

Digitalisierungspolitik – Welchen Rahmen braucht die Wirtschaft?

Beschluss des VhU-Präsidiums
3. April 2019

Inhalt

A Vorwort	5
	7
B Zusammenfassung	
C Voraussetzungen	13
1 Netzinfrastruktur	13
2 Wettbewerb	16
3 Datenschutz	25
D Arbeit:	
Mehr Flexibilisierung zulassen	28
4 Arbeitsort	28
5 Arbeitszeit	31
6 Arbeitsschutz	34
7 Betriebliche Mitbestimmung	36

E Bildung:	
Investieren und flankieren	38
8 Schule	38
9 Studium und Forschung	41
10 Aus- und Weiterbildung	44
F Wirtschaft:	
Den Standort fit machen für die Digitalökonomie	47
11 Wirtschaftsförderung	47
12 Besteuerung	50
13 Handel	53
14 Stromversorgung	56
15 Verkehrstelematik	59
16 Personenbeförderung	62
17 Schienenverkehr	65
G Öffentlicher Sektor:	
Behörden digital modernisieren	67
18 E-Government	67
19 Bauwerksdatenmodellierung	70
20 Soziales	73

A |

Digitalisierungspolitik – Welchen Rahmen braucht die Wirtschaft?



Wolf Matthias Mang
Präsident
Vereinigung der hessischen
Unternehmerverbände (VhU) e. V.



Dirk Pollert
Hauptgeschäftsführer
Vereinigung der hessischen
Unternehmerverbände (VhU) e. V.

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Digitalisierung beschleunigt den Strukturwandel in Wirtschaft und Gesellschaft. Märkte und Wertschöpfungsketten wandeln sich, Neues entsteht, Konsumenten und Investoren haben mehr Handlungsfreiheit und Verantwortung, wirtschaftliche und politische Macht wird verschoben. Auch für die Digitalisierungspolitik bietet die Soziale Marktwirtschaft den geeigneten Kompass. Dieser innovationsförderliche Ordnungsrahmen gewährleistet neben der sozialen Absicherung Chancen auf neue Produkte und Dienstleistungen, auf neue Tätigkeitsfelder und auf mehr Wohlstand.

Eine Politik, die primär darauf abzielte, Besitzstände zu verteidigen, würde sowohl Chancen für Unternehmen und Unternehmer als auch Vorteile für Bürger verhindern. Die Kernfrage darf nicht lauten, wie neue Techniken und Märkte unter „altes Recht“ gezwängt werden können, sondern wie der zukünftige Rechtsrahmen aussehen muss, um Chancen zu eröffnen. Zum Beispiel, damit hessische Unternehmen neue Märkte erschließen und in Zukunftsfeldern Beschäftigung sichern können.

In Europa und in Deutschland betrachten viele die Digitalisierung mit Skepsis. Aber: Wenn wir uns Innovationen verschließen, profitiert die Konkurrenz in Amerika und Asien. Dann entstehen neue Jobs und neue Wertschöpfung in Übersee und nicht bei uns. Und wir importieren und bezahlen die Software, die Smartphones und die Plattformen, anstatt sie selbst zu entwickeln und zu vermarkten.

Mit den Sorgen müssen sich Wirtschaft und Politik ernsthaft und kritisch auseinandersetzen und Risiken begrenzen. Aber sie sollten die Chancen der Digitalisierung priorisieren.

In dieser ersten Positionierung benennt die VhU zunächst technische, wettbewerbspolitische und datenschutzrechtliche Voraussetzungen für ein Gelingen der digitalen Transformation. Sodann werden Vorschläge zur Anpassung des Rechtsrahmens in 17 ausgewählten Themengebieten gemacht, die branchenübergreifend bedeutsam sind. Sie ersetzen nicht branchenspezifische, tiefergehende Forderungen.

Wir laden Sie ein zur Lektüre und kritischen Reflektion und bitten Sie, uns Ihre Einschätzungen mitzuteilen.

Freundliche Grüße



Wolf Matthias Mang
VhU-Präsident



Dirk Pollert
VhU-Hauptgeschäftsführer

B |

Zusammenfassung

Die Digitalisierung beschleunigt den Strukturwandel in Wirtschaft und Gesellschaft. Märkte und Wertschöpfungsketten wandeln sich, Neues entsteht, Konsumenten und Investoren haben mehr Handlungsfreiheit und Verantwortung, wirtschaftliche und politische Macht wird verschoben. Innovative Unternehmen gewinnen die Chance zur Erschließung neuer Märkte. Betriebe und Arbeitnehmer erhalten durch mobiles Arbeiten neue Optionen, die Arbeit zeitlich und räumlich zu flexibilisieren und berufliche und familiäre Aufgaben besser zu vereinbaren. Für die Digitalisierungspolitik bietet die Soziale Marktwirtschaft den richtigen Ordnungsrahmen, damit Beschäftigung und Wohlstand weiter wachsen.

C |

Voraussetzungen

1 | Netzinfrastruktur

Gigabit-Netze sind das Rückgrat der digitalen Transformation. Bis 2025 müssen Gigabit-Netze für alle Unternehmen, privaten Haushalte, wirtschaftsnahe Behörden und entlang der Verkehrswege verfügbar sein. Die Politik im Bund sowie in der EU muss dafür den geeigneten Regulierungsrahmen schaffen, etwa für die zügige Vergabe der 5G-Frequenzen. Nötig sind mehr Effizienz und Tempo bei Planung, Genehmigung und Bau der Infrastrukturen, gezielte Investitionsanreize für einen 5G-Leitmarkt und der prioritäre Anschluss der Industrie- und Gewerbegebiete an Gigabit-Netze.

2 | Wettbewerb

Auch auf Digitalmärkten muss die Wirtschaftspolitik von Bund und Länder so viel wettbewerbliche Selbststeuerung wie möglich anstreben. Wettbewerbspolitische Staatseingriffe sind rechtfertigungsbedürftig, nicht der freie Markt. Ein wettbewerbspolitischer Handlungsbedarf besteht nur, wenn ein natürliches Monopol durch hohe Marktzutrittsschranken vor potentieller Konkurrenz geschützt ist und wenn sich keine Substitutionskonkurrenz durch technischen Fortschritt abzeichnet. Wenn wesentliche Einrichtungen („essential facilities“) auf Datenmärkten existieren, ist wettbewerbspolitisch der Bedarf einer Zugangsregulierung zu prüfen. Aufgrund der extrem hohen Innovationsdynamik auf den meisten Digitalmärkten ist nicht davon auszugehen, dass es dort einen systematisch höheren Bedarf an wettbewerbspolitischen Staatseingriffen gibt als auf konventionellen Märkten.

3 | Datenschutz

Die Wirtschaft braucht ein praktikables Datenschutzrecht. Ökonomische Vorteile der Datenverarbeitung sind mit dem nötigen Schutz personenbezogener Daten in angemessenen Ausgleich gebracht werden. Der EU-Gesetzgeber und der Bundesgesetzgeber sollten das Datenschutzrecht so regeln, dass der administrative und finanzielle Aufwand der Unternehmen sinkt.

D |

Arbeit: Mehr Flexibilisierung zulassen

4 | Arbeitsort

Mobile Arbeit muss unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Arbeitnehmer und der betrieblichen Erfordernisse geregelt werden. Der Bundesgesetzgeber wird aufgefordert, keine diesbezüglich neuen Rechtsansprüche allein zugunsten der Arbeitnehmer zu schaffen, sondern die Regelung moderner Formen des Arbeitens der betrieblichen Ebene zu überlassen. Denn in den Betrieben müssen die passgenauen Lösungen gefunden werden, um wissenszentrierte „Arbeitsplätze“ optimal auszugestalten.

5 | Arbeitszeit

Damit die Möglichkeiten der digitalen Arbeitswelt wie mobiles Arbeiten flexibel genutzt werden können, muss das Arbeitszeitgesetz an Stelle der werktäglichen die wöchentliche Höchstarbeitszeit regeln. In der europäischen Arbeitszeitrichtlinie muss die Ruhezeit flexibler ausgestaltet werden. Der Bundesgesetzgeber muss dann die Ruhezeit verkürzen und durch den Arbeitsvertrag flexibel ausgestalten lassen.

6 | Arbeitsschutz

Für an die Digitalisierung angepasste Maßnahmen des Arbeitsschutzes und der freiwilligen Gesundheitsförderung brauchen die Betriebe mit Unterstützung der Landesregierung passende Rahmenbedingungen und keine bürokratischen Hürden.

7 | Betriebliche Mitbestimmung

Damit der notwendige Digitalisierungsprozess in den Betrieben schnell und reibungslos eingeleitet werden kann, muss der Bundesgesetzgeber das Betriebsverfassungsgesetz modernisieren. In besonders sensiblen Bereichen der Digitalisierung muss den Arbeitgebern das Recht zukommen, die beabsichtigte Maßnahme in mitbestimmungspflichtigen Angelegenheiten vorläufig durchzuführen. Dies notfalls bei gleichzeitiger Anrufung der Einigungsstelle. Die Regelung der Mitbestimmung bei personellen Einzelmaßnahmen kann hier als „Blaupause“ dienen.

E |

Bildung: Investieren und flankieren

8 | Schule

Digitalisierung ist als Chance zu nutzen, Schule neu zu denken und Lernorte auch zu Erlebnisorten werden zu lassen. Das erfordert Ressourcen von Bund und Land, technische Voraussetzungen nebst fachkundigem Support sowie die Qualifizierung in der Lehreraus- und -weiterbildung.

9 | Studium

Im Hochschulwesen sind Investitionen etwa in den Bereichen Data Science, industrielle Software und IT-Sicherheit zu stärken. Nötig ist die gezieltere Verzahnung der hessischen Hochschul- und Forschungslandschaft mit Unternehmen beim Technologie- und Wissenstransfer. Die vorhandenen Ansätze in jeder Hochschule sind als institutionelle Strategie zu bündeln und auch mit der Wirtschaft in einen gemeinsamen Digitalrahmen für den Hochschulstandort Hessen einzubringen.

10 | Aus- und Weiterbildung

Der Staat sollte die Sozialpartner nur dort, wo nötig unterstützen und mit Angeboten flankieren. Die Landesregierung sollte in die Digitalisierung der staatlichen Bildungsträger und insbesondere der Berufsschulen investieren, eine umfassende Digitalstrategie aufsetzen und neue Programme, wie Lernzentren 4.0, starten.

F |

Wirtschaft: Den Standort fit machen für die Digitalökonomie

11 | Wirtschaftsförderung

Die Landesregierung muss dazu beitragen, dass Hessen im kommenden Jahrzehnt einer der Top-3-Standorte der Digitalwirtschaft in Deutschland wird. Sie soll Gründerzentren für digitale Start-ups finanziell besser fördern, die Standortbedingungen für Rechenzentren gemeinsam mit der Stadt Frankfurt verbessern, für den Mittelstand ein „Hessisches Innovations- und Beratungszentrums Digitalisierung“ errichten, den KI-Standort Südhessen stärken, den Zugang zu Risikokapital für junge Unternehmen erleichtern und mit Beratung der Sicherheitsbehörden die Cyber-Sicherheit gerade mittelständischer Technologieunternehmen erhöhen.

12| Besteuerung

Auch in der digital geprägten Wirtschaft müssen vornehmlich Gewinne und Einkommen besteuert werden. Die von der EU vorgeschlagene Digitalsteuer sollte von Deutschland abgelehnt werden, da sie zur Doppelbesteuerung mit nationalen Ertragsteuern führt. Anzustreben ist eine globale Lösung, zumindest auf Ebene der OECD, die sicherstellt, dass in der EU entstandene Gewinne global tätiger Plattformen auch tatsächlich der Besteuerung unterworfen werden.

13| Stromversorgung

Strom ist der Treibstoff der Digitalisierung. Nur mit sicherer und moderner Stromversorgung gelingt die Digitalisierung. Die Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern müssen das Elektrizitätssystem vor Cyber-Attacken schützen. Zudem müssen Bundestag und Bundesrat den Rahmen für digitale Stromzähler nutzerfreundlich ausgestalten und für mehr Wettbewerb und Innovationen im Strommarkt sorgen.

14| Handel

Ein Marktmachtmissbrauch marktbeherrschender Online-Marktplätze in „platform-to-business“-Beziehungen muss ausgeschlossen werden. Der EU-Gesetzgeber sollte eine Generalklausel zur AGB-Kontrolle von Online-Plattformen einführen. Nötig ist eine effektive EU-Missbrauchskontrolle. Die EU-Wettbewerbsbehörden müssen gewährleisten, dass Plattformbetreiber die Faktoren, die die Platzierung von Produktangeboten auf Marktplätzen bestimmen, diskriminierungsfrei gestalten.

15| Verkehrstelematik

Durch Telematik und bessere digitale Verkehrslenkung muss der Straßenverkehr verflüssigt werden. Hierzu sollten Land und Kommunen ihre Investitionen erhöhen, Pilotprojekte fördern und Ampeln und Verkehrszeichen digital vernetzen.

16| Personenbeförderung

Um das Potential von digital vermittelten, innovativen Mitfahrdiensten und Mietwagenangeboten als Ergänzung zu den unverzichtbaren Bus- und Bahnangeboten zu heben, sollte der Bundesgesetzgeber das Personenbeförderungsgesetz modernisieren, ohne den öffentlichen Personennahverkehr zu benachteiligen: Das Pooling-Verbot und die Rückkehrpflicht für Mietwagen sollten abgeschafft und die Taxiregulierung liberalisiert werden. Die Kommunen sollten mehr Abstellflächen für Carsharing-Fahrzeuge vorsehen.

17| Schienenverkehr

Um die Effizienz, Qualität und Attraktivität des Schienenverkehrs zu steigern, müssen Bund und Land Hessen digitale Maßnahmen zur Steigerung der Infrastrukturkapazitäten fördern. Vergabekriterien sollen mehr nach Qualität ausgerichtet werden.

G | Öffentlicher Sektor: Behörden digital modernisieren

18| E-Government

Durch die Digitalisierung nahezu sämtlicher Behördenvorgänge sollen Bürger und Unternehmen von finanziellen und zeitlichen Bürokratiekosten entlastet werden. Das Onlinezugangsgesetz muss rasch umgesetzt werden. Das Land Hessen sollte einen großen Teil der bis 2024 für die Digitalisierung vorgesehenen einen Milliarde Euro zur Modernisierung der Behörden von Land und Kommunen in Hessen inklusive der Schulung des Personals des öffentlichen Dienstes verwenden.

19| Bauwerksdatenmodellierung

Die Effizienz von Planung, Bau und Betrieb von Gebäuden und Infrastruktur kann durch die digitale Erfassung und Modellierung der Bauwerksdaten (BIM) noch weiter erhöht werden. Bei öffentlichen Aufträgen ist eine mehrjährige Einführungsphase nötig.

20| Soziales

Die Sozialleistungsträger und die Landesregierung in Hessen müssen den elektronischen Datenaustausch für bessere und schnellere Sozialleistungen und deren konsequente Wirksamkeitsüberprüfung nutzen. Die hessische Landesregierung muss sich im Bundesrat dafür einsetzen, dass Arbeitgeber Daten nur noch einmal melden müssen.

1 |

Netzinfrasturktur

Ausbau der Gigabitnetze beschleunigen und bis 2025 fertigstellen

Ausgangslage

Gigabit-Netze sind das Rückgrat der digitalen Transformation. Digitale Anwendungen, neue Geschäftsmodelle und mobiles Arbeiten sind ohne funktionierende Netze nicht denkbar. Die Herausforderungen zum Ausbau dieser Netze sind vielfältig. Sie müssen rasch bewältigt werden, damit der Wirtschaftsstandorte Deutschland und Hessen mit den Vorreitern im Ausbau der Gigabit-Netze, wie China oder Korea, mithalten können.

Von 2014 bis 2018 ist die Zahl der Unternehmen, die Beeinträchtigungen im Infrastrukturbereich Kommunikationsnetze spüren, deutlich gewachsen. Für Hessen sehen mehr als zwei Drittel der Unternehmen eine solche Beeinträchtigung (IW-Konjunkturumfrage 2018). Das deutet darauf hin, dass der Ausbau der digitalen Infrastruktur unzureichend voranschreitet. Zumal der Vergleichswert in der Befragung 5 Jahre zuvor deutlich geringer lag. Die Anforderungen an die digitale Infrastruktur sind in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Der Durchschnittswert für die Versorgung der Haushalte mit schnellen Breitbandanschlüssen (Übertragungsrates von min. 50 Mbit/s) lag Mitte 2017 in Hessen zwar mit 80 Prozent etwas über dem gesamt-deutschen Wert (77 Prozent), fiel aber regional sehr unterschiedlich aus. Während die urbanen Räume recht gut erschlossen waren, fiel die Versorgungsintensität in den ländlichen Regionen deutlich schlechter aus. Das war und ist insbesondere für in diesen Gegenden angesiedelte Unternehmen problematisch.

Die Anforderungen an Gigabit-Netze, z.B. von Industrieanwendungen, sind hochdifferenziert und gehen über die Download-Geschwindigkeit (Mbit/s) hinaus. Industrietaugliche Netze sind auf hohe Qualität angewiesen, d.h. sie erfordern oftmals symmetrische Übertragungsrates (Up- und Downloadgeschwindigkeit) im Gigabit-Bereich, mit niedrigen Latenzzeiten und seltenen Störungen (geringes „Jitter“). Diese Qualität ist nötig, damit Anwendungen für Industrie 4.0., z.B. Echtzeit-Industriesteuerung, umsetzbar sind. Gigabit-Netze müssen

hohen technischen Anforderungen gerecht werden. Mobilfunknetze der 5. Generation, glasfaserbasierte Netze möglichst bis ins Haus und in die Wohnungen („fibre to the basement/home“, FTTB/H) sowie vergleichbare leistungsfähige Anschlüsse, wie HFC-Netze (Hybrid Fiber Coax, DOCSIS 3.1), müssen elementare Bestandteile des Gigabit-Technologiemixes sein.

Ziele

Eine global wettbewerbsfähige Wirtschaft erfordert die flächendeckende Verfügbarkeit von Gigabit-Netzen für alle Unternehmen aller Branchen, für private Haushalte, für wirtschaftsnahen Behörden sowie entlang der Autobahnen und Bahnstrecken. Das muss in Hessen bis 2025 erreicht sein. Deutschland soll 5G-Leitmarkt werden. Der Bundesgesetzgeber muss dafür einen geeigneten technologieneutralen Regulierungs- und Infrastrukturrahmen gewährleisten, damit dieses Ziel im Wettbewerb erreicht werden kann.

Handlungsempfehlungen

Investitionsanreize für schnellen Netzausbau und Innovationswettbewerb

Der regulatorische Rahmen muss angepasst werden, um sowohl Investitionsanreize zu setzen als auch einen fairen Investitions- und Infrastrukturwettbewerb zu sichern. Der Qualitätswettbewerb und die Angebotsvielfalt müssen dabei stets bewahrt werden. Ein Modell des offenen und diskriminierungsfreien Zugangs, wie im Koalitionsvertrag im Bund vorgesehen, erleichtert den so dringend benötigten Glasfaserausbau (FTTB/H). Gleichzeitig muss die Regulierungsbehörde als Streitschlichter agieren. Rechts- und Planungssicherheit für alle Unternehmen sind Grundvoraussetzungen.

Planung, Genehmigung und Bau von Gigabit-Netzen beschleunigen

Damit Gigabit-Netzen schneller verfügbar sind, müssen Planungen, Genehmigungen und Bau der Anlagen und Netze beschleunigt werden. Die Verwaltungspraxis muss mit den technologischen Entwicklungen, den Ausbaubedarfen und dem personellen Mehrbedarf in Genehmigungsbehörden Schritt halten und darf die Dynamik und den Wettbewerb nicht bremsen. Dies gilt sowohl für das Festnetz als auch für den Mobilfunk. Langwierige Antrags- und Genehmigungsprozesse in Kommunen für Wegerechte, Standorte und Baustellen müssen vereinfacht und standardisiert werden. Bundestag und Landtag sollten Planungsbeschleunigungsgesetze verabschieden.

Genügend Baukapazitäten sicherstellen

Bei der Schaffung der neuen Gigabit-Anschlüsse kommt es u. a. darauf an, dass rechtzeitig ausreichend Baukapazitäten bereitstehen. Hierzu müssen die benötigten Mittel moderat, fokussiert und subsidiär zum vorrangigen Eigenausbau zur Verfügung gestellt werden. Auch hier ist der Fachkräftemangel voll spürbar, der mit Hilfe von Nachwuchskampagnen für die

Ausbildung heimischer Fachkräfte verringert werden muss. Auch qualifizierte Quereinsteiger sowie Fachkräfte aus dem Ausland können zur teilweisen Schließung der Engpässe beitragen – die Ausländerbehörden in den Städten und Landkreisen müssen entsprechende Anträge von Baubetrieben unbürokratisch und zügig bearbeiten.

Zügige Vergabe der 5G-Frequenzen in Deutschland und Europa

Die Vergabe von Frequenzspektrum in der EU muss weitgehend harmonisiert und koordiniert werden. Die Bundesregierung sollte anstreben, geeignetes Spektrum zeitgerecht zuzuteilen, ineffiziente oder diskriminierende Auktionsdesigns zu verhindern und einen gemeinsamen Markt mit Innovationspotenzial im globalen Maßstab zu schaffen. Grundsätzlich müssen Frequenzen für 5G zügig vergeben werden. Insbesondere sollte das Spektrum im Frequenzband bei 2 GHz und 3,6 GHz rechtzeitig vor Beginn der Laufzeit 2021 bzw. 2025 zur Verfügung stehen. Die Frequenzvergabe darf nicht vor allem auf eine Maximierung der Auktionserlöse ausgerichtet sein, da es den Unternehmen die nötigen Investitionsmittel für den Ausbau von Gigabit-Netzen entzieht.

Förderung des Gigabit-Ausbaus in Gewerbe- und Industriegebieten

Das Ziel des Koalitionsvertrages im Bund, Gewerbegebiete prioritär an das Glasfasernetz noch in der Legislaturperiode bis 2021 anzuschließen, ist zu begrüßen. Grundsätzlich muss der privatwirtschaftliche Ausbau stets Vorrang vor geförderten Projekten haben. Nur in Gewerbe- und Industriegebieten, in denen kein eigenwirtschaftlicher Ausbau möglich ist, sollten Gigabit-Netztechnik- und anbieterneutral gefördert werden. Fördermittel zur Erschließung von Gewerbe- und Industriestandorten müssen so eingesetzt werden, dass möglichst bis 2021 gigabitfähige Anschlüsse zur Verfügung gestellt werden. Hierbei gilt es, auch die Anforderungen der mobilen Nutzung zu berücksichtigen. Synergien müssen sinnvoll genutzt und der Aufbau konvergenter Netze mit 5G als Schlüsseltechnologie unterstützt werden.

Unterstützung für kleine und mittlere Unternehmen

Kleine und mittelgroße Unternehmen, die weder im Rahmen des geförderten Ausbaus von Gewerbe- und Industriegebieten, noch im Rahmen eines geförderten Flächenausbaus abgedeckt werden, sollten über eine nachfrageorientierte Lösung, zum Beispiel über entsprechende Voucher-Systeme, an Gigabit-Netze angeschlossen werden. Dies gilt jedoch nur, wenn sich bereits vorhandene privatwirtschaftliche Marktlösungen und angebotene Produkte als nicht zielführend erwiesen haben. Generell muss eine systematische Evaluierung der bestehenden Förderprogramme von Bund und Ländern erfolgen, um schnellstmöglich leistungsfähige Netze zur Verfügung zu stellen. Die Überarbeitung der Förderprogramme sollte in Zukunft transparent mit allen Stakeholdern diskutiert werden.

2 |

Wettbewerb

Regulierung ist zu begründen, und nicht Wettbewerb

Statische und dynamische Funktionen des Wettbewerbs verwirklichen

Auch in der zunehmend digitalisierten Wirtschaft muss der Staat Regelsetzer und Schiedsrichter sein, aber nicht Mitspieler. Seine Aufgabe ist, eine geeignete Marktordnung zu etablieren, die der Schaffung und Sicherung von Handlungsfreiheit für die Marktteilnehmer und die der Aktivierung der gesellschaftlich und wirtschaftlich vorteilhaften Funktionen des Wettbewerbs dient. Vier Gruppen von Funktionen des Wettbewerbs sollen zur Entfaltung gebracht werden:

1. Wettbewerb schafft Alternativen und damit die Voraussetzung für die Inanspruchnahme der verfassungsrechtlich garantierten formalen Freiheitsrechte.
2. Wettbewerb schränkt sowohl den Einfluss des Staates als auch die Macht einzelner privater Anbieter ein (klassisch-politische Wettbewerbsfunktionen) und ermöglicht somit individuelle Freiheitsrechte.
3. Wettbewerb erfüllt in der Tendenz drei statische Funktionen:
 - a. Die zur Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen erforderlichen Produktionsfaktoren werden in ihre produktivste Verwendung gelenkt.
 - b. Die Struktur des Angebots entspricht den Präferenzen der Nachfrager.
 - c. Und die Einkommen werden gemäß der Marktleistung verteilt.
4. Wettbewerb verwirklicht zwei dynamische Funktionen:
 - a. Wettbewerb führt zu permanenten Innovationsanreizen.
 - b. Wettbewerb führt zur raschen Anpassung der Produktion an sich verändernde Rahmenbedingungen, so dass insbesondere der technische Fortschritt über Imitationen rasch verbreitet wird.

Dem Oberziel Freiheit kommt regelmäßig eine besondere Stellung zu, da Freiheit sowohl eine Voraussetzung für wirksamen Wettbewerb als auch ein angestrebtes Ergebnis wirksamen Wettbewerbs ist. Demgegenüber müssen staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen begründungsbedürftige Ausnahmen sein.

Daten sind noch wertvoller als Öl

Daten haben im Zuge der Digitalisierung einen solch rasanten Bedeutungszuwachs erlangt, dass der Markt für Daten eine ähnliche Relevanz für die Wirtschaft bekommen hat wie die Märkte für Waren, Dienstleistungen, Kapital, Arbeit und Boden.

Es gibt verschiedene Märkte für unterschiedliche Daten. Sie haben nicht nur eine eigenständige ökonomische Bedeutung, sondern das Aufkommen der Datenökonomie verändert massiv bestehende Märkte und Wettbewerbsstrukturen. Die Datenökonomie bzw. die Digitalisierung erfasst und beeinflusst weitestgehend alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens.

Deshalb ist es geboten, für Daten und Datenmärkte zu klären, ob und inwieweit der Umgang mit Daten privaten Entscheidungen von Bürgern und Unternehmen vorbehalten bleiben soll beziehungsweise ob und wo eine Regulierung durch staatliche Instanzen auf welcher föderalen Ebene gerechtfertigt sein könnte und wie diese auszugestalten wäre.

Die neue und große Bedeutung von Daten wird durch die Metapher, Daten seien das Öl des 21. Jahrhunderts, ausgedrückt. Gleichwohl besitzen Daten technische und ökonomische Eigenschaften, die sie weit wertvoller als Öl erscheinen lassen.

- Erstens können Daten schneller transportiert werden („fließen“) als Öl.
- Zweitens können sie – anders als Öl – von vielen Akteuren zugleich oder auch nacheinander genutzt und sogar vervielfacht werden. Daten sind mehrnutzbar. Nur weil einer sie nutzt, schließt dies andere von der Nutzung nicht aus.
- Und drittens sind Daten nahezu grenzkostenlos, sobald die Erstinstantion von Hardware und Software erfolgt ist. Das heißt für die Produktion und Nutzung zusätzlicher Daten entstehen so gut wie keine Kosten.

Für eine Volkswirtschaft ist dies eine sehr gute Nachricht, denn es gibt – anders als beispielsweise beim Frequenzspektrum im Mobilfunk – keine natürliche Ressourcenknappheit, die den Wettbewerb begrenzt. Das Teilen knapper Ressourcen ist grundsätzlich wünschenswert. Es sollte so einfach wie möglich erfolgen können, damit ungenutzte Ressourcen neuen Verwendungen zugeführt werden und um die volkswirtschaftliche Effizienz zu steigern.

Auf diesem Hintergrund verspricht die Datenökonomie einen großen Wohlfahrtsanstieg. Voraussetzung ist, dass auf Datenmärkten ein angemessenes Verhältnis zwischen Innovations-

dynamik durch wettbewerbliche Selbststeuerung einerseits und Schutz der Wettbewerbsordnung andererseits gefunden wird.

Plattformen und hohe Marktkonzentration

Die Digitalisierung hat den Wettbewerb in vielen Bereichen intensiviert. Preis- und Produktvergleiche sind einfacher geworden, vor allem durch Preisvergleichsrechner im Internet, die auch im stationären Einzelhandel via Smartphone einsehbar sind. Neben allgemeinen Vergleichsportalen gibt es zunehmend spezialisierte Vergleichs- und Buchungsportale in der Hotellerie, der Gastronomie sowie für Energie, Telekommunikation, Versicherungen, Kredite und vieles mehr. Die meisten der Portale operieren als sog. Plattformen, d.h. sie sind lediglich vermittelnd tätig. Amazon ist die bekannteste und größte Ausnahme.

Die Plattformen bringen zwei Nutzergruppen, z.B. Käufer und Verkäufer oder Werbetreibende und Suchende zusammen, ohne dass die Plattformen direkt an den Transaktionen beteiligt wären. Die Finanzierung erfolgt über eine Kommission für erfolgreiche Vermittlungen oder auch für Klicks sowie durch Werbung.

Charakteristisch für diese Plattformen sind sogenannte Netzwerkeffekte, wobei zwischen direkten und indirekten Netzeffekte unterschieden wird:

- Direkte Netzeffekte entstehen unmittelbar dadurch, dass sich mehr andere Nutzer (derselben Art) einem Netz anschließen. So stiften dezidierte Kommunikationsplattformen wie Twitter, WhatsApp und Facebook direkt einen umso höheren Nutzen je mehr andere Teilnehmer des jeweiligen Dienstes existieren.
- Indirekte Netzeffekte wirken sich dagegen erst mittelbar für andere Nachfrager aus. So ist ein virtueller Marktplatz umso attraktiver für einen Verkäufer je mehr potenzielle Käufer ihn aufsuchen. Für einen Käufer wiederum ist es umso attraktiver, dort nach einem Angebot zu suchen, je mehr Angebote es gibt. Somit werden umso mehr Käufer diesen Marktplatz nutzen, je mehr Verkäufer sich dort tummeln, und umgekehrt werden umso mehr Verkäufer dort anbieten, je mehr potenzielle Käufer hier aktiv sind. Die Käufer profitieren somit nur indirekt davon, dass es mehr andere Käufer gibt – eben weil dadurch mehr Verkäufer angelockt werden. Und auch Verkäufer profitieren nur indirekt von der Existenz anderer Verkäufer – weil dies eben die Attraktivität des Marktplatzes für Käufer erhöht.

Das Vorliegen dieser indirekten Netzeffekte ist charakteristisch für viele Online-Plattformen. Dies gilt auch für Suchmaschinen: Sie ist für Nutzer umso attraktiver je mehr Webseiten durchsucht und geordnet werden, und für Betreiber von Webseiten ist die Optimierung hin auf bestimmte Suchmaschinen umso attraktiver, je mehr Nutzer Suchanfragen über diese Suchmaschine starten.

Das Prinzip der indirekten Netzeffekte ist nicht neu, sondern war schon immer charakteristisch für Marktplätze, Börsen, Messen und Einkaufszentren, aber auch Flughäfen oder Tageszeitungen. Die durch die Konzentration auf einen Marktplatz mögliche Reduktion von Suchkosten hat seit Jahrhunderten dazu geführt, dass sich Warenverkäufer und Einzelhandelsgeschäfte in unmittelbarer geographischer Nachbarschaft zueinander befinden.

Im Internet aber ist diese Konzentration aufgrund des Fehlens von Transportkosten und der geringeren zeitlichen Suchkosten viel ausgeprägter. Durch direkte und indirekte Netzeffekte können extrem stark Konzentrationstendenzen ausgelöst werden. Allerdings sind nicht alle Plattformen gleichermaßen konzentriert.

Bei Immobilienmaklern, Reisevermittlern oder viele Partnerbörsen ist die Konzentration noch vergleichsweise gering im Internet. Das Vorliegen indirekter Netzeffekte ist also nicht hinreichend für eine Monopolisierung oder hohe Marktkonzentration.

Tendenziell ist festzustellen, dass die Marktkonzentration auf Digitalmärkten umso mehr zunimmt, je größer die Netzeffekte und der Anstieg der Skaleneffekte sind. Umgekehrt liegt eine eher niedrige Marktkonzentration bzw. eine tendenziell stärkere Konkurrenz zwischen mehrseitigen Plattformen vor, wenn Überlastungsgefahren auf Plattformen bestehen, wenn die Differenzierung der Plattformen hoch ist und wenn Anbieterwechsel („Multihoming“) leicht möglich sind. Multihoming bedeutet, dass man sich parallel verschiedener Vermittler bedient – wenn etwa Hotels ihre Zimmer parallel bei verschiedenen Plattformen anbieten oder sich Taxifahrer bei verschiedenen Vermittlern anmelden.

Wettbewerbsversagen auf Digitalmärkten?

Eine hohe Marktkonzentration alleine führt nicht automatisch zu einem Wettbewerbsversagen und rechtfertigt noch lange keinen Staatseingriff in Form einer Regulierung. Hierfür müssen weitere wettbewerbspathologische Voraussetzungen gegeben sein, deren Vorhandensein in jedem Markt einzeln zu überprüfen ist.

Bei der wettbewerbspolitischen Prüfung der Rechtfertigung eines eventuellen Staatseingriffs ist zunächst eine Abgrenzung des relevanten Marktes vorzunehmen. Diese ist bei Digitalmärkten besonders anspruchsvoll, da bewährte Abgrenzungsmethoden aufgrund der hohen Geschwindigkeit des technischen Fortschritts und der oft globalen Aktivitäten von Plattformen nicht leicht angewendet werden können.

Hinsichtlich eines möglichen Wettbewerbsversagens ist zwischen Märkten mit fundamentalem Wettbewerbsversagen und Märkten mit möglichem, aber korrigierbarem Wettbewerbsversagen zu unterscheiden. Ursächlich für korrigierbares Wettbewerbsversagen können gravierende externe Effekte (z. B. Schadstoffemissionen), chronisch branchenruinöse Marktstrukturen (z. B. im Agrarbereich wegen hoher Marktaustrittsbarrieren in Verbindung mit Überkapazitäten)

oder eine asymmetrische Informationsverteilung (z. B. im Versicherungsmarkt) sein. Bei der Betrachtung von Digitalmärkten können diese Fälle korrigierbaren Wettbewerbsversagens als irrelevant ausgeblendet werden.

Zu untersuchen ist, ob auf einem Digitalmarkt ein fundamentales Wettbewerbsversagen vorliegt und ob als Ursache dafür verfestigt-vermachtete Marktstrukturen mit Tendenzen zum natürlichen Monopol in Betracht kommen, und ob eine marktbeherrschende Stellung durch Eintritte neuer Anbieter bestreitbar ist.

Ursachen eines natürlichen Monopols

Verfestigt-vermachtete Marktstrukturen unterscheiden sich von wettbewerblichen Märkten durch den Verlauf der Kostenfunktion in Relation zum Ausmaß der Nachfrage. Bei der Produktion der meisten Güter und Dienstleistungen sinken die Durchschnittskosten bei steigender Produktionsmenge bis zum Erreichen der mindestoptimalen technischen Betriebsgröße, bleiben im Zuge einer sich weiter erhöhenden Produktionsmenge zunächst konstant und steigen danach eventuell an. Solange die Gesamtnachfragemenge ein Vielfaches der mindestoptimalen technischen Betriebsgröße beträgt, ist selbst bei homogenen Gütern Wettbewerb möglich, da mehrere Anbieter in ihrem Stückkostenminimum produzieren können.

Demgegenüber liegt ein natürliches Monopol vor, wenn bei gegebener Technik ein einziges Unternehmen in der Lage ist, die auf einem Markt nachgefragte Menge kostengünstiger bereitzustellen als jede Kombination mehrerer Unternehmen. Ursächlich dafür sind sinkende Durchschnittskosten über die komplette Absatzmenge. Sie beruhen in aller Regel auf einem hohen Fixkostenanteil und einem geringen Anteil variabler Kosten. Viele Plattformen auf Digitalmärkten weisen diese Charakteristik auf.

Bei der Betrachtung sinkender Durchschnittskosten ist zwischen Größen- und Verbundvorteilen zu unterscheiden. Sinkende Durchschnittskosten können durch Größenvorteile bzw. steigende Skalenerträge (proportionale Veränderung der Einsatzmengen sämtlicher Produktionsfaktoren und überproportionale Veränderung des Outputs, ‚economies of scale‘), entstehen. Im Mehr-Güter-Fall werden sinkende Durchschnittskosten sowohl durch Größenvorteile als auch durch Kostenvorteile verursacht, die aus Komplementaritäten in der Produktion verschiedener Güter in demselben Unternehmen erwachsen (Verbundvorteile, ‚economies of scope‘). Beispiele sind Kuppelproduktion oder Portfolioeffekte bei Forschung und Entwicklung. Liegen Verbundvorteile vor, so ist es kostengünstiger, die Güter gemeinsam statt jeweils getrennt zu produzieren.

Die Existenz eines natürlichen Monopols hängt neben dem Verlauf der Kostenfunktion auch von der Nachfrage für das betreffende Gut ab. Je geringer die gesamte Nachfragemenge, desto wahrscheinlicher ist es, dass nur ein Anbieter in der mindestoptimalen technischen Betriebsgröße produzieren kann.

Ein natürliches Monopol muss keineswegs stabil sein. Denkbar ist der Fall, bei dem die Durchschnittskosten ab einem bestimmten Punkt wieder ansteigen, da die Größenvorteile nicht unerschöpflich sind – etwa weil eine unteilbare Ressource vollständig ausgelastet ist und keine weiteren Fixkosten-Degressionseffekte möglich sind oder weil unternehmensinterne Transaktionskosten mit der Betriebsgröße überproportional ansteigen. Bei einem solchen Kostenverlauf kann eine Nachfrageausweitung ein temporäres natürliches Monopol in einen wettbewerblichen Markt überführen, in dem mehrere Anbieter die nachgefragte Menge zu insgesamt geringeren Kosten bereitstellen, als ein einzelner Monopolist dies könnte. Auch technischer Fortschritt, wie er auf Digitalmärkten besonders typisch ist, kann ein vormals bestehendes natürliches Monopol obsolet werden lassen, wenn z.B. die minimalen Stückkosten bereits bei einer wesentlich geringeren Produktionsmenge im Vergleich zum Zustand vor dem technischen Fortschritt erreicht werden.

Folgen eines natürlichen Monopols

Unter bestimmten Voraussetzungen können natürliche Monopole den Wettbewerb als Selbststeuerungsprinzip ausschalten und zu Wohlfahrtsverlusten führen: Wettbewerb führt tendenziell dazu, dass die Marktpreise den Grenzkosten der Produktion entsprechen. Im natürlichen Monopol hingegen entsteht bei Anwendung der „Grenzkosten = Preis“-Regel ein Defizit beim Monopolisten, wenn die Durchschnittskosten im Bereich der relevanten Nachfrage sinken und deshalb oberhalb der Grenzkosten liegen.

Solange der Monopolist keinen Marktzutritt potentieller Konkurrenten fürchten muss, wird er den Preis so hoch ansetzen, dass die insgesamt anfallenden Kosten mindestens gedeckt werden und dass sein Gewinn maximiert wird. Dies wird erreicht, wenn seine Grenzkosten gleich dem Grenzerlös sind. Die Monopolpreisbildung führt zu einem statischen Wohlfahrtsverlust durch eine niedrigere Angebotsmenge und einen höheren Preis sowie zu einer Umverteilung von Konsumentenrente an die Produzenten, wenn man als Referenzzustand polypolistischen Wettbewerb unterstellt.

Die Prüfung und eventuelle Durchführung eines Staatseingriffs im natürlichen Monopol soll unterschiedliche Fehlentwicklungen verhindern:

- Die Ausbeutung der Nachfrager soll vermieden werden. Diese Gefahr erhöht sich, wenn ein Monopolist die Möglichkeit zu Preisdifferenzierungen besitzt – was in Folge der Digitalisierung für immer mehr Güter und Dienstleistungen technisch und ökonomisch möglich wird.
- Monopolgewinne sollen nicht genutzt werden, um auf wettbewerblichen Märkten zu „Dumpingpreisen“ anzubieten und so den Monopolbereich auf andere Märkte auszudehnen.
- Eine Fehlallokation auf den vorgelagerten Faktormärkten ist zu vermeiden, da der Monopo-

list im Vergleich zu einem wettbewerblichen Markt eine insgesamt niedrigere Menge anbietet und entsprechend weniger Ressourcen als Vorleistungen einsetzt.

- Ineffizienzen im monopolistischen Unternehmen sind ebenfalls zu befürchten. Denn eine weitere Folge einer vor Konkurrenz geschützten Monopolstellung besteht darin, dass die betriebs- und unternehmensinterne Allokation der Ressourcen häufig suboptimal bleibt, da der Monopolist weniger Anreize zu einer effizienten Leistungserstellung hat. Im Monopol fällt der äußere Druck zur Vermeidung von Ineffizienzen deutlich geringer aus als bei Wettbewerb.
- Eine Monopolstellung birgt ferner die Gefahr, dass die dynamischen Funktionen des Wettbewerbs (Anpassung an sich wandelnde Marktbedingungen und Förderung des technischen Fortschritts durch Innovationen) nur unzureichend erfüllt sind. Der Monopolist hat keinen ausreichenden Anreiz, in Forschungs- und Entwicklungsprojekte zu investieren, wenn sie eine Substitution bisheriger Produkte und Prozesse, die für den Erhalt des Monopols wesentlich sind, ermöglichen könnten.

Marktbestreitbarkeit

Ein natürliches Monopol führt nicht in allen Fällen zu Marktmacht und Missbrauchspotential. Kein Machtmissbrauch des natürlichen Monopolisten ist möglich, falls potentielle Konkurrenz vorhanden ist, d. h. falls ein Marktneuling durch seinen Aktionsparametereinsatz den etablierten Monopolisten verdrängen und alleiniger Anbieter im Monopolmarkt werden kann. Dann ist das Monopol bestreitbar („contestable“).

Wenn ein Monopolist weiß, dass potentielle weitere Anbieter nur geringe Zutrittsschranken überwinden müssen, um auf seinem Markt anbieten zu können, so wird er den Aktionsparametereinsatz verändern und u. a. einen niedrigeren Preis als den Monopolpreis verlangen. Je geringer die Marktzutrittsschranken sind und je stärker damit die potentielle Konkurrenz wirksam ist, desto eher wird der Preis schon vor einem Marktzutritt neuer Anbieter auf ein Niveau nahe den Durchschnittskosten gesenkt, um die potentielle Konkurrenz fernzuhalten. Neben verhaltensbedingten Marktzutrittsschranken – wie etwa einem eigenen Vertriebsnetz, Marketingmaßnahmen zur Stabilisierung von Kundenbindungen oder lang-jährigen Verträgen – lassen sich vier Arten struktureller Markteintrittsbarrieren unterscheiden: Institutionelle Marktzutrittsschranken, versunkene Kosten („sunk costs“), absolute Kostenvorteile und Kundenpräferenzvorteile. Vor etwaigen Staatseingriffen muss konkret geprüft werden, ob und welche Marktzutrittsschranken in welcher Höhe bestehen.

Schließlich stellt auch die Möglichkeit von Substitutionskonkurrenz (z.B. Mobilfunk statt Festnetztelefonie) eine Gefahr für eine marktbeherrschende Stellung dar. Je höher die Wahrscheinlichkeit des Auftretens von Produkt- und Prozessinnovationen ist, desto stärker ist

die disziplinierende Wirkung auf einen natürlichen Monopolisten. Deshalb muss ein hoher technischer Fortschritt auch aus wettbewerbspolitischen Gründen im Interesse der Wirtschaftspolitik liegen.

„Essential Facilities“

Eine Regulierung von Datenmärkten kann aus einem weiteren ökonomischen Grund in Betracht gezogen werden. Beispielsweise kann der Zugriff auf bestimmte Daten, über die ein großer oder mehrere Akteure verfügen, essentiell für die effektive Teilnahme von weiteren Unternehmen am Wettbewerb sein.

Das Konzept des regulierten Zugangs zu für den Wettbewerb wesentlichen Einrichtungen („essential facilities“) hat sich wettbewerbspolitisch in Infrastrukturmärkten mit erdgebundenen Leitungen, Netzen oder Schienenwegen, die nicht-bestreitbare natürliche Monopole darstellen, seit langem bewährt. Ob und wie Datenmärkte in vergleichbarer Form disaggregiert und reguliert werden müssen – oder auch nicht – ist noch Gegenstand der wissenschaftlichen und politischen Diskussion. Grundsätzlich deutet viel darauf hin, dass auch auf Datenmärkten wesentliche Einrichtungen existieren und einer Regulierung bedürfen könnten.

Zwei Beispiele:

- Im Fall der in vielen Staaten marktbeherrschenden Suchmaschine Google wird diskutiert, ob und inwieweit Wettbewerber einen Zugriff auf historische Suchdaten des Marktführers benötigen, um genauso gute Suchalgorithmen programmieren zu können.
- Damit digitale Mobilitätsplattformen errichtet werden können, die über ÖPNV-Fahrpläne, Mitfahrtdienste und aktuelle Verkehrslagen informieren und Buchungen ermöglichen, benötigen sie den Zugriff auf Daten von unterschiedlichen Mobilitätsanbietern wie Bus- und Bahnunternehmen und regionalen Verkehrsverbänden, auf Daten der öffentlichen Verkehrssüberwachung und evtl. auch – zumindest mittelbar – auf Mobilitätsdaten von Straßenverkehrsteilnehmern, um Staus berücksichtigen zu können.

Die beiden Beispiele zeigen, dass es prinzipiell denkbar sein kann, dass der Zugriff auf Daten, die ein Wettbewerber erhoben hat, für die Teilnahme Dritter am Wettbewerb essenziell sein kann, um Wettbewerb zu ermöglichen und damit Auswahlmöglichkeiten für Nutzer zu schaffen.

Schlussfolgerungen

Als Fazit ist festzuhalten, dass Gefahren für die Funktionsfähigkeit der wettbewerblichen Selbststeuerung von Märkten bei Vorliegen eines natürlichen Monopols und im Vergleich zur mindestoptimalen technischen Betriebsgröße geringen Marktnachfrage nur dann zu befürchten sind, wenn gleichzeitig – erstens – hohe Marktzutrittsschranken, insbesondere in Form

hoher versunkener Kosten, bestehen und somit eine geringe oder keine Bestreitbarkeit gegeben ist, und wenn sich – zweitens – kein relevanter technischer Fortschritt abzeichnet, der einen Substitutionswettbewerb auslösen könnte. Dann liegt ein staatlicher Regulierungsbedarf aus wettbewerbspolitischen Gründen vor.

Da auch auf Datenmärkten wesentliche Einrichtungen („essential facilities“) existieren, spricht grundsätzlich vieles dafür, eine Regulierung des Zugangs zu ihnen zu prüfen. Aufgrund der extrem hohen Innovationsdynamik auf den meisten Digitalmärkten sind aber viele marktbeherrschende Unternehmen, die gegenwärtig vor allem dank ihrer Technologieführerschaft ihre Marktstellung in Richtung natürliches Monopol entwickeln können, einer oftmals scharfen tatsächlichen Konkurrenz durch neue, innovative Unternehmen und ebenso einer potentiellen Substitutionskonkurrenz ausgesetzt. Es ist derzeit nicht davon auszugehen, dass es auf Digitalmärkten einen systematisch höheren Bedarf an wettbewerbspolitischen Staatseingriffen gibt als auf konventionellen Märkten.

Gleichwohl zeigt sich, dass einzelne Plattformen, wie z.B. bekannte soziale Netzwerke oder Online-Marktplätze, durchaus beträchtliche Marktmacht besitzen, die aufgrund erheblicher Markteintrittsbarrieren und starker direkter oder indirekter Netzeffekte, oft in Verbindung mit der fehlenden Möglichkeit zum Multihoming, möglicherweise nicht schnell erodieren wird. Auch im Fall von Suchmaschinen ist insbesondere von indirekten Netzeffekten auszugehen. Die Wettbewerbsbehörden in der EU müssen die Entwicklung auf einzelnen Märkten weiter intensiv beobachten und konsequent einschreiten, wenn verfestigt-vermachtete Strukturen auf Einzelmärkten entstehen.

Eine Kernaufgabe des Wettbewerbsrechts wird es gerade auf Plattformmärkten sein, zum Beispiel Exklusivitätsvereinbarungen sehr kritisch zu prüfen, wenn dadurch das Multihoming erschwert wird. Auch die Frage nach etwaigen Vorschriften zur Interoperabilität von Plattformen ist aus wettbewerbsrechtlicher Sicht naheliegend.

3 |

Datenschutz

Notwendigen Schutz gewähren, unlauteres Abzocken verhindern

Ausgangslage

Durch die Digitalisierung wird die Menge an zu verarbeitenden personenbezogenen Daten qualitativ und quantitativ stark zunehmen. Das Bundesarbeitsministerium sieht die Datenmengen, die in der digitalisierten Arbeitswelt zwangsläufig erzeugt werden, als große Herausforderung und wägt zwei Interessen ab. Zum einen die steigenden Datenverarbeitungsprozesse als Optimierungsvorteil und verbundenem ökonomischen Nutzen für die Unternehmen, zum anderen die von der Datenverarbeitung betroffenen Menschen, die einer immer stärkeren ganzheitlichen Datenanalyse unterzogen werden können. Denn Konsequenz von Big Data ist, dass große Mengen personenbezogener Daten aus unterschiedlichen Quellen gesammelt und mit zunehmender Verarbeitungsgeschwindigkeit zu neuen Analyse-Algorithmen verarbeitet werden.

Die Zulässigkeit der Datenverarbeitung orientiert sich unmittelbar daran, wem die Daten rechtlich zustehen. Hier sind sachbezogene und personenbezogene Daten zu unterscheiden. Das Eigentum an sachbezogenen Daten steht dem zu, dem die Sache zum Eigentum steht. Bei personenbezogenen Daten gibt es kein Eigentumsrecht, da Personen in niemandes Eigentum stehen. Hier gibt es nur Nutzungsrechte, die nach dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts durch das Persönlichkeitsrecht des Menschen begrenzt sind.

Das in Deutschland geltende Datenschutzrecht setzt sich aus der Datenschutzgrundverordnung der Europäischen Union und dem deutschen Bundesdatenschutzgesetz (neu) für die Regelung des Beschäftigtendatenschutzes zusammen. Was vom europäischen Gesetzgeber ursprünglich zum Schutz der Datenverarbeitung von sozialen Netzwerken angedacht war, ist in der Bundesrepublik als überbordender Beschäftigtendatenschutz zu Lasten der Unternehmen übrig geblieben. Der Eindruck verfestigt sich, dass Prozesse aus Schutz von Datenschutzverletzungen unterbleiben. Hinzu kommt, dass Abmahnvereine und einige Anwaltskanzleien das

rigide Datenschutz-recht ausnutzen, um im Internet auf den jeweiligen Seiten der Unternehmen Fehler zu suchen, um mit Abmahnungen Einnahmen zu generieren.

In der Praxis entstehen für die Unternehmen zu dem erhebliche finanzielle und administrative Aufwände, die Vorgaben des Datenschutzes richtig zu erfüllen. Dies vor allem durch die Erstellung umfangreicher Verzeichnisse und Pflicht, alle Personen darüber zu informieren, welche Daten von Ihnen verarbeitet werden, zu welchem Zweck dies geschieht, wann die Daten gelöscht werden und ob eventuell Dritte in die Daten Einsicht erhalten.

Ziele

Der vom europäischen und deutschen Gesetzgeber bezweckte Schutz personenbezogener Daten ist im Ergebnis in der praktischen Anwendung deutlich über das beabsichtigte Ziel hinausgeschossen. Der EU-Gesetzgeber und der Bundesgesetzgeber müssen der Wirtschaft durch Reduzierung der inhaltlichen Vorgaben und Abschaffung der drastischen Sanktionen ein praktikables Datenschutzrecht zur Verfügung stellen.

Handlungsempfehlungen

Zulässigkeit der Datenverarbeitung gegen einseitige Belastung stärken

Das Datenschutzrecht ist im Ergebnis als Abwägungsprozess zu verstehen. Die Brisanz ergibt sich daraus, dass sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht immer größere Datenmengen genutzt werden. Hinzu kommt die Möglichkeit, die Daten nicht nur für den ursprünglichen Zweck zu nutzen, sondern vielmehr durch Bildung von Algorithmen die Daten immer neuen und erweiterten Zielsetzungen zuführen zu können. Zielsetzung eines sinnvollen individuellen Datenschutzes kann es nicht sein, die Datennutzung zu erschweren oder zu verhindern, vielmehr sind intelligente Lösungsansätze gefragt, wie die Datennutzung möglich bleibt, dies bei gleichzeitiger Erfüllung der Schutzinteressen der von der Datenverarbeitung betroffenen Personen. Der richtige Weg ist es, die Datenverarbeitung nicht zu verhindern, sondern den betroffenen Personen durch Information über den Inhalt und die Dauer der Speicherung kundzutun, was mit deren personenbezogenen Daten geschieht. Aus diesem Grund werden der europäische Gesetzgeber und die Bundesregierung aufgefordert, das Datenschutzrecht so zu novellieren, dass weniger auf die Legitimation, sondern mehr auf die Transparenz der Datenverarbeitung geschaut wird. Denkbar ist eine Regelung, die inhaltlich vorsieht, dass bei Erstellung eines rechtswirksamen Verzeichnisses eine ausreichende Legitimation für die Datenverarbeitung gegeben ist. Sind Inhalt und Ziele fest umrissen und damit die Gefahr für den von der Datenverarbeitung Betroffenen verringert, kann der Zweck der Datenverarbeitung den Schutz des Persönlichkeitsrechts überwiegen.

Dem unsäglichen Abmahnverhalten Einhalt gebieten

Das Datenschutzrecht verschafft betriebsinternen die Legitimation und die Transparenz der Datenverarbeitung gegenüber der betroffenen Person. Der betriebsexterne Bezug ergibt sich aus der notwendigen Datenschutzerklärung im Internet, also auf der eigenen Homepage, in der das Unternehmen den Umgang mit den personenbezogenen Daten näher erläutert.

Gerade diese Datenschutzerklärungen sind in der Vergangenheit vielfach von sogenannten Abmahnvereinen oder von auf Abmahnung spezialisierten Rechtsanwälten zum Anlass genommen worden, formal Fehler zu suchen und so eine Mahngebühr zu erzielen. Die Bundesregierung wird aufgefordert, einen Rechtsrahmen zu schaffen, der dies unterbindet. Denn bei einer eventuell fehlerhaften Datenschutzerklärung auf der Homepage liegt kein unmittelbarer Datenverstoß zu Lasten einer konkreten Person vor, sondern lediglich ein Formalfehler. Dieser ist zwar zu korrigieren, darf jedoch nicht zu einer Strafzahlung über Abmahnverfahren führen.

4 |

Arbeitsort

Keine starren Grenzen der Arbeit im und außerhalb des Betriebes

Ausgangslage

Die Digitalisierung erfasst alle Bereiche der Arbeit, auch die des Arbeitsortes. Die Nutzung von Laptops, mobilen Telefonen, W-LAN und VPN-Verbindungen ermöglichen die Wahl eines alternativen Arbeitsortes außerhalb des klassischen Arbeitsplatzes. Für die betriebliche Praxis bedeutet dies, dass es immer Arbeitnehmer geben wird, die ortsgebunden im Betrieb ihre Arbeitspflicht erbringen müssen (Montage- und Schichtarbeit im Betrieb), daneben aber die Anzahl derer größer wird, bei der die arbeitsvertraglich geschuldeten Inhalte es nicht zwingend voraussetzen, die Arbeitsleistung im Büro zu erbringen.

Während mobiles Arbeiten gänzlich ortsungebunden ist, gleichsam im Café oder auf der Parkbank in einem Waldstück erfolgen kann, findet Telearbeit grundsätzlich im Wohnbereich des Arbeitnehmers statt. Zu unterscheiden ist die ausschließliche Telearbeit, bei der immer von Zuhause gearbeitet wird, von der alternierenden Telearbeit, bei der je nach vertraglicher Ausgestaltung die Arbeit im Betrieb und von Zuhause zu leisten ist.

Die Entscheidung eines Unternehmens darüber, ob Mitarbeiter ihre Arbeitspflicht auch außerhalb des Betriebes erbringen dürfen, ist von dem Grundrecht des freien Unternehmertums gedeckt. Grundsätzlich besteht das Recht zugunsten der Arbeitgeber, mobile Arbeit oder Telearbeit abzulehnen. Denn Telearbeit und mobiles Arbeiten steigern die Risiken für die Unternehmen. Der Austausch von Daten zwischen dem mobilen Ort bzw. dem heimischen Büro und dem Betrieb kann Cyberattacken ausgesetzt sein. Für die Unternehmen ist es schwierig, dafür ausreichende Sicherheitsvorkehrungen zu treffen. Zudem ist der Arbeitsschutz bei der Erbringung von Arbeitsleistungen außerhalb des Betriebes zu berücksichtigen.

In vielen Fällen kommen die Unternehmen den Wünschen der Mitarbeiter entgegen, Vereinbarungen werden dahingehend getroffen, dass die Arbeitnehmer zumindest partiell ihre Arbeitsleitung nicht mehr im Betrieb erbringen müssen. Der digitale Wandel fördert diese Möglichkeiten. Dies bedeutet, gerade in Fällen, wo nicht zwingend im Betrieb gearbeitet werden muss, können künftig unter Nutzung digitaler Kommunikationsmittel den Wünschen der Arbeitnehmer, mobil zu arbeiten, entsprochen werden. Hier müssen Vereinbarungslösungen getroffen werden.

Ziele

Die Einbindung in den globalen Wettbewerb erfordert es, die Notwendigkeit, im Betrieb zu arbeiten, und die neuen flexiblen Arbeitsformen unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Arbeitnehmer und der betrieblichen Erfordernisse miteinander in Einklang bringen. An dieser Stelle müssen bessere gesetzliche Rahmenbedingungen u. a. bzgl. der Arbeitszeit und des Arbeitsschutzes geschaffen werden, um die digitale Modernisierung der Betriebe zu unterstützen. Es gilt auch den Gestaltungsrahmen für mehr Flexibilität der Sozialpartner zu erweitern. Zusätzliche Rechtsansprüche zugunsten der Arbeitnehmer sind hingegen abzulehnen.

Handlungsempfehlungen

Ein Rechtsanspruch auf mobiles Arbeiten ist abzulehnen

Zu Recht sieht das Gesetz vor, dass der Arbeitgeber den Ort bestimmt, in dem der Arbeitnehmer seine Arbeitsleistung zu erbringen hat. Dabei sind grundsätzlich betriebliche Möglichkeiten und persönlichen Wünsche von Mitarbeitern zu berücksichtigen. Die Entkopplung von Arbeit und Betrieb sind aufgrund der Digitalisierung erst möglich geworden und haben die Unternehmen in die Lage versetzt, Wünsche von Arbeitnehmern nach mobilem Arbeiten zu erfüllen. Aus diesem Grund sollten allein freiwillige Absprachen zwischen den Unternehmen, den Betriebsräten und den Mitarbeitern über einen vom Betrieb abweichenden Arbeitsort entscheiden. Ein Rechtsanspruch des Arbeitnehmers auf mobiles Arbeiten ist hingegen abzulehnen.

Ein Rechtsanspruch auf Telearbeit ist abzulehnen

Auch die Möglichkeit, seine Arbeitsleistung daheim zu erbringen, kann nur einvernehmlich zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber vereinbart werden. Dies gilt insbesondere für die ausschließliche Telearbeit, da eine längerfristige Entfernung vom Betrieb die Gefahr beinhaltet, dass der Arbeitnehmer den Kontakt zum Betrieb und insbesondere zu seinen Kollegen verliert. Aus diesem Grund muss die Möglichkeit bestehen, die Telearbeit jederzeit nach einer angemessenen Ankündigungsfrist einseitig vom Arbeitgeber beenden zu lassen. Auch die Notwendigkeit, sich mit Kollegen im Rahmen von Meetings auszutauschen, spricht häufig gegen die Zulässigkeit der ausschließlichen Telearbeit oder der mobilen Arbeit. Zwar ist auch

die Unterredung durch Videokonferenzen möglich, es fehlt jedoch am persönlichen Kontakt, der für den Erfolg vieler Meetings unerlässliche Voraussetzung ist. Daher ist ein Rechtsanspruch des Arbeitnehmers auf Erbringung der Arbeitsleistung in ausschließlicher Telearbeit abzulehnen.

Der Datenschutz darf Telearbeit und mobile Arbeit nicht behindern

Mobiles Arbeiten und Telearbeit sind schon aufgrund der Trennung von Arbeitsplatz und Betrieb mit einem erhöhten Datenaustausch verbunden. Aus diesem Grund ist ein praktikables Datenschutzrecht zu fordern, das einerseits den Persönlichkeitsschutz des Arbeitnehmers, andererseits aber auch die Sicherungsinteressen des Unternehmens berücksichtigt. Eine Kontrolle des Datenverkehrs und damit auch der Leistung des Arbeitnehmers muss möglich sein.

Der Arbeitsschutz muss bei Telearbeit und mobile Arbeit praktikabel sein

Über die Zulässigkeit der Arbeit außerhalb des Betriebes muss der Arbeitgeber entscheiden dürfen. Lässt der Arbeitgeber mobiles Arbeiten oder Telearbeit zu, müssen praktikable Formen des Arbeitsschutzes gefordert werden. Gleiches gilt für den Datenschutz. Die Erfüllung des Arbeitnehmerwunsches, von unterwegs oder daheim zu arbeiten, darf nicht zu einer unverhältnismäßigen Sicherheits-, Kosten- und Verwaltungsbelastung der Unternehmen führen.

5 |

Arbeitszeit

Arbeitszeitgesetz: Digitalisierung braucht flexibles Arbeiten

Ausgangslage

Im Zuge der Digitalisierung werden die digitalen Komponenten einen steigenden Anteil an der Wertschöpfungskette auch von Unternehmen mit stationären Produktions- und Lagerstätten ausmachen. Damit steigen gleichsam von selbst die Anforderungen an Standortflexibilität und die Möglichkeit, in kürzester Zeit digitale Prozesse und Handlungen räumlich zu verlagern. Digitale Bereiche wie Softwareentwicklung, Logistik und andere EDV-basierte Aufgaben können sukzessive und bei entsprechender Vorbereitung auch kurzfristig auf andere Unternehmen innerhalb und außerhalb des eigenen Bereiches übertragen werden.

Nicht nur die betriebsspezifischen Prozesse werden sich ändern, auch die von den Arbeitnehmern benutzten Arbeitsmittel werden dazu führen, dass herkömmliche Arbeitsformen sich schnell überholen können. Denn der immer stärkere Einsatz von digitalen Informations- und Kommunikationstechnologien im Arbeitsleben wird es ermöglichen, dass Arbeitnehmer insbesondere mit dem Einsatz mobiler Endgeräte zu jeder beliebigen Zeit ihre Arbeit erbringen können.

Das Arbeitsrecht steht in diesem Kontext vor Herausforderungen. Die Entscheidung eines Unternehmens darüber, was intern und was extern entwickelt und hergestellt wird, ist eine autonome unternehmerische Entscheidung und wird sich in zeitlich immer schnelleren Abläufen realisieren. Die Möglichkeit rechtzeitigen Agierens betrifft damit nicht nur die entsprechenden mit dem Betriebsrat abzustimmenden Betriebsänderungen. Auch die Mobilität und Flexibilität der Arbeitnehmer wird sich anpassen müssen. Zwei Voraussetzungen müssen erfüllt sein: Zum einen die zeitliche und räumliche Mobilität der Arbeitnehmer, zum anderen die Flexibilität unterstützende Vorgaben im Arbeitszeitgesetz. Denn die größte Flexibilität der Arbeitnehmer nützt nichts, wenn der bestehende Rechtsrahmen die Flexibilität verhindert.

Ziele

Die Einbindung in den globalen Wettbewerb erfordert es, das Arbeitszeitgesetz an die Änderungen der digitalen Arbeitswelt anzupassen, damit z.B. eine zeitunabhängige Fernwartung von Daten erfolgen kann. Dazu muss der Bundesgesetzgeber im Arbeitszeitgesetz die Wochenbetrachtung zulassen; der europäische Gesetzgeber die Arbeitszeitrichtlinie dahingehend ändern, dass den Mitgliedstaaten die Regelung der Ruhezeiten zwischen zwei Arbeitseinsätzen möglich ist. Das eröffnet auch den Sozialpartnern einen großen Gestaltungsrahmen für eine passgenaue Flexibilität.

Handlungsempfehlungen

Angeleichung des Arbeitszeitgesetzes an europäische Vorgaben

Das Arbeitszeitgesetz enthält keine ausdrückliche Regelung im Hinblick auf die höchstzulässige Wochenarbeitszeit. Lediglich aus der Regelung zur werktäglichen Höchstarbeitszeit ergibt sich in Bezug auf die Wochenbetrachtung (bei fünf Arbeitstagen) eine mögliche Arbeitszeit von täglich acht Stunden, also 40 Stunden pro Woche. Diese kann unter bestimmten Voraussetzungen auf werktäglich zehn, folglich in der Woche also auf 50 Stunden erhöht werden. Entsprechend den EU-Vorgaben in der Arbeitszeitrichtlinie sollte der Bundestag das Arbeitszeitgesetz dahingehend ändern, dass nicht mehr der Arbeitstag den Maßstab der Betrachtung bildet, sondern eine wöchentliche Höchstarbeitszeit festgelegt wird. Dies bedeutet für die Arbeitnehmer, sie könnten in Absprache mit dem Arbeitgeber ihre Wochenarbeitszeit auf drei oder vier Tage verteilen.

Variable Gestaltung der Ruhezeit zwischen zwei Arbeitseinsätzen

Die im Arbeitszeitgesetz vorgesehene Ruhezeit zwischen zwei Arbeitseinsätzen von elf Stunden muss der Bundestag verkürzen, nachdem die Arbeitszeitrichtlinie vom europäischen Gesetzgeber insoweit gelockert ist. Da Inhalt und Ausmaß des jeweiligen Arbeitseinsatzes stark variieren kann, ist eine für alle Fälle verbindliche Pause von elf Stunden nicht mehr zeitgemäß. Aus diesem Grund sollten die EU die Richtlinie zur Arbeitszeit und der Bundestag das Arbeitszeitgesetz so ändern, dass der Zeitraum der Unterbrechung zwischen zwei Arbeitseinsätzen auf neun Stunden verkürzt wird und variabel gestaltet werden kann.

Definition von Arbeit, die die Ruhezeit nicht unterbricht

Das Arbeitszeitgesetz differenziert nicht zwischen der Arbeit im Betrieb und möglichen Arbeiten mittels Datenverarbeitungsanlagen, die der Arbeitnehmer von zu Hause erbringen kann. Es ist möglich, dass Arbeitnehmer nach Feierabend zu Hause noch mittels Mobiltelefon beruflich telefonieren oder mit Tablet-PCs E-Mails beantworten. Die Politik muss im Arbeitszeitgesetz eine ausdrückliche Regelung dafür schaffen, dass kurzfristige Arbeitseinsätze im

privaten Umfeld nicht als Arbeitseinsätze zu bewerten sind, die gleich wiederum eine elfstündige Ruhezeit auslösen. Auch insoweit ist die gesetzliche Grundlage in der Arbeitszeitrichtlinie zu legen.

Streichung der Verantwortlichkeit des Arbeitgebers für die Arbeitszeit

Nach geltendem Recht ist ausschließlich der Arbeitgeber für die Einhaltung der Arbeitszeit von Arbeitnehmern verantwortlich. Er muss die geleistete Arbeitszeit kontrollieren und die Einhaltung des Arbeitszeitgesetzes notfalls auch nachweisen. Das Arbeitszeit- und das Betriebsverfassungsrecht verpflichten den Arbeitgeber, die vom Arbeitnehmer geleistete Arbeitszeit zu dokumentieren. Diese Pflichten stehen der Möglichkeit von Arbeitnehmern, selbstbestimmt und damit flexibel zu arbeiten, entgegen. Der Gesetzgeber muss daher im Arbeitszeitgesetz ausdrücklich verankern, dass der Arbeitnehmer selbst durch eigene Aufschreibung für die Einhaltung des Arbeitszeitgesetzes (zumindest mit-)verantwortlich ist und dass es im Betriebsverfassungsrecht dem Arbeitgeber möglich ist, seine Pflichten gegenüber dem Betriebsrat dadurch zu erfüllen, dass er die vom Arbeitnehmer gefertigten Aufzeichnungen lediglich an diesen weiterleitet.

6 |

Arbeitsschutz

Digitalisierungsprozesse im Arbeitsschutz fördern, Bürokratie bei freiwilliger, betrieblicher Gesundheitsförderung abbauen

Ausgangslage

Digitalisierungsprozesse sind nicht nur ein Faktor für die Unternehmen, um im harten Wettbewerb mitzuhalten, sie verändern die Arbeitswelt grundlegend. Diese wird immer automatisierter, flexibler, vernetzter und internationaler. Neue Technologien schaffen Freiräume, erweitern Arbeitsräume und bieten Unternehmen und Beschäftigten zahlreiche Chancen, die Arbeit zu erleichtern. Digitalisierungsprozesse bieten zudem zahlreiche Möglichkeiten für die Gestaltung gesunder Arbeit. Die Arbeit mit mobilen End-geräten oder digitalen Assistenzsystemen entlastet und schafft eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Hierdurch digitalisierte Arbeitsprozesse können räumliche und zeitliche Hürden überwinden, indem lange Anfahrtszeiten entfallen und Unterbrechungen der Arbeit unproblematisch möglich werden. Körperliche Schwerarbeit wird durch Roboter übernommen, Roboter und Beschäftigte arbeiten beispielsweise immer enger zusammen.

Ziele

Die Veränderungen der Arbeitswelt aufgrund der vielfältigen Digitalisierungsprozesse müssen im Rahmen des Arbeitsschutzes und auch der freiwilligen Gesundheitsförderung positiv genutzt werden. Rahmen- und Finanzierungsbedingungen müssen hierfür durch den Bundesgesetzgeber mit Unterstützung der hessischen Landesregierung geschaffen und bürokratische Hürden abgeschafft werden.

Handlungsempfehlungen

Keine Zertifizierungspflicht für freiwillige, betriebliche Gesundheitsförderung

Gesundheitsförderung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, bei der sich eine Vielzahl von Unternehmen mit freiwilligen Maßnahmen engagiert. Die durch die Bundesregierung eingebrachte Verschärfung der Voraussetzungen für die steuerliche Förderung von Maßnahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung bremst dieses Engagement aus und muss daher dringend wieder abgeschafft werden. Die Änderung von § 3 Nr. 34 EStG im Jahressteuergesetz 2018 ("Gesetz zur Vermeidung von Umsatzsteuerausfällen beim Handel mit Waren im Internet und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften") führt dazu, dass arbeitgeberfinanzierte verhaltenspräventive Maßnahmen zur betrieblichen Gesundheitsförderung durch die Krankenkassen zertifiziert werden müssen, um für eine Steuerbefreiung in Frage zu kommen.

Solche freiwilligen Maßnahmen kommen beispielsweise als Unterstützung im Rahmen von digitalen Umstrukturierungsprozessen in Frage. Ein Beispiel hierfür wäre ein Kurs für Zeit- und Selbstmanagement, um beispielsweise Handlungskompetenzen der Arbeitnehmer insbesondere bei mobiler Arbeit zu erhöhen. Die Einführung der Zertifizierungspflicht als Voraussetzung für die Steuerbefreiung schafft wieder unnötige, bürokratische Hürden für die Arbeitgeber, die sich entschließen, solche freiwilligen verhaltenspräventiven Maßnahmen durchzuführen. Wir erwarten von der hessischen Landesregierung, dass sie sich insbesondere beim Bundesfinanzministerium und dem Bundesgesundheitsministerium (BMG) u. a. dafür einsetzt, dass die Zertifizierungspflicht wieder gestrichen wird.

Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte für den Arbeitsschutz 4.0 fit machen

Betriebliche Arbeitsschutzakteure, also Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte, müssen die Arbeitgeber bei der Erfüllung ihrer Arbeitsschutzpflichten kompetent unterstützen. Auch deren Handlungsbedingungen ändern sich durch die Veränderungen, die die Digitalisierungsprozesse im Unternehmen bewirken. Daher muss die Ausbildung der Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte daran angepasst und modernisiert werden, ohne jedoch die Ausbildung zu verkomplizieren. Der Betriebsärztemangel erfordert nämlich zugleich eine unkomplizierte und erleichterte Durchführung der Ausbildung. Auch hierbei kann der Einsatz digitaler Technologien Abhilfe schaffen. Wir erwarten von der hessischen Landesregierung, dass sie sich über den Bundesrat für eine entsprechende Modernisierung des aus dem Jahr 1973 stammenden Arbeitssicherheitsgesetzes einbringt.

7 |

Betriebliche Mitbestimmung

Starre Mitbestimmungsrechte hindern schnelle digitale Abläufe

Ausgangslage

Die Digitalisierung erfasst alle Bereiche der Arbeit, auch die betriebliche Mitbestimmung nach dem Betriebsverfassungsgesetz. Dies betrifft alle Bereiche, insbesondere aber die personenbezogenen Daten von Beschäftigten. Das Verhalten im Betrieb wird immer offener, die dabei benutzten Daten nehmen in Qualität und Quantität zu.

Die zunehmende Digitalisierung hat für die Betriebsräte zwei Facetten. Zum einen eine gremieninterne, da auch die Prozesse und Abläufe der Betriebsratsarbeit digitalisiert werden (z. B. Videokonferenzen der Betriebsräte, Durchführung einer elektronischen Betriebsratswahl). Eine weitere, für die Unternehmen bedeutendere Facette, stellt jedoch die Mitwirkungsrechte des Betriebsrats im betrieblichen Alltag dar.

Die Digitalisierung der Arbeitsabläufe begründet zwingende Mitbestimmungsrechte zu Gunsten der Betriebsräte im Rahmen der Arbeitnehmerüberwachung durch technische Einrichtungen. Dies macht die Zustimmung der Betriebsräte, die unter Umständen nur über die Einigungsstelle zu erzielen ist, zwingend notwendig. Eine Kooperation zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat und weniger der starre Blick auf das Gesetz sind zur Implementierung der Digitalisierungsprozesse dringend notwendig. Eine auf Erhalt des Status Quo ausgerichtete Haltung von Betriebsräten wäre der falsche Weg.

Ziele

Das Betriebsverfassungsrecht im richtig verstandenen Sinne bringt einen angemessenen Ausgleich zwischen den Arbeitgeberinteressen und dem notwendigen Schutz der Mitarbeiter, die in autonomen Arbeitsgruppen tätig sind. Aus diesem Grund sieht das Gesetz vor, dass der Be-

etriebsrat in der Lage sein muss, jede arbeitnehmerbezogene Handlung des Arbeitgebers auf Wahrung der Persönlichkeitsrechte des Arbeitnehmers zu überprüfen. An dieser Stelle ist die zunehmende Digitalisierung der Produktionsprozesse so zu gestalten, dass es durch das Veto des Betriebsrats nicht zu zeitlichen Verzögerungen kommt.

Handlungsempfehlungen

Reduzierung der Mitbestimmung auf den gesetzlichen Wortlaut

Zu Recht bestimmt das Betriebsverfassungsrecht den Schutz von Arbeitnehmern, die bei der Verwendung von Datenverarbeitungsanlagen dadurch in ihrem Persönlichkeitsrecht betroffen sind, dass der Arbeitgeber ihr Verhalten im Betrieb und/oder ihre Leistung genau messen kann. Da vielfach Arbeitnehmer nicht in der Lage sind, für sich selbst Schutz zu erwirken, ist an dieser Stelle dem Betriebsrat der kollektivrechtliche Schutz der Belegschaft zuteil geworden. Der notwendige Schutz subjektiver Arbeitnehmerinteressen ist eine Seite des betrieblichen Prozesses, die andere Seite ist die Effizienz und Fortschrittlichkeit arbeitgeberseitigen Handelns. Dazu gehört auch die Nutzung der Digitalisierung als Evolutionsprozess im Betrieb. Dieser darf nicht durch historisch bedingte Betriebsratsrechte konterkariert werden. Die Mitbestimmung des Betriebsrats bei der Verwendung technischer Einrichtungen durch den Arbeitgeber darf daher nur dann bestehen, wenn der Arbeitgeber beabsichtigt, die Kontrolle des Arbeitnehmers durchzuführen. Die Rechtsprechung sieht dies entgegen des Wortlauts der Norm anders und bejaht bereits dann die Mitbestimmung des Betriebsrats, wenn die technische Einrichtung in der Lage ist, die Leistung oder Anwesenheit des Arbeitnehmers zu messen. Der Mitbestimmungsstatbestand des § 87 Abs. 1 Ziffer 6 BetrVG ist daher so zu konkretisieren, dass es auf die „Absicht der Kontrolle“ ankommen muss, in allen anderen Fällen reicht es aus, wenn der Arbeitgeber den Betriebsrat über den Einsatz der Datenverarbeitungsanlage informiert. Dies kann dadurch geschehen, dass der Betriebsrat in die Anschaffung einbezogen wird.

Zulässigkeit vorläufiger Maßnahmen bei Streit über Tatsachen

Die Digitalisierung fordert eine schnellere Streitschlichtung zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber. Stehen Tatsachen in Streit, sieht das Gesetz die Einschaltung einer Einigungsstelle vor, die für beide Parteien verbindlich entscheidet. Dieser Weg ist lang und kostenintensiv. Dies gilt gerade in Fällen, wenn erst durch das Arbeitsgericht die streitentscheidende Einigungsstelle eingesetzt werden muss. Das Betriebsverfassungsrecht ist daher so ändern, dass es dem Unternehmen gestattet wird, im Wege einer vorläufigen Maßnahme die beabsichtigte unternehmerische Handlung durchzusetzen. Dies – notfalls – dies bei gleichzeitiger Anrufung der Einigungsstelle.

Zulässigkeit vorläufiger Maßnahmen bei Streit über Rechtsfragen

Stehen Rechtsfragen zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber in Streit, entscheidet das Arbeitsgericht. Auch in diesen Fällen muss aus den Gründen und mit den Folgen, die zuvor genannt sind, das der Arbeitgeber vorläufig die beabsichtigte Handlung durchsetzen kann.

8 | Schule

Digitale Schule: Akteure motivieren, Hemmnisse beseitigen

Ausgangslage

Die hessischen Schulen erwarten eine zügige Umsetzung des Digitalpaktes mit dem Bund und des im Koalitionsvertrag angekündigten hessischen Paktes mit den kommunalen Schulträgern. Bislang erfolgt Digitalisierung im Unterricht mehr durch schul-individuelle Lösungen denn als übergreifendes Querschnittsthema.

Zahlreiche Lehrkräfte und Schulleitungen haben die vielfältigen Chancen digitaler Lernmittel und unterstützender Methoden erkannt und Erfahrungen mit neuen pädagogisch-didaktischen Möglichkeiten gemacht. Gleichzeitig gibt es noch technische Grenzen und Probleme, beispielsweise durch fehlende Breitbandanbindung und IT-Support oder unzureichenden WLAN-Empfang. Hinzu kommen fehlende technische Ausstattungen mit mobilen Endgeräten für die Schüler.

In der Lehrerschaft zeigen sich noch unterschiedliche Einschätzungen zur Digitalisierung hessischer Schulen, auch in der Bereitschaft zum Einsatz digitaler Instrumente, Methoden und didaktischer Mittel. Schulleitungen fehlen oft Mittel und Durchsetzungskraft, um die Schulgemeinde für eine konsequente Digitalisierung zu gewinnen.

Gemein ist den Schulen in ihren unterschiedlichen Digitalisierungsbestrebungen eine fehlende Professionalisierung der Betreuung und Wartung ihrer digitalen Infrastruktur durch kompetente Dienstleister oder verfügbares Fachpersonal. Bislang wird das Funktionieren digitaler Technik vorwiegend durch das Engagement interessierter und unterschiedlich versierter Lehrkräfte gewährleistet. Hierbei sind die Grenzen solcher Inhouse-Lösungen erreicht.

Ziele

Schulabgänger müssen mit dem Kompetenzerwerb für den digitalen Wandel in der Arbeits- und Lebenswelt frühzeitig während der Schulzeit, spätestens in der weiterführenden Schule beginnen. Voraussetzung ist eine umfassende Ausstattung der Schulen und Schüler mit einer auch zukunftsfähigen technischen Infrastruktur plus Wartung.

Genauso wichtig ist es, die digitale Kompetenz der Schüler zu fördern. Dabei gilt es das Technik- und Informatikverständnis zu fördern. Schüler sollten ein Verständnis für Programmierung, für Algorithmen und deren Modelle mitbringen, wenn sie die Schule verlassen. Darüber hinaus sollten sie Chancen und Risiken kennenlernen, die die zunehmende Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft auch für den einzelnen mit sich bringt.

Digitale Kompetenzen sind auch bei den Lehrenden zu fördern. Die Lehrkräfteaus- und -fortbildung muss hinsichtlich digitaler Didaktik und Methodik über alle Schularten hinweg grundlegend aufgebaut werden. Gleichzeitig ist eine aufgeschlossene Haltung der Lehrkräfte zu fördern, um damit auch die gesamte und zeitgerechte Persönlichkeitsentwicklung der Schüler zu unterstützen.

Handlungsempfehlungen

Kooperation mit den Schulträgern

Das Land Hessen sollte im Rahmen des Digitalpaktes die kommunalen Schulträger frühzeitig einbeziehen und für eine rasche, systematische und qualitative Umsetzung mit fachkundigem Personal, insbesondere auch für die IT-Dienstleistungen, sorgen.

Vorhandene Erfahrungen und Kompetenzen nutzen

Über einzelne Projekterfahrungen von Tablet-Klassen bis hin zu Open Educational Resources, Clouds und MOOCs (Massive Open Online Courses) in neuen pädagogischen Konzepten haben einzelne Lehrkräfte und ganze Teams bemerkenswerte Kompetenzen entwickelt. Sie sollten ebenso wie die Schüler als Kunden in die Gesamtstrategie des Landes mit einbezogen werden.

Für neue pädagogische Konzepte in der Schulgemeinde werben

Mit erweiterten didaktischen Möglichkeiten kann eine neue und moderne Form von Schule entstehen. Sie bereitet die Schüler auf das (Arbeits-)Leben vor und vermeidet Abbrüche. Sie lässt aber auch zu, Schule neu und vom einzelnen Schüler her zu denken. Schulverwaltung sollte hierfür mit bereits qualifizierten Lehrkräften werben.

Lehrkräfte mitnehmen

Lehrkräfte sollten durch vielfältige Aus- und Fortbildungsangebote unterstützt werden. Der Wandel benötigt primär eine positive Gesamteinstellung. Dazu gehören auch Themen wie Datenschutz und potentielle Gefahren.

Bewährte und neue Ressourcen nutzen

Für eine gelingende digitale Transformation sollten an den hessischen Schulen bewährte und neue Ressourcen, wie z.B. die vom Hasso-Plattner-Institut entwickelte Schul-Cloud, genutzt werden.

Digitalisierung als Chance und Mittel zum Zweck begreifen

Die Digitalisierung sollte als Offensive an den hessischen Schulen nicht als Selbstzweck, sondern als vielversprechende Ergänzung motivationalen Lernens verstanden werden. Das beruhigt und versachlicht die Herausforderungen.

Inhalte digitaler Schulbildung als bundesweite Rahmenstandards festlegen

Angesichts der Schulhoheit von 16 Bundesländern sollte sich die Kultusministerkonferenz darauf verständigen, neben dem Fokus des Unterrichtens mit digitalen Medien auch die zentralen Inhalte digitaler Bildung in den Lehrplänen derzelfächer und für den fächerverbindenden wie auch -übergreifenden Unterricht festzulegen.

9 |

Studium und Forschung

Gemeinsamer Hochschulrahmen mit spezifischen Profilen

Ausgangslage

Studium und Forschung haben zentrale Schnittmengen mit Unternehmen, etwa durch die Nachwuchssicherung oder den Technologie- und Wissenstransfer. Damit hat die Digitalisierung von Hochschulen und Forschungseinrichtungen auch direkte Auswirkungen auf Wirtschaft bzw. Unternehmen.

Die Digitalisierung betrifft an den Hochschulen vor allem die Bereiche Lehre, Forschung und Verwaltung auf allen Ebenen. Grundlage für die weitere Entwicklung ist das Positionspapier „Die Zukunft der wissenschaftlichen Infrastruktur in Hessen bis 2020“ als Teil der Landeshochschulentwicklungsplanung (LHEP).

Die Optionen, die sich durch die Digitalisierung und ihre Instrumente für den Sektor Studium ergeben, beispielsweise durch MOOCs (Massive Open Online Courses), Open Educational Resources, Virtual Library, eLearning-Plattformen und Open Source Software, sind vielfältig, aber in Intensität und vernetzter Struktur noch zu stark hochschulspezifisch. Vergleichbares gilt trotz bestimmter Förderlinien des Landes auch für die Forschungsthemen und Forschungsschwerpunkte der Digitalisierung.

Fast alle hessischen Hochschulen verfolgen bereits digitale Ansätze, allerdings mit unterschiedlichen Strategien und Schwerpunkten für die Auswahl und Umsetzung. Insgesamt gibt es aber noch keine gemeinsame und umfassende Digitalisierungsstrategie des Landes mit allen Hochschulen. Dabei geht es um gemeinsame Standards und Konzepte der Implementierung, aber auch um Freiräume für Autonomie, Wettbewerb und Profilbildung, die als Ganzes den Hochschulstandort stärken.

Ziele

Die Digitalisierungspolitik für den Bereich Studium und Wissenschaft setzt gemeinsame und übergeordnete Verständigungen zu zentralen Feldern voraus. Dazu gehören die Infrastruktur der Basis-IT, der Betrieb und Support, die Datensicherheit und der Datenschutz, Lernkonzepte und Inhalte sowie die Aus- und Weiterbildung des wissenschaftlichen Personals. Land und Hochschulen sollten sich in einem gemeinsamen Digitalpakt vor allem auf den Aufbau gemeinsamer Plattformen und neue Forschungsthemen verständigen. Dazu gehören auch Modellprojekte in der Zusammenarbeit als Wissens- und Forschungstransfer mit der Wirtschaft, wie z. B. die Einrichtung von digitalen Musterfabriken.

Hochschulen können Unternehmen bei der Weiterentwicklung digitaler und intelligenter Produkte oder durch Optimierung und Vernetzung von Prozessen unterstützen. Dieser Ansatz würde es umgekehrt erleichtern, die hessische Hochschulforschungslandschaft als potenziellen Anbieter für spezielle in den Unternehmen bestehende Qualifizierungsbedarfe auszubauen und damit einen Beitrag zur Fachkräftesicherung zu leisten.

Handlungsempfehlungen

Digitalpakt Hochschulen schnüren

Hessen braucht für alle Aufgabenfelder der Hochschulen eine Digitalstrategie. Die Landesregierung sollte gemeinsam mit den Hochschulen einen Digitalpakt erarbeiten und die Umsetzung in den neuen hessischen Hochschulpakt 2021–2025 aufnehmen. Begleitend müssen digitale Infrastruktur, Lernformen und Forschungsthemen stärker als bisher in die Zielvereinbarungen des Landes mit den Hochschulen einfließen.

Digitalisierung erfordert MINT

In den MINT-Studienfächern, insbesondere der Informatik, sollten die Hochschulen mit Unterstützung des Landes zusätzliche Lehrstühle einrichten. Dabei sollten vor-handene Spitzeninstitute, etwa in den Bereichen Data Science, industrielle Software und IT-Sicherheit gestärkt werden.

Integrieren statt auslagern

Das Digitale Studium sollte nicht neben die traditionellen Lernformen gestellt oder sogar in Institute ausgelagert werden. Digitalisierung ist zu einem Kernaufgabenfeld in allen Fachbereichen auszubauen. Die gemeinsam mit dem Land vorgesehene „Plattform digitalisierte Lehre“ der Hochschulen bietet hierfür einen guten Ansatz.

Kooperation mit der Wirtschaft ausbauen

Die Weiterbildungsangebote der hessischen Hochschulen sollten unter Berücksichtigung der digitalen Transformation durch die Landesregierung programmgefördert ausgebaut werden. Ein Schwerpunkt sollte auf die noch gezieltere Verzahnung der hessischen Hochschul- und Forschungslandschaft mit Unternehmen beim Technologie- und Wissenstransfer, insbesondere auch als erweiterte Weiterbildungskomponente für Mitarbeiter von kleinen und mittleren Unternehmen, gelegt werden.

LOEWE: Anwendungs- und Transferansatz deutlich aufwerten

Im Rahmen des LOEWE-Programms sollte die Anwendungs- und Transfer-Förderlinie 3 mit ihrem Mittelansatz von bisher nur zehn Prozent für die Förderung von KMU-Verbundprojekten mindestens verdoppelt werden.

Breite Beratungsstruktur für digitalen Technologietransfer aufbauen

Um den digitalen Technologietransfer mehr zu fördern, sollte die Landesregierung eine Beratungsstruktur schaffen, die den Bedarf von Unternehmen aufnimmt und mit der Expertise in der hessischen Hochschul- und Forschungslandschaft koppelt.

10 |

Aus- und Weiterbildung

Fokus auf Flankierung und Anreize richten, aber nicht steuern

Ausgangslage

Die Digitalisierung bewirkt zahlreiche einschneidende Veränderungen in den Unternehmensabläufen. Damit gehen differenziertere und neue Anforderungen an die Qualifikationen und Kompetenzen der Mitarbeiter von heute und morgen einher. Das hat wiederum weitreichende Auswirkungen auf die berufliche Aus- und Weiterbildung und ihre Akteure, allen voran die Unternehmen und ihre Mitarbeiter.

Die Optionen, die sich durch die Digitalisierung und ihre Instrumente für den Sektor Qualifizierung ergeben, beispielsweise durch MOOCs (Massive Open Online Courses), Open Educational Resources, Virtual Reality-Brillen, digitale Zwillinge, eLearning-Plattformen oder digitale Berichtshefte, sind vielfältig und oft bereits heute wesentlicher Bestandteil der betrieblichen Realität. Zu dieser Realität gehört auch, dass Digitalisierung in den Unternehmen unterschiedliche Anpassungen erfordert, bedingt durch branchenspezifische Entwicklungen. Dadurch verändern sich Berufsprofile, oft unterschiedlich in Abhängigkeit zum branchenspezifischen Digitalisierungsgrad.

Welche Konsequenzen sich daraus für die Aus- und Weiterbildung ergeben und wie Unternehmen und Mitarbeiter darauf reagieren, liegt zuvorderst in der Autonomie von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Die Berufspraxis gestaltet den Wandel und kann daher auch die Bedarfe in Aus- und Weiterbildung am besten selbst definieren. Dies haben die Sozialpartner in den Branchen auf unterschiedliche Weise bereits bewiesen. Bereits 2018 wurden wichtige Ausbildungsberufe der Chemie-Branche hinsichtlich digitaler Kompetenzen gestärkt: So steht beim Chemikanten die neue Wahlqualifikation „Digitalisierung und vernetzte Produktion“ zur Verfügung. Bei den Metall- und Elektroberufen bringen die Berufsbildposition „Digitalisierung der Arbeit, Datenschutz und Informationssicherheit“ sowie optionale Zusatzqualifikationen den Ausbau digitaler Fähigkeiten voran.

Das zeigt: Die Digitalisierung der Aus- und Weiterbildung ist bereits in der betrieblichen Praxis angekommen. Aufgabe der Politik ist es, den Prozess weiterhin den zentralen Akteuren zu überlassen und dort zu fördern, wo es hilfreich ist.

Ziele

Die Digitalisierungspolitik hat im Bereich der Aus- und Weiterbildung keine regulierende oder gesetzgeberische Aufgabe. Zielsetzung der Landes- und Bundespolitik muss sein, die Veränderungsprozesse zu begleiten und Unternehmen wie auch Mitarbeiter in ihrem Sinne auf dem Weg der Digitalisierung von Aus- und Weiterbildung zu unterstützen.

Oberste Maxime für die hessische Digitalisierungspolitik ist daher: Flankierung ja, Steuerung nein. Die Landesregierung sollte deshalb bei jedem ihrer Instrumente unbürokratische Anreize setzen und gleichermaßen in die Digitalisierung der staatlichen Einrichtungen von Aus- und Weiterbildung – und dabei insbesondere in die Berufsschulen – investieren.

Handlungsempfehlungen

Berufsschulen zu Lernzentren 4.0 ausbauen

Im Rahmen eines Wettbewerbs „Lernzentren 4.0“ sollten ausgewählte hessische Berufsschulen themenorientiert und profilbildend zu digitalen Zentren ausgebaut werden. Ziel ist es, gemeinsam mit der Wirtschaft vor Ort, Lernprozesse im Zuge des digitalen Wandels abzubilden, z.B. die Produktion in der Industrie 4.0. Die Zentren sind auch für die Weiterbildung von beruflich Qualifizierten zu öffnen.

Digitalpakt Berufsschule schnüren

Die hessischen Berufsschulen müssen für die digitale Transformation gerüstet sein. Dafür sind Investitionen in Infrastruktur, Fortbildungen und digitale Lehr- und Lernkonzepte nötig. Die Landesregierung sollte zudem einen Think Tank gründen, in dem Experten aller Beteiligten Konzepte für die duale Partnerschaft entwickeln, aus denen die Landesregierung einen Digitalpakt Berufsschule schnürt.

Rahmenlehrpläne schnell anpassen

Die Politik muss Rahmenlehrpläne für die Berufsschulen an Ausbildungsordnungen, die mit Blick auf die digitalen Transformationen neu geordnet wurden und werden, zügig anpassen. Die Landesregierung ist hier gefordert, sich bei der Kultusministerkonferenz für schnellere Prozesse einzusetzen, damit die dualen Partner – Berufsschulen und Unternehmen – bei der Ausbildung im digitalen Gleichschritt gehen.

Qualifizierungsoffensive um Digitalzweig erweitern

Die Landesregierung sollte die hessische Qualifizierungsoffensive um einen digitalen Zweig ergänzen. Notwendige Teilprojekte sind vor allem branchenübergreifende Digitalcoaches als Berater für hessische Unternehmen, wobei sich ein Beratungscluster dem Themenbereich Aus- und Weiterbildung widmet, die Fortführung und Ausweitung des Projekts DigitalAzubi als erfolgreiches Modell zur Vermittlung digitaler Kompetenzen an Auszubildende und Ausbilder sowie die Ausweitung des Digizuschusses auf Qualifizierungsmaßnahmen von Mitarbeitern in unternehmensinternen Maßnahmen, die kürzer als vier Wochen dauern und nicht durch Förderinstrumente des Qualifizierungschancengesetzes abgedeckt sind.

Netzwerkprogramm starten und Kompetenzzentrum weiterfördern

Die Landesregierung sollte das Mittelstand 4.0-Kompetenzzentrum Darmstadt als Weiterbildungseinrichtung für die produktionsnahe Industrie über die derzeitige Phase der Bundesförderung bis 2021 hinaus finanzieren. Außerdem ist die Gründung eines hessischen Programms, das Hochschulen, Unternehmen und Start Ups zusammenbringt und einen niederschweligen Wissenstransfer und eine mittelbare Form der Weiterbildung branchenübergreifend ermöglicht, zu empfehlen.

11 |

Wirtschaftsförderung

Hessische Unternehmen bei digitaler Transformation unterstützen

Ausgangslage

Der Grad der Vorbereitung hessischer Unternehmen auf die Herausforderungen der digitalen Transformation ist unterschiedlich. Während viele tatkräftig die Chancen ergreifen, wännen sich manche noch in einer vermeintlich sicheren Position ohne größeren betrieblichen Änderungsbedarf. Angesichts der globalen Konkurrenz in vielen Branchen ist es wichtig, dass alle Unternehmen ein realistisches Bild des Ausmaßes kommender Veränderungen haben und Betriebe und Beschäftigte sich vorbereiten.

Ziele

Bis 2030 soll Hessen ein Top-3-Standort der Digitalwirtschaft in Deutschland werden.

Handlungsempfehlungen

Gründerzentren für digitale Start-ups

Die Gründung neuer Unternehmen mit digitalen Geschäftsmodellen sollte besonders erleichtert werden. Dazu müssen sie von Bürokratie entlastet sowie in der Gründungsphase räumlich und sächlich unterstützt werden. Das hessische Wirtschaftsministerium sollte in allen Hochschulorten, in denen technische oder ökonomische Studiengänge angeboten werden, die Errichtung von Gründerzentren für digitale Start-ups – sofern diese noch nicht existieren – initiieren und finanziell fördern. Bei bestehenden Gründerzentren ist zu prüfen, ob eine finanziell bessere Ausstattung einen signifikanten positiven Effekt auf das Gründungsgeschehen hat.

Innovationsabteilungen in Unternehmen: Ansiedlung hier unterstützen

Wann immer die Landesregierung erfährt, dass Unternehmen erwägen, Abteilungen für Forschung und Entwicklung oder für spezielle Zukunftsthemen wie Digitalisierung, künstliche Intelligenz, automatisiertes Fahren oder Cybersecurity an hessische Standorte zu verlagern, muss sie rasch mit den unternehmerischen Entscheidern Kontakt aufnehmen, um diesen Prozess zu unterstützen und zum Erfolg beizutragen.

Rechenzentren stärken

Um Hessen und Frankfurt als europäischen Spitzenstandort für den Betrieb von Rechenzentren zu etablieren, muss die Stadt Frankfurt und die Städte und Gemeinden im Umland mehr Flächen für neue Rechenzentren bereitstellen und die infrastrukturelle Erschließung als prioritäre Aufgabe forcieren. Die Landesregierung sollte über den Bundesrat erneut versuchen, das Erneuerbare Energie Gesetz dahingehend zu ändern, dass für den extrem stromintensiven Betrieb von Rechenzentren künftig eine Entlastung von der EEG-Umlage gewährt wird, um den Standortnachteil hoher Strompreise gegenüber der Konkurrenz im Ausland zu verringern.

Landesinstrumente der Digitalisierungsunterstützung ausweiten

Es ist zu begrüßen, dass die Landesregierung die Unterstützung bestehender Unternehmen durch den sog. „DigiZuschuss“ für kleine oder mittlere Unternehmen, die niedrigschwellige branchenbezogene Digitalisierungsberatung durch Auszubildende („Digitalisierungsscouts“) und die „Digi-Guides“ bei den Handwerkskammern fortführt. Ob und welche zusätzlichen Instrumente in der Praxis gewünscht sind, sollte die Wirtschaftsfördereinrichtung Hessen Trade and Invest GmbH im Wege einer wissenschaftlich begleiteten, repräsentativen Befragung hessischer Unternehmen ermitteln.

Hessisches Innovations- und Beratungszentrums Digitalisierung errichten

Um mittelständische Unternehmen aller Branchen rund um Digitalisierung zu beraten, sollte das Land bestehende Beratungszentren der Wirtschaft weiter unterstützen. Zudem sollte ein „Hessisches Innovations- und Beratungszentrums Digitalisierung“ in privater Trägerschaft einrichten und auf zehn Jahr finanzieren. Das Zentrum sollte die Chancen der Digitalisierung für Geschäftsmodelle und -prozesse sowie Produkte und Dienstleistungen betonen. Es muss die unternehmensspezifische Ausgangslage, mögliche technische Gestaltungsoptionen und die erforderlichen personalen Kompetenzen der Unternehmensleitungen und der Beschäftigten berücksichtigen. Es sollte in folgenden Handlungsfelder aktiv werden: Information über die Möglichkeiten und Chancen, Erfassung des Status Quo der betrieblichen Digitalisierung, Identifikation konkreter Digitalisierungsoptionen (kurzfristig und mittelfristig), Beratung bei der Ableitung betrieblicher Umsetzungsmöglichkeiten sowie Qualifizierung des Personals. Das Zentrum sollte über insgesamt 15 gut qualifizierte und berufserfahrene Mitarbeiter verfügen. In vier Regionen Hessens sollte es mit jeweils mindestens zwei Beratern tätig werden, die die technischen, betriebswirtschaftlichen und die personalwirtschaftliche Dimensionen des Digitalisierungsprozesses bearbeiten können.

Künstliche Intelligenz: Standort Südhessen stärken

Die Stärkung der Technischen Universität Darmstadt und ihres Umfelds in den Bereichen Künstliche Intelligenz (KI) und „Cognitive Science“ ist ein richtiger Ansatz der Landesregierung, der engagiert fortgeführt werden muss. Zurecht soll ein Schwerpunkt auf anwendungsorientierte Innovationsforschung und -lehre gelegt werden zu stärken, um so das Entstehen von KI-Geschäftsmodellen voran zu bringen.

Besserer Zugang zu Risikokapital für junge Unternehmen

Die Landesregierung sollte über die Wirtschafts- und Infrastrukturbank den Zugang von Existenzgründern und jungen, innovativen Unternehmen zu Risikokapital weiter verbessern, damit sie gerade bei den mit hoher Unsicherheit behafteten Geschäftsmodellen der Digitalwirtschaft eine Finanzierung erhalten können.

Erhöhung der IT-Sicherheit mittelständischer Technologieunternehmen

Die Sicherheitsbehörden des Landes sollen ihre Anstrengungen fortsetzen und ausweiten, um insbesondere mittelständische Technologieunternehmen, etwa aus der Industrie, für den Wirtschaftsschutz zu sensibilisieren und präventiv konkrete Unterstützungshinweise für mehr Cyber-Sicherheit anzubieten.

12|

Besteuerung

Keine Digitalsteuer einführen!

Ausgangslage

Die Besteuerung von Gewinnen aus digitalen Geschäftsmodellen ist im bestehenden Steuersystem gesichert, jedoch wird eine zunehmend kritische politische Debatte über die Verteilung des Steuersubstrats der Erträge aus digitalen Leistungen geführt. Es droht eine Mehrbelastung deutscher Unternehmen in Milliardenhöhe.

Hintergrund ist die Kritik an der geplanten Verminderung steuerlicher Bemessungsgrundlagen und dem grenzüberschreitenden Verschieben von Gewinnen („Base Erosion and Profit Shifting“, BEPS) durch multinationale Großunternehmen.

Seit dem „BEPS-Projekt“ von OECD und G20-Staaten im Zeitraum 2012 bis 2015 wird eine Diskussion über die Besteuerung der digitalisierten Wirtschaft geführt, die ursprünglich zum Ziel hatte, die Steuereinnahmen der Staaten zu sichern. Anlass sind die Geschäftsmodelle von US-amerikanischen Großunternehmen, die eine wirtschaftliche Aktivität in Staaten bzw. Absatzmärkten ohne physische Präsenz im klassischen Sinne – d.h. in Form einer Betriebsstätte – ermöglichen.

Nach Ansicht der EU-Kommission besteht die Herausforderung einer „fairen Besteuerung“ darin, dass durch den Nutzer einer digitalen Leistung – jedenfalls soweit er eigene Daten preisgibt – ein Wertschöpfungsbeitrag entsteht, der nicht im Staat des anbietenden Unternehmens (Quellenstaat), sondern im Ansässigkeitsstaat des Nutzers (Marktstaat) liegt.

Die EU-Kommission hat im März 2018 einen Richtlinienentwurf zur Einführung einer Digitalsteuer beschlossen. Eine umsatzabhängige Steuer von 3 % soll auf Umsätze aus digitalen Dienstleistungen erhoben werden, („Digital Services Tax“, DST). Die EU-Kommission will die weltweiten Umsätze eines Unternehmens besteuern:

- aus dem Verkauf von Online-Werbeflächen (Online-Werbung),
- aus digitalen Vermittlungsgeschäften, die es Nutzern erlauben, mit anderen Nutzern zu interagieren und die den Verkauf von Gegenständen und Dienste zwischen ihnen ermöglichen (Vermittlungsdienste bzw. Vermittlungsplattformen),
- aus dem Verkauf von gesammelten Nutzerdaten, die aus den Aktivitäten der Nutzer auf digitalen Schnittstellen generiert werden (Verkauf bzw. Verwertung von Nutzerdaten).

Die Steuerpflicht soll nur gelten für Unternehmen mit einem weltweiten Gruppenumsatz von mehr als 750 Mio. € pro Jahr, die gleichzeitig digitale Umsätze der obigen Kategorien innerhalb der EU von mehr als 50 Mio. € pro Jahr aufweisen.

Die Steuer soll von den EU-Mitgliedstaaten erhoben werden, in denen die Nutzer ansässig sind. Hierzu soll in der Regel die IP-Adresse des Nutzers in dem jeweiligen Land oder andere Methoden der Geolokalisierung herangezogen werden. Danach soll eine entsprechende Aufteilung zwischen den EU-Mitgliedstaaten erfolgen. Der Steuersatz soll 3 % der dem Mitgliedstaat zugerechneten Bemessungsgrundlage betragen. Die Steuer soll von dem Unternehmen, das die Dienstleistung erbringt, selbst berechnet und erklärt werden.

Ziele

Auch in einer digital geprägten Wirtschaft müssen Gewinne und Einkommen besteuert werden, um Aufgaben von Staat und Kommunen inklusive des Sozialstaats zu finanzieren. Auch Gewinne global tätiger Plattformen sind zu besteuern. Angesichts der globalen Relevanz des Internets müssen die Standards für eine Besteuerung von Gewinnen aus digitalen Geschäften aber international so abgestimmt sein, dass Wettbewerbsverzerrungen ebenso vermieden werden wie Besteuerungslücken.

Handlungsempfehlungen

Keine einseitige Einführung einer Digitalsteuer in der EU

Die Bundesregierung als zuständiger Akteur gegenüber der EU sowie – politisch flankierend – die Länder im Bundesrat sollten eine einseitige Einführung einer Digitalsteuer durch die EU aus vier Gründen ablehnen:

- a) Die vorgeschlagene Digitalsteuer führt zu einer Doppelbesteuerung mit nationalen Ertragsteuern. Der vorgesehene Abzug der Digitalsteuer als Betriebsausgabe ist nicht ausreichend, um eine Doppelbesteuerung zu vermeiden. Lediglich eine Anrechnung der ertragsteuerlichen Vorbelastung (Anrechnung der weltweit gezahlten Körperschaftsteuer auf die DST) könnte zu einer deutlichen Reduzierung einer Doppelbesteuerung der

Unternehmen führen, sofern eine ausreichend hohe Umsatzrendite und damit Körperschaftsteuervorbelastung gegeben ist. Jedoch haben die meisten Unternehmen eine niedrige Umsatzrendite. Sie wären in wettbewerbsintensiven Branchen durch die DST einer hohen Belastung ausgesetzt. Im Ergebnis werden europäische Unternehmen, die im Regelfall deutlich niedrigere Margen als die US-Unternehmen der Digitalwirtschaft aufweisen, mit einer zusätzlichen DST viel stärker belastet.

b) Die vorgeschlagene Digitalsteuer begründet das Risiko umfangreicher Kollateralschäden zu Lasten der Wirtschaft in Deutschland. Eine Abgrenzung der „digitalen Wirtschaft“ von den digitalen Geschäftsmodellen etwa der Industrie ist nicht möglich, denn die Industrie 4.0 ist digital und es erfolgt ein zunehmender Wandel hin zu digitalen Geschäftsmodellen. In welchem Umfang digitale Geschäftsmodelle der Industrie von den EU-Vorschlägen zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft konkret betroffen sind, lässt sich aufgrund der dynamischen Entwicklung der Geschäftsmodelle zurzeit nicht ermitteln.

c) Es ist zu erwarten, dass die DST als neue Steuerart in Deutschland hohen administrativen Aufwand für Finanzverwaltung und Unternehmen hervorruft.

d) Es ist verfassungsrechtlich zweifelhaft, ob eine Gesetzgebungskompetenz zur Einführung der Digitalsteuer als neue Steuer in Deutschland besteht.

Globale Lösung für Besteuerung global tätiger Plattformen anstreben

Langfristigen Entwicklungen wie der Digitalisierung von globalen Geschäftsmodellen und den damit verbundenen steuerlichen Folgen kann – wenn überhaupt – nur durch eine möglichst weltweite Harmonisierung steuerlicher Rahmenbedingungen entsprochen werden. Der Abschlussbericht der OECD in 2020 sollte abgewartet werden. Anzustreben ist, einen Weg zu finden, der sicherstellt, dass in der EU entstandene Gewinne global tätiger Plattformen tatsächlich der Besteuerung unterworfen werden.

13 |

Handel

Marktmachtmissbrauch bei „Platform-to-Business“ verhindern

Ausgangslage

Das Wachstum des Online-Handels ist durch einen Boom des Verkaufs über Online-Marktplätze gekennzeichnet. Nicht nur mittlere und kleine, sondern auch sehr kleine Händler mit weniger als 10 Beschäftigten können hier mit wenig Aufwand in den Online-Vertrieb einsteigen und ein Millionenpublikum erreichen.

Gleichzeitig nimmt die wirtschaftliche Abhängigkeit der Händler von marktmächtigen Plattformen zu. Gut 50 Prozent des deutschen Online-Umsatzes wurde 2017 allein über Amazon abgewickelt. Einige wenige Marktplätze haben sich als „Gatekeeper“ zwischen Kunden und Händler geschoben.

Der damit verbundene Informationsvorsprung kann in Kombination mit starken Netzwerk- und Lerneffekten verfestigt-vermachtete Marktstrukturen entstehen lassen, die kurz- und mittelfristig als nicht-bestreitbar durch tatsächliche oder potentielle Konkurrenten erscheinen. Diese Gefahr besteht insbesondere bei vertikal integrierten Marktplätzen, die nicht nur als Marktplatzbetreiber zwischen Kunden und Händlern vermitteln, sondern gleichzeitig auch als Händler ihre eigenen Produkte vertreiben.

Die auf Online-Marktplätzen agierenden mittelständischen Händler sind vielfach unbedeutend, sodass ein Ungleichgewicht in der Verhandlungsposition besteht. Viele Händler fühlen sich von ihren Vertragspartnern ungerecht behandelt und sehen sich mit potenziell missbräuchlichen Vertragsklauseln und unlauteren Geschäftspraktiken konfrontiert. In einer anfänglichen Folgenabschätzung der EU-Kommission zu „Fairness in platform-to-business relations“ wurden verschiedene Praktiken digitaler Plattformen als potenziell schädlich für die Angebotsdiversität und Innovationsdynamik eingestuft. Dazu gehören u.a. häufige und einseitige Änderungen der AGB, das Entfernen von Produkten und Sperrungen von Accounts ohne Ankündigung und ohne effektive Möglichkeiten zur Anfechtung, die Abwesenheit effek-

tiver Abhilfe- und Entschädigungsmechanismen, mögliche Diskriminierungen und Bevorzugung plattformeigener Produkte im Ranking sowie fehlender Zugang zu Kundendaten und keine Portabilität von Kundendaten.

Ziele

Der Missbrauch der Marktmacht marktbeherrschender Online-Marktplätze in „Plattform-to-Business“-Beziehungen (P2B) muss effektiv ausgeschlossen werden.

Handlungsempfehlungen

AGB-Kontrolle gewährleisten, gerade bei Account- und Produktsperren

Der EU-Gesetzgeber sollte eine Generalklausel für die Kontrolle Allgemeiner Geschäftsbedingungen von Online-Plattformen einführen, die vorschreibt, dass der Plattformbetreiber – unabhängig vom Sitz – Vertragspartner durch AGB nicht unangemessen und entgegen Treu und Glauben (§307 BGB) benachteiligen darf.

Das deutsche Recht gibt vor, dass ein ausreichendes Maß an Vertragsgerechtigkeit gewährleistet werden muss, wenn Geschäftspartner Verträge unter Verwendung von AGB schließen. Einseitig durch AGB vorgegebene Vertragsinhalte können nicht uneingeschränkt die Richtigkeitsgewähr eines privatautonom zwischen Unternehmen geschlossenen Vertrags für sich in Anspruch nehmen, da der Vertragsinhalt in diesen Fällen in der Praxis einseitig von einer Partei diktiert wird.

Einige Online-Marktplätze entziehen sich jedoch der nationalen AGB-Kontrolle durch die Vereinbarung des Gerichtsstands des europäischen Geschäftssitzes, wie z.B. Amazon durch die Erklärung der Anwendbarkeit luxemburgischen Rechts. Es ist problematisch, wenn ein Plattformbetreiber zwar in Deutschland tätig ist, sich aber den hier geltenden grundlegenden Wertemaßstäben für die inhaltliche Vertragsgestaltung durch die Wahl einer anderen Rechtsordnung weitgehend entzieht.

EU-weite einheitliche Mindeststandards für die AGB-Kontrolle im „business-to-business“ (B2B)-Verhältnis sollten so ausgestaltet sein, dass AGB-Bestimmungen, die eine sofortige Account- und Produktsperre durch einen Plattformbetreiber ohne Begründung und Widerspruchsmöglichkeit vorsehen, als unzulässig zu bewerten sind. Sperrungen sollten künftig von einer substantiierten und einfach nachvollziehbaren Begründung gegenüber dem betroffenen Händler begleitet werden müssen. Zudem muss für den Händler die Möglichkeit zur Stellungnahme bestehen. Plattformbetreiber sollten verpflichtet werden, ein effektives internes Beschwerdemanagementsystem zu etablieren, das eine Bearbeitungszeit von maximal 72 Stunden garantiert.

Rechtsdurchsetzung durch effektive EU-Missbrauchskontrolle

Marktmächtige Plattformen haben global standardisierte P2B-Verträge ohne effizienten Mechanismen für Händler, um Verkaufskonditionen bzw. angebliche Verstöße dagegen anzufechten. Gerade KMU scheuen die rechtliche Konfrontation mit den Plattformen aufgrund limitierter Ressourcen, langwieriger Verfahren und Angst vor Schädigung des Verhältnisses mit dem Marktplatzbetreiber. Um die Einhaltung des bestehenden Rechtsrahmens zu gewährleisten, muss eine effektivere Missbrauchs-kontrolle auf europäischer Ebene durch die EU-Kommission gewährleistet werden, um einen Marktmachtmissbrauch durch Plattformen zu beenden bzw. zu verhindern.

Fairness zwischen Händlern auf Marktplatz und dem Marktplatz als Händler

Die EU-Wettbewerbsbehörden müssen gewährleisten, dass marktbeherrschende Plattformbetreiber die Faktoren, welche die Platzierung von Produktangeboten auf Marktplätzen bestimmen, ohne Diskriminierung einzelner Marktplatzhändler und nachvollziehbar gestaltet werden. Denn vertikal integrierte Online-Marktplätze stellen zum einen die Marktplatzinfrastruktur und vermitteln Kundenwünsche und Produktangebote von Marktplatzhändlern. Zum anderen versuchen sie als Händler und/oder Hersteller, ihre eigenen Produktangebote möglichst attraktiv zu gestalten und effektiv zu platzieren, wobei sie im Wettbewerb mit Marktplatzhändlern stehen. In ihrer Schnittstellenposition zum Kunden haben Online-Marktplätze Wettbewerbsvorteile, etwa das Wissen und die Entscheidungsgewalt über Platzierung („Ranking“) der Produktangebote und ihre Visibilität, etwa im „Einkaufswagen“ von Amazon. Z.B. setzt Amazon Händlern einen „Anreiz“, den Logistik-Service „Versand durch Amazon“ zu buchen, damit ihre Produkte nicht in der 2. Ebene der Produkthanzeige verschwinden.

14 |

Stromversorgung

Versorgungssicherheit und Wettbewerb gewährleisten

Ausgangslage

Strom ist der Treibstoff der Digitalisierung. Deshalb kommt einer zuverlässigen, sicheren, qualitativ hochwertigen und kostengünstigen Stromversorgung ein besonderer Stellenwert im Rahmen der Digitalisierung zu. Denn die Digitalisierung von Produkten und Produktionsprozessen (Industrie 4.0) und Dienstleistungen setzt eine Stromversorgung voraus, die weitestgehend frei von Unterbrechungen und Spannungsschwankungen ist. Grundsätzlich gilt: Je präziser die Technik, desto wichtiger ist eine schwankungsfreie Stromversorgung. Aufgrund anspruchsvoller Mess-, Steuerungs- und Verteilungsanforderungen ist der Stromsektor ein ideales Anwendungsgebiet für lernende Algorithmen und datenbasierte Geschäftsmodelle. Das Gesetz zur Digitalisierung der Energiewende (GDEW) von 2016 ist Grundlage der Digitalisierung im Energiesektor. Es beruht auf vier Pfeilern: Standardisierung, Datenschutz und Datensicherheit, Investitionssicherheit und Akzeptanz. Kernelement des GDEW ist die Einführung standardisierter zentraler Kommunikationseinheiten in intelligenten Messsystemen, sog. Smart-Meter-Gateways, die nach den Vorgaben des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) entwickelt wurden.

Der Stromsektor verändert sich rasant. Statt zentraler konventioneller Großkraftwerke, die in einer Einbahnstraße Strom zu Konsumenten liefern, gleicht das Bild künftig eher einem komplexen Verkehrssystem. In Zukunft werden vermehrt dezentrale, oft regenerative, volatil ein-speisende Stromerzeugungsanlagen und Speicher sowie Privathaushalte, die sowohl Strom erzeugen als auch nutzen, als sogenannte „Prosumer“ an der Stromversorgung teilnehmen.

Mit der Dezentralisierung und dem Bedeutungszuwachs erneuerbarer Energien geht ein Wandel der Versorgungsstrukturen einher. Volatile regenerative Stromeinspeisung sowie der Einsatz konventioneller Kraftwerke müssen optimal ausgesteuert und Speicher effizient betrieben werden. Sonst geraten Versorgungssicherheit und Spannungsqualität in Gefahr. Die Digitalisierung im Stromsektor bietet die Möglichkeit, Erzeugung, Verteilung und Verbrauch intelligent aufeinander abzustimmen.

Ziele

Die Digitalisierung setzt eine Stromversorgung voraus, die weitestgehend frei von Unterbrechungen und Spannungsschwankungen ist. Die Digitalisierung im Energiesektor sollte helfen, dass Versorgungssicherheit und Spannungsqualität gewahrt bleiben und die Effizienz der Energienutzung steigt.

Das Herzstück der neuen, zunehmend dezentralen, vernetzten und digitalisierten Energiewirtschaft sind Austausch und Nutzung von Daten. Damit sich neue Geschäftsmodelle wie Smart Meter, Smart Grids oder virtuelle Kraftwerke, aber auch digitale Serviceangebote entfalten können, ist darauf zu achten, dass bei Erhebung und Nutzung von Daten im Stromsektor Wettbewerb herrscht.

Handlungsempfehlungen

Energiesektor vor Cyber-Angriffen schützen

Der Energiesektor zählt zur kritischen Infrastruktur und muss besonders geschützt sein. Die digitale Vernetzung dezentraler Erzeugungsanlagen, Verbraucher und Speicher erfordert zuverlässigen Schutz vor Cyber-Angriffen, Hacking sowie Dominoeffekten auf andere Bereiche. Bundestag und Landtag müssen die jeweiligen Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern, insbesondere das BSI, mit den nötigen Mitteln und Kompetenzen ausstatten, um das Stromsystem effektiv zu schützen.

Dateneigentum und Wettbewerb gewährleisten

Neue Geschäftsmodelle der digitalen Energiewirtschaft beruhen auf einer Vielzahl von Prozessen der Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Daten. Gleichzeitig lassen sich anhand von Stromverbrauchsdaten aber auch Rückschlüsse auf den Betrieb einer Fertigung oder private Lebensgewohnheiten ziehen, die Bürger und Betriebe zurecht nicht preisgeben wollen.

Gewerbliche und private Stromkunden müssen auch weiterhin über ihre Verbrauchsdaten verfügen können. Sie sind über das Datenschutzrecht umfassend zu schützen.

In einem flexiblen und dezentralen Energiesystem nimmt die Bedeutung des Echtzeit-Datenaustauschs zwischen Netzdienstleistern und Verbrauchern zu. Damit dieser fehlerfrei funktioniert und netz- und marktdienliche Produkte und Dienste ermöglicht, muss der Datenaustausch insbesondere zwischen Übertragungs- und Verteilnetzbetreibern geregelt und standardisiert werden. Die Kartellbehörden von Bund und Ländern haben darauf zu achten, dass keine Datenmonopole entstehen.

Effizienzpotentiale durch „Demand-Side-Management“ heben

Durch eine Anpassung industrieller Produktion an fluktuierende Stromerzeugung können die Netze stabilisiert werden („Demand-Side-Management“, DSM). Bei der Ausgestaltung der Netzentgeltssystematik muss die hessische Landesregierung über den Bundesrat darauf achten, dass dies auf freiwilliger Basis der Betriebe erfolgt. Die Regelungen zur intensiven Netznutzung beim Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz, den Stromnetzentgelten sowie zur Strom- und Energiesteuer müssen so angepasst werden, dass energieintensive Unternehmen ohne den Verlust dieser Regelungen am DSM teilnehmen können. Bei der Bewertung der Potentiale ist zu berücksichtigen, dass DSM in der Industrie nur dann wirtschaftlich sein kann, wenn die Auslastung es zulässt. Es ist Betrieben nicht zuzumuten, Überkapazitäten zu schaffen, um die Produktion an fluktuierende Stromeinspeisung anzupassen.

Digitale Stromzähler: Rahmen sicher und nutzerfreundlich ausgestalten

Das BSI muss gewährleisten, dass die technischen Mindeststandards für intelligente Messsysteme (digitale Zähler und „smart-meter-gateways“) kontinuierlich fortentwickelt werden. Zudem müssen intelligente Messsysteme einen Mehrwert für die Verbraucher sichern, spartenübergreifend sein und im Sinne der Sektor Koppelung funktionieren (Wärme, „smart home“). Sie müssen Elektromobilität einbeziehen und für zukünftige Bedrohungsszenarien, z. B. Hackerangriffe, gewappnet sein.

15 |

Verkehrstelematik

Straßenverkehr verflüssigen. Staus, Unfälle, Emissionen verringern

Ausgangslage

Hessens Straßen sind überlastet. Die Stauzahlen liegen auf Rekordniveau. Busse und Bahnen haben in vielen Städten ihre Kapazitätsgrenze erreicht. Investitionen in die Straßen und Brücken in Hessen befinden sich noch nicht auf dem Niveau der jährlichen Abschreibungen. Genehmigungen für Schwertransporte sind kompliziert und langwierig – teilweise noch aufgrund bürokratischer Genehmigungsverfahren.

Der Bundesverkehrswegeplan 2030 geht davon aus, dass sich die Güterverkehrsleistung bis 2030 um 38,9 % im Vergleich zu 2010 steigern wird. Der Personenverkehr auf der Straße soll um 10 % wachsen. Neben mehr Investitionen, effizienteren Planungsverfahren und mehr Ressourcen zur Planung von Infrastruktur wird es notwendig sein, die Potenziale der Digitalisierung im Verkehr besser auszuschöpfen.

Vernetzter und automatisierter Verkehr erhöht Sicherheit und Komfort und erlaubt eine bessere Ausnutzung des Streckennetzes. Durch Verkehrsverflüssigung können Emissionen reduziert werden. Sensoren im Fahrzeug und der Infrastruktur, etwa in intelligenten Ampeln, Brücken, Markierungen und Straßenbeleuchtung, liefern die benötigten Daten. Sie steuern den Verkehrsfluss, vermeiden Staus und bremsen Fahrzeuge rechtzeitig ab. Das Risiko unfallträchtiger Staus wird reduziert.

Ziele

Der Straßenverkehr soll sicherer und flüssiger werden. Dazu muss der Großteil der Straßen mit Telematik ausgerüstet werden, um digitale Verkehrsführung zu erlauben.

Handlungsempfehlungen

Mehr öffentliche Investitionen in Telematik im Straßenverkehr

Bund und Länder sollten mehr in Telematik im Straßenverkehr investieren. Initiativen und Kooperationen hierzu müssen auf allen föderalen Ebenen gefördert werden. Voraussetzung für Telematik ist, dass 5G-Kommunikationsnetze entlang der Bundesautobahnen rasch aufgebaut werden. Die Übertragungstechnik muss standardisiert, lückenlos und über Landesgrenzen hinweg funktionieren. Hier sollte das hessische Verkehrsministerium einen Schwerpunkt in der Legislaturperiode legen.

Verkehrszeichen flächendeckend digitalisieren

Es muss zügig in Hessen damit begonnen werden, Ampeln und Verkehrszeichen vernetzungsfähig zu machen, Parkplätze mit Sensorik auszustatten und die Telematik an den Bundesfernstraßen als Standard zu installieren. An die Stelle starrer Tempolimits sollten situationsangepasste Tempolimits dank elektronischer Wechselverkehrszeichen treten, die den verkehrlichen Anforderungen besser gerecht werden.

Infrastrukturdaten von Bund, Ländern und Kommunen zur Verfügung stellen

Bund, Länder und Kommunen müssen ihre Infrastrukturdaten in Plattformen zur Verfügung stellen und personelle Ressourcen vorhalten, um neue Mobilitätskonzepte zu ermöglichen. Die im vernetzten Verkehr generierten anonymisierten Daten ermöglichen Dienste zur Verkehrsverflüssigung. Sensorik, Datenübertragung in Echtzeit und Verfügbarkeit als „Open Data“ müssen Bestandteil der Infrastrukturplanung werden.

Brückenbauwerke: Testfeld für intelligente Verkehrsinfrastruktur

Die Beispiele der Schiersteiner und der Salzbachtal Brücke in Wiesbaden zeigen, dass Brückenschäden und Sperrungen zu Staus, großen Umleitungen und wirtschaftlichen Verlusten führen. Moderne Sensortechnik muss wegweisend für Infrastrukturprojekte werden. Die Verkehrsbehörden von Bund und Land sollten ein cloudbasiertes System für Brücken entwickeln, in dem Bestandsinformationen und Messdaten zusammengeführt und zugänglich gemacht werden. Basierend auf den Messwerten erstellen Algorithmen vergleichbare Informationen und können einfache und objektive Empfehlungen für Maßnahmen geben.

Verkehrsfluss optimieren – digitale Konzepte wie „Smart Parking“ fördern

Optimierter Verkehrsfluss in Ballungsräumen kann einen signifikanten Beitrag zur Reduzierung von Schadstoffemissionen leisten, wie das Beispiel „Smart Parking“ zeigt. Intelligentes Parkraummanagement, z.B. per Ultraschall-Sensorik in Straßenlaternen, erlaubt ein optimales Routing zum nächsten freien Parkplatz. Im Güterfernverkehr lassen sich durch Koordination der Routenempfehlung mit entsprechenden Fahrempfehlungen die Slots zum Be- und Entladen sowie die oft überfüllten Lkw-Parkplätze besser managen. Die Parkraumsuche im Wirtschaftsverkehr sinkt. Land und Kommunen sollten Konzepte zur Optimierung des Verkehrsflusses fördern.

Pilotprojekte wie C-Roads Germany vorantreiben

Pilotprojekte zur Förderung des intelligenten Verkehrs, wie sie in Hessen bereits praktiziert werden, sollten auf allen föderalen Ebenen gefördert werden. Wichtig ist dabei die Einbindung und Abstimmung auf europäischer Ebene. Das Programm der Europäischen Union „Connecting Europe Facility in the Field of Trans-European Transport Network – Multi-annual Work Programme 2014-2020“ unter der Dachmarke C-Roads sollte durch Bundes- und Landesprogramme ergänzt werden.

Großraum- und Schwertransporten: Digitalisierte Verfahren vorantreiben

Bund und Länder sollten zügig digitalisierte Verfahren – etwa für Genehmigungen von Großraum- und Schwertransporten – vorantreiben. Hierfür müssen die erforderlichen Daten über eine digitale Plattform für den bundesländerübergreifenden Austausch von Bauwerksdaten vollständig, aktuell und nutzbar gemacht werden. Die Bauwerksdaten könnten dann automatisiert an ein EDV-Programm übergeben werden, das für alle Ingenieurbauwerke überprüft, ob z. B. der Schwertransport in statisch-konstruktiver Hinsicht die Ingenieurbauwerke auf der Strecke gefahrlos überfahren kann.

16|

Personenbeförderung

Vermittlung individueller Mobilitätsdienste unbürokratisch zulassen

Ausgangslage

Die Digitalisierung verändert den motorisierten Individualverkehr. Neue Mobilitätskonzepte sind entstanden. Internet, Mobilfunk und Smartphones erlauben die digitale Vermittlung kommerzieller Mitfahrten in Privatfahrzeugen sowie extrem dezentrale Vermietungssysteme für Fahrzeuge. Entscheidungen über Eigentum, Besitz, Anmietung und Leasing von Fahrzeugen ändern sich. Immer mehr Bürger – sei es für berufliche oder private Zwecke – nutzen private bzw. kommerzielle Mitfahrtdienste (Ride Sharing bzw. Ride Hailing) oder mieten ein Auto jeweils nur kurzzeitig (Car Sharing).

Auf die Hersteller, Händler und Vermieter von Autos kommen größere Umwälzungen zu. Auch die Anforderungen an die Gestaltung des Straßenraums und an Parkplätze, etwa an Bahnhöfen, S- und U-Bahnhaltestellen sowie Flughäfen, wandeln sich. Die Bedeutung des unverzichtbaren öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) könnte steigen, wenn es gelingt, Informationssysteme für Mobilitätsangebote intermodal aufzubauen und so Verlagerungseffekte zu vermeiden.

Über die Regulierung des ÖPNV, des Taximarktes und von Plattformen für Mitfahrtdienste wird kontrovers diskutiert. Die Digitalisierung hat den Wettbewerb im Taxi-Gewerbe und insbesondere im Geschäft der mancherorts monopolistisch organisierten Funkzentralen gesteigert, so dass z. B. Taxizentralen Gebühren gesenkt haben.

Das Teilen von Ressourcen ist ökonomisch und ökologisch sinnvoll. Beispielsweise könnten Wartezeiten von (Taxi-)Fahrern und Kunden reduziert und die Fahrzeuge besser ausgelastet werden. Doch die Regulierung in Deutschland erschwert oder verbietet neuen Anbietern den Markteintritt. Neue attraktive Angebote zum Ride Sharing, Ride Hailing und Car Sharing er-

fordern Anpassungen des bestehenden Rechtsrahmens, etwa des Personenbeförderungsgesetzes und der Taxiregulierungen, ohne dabei den klassischen ÖPNV zu benachteiligen.

Ziele

Qualität, Kundenorientierung und Vielfalt von Mobilitätsangeboten im Nahverkehr sollen steigen. Dazu müssen Bund, Länder und Kommunen mehr auf Wettbewerb setzen, innovativen Anbietern Chancen einräumen, die bestehende Regulierung auf den Prüfstand stellen und eine angemessene Regulierung neuer Bereiche etablieren.

Nicht jede Mitfahrgelegenheit sollte von Regulierung erfasst werden. Die Regulierung des ÖPNV muss in einem angemessenen Verhältnis zur Regulierung kommerzieller Ride Hailing und Car Sharing-Angebote stehen und darf diese nicht benachteiligen.

Handlungsempfehlungen

Privaten Mobilitätsplattformen Markteintritt erlauben

Die Landesregierung sollte im Bundesrat bei der von der Regierungskoalition im Bund geplanten Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes darauf drängen, dass Markteintritte privater Mobilitätsanbieter diskriminierungsfrei möglich werden und dass kommunale Verkehrsunternehmen nicht privilegiert werden. Abzulehnen ist das Recht von Kommunen, einzelne Zonen in Städten für Mitfahrdienste zu sperren.

Aufhebung des Pooling-Verbots und der Rückkehrpflicht für Mietwagen

Damit sich auch außerhalb des ÖPNV neue Pooling-Angebote etablieren können, muss die hessische Landesregierung dafür eintreten, dass im Personenbeförderungsgesetz die Pflicht zur Anmietung im Ganzen aufgehoben wird. Mitfahrer-Unternehmern sollen auch Einzelsitzplätze vermieten dürfen. Um auch Algorithmusgesteuerte Streckenführungen zu ermöglichen, ist die Vorgabe zu streichen, nach der der Ablauf der Fahrt stets vom Mieter bestimmt wird. Um Leerfahrten zu verringern, ist die Rückkehrpflicht für Mietwagen aufzuheben.

Privatleuten Mitfahrdienstangebote unbürokratisch gestatten

Der Bundesgesetzgeber muss Privatleuten unbürokratisch gestatten, im Nebenerwerb Mitfahrdienste anzubieten, ohne den weitreichenden Bestimmungen des Personenbeförderung- oder Taxirechts zu unterliegen. Eine Anzeigepflicht in der Kommune ist ausreichend. Erst wenn eine hauptberufliche Tätigkeit vorliegt, sollte die Regulierung greifen. Schwellenwerte könnten sich auf den Verdienst durch Mitnahmen, auf gefahrene Kilometer oder auf die als Fahrer verbrachte Zeit beziehen.

Keine gesonderte soziale und ökologische Regulierung

Die Landesregierung sollte im Bundesrat der Absicht des Bundes widersprechen, wonach über die Nahverkehrspläne soziale und ökologische Standards für neue eigenwirtschaftliche Verkehre vorgeschrieben werden. Die branchenübergreifenden Rahmenbedingungen – wie etwa der Mindestlohn – bedürfen keiner Ergänzung.

Taxi-Regulierung überprüfen

Die Landesregierung sollte im Bundesrat darauf drängen, die Taxi-Regulierung zu überprüfen. Die Preisregulierung muss kritisch hinterfragt werden. Zu streichen ist die quantitative Begrenzung der Taxilizenzen, welche die Lizenzpreise auf dem Graumarkt nach oben treibt. Qualitative Vorgaben hinsichtlich Fahrzeug und Fahrer und Vorschriften zu Versicherungspflichten sind als Regulierung ausreichend.

Mehr Abstellflächen für Carsharing-Fahrzeuge

Die Städte und Gemeinden sollten mehr Abstellflächen für Carsharing-Fahrzeuge reservieren. Bei der Aufstellung von Bauplänen für neue Wohn- und Gewerbegebiete genauso wie für neue Freizeiteinrichtungen sollten die Stadtverordnetenversammlungen in Hessen gesonderte Abstellflächen für Carsharing-Fahrzeuge vorschreiben. Auch für peer-to-peer-Carsharing müssen Lösungen gefunden werden.

Verkehrsverbünde sollen Daten offen bereitstellen

Die hessischen Verkehrsverbünde sollten ihre Daten über Mobilitätsangebote (Fahrpläne, Echtzeitdaten etc.) offen zur Verfügung stellen, damit sie in privaten oder kommunalen digitalen Mobilitätsplattformen eingebunden werden können. Ziel ist, neue und bestehende Mobilitätsangebote benutzerfreundlich zu vernetzen, damit Mobilität über alle Verkehrsmittel geplant, gebucht und bezahlt werden kann.

17 |

Schienenverkehr

Schiennetz und Wartung digitalisieren, Defekte frühzeitig erkennen

Ausgangslage

Teile des deutschen Schiennetzes und insbesondere die großen Bahnknoten wie Frankfurt am Main sind chronisch überlastet. Trotz großer Investitionen der vergangenen Jahre besteht im Eisenbahnverkehr weiterhin ein erheblicher Neubau-, Ausbau- und Modernisierungsbedarf. Die Ausrüstung des deutschen Schiennetzes mit der europäischen Leit- und Sicherungstechnik ETCS steht aus.

Die Digitalisierung bietet die Chance, die Kapazität zu steigern, zum Beispiel durch eine engere Taktung von Zügen auf einer Strecke bei gleichbleibender oder sogar höherer Sicherheit.

Auch in der Wartung liegen Effizienzsteigerungspotentiale. Derzeit werden Fahrzeuge, wenn sie defekt sind, aus dem Verkehr genommen, damit in einer Wartungseinrichtung der Fehler behoben werden kann. Dabei kommt es immer wieder zu Streckenblockaden, Verspätungen und Ausfällen. Vorteilhaft wäre es, wenn man prognostizieren könnte, wann voraussichtlich Defekte auftreten werden, um rechtzeitig vorbeugend zu handeln. So könnte es gelingen, die Zahl der Ausfälle von Schienenfahrzeugen und Infrastrukturelementen deutlich zu reduzieren. Diese intelligente Art der digitalen Wartung ist im Schienenverkehr bereits möglich („predictive maintenance“). Es geht um digitale Möglichkeiten, zustandsbasiert Störungen zu antizipieren und disponierbar zu beheben – dank 3D-Druck auch passgenau und dezentral.

Digitale Diagnose und Datenanalyse revolutionieren die Instandhaltung und steigern erheblich die Verfügbarkeit. Die Deutsche Bahn AG arbeitet beispielweise bereits mit intelligenten Weichen, die durch Sensoren feststellen und mitteilen, dass Teile gewartet werden müssen – bevor diese Defekte aufweisen.

Ziele

Effizienz, Qualität und Attraktivität des Schienenverkehrs sollen steigen – sowohl im Personenverkehr als auch beim Gütertransport. Durch Digitalisierung der Wartung sollen Pünktlichkeit, Fahrgastkomfort und Wirtschaftlichkeit eines Zuges signifikant gesteigert werden. Diese Qualitätssteigerungen sollen dazu beitragen, dass es für mehr Bürger und Unternehmen attraktiv wird, Schienenverkehre zu nutzen und so zur Entlastung des Straßenverkehrs beizutragen. Aufgrund dieses gesamtverkehrspolitischen Vorteils erscheint es gerechtfertigt, wenn der Bund und das Land Hessen den Einsatz von Digitalisierung im Schienenverkehr fördern und die politischen Rahmenbedingungen hierfür verbessern.

Handlungsempfehlungen

Schiennetz durch neue Leit- und Sicherungstechnik (ETCS) digitalisieren

Das Schiennetz – insbesondere im Transitland Hessen - sollte zügig mit ETCS Technik ausgestattet werden. Dadurch könnte ein Kapazitätszugewinn von bis zu 20 Prozent im Personen- und Güterverkehr erreicht werden, um das wachsende Verkehrsaufkommen in Deutschland und Hessen aufnehmen zu können. Der Bund sollte sich an den Kosten der flächendeckenden Einführung von neuer Leit- und Sicherungstechnik (ETCS) und digitalen Stellwerken beteiligen, um die Schienenverkehrsinfrastruktur zu modernisieren.

Öffentliche Ausschreibungen innovationsfreundlich gestalten

Die Träger des Regionalverkehrs in Hessen – die Verkehrsverbünde und die Kommunen – sollten bei öffentlicher Vergabe von Schienenverkehren Qualitätskriterien stärker gewichten als bisher. Die Vergabe sollte weniger über den Anschaffungspreis und mehr auf Grundlage nachhaltiger Kriterien erfolgen, weil innovative Lösungen, obwohl auf lange Sicht rentabel, kurzfristig einen höheren Anschaffungspreis haben können. Eine stärkere Gewichtung von Preis-Leistungs-Verhältnis, Qualität und Lebenszykluskosten bei der öffentlichen Vergabe ist eine Voraussetzung dafür, innovative Technik für „predictive maintenance“ umzusetzen.

Solche Kriterien existieren im bestehen EU-Rechtrahmen bereits: die MEAT-Kriterien („Most Economically Advantageous Tender“). Diese sollten nun in der Praxis Anwendung finden.

18 |

E-Government

Wirtschaftsfreundliche Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes

Ausgangslage

Unternehmen setzen bei ihrer Tätigkeit in immer größerem Maße digitale Werkzeuge ein. Dabei müssen sie auch mit den Behörden interagieren. Letzteres ist jedoch nur teilweise online möglich. Genauso wie die Bürger wünschen sich die Unternehmen die Möglichkeit, weitestgehend alle Services von Verwaltungen online und mit mobilen Endgeräten nutzen zu können, um zeitraubende Behördengänge zu vermeiden, um schneller und umfassender Informationen und Entscheidungen zu erhalten und um die Planungssicherheit zu erhöhen.

Die Palette der gewünschten Online-Services reicht von der Antragstellung und Abwicklung bei personenbezogenen Angelegenheiten über die Online-Nachverfolgung des Stands komplexer Vorgänge wie etwa der Bearbeitung und Erteilung von Genehmigungen durch mehrere Behörden bei betrieblichen Veränderungen bis hin zur Online-Eintragung einer Gesellschaft als juristische Person.

Die Wirtschaft unterstützt die Zielsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) aus dem Jahr 2017, wonach Bund und Länder bis 2022 alle Verwaltungsleistungen in Deutschland über Verwaltungsportale auch digital anbieten und die Portale zu einem Portalverbund verknüpfen müssen. Alle Angebote der Verwaltungen sind in einem digitalen Zugang zu bündeln. Über ein Servicekonto ist eine sichere und einmalige Identifizierung für Behördenkontakte aller Art zu ermöglichen. Eine effiziente Digitalisierung nahezu aller Vorgänge in den Verwaltungen ist ein wichtiger Beitrag zum Aus-bau einer zunehmend digitalisierten Wirtschaft.

Erforderlich ist ein entschlossenes Handeln von Bund, Ländern und Kommunen auch aufgrund aktueller europäischer Bestrebungen. So zielt die EU-Verordnung über die Einrichtung eines zentralen digitalen Zugangstors aus dem Jahr 2018 auf die Einrichtung eines digitalen EU-

Portals und verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten unter anderem, bestimmte Lebenslagen für Bürger und Unternehmen komplett online abzuwickeln sowie umfassende Informationen zu bestehenden Verwaltungsverfahren und -formalitäten vorzuhalten.

Ziele

Durch die Digitalisierung nahezu sämtlicher Behördenvorgänge sollen Privathaushalte und Unternehmen sowie die Verwaltungen von finanziellen und vor allem zeitlichen Bürokratiekosten entlastet werden. Die digitale Verwaltung kann und muss die vorhandenen Ressourcen besser nutzen und transparent, effizient, barrierefrei und bürger- und unternehmensfreundlich agieren. Daneben müssen die Finanzierbarkeit und die Sicherheit der Informationstechnik der Behörden langfristig gesichert sein. Dazu ist ein fokussiertes Vorgehen von Bund, Ländern und Kommunen im E-Government erforderlich, das stärker auf Einheitlichkeit basiert und Synergien zielgerichteter nutzt.

Handlungsempfehlungen

Einen einheitlichen Zugang für Unternehmen schaffen

Ein einziger Zugang (Single Point of Contact) zu digitalen Dienstleistungen der Verwaltungen ist bereits aus Akzeptanzgründen geboten und auch im Hinblick auf die Einrichtung des europäischen zentralen digitalen Zugangstors erforderlich. Ein föderaler Wettbewerb der Lösungen für ein Servicekonto würde zu erhöhten Anpassungskosten bei den Unternehmen führen, da diese beispielsweise Berechtigungen mehrfach abbilden und verschiedene Schnittstellen in ihren technischen Systemen schaffen müssten.

„Once only“-Prinzip bei der Digitalisierung der Fachverfahren beachten

Die EU-Vorgaben orientieren sich am Grundsatz der einmaligen Datenerfassung („once only“). Dieser muss von Beginn an auch in die Umsetzung des OZG einfließen. Für Unternehmen nicht nachvollziehbar wäre, wenn Daten künftig bei grenzüberschreitenden Verwaltungsverfahren nur einmal erfasst, bei rein inländischen Verwaltungsvorgängen hingegen dieselben Daten bei unterschiedlichen Behörden mehrfach eingegeben werden müssten. Zwischen Bundes- und Landesregierungen muss klargestellt werden, wer die Hoheit über die jeweiligen unternehmens- und fachbezogenen Daten hat, um redundante Datenhaltung und Mehrfachmeldungen zu vermeiden.

Verwaltungsleistungen bedarfsgerecht, flächendeckend einheitlich anbieten

Die Digitalisierung der Verwaltungsverfahren hat das Potenzial, den größten Mehrwert für die Unternehmen zu generieren. Um das Vorhaben kosteneffizient realisieren zu können, braucht es bereits im Vorfeld ein hohes Maß an Standardisierung. Dies fängt im Formularwesen an, um

Datenfelder für die elektronische Verfahrenseinleitung und -abwicklung einheitlich gestalten zu können, und umfasst detaillierte Leistungs- sowie Prozessbeschreibungen. Der IT-Planungsrat hat mit dem Steuerungsprojekt „Föderales Informationsmanagement“ eine wichtige Entwicklung angestoßen, die stärker intensiviert werden sollte. Denn nur auf Grundlage einheitlicher Standards wird ein Know-how-Transfer ermöglicht. Gleichzeitig bietet sich die Möglichkeit zu signifikanten Kosteneinsparungen durch Nutzung einheitlicher und kompatibler IT-Lösungen, auf die sich die Länder einigen sollten.

Land Hessen sollte in eigene IT investieren – notfalls dafür mehr investieren

Von dem Betrag von 1 Mrd. Euro, den die Landesregierung bis 2024 für das Themenfeld Digitalisierung vorgesehen hat, sollte ein großer Teil zur digitalen Modernisierung der Behörden von Land und Kommunen verwendet werden. Dazu gehört neben der Anbindung an Breitbandnetze und der Anschaffung von Hardware und Software vor allem auch die Schulung tausender Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes. Genauso wie in den privaten Unternehmen stellt die Weiterbildung des Personals Land und Kommunen vor eine gewaltige Aufgabe. Da E-Government nicht an zu geringer Digi-talkompetenz von Beamten und öffentlichen Angestellten scheitern darf, sollte Hessen – falls erforderlich – zusätzliche Mittel für die Weiterbildung vorsehen.

Bauwerksdatenmodellierung

Bauwerksdaten digital erfassen und modellieren, fairen Wettbewerb erhalten

Ausgangslage

Die Digitalisierung der Bau- und Immobilienwirtschaft kann dazu beitragen, Arbeitsprozesse zu beschleunigen, Kosten zu reduzieren und das Bauen effektiver zu machen. Die Rahmenbedingungen zur Anwendung digitaler Methoden müssen zwischen den Akteuren aus Wirtschaft und Politik abgestimmt werden.

Das „Building Information Modeling“ (BIM) kann eine wichtige Rolle in der Digitalisierung der Bau- und Immobilienwirtschaft einnehmen. Besonders bei Bauwerken, bei denen die langfristige effiziente Nutzung und Verwaltung angestrebt wird, kann BIM eine wertvolle ergänzende Methode zur Planung, Bauausführung und Bewirtschaftung sein. BIM ermöglicht die Einführung digitaler Geschäftsprozesse in der gesamten Wertschöpfungskette. BIM schließt auch die Hersteller von Bauprodukten mit ein. So können digitale Modelle von Bauwerken mit allen relevanten Daten entstehen.

Über den modellbasierten Datenaustausch können sich mit der BIM-Methodik alle an einem Bauprojekt beteiligten Partner miteinander vernetzen. Bei konsequenter Umsetzung werden sämtliche Komponenten des Bauwerks digital erfasst und miteinander in Zusammenhang gebracht. Bei Gebäuden umfasst dies beispielsweise jeden einzelnen Heizkörper, Leitungsrohre und Verbindungsstücke. Zudem kann vermerkt werden, welche Handwerker und Baumaschinen wann benötigt werden. Sämtliche Arbeitsabläufe und Materialkosten können in das Modell einfließen. Daraus lassen sich die erwarteten Aufgaben und Kosten im fortlaufenden Betrieb des Bauwerks abschätzen. Mit BIM kann so bereits in der Planung ein vollständiges digitales Abbild des Bauvorhabens entwickelt werden. Der zeitliche Koordinierungsaufwand einzelner Gewerke soll durch das gemeinsame Arbeiten mit BIM reduziert werden. Beispielsweise werden Planänderungen mit BIM direkt an alle Beteiligten übermittelt.

Zu beachten ist, dass die BIM-Methode allein weder eine gute Planungsqualität noch den optimalen Projektverlauf garantiert. Entscheidend für den Erfolg von BIM sind dessen Akzeptanz in der gesamten Wertschöpfungskette des Bauens sowie die qualifizierte Anwendung durch die Projektbeteiligten. Die Anwendung ist mit hohen Investitionen sowie mit Planungs- und Koordinationsaufwand für die Unternehmen verbunden. Auch gibt es aktuell nur wenige Fachkräfte, die im Umgang mit BIM erfahren sind. Nicht nur kleine Unternehmen werden deshalb vor erhebliche Herausforderungen gestellt, die bei der weiteren Einführung von BIM berücksichtigt werden müssen.

Ziele

Aus Sicht der privaten, gewerblichen und öffentlichen Auftraggeber sollten Bauwerke (Gebäude, Straßen, Brücken, öffentliche Infrastruktur etc.) noch schneller, zuverlässiger und wirtschaftlicher geplant, gebaut und über die Nutzungsdauer betrieben werden.

Angebot und Qualität von Bauwerken sollen noch stärker an den Wünschen der Kunden orientiert werden. Die Kosten für Bau und Betrieb der Bauwerke sollen durch verbesserte Arbeitsabläufe sinken. Die Effizienz der Bau- und Immobilienwirtschaft soll insgesamt weiter erhöht werden.

Handlungsempfehlungen

Infrastruktur ausbauen als Voraussetzungen für fairen Wettbewerb

Unternehmen im ländlichen Raum dürfen nicht vom Markt verdrängt werden, weil sie keinen Zugang zu Breitbandinternet haben. BIM erfordert flächendeckend Breitband.

Verlässliche Rahmenbedingungen: Standards und Prozesse definieren

BIM und dessen Anwendung müssen von den Beteiligten gleich definiert werden. Darauf basierend sind möglichst effiziente und unbürokratische Standards inkl. Schnittstellen, Prozesse und Verantwortlichkeiten festzulegen. Durch die Entwicklung von Standardprozessen soll festgelegt werden, welche Detailtiefe BIM-Modelle zu welchem Prozessschritt zu erreichen haben. Ob und inwieweit staatliche Akteure rechtsnormsetzend tätig werden müssen, muss und wird sich zeigen. Das hessische Wirtschaftsministerium soll Pilotprojekte forcieren.

Wettbewerb der Softwareanbieter sicherstellen

Einwandfreies Funktionieren der technischen Lösungen (z.B. Schnittstellen zwischen verschiedenen Softwarelösungen) ist unverzichtbar. Nötig sind herstellerneutrale Standardformate zum Datenaustausch. Die Kartellbehörden von Bund und Ländern müssen Wettbewerb zwischen Softwareanbietern gewährleisten, da schon jetzt eine hohe Marktkonzentration besteht. Ein Softwaremonopol ist zu verhindern.

Öffentliche Ausschreibungen an technische Entwicklung anpassen

Durch Pilotprojekte unterschiedlicher Größenkategorien soll in der Phase der BIM-Einführung ermittelt werden, bei welchen Vergabeschwellen BIM bei öffentlichen Ausschreibungen künftig angewendet werden soll. In der Einführungsphase sollen öffentliche Vergabestellen und Unternehmen Kompetenzen im Umgang mit BIM aufbauen. So soll nach einer mehrjährigen Übergangszeit, basierend auf den Erfahrungen der Pilotprojekte, sichergestellt werden, dass BIM mit fairen Wettbewerbschancen für alle Unternehmen zunehmend angewendet werden kann.

Planungsprozesse und Honorarordnungen an BIM anpassen

Planen und Bauen können mit BIM früher zusammengeführt werden. Vor Baubeginn sollte die (modellbasierte) Planung in Kooperation der Projektpartner fehlerfrei fertiggestellt werden. Die Planungsphasen nach BIM unterscheiden sich von denen der aktuellen Honorarordnung für Architekten und Ingenieure und den bisher in den Planungsnormen beschriebenen Phasen. Planer müssen Arbeitsschritte an die effiziente BIM-Nutzung anpassen. Der Bundesgesetzgeber muss die HOAI an BIM anpassen.

Fachkräfte für den Umgang mit BIM sicherstellen

Wirtschaftsministerium und Wissenschaftsministerium in Hessen sollen mit der Wirtschaft darauf hinwirken, dass BIM verstärkt in der beruflichen Qualifizierung und an den Hochschulen behandelt wird, um die breitere Anwendung zu ermöglichen.

20 | Soziales

Wirksamkeit von Sozialleistungen verbessern, Bürokratie abbauen

Ausgangslage

Ein Gesamtsozialversicherungsbeitrag unter 40 Prozent und maßvolle Bürokratie sind entscheidende Faktoren dafür, dass die Unternehmen viele Arbeitsplätze anbieten können. Die Digitalisierung kann spürbar dazu beitragen, das Sozialsystem wirksamer und effizienter zu machen und bürokratische Belastungen für Arbeitgeber zu reduzieren.

Das Sozialbudget, also die Summe aller Sozialleistungen in Deutschland, beläuft sich inzwischen auf rund eine Billion Euro und macht damit ein Drittel des Brutto-Inlandsprodukts aus. Da die Finanzierung zum Großteil über Steuern und Beiträge erfolgt, müssen deshalb endlich sämtliche Sozialleistungen konsequent auf ihre Wirkung und Wirtschaftlichkeit überprüft und für die Bürger transparent gemacht werden. Die für die Prüfung nötigen Daten sind in vielen Fällen bereits vorhanden, aber über unterschiedliche Träger und Organisationen verteilt.

Digitalisierung kann auch einen wichtigen Beitrag zur dringend erforderlichen besseren Zusammenarbeit der Sozialversicherungsträger leisten. Dies gilt z. B. wenn mehrere Träger an der Rehabilitation arbeitsunfähig erkrankter Arbeitnehmer beteiligt sind oder beim Übergang von Arbeitslosen aus der Betreuung durch die Arbeitsagentur zu den Jobcentern. Hier findet besonders beim Übergang von einem Träger auf einen anderen oftmals keine, keine vollständige oder eine verzögerte Datenübergabe statt und der Unterstützungsprozess gerät unnötig ins Stocken. So dauern Gesundheitsprozess und Arbeitslosigkeit länger.

Zusätzlich zu Steuern und Beiträgen wird die deutsche Wirtschaft allein durch bundes-rechtliche Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden und Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln, mit rund 45 Milliarden Euro jedes Jahr belastet.

Einen erheblichen Anteil hieran hat das Sozialsystem. So gibt es z. B. in der Sozialversicherung gleich mehrere parallele Meldeverfahren für die Beschäftigung von Arbeitnehmern. Hierzu zählen das "DEÜV-Meldeverfahren", mit dem Arbeitgeber mit der Sozialversicherung kommunizieren sowie das ElsterLohn-Verfahren im Bereich der Finanzverwaltung. Zu viele wichtige Informationen, wie z. B. die Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung vom Arzt für den Arbeitgeber, werden immer noch in Papierform weitergereicht und verursachen unnötigen Aufwand.

Ziele

Der Gesamtsozialversicherungsbeitrag muss unter 40 % bleiben. Hierfür muss die Wirksamkeit möglichst aller Sozialleistungen geprüft und transparent gemacht und die Zusammenarbeit der Sozialversicherungsträger verbessert werden. Bürokratische Belastungen müssen durch automatisierte Datenübermittlung von und zu Unternehmen wo es geht abgebaut werden.

Handlungsempfehlungen

Wirkung und Wirtschaftlichkeit von Sozialleistungen prüfen

Sozialleistungsträger wie Krankenkassen, Rentenversicherung, Unfallversicherung, Arbeitsagenturen, Jobcenter, Landeswohlfahrtsverband und Kommunen in Hessen müssen alle Möglichkeiten zur Erhebung und zum Austausch von Daten zur Überprüfung der Wirksamkeit von steuer- und beitragsfinanzierten Leistungen nutzen. Denn nur so kann eine möglichst effektive Unterstützung von Leistungsempfängern sichergestellt und die Überlastung von Steuer- und Beitragszahlern vermieden werden. Ein übertriebener Datenschutz darf nicht die Begründung dafür sein, dass Beitrags- und Steuergelder in wirkungslose Leistungen und Förderprogramme fließen. Die hessische Landesregierung muss im Bundesrat den Anstoß für ein modernes Datenschutzrecht geben, das die für wirksame und wirtschaftliche Sozialleistungen erforderliche Datenweitergabe nicht verhindert. Außerdem sollte sie die Landesregierung ihre eigenen Förderprogramme prüfen und die Wirksamkeit aller in Hessen verfügbaren Sozialleistungen im Hessischen Landessozialbericht transparent machen.

Bessere Sozialleistungen durch Zusammenarbeit der Träger

Die Sozialleistungsträger in Hessen und andere unterstützende Akteure wie z. B. behandelnde Ärzte sollten den elektronischen Datenaustausch noch stärker zur Zusammenarbeit nutzen, um Versicherte und Leistungsempfänger bestmöglich zu unterstützen. Die Sozialversicherungsträger müssen dafür die nötigen Schnittstellen schaffen und nutzen. Hessen muss sich im Bundesrat für die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen einsetzen. Alle für eine erfolgreiche Unterstützung nötigen Daten sollten allen beteiligten Akteuren zur Verfügung stehen, damit die geteilte Zuständigkeit nicht zu unnötigen Verzögerungen für die unterstützten Per-

sonen führen. So ließen sich beispielsweise die monatelangen Wartezeiten bis zum Beginn einer Reha-Maßnahme oder bis zur Entscheidung über eine Erwerbsminderungsrente reduzieren.

Bürokratieabbau in der Sozialversicherung vorantreiben

Der Bundestag muss dafür sorgen, dass der Datenaustausch zwischen Arbeitgebern, Sozialversicherungsträgern und anderen relevanten Stellen möglichst nicht mehr auf Papier erfolgt, um die bürokratische Belastung der Unternehmen zu reduzieren. Die elektronische Kommunikation und Datenübermittlung sollten Mindeststandards werden. Die Landesregierung sollte sich außerdem für eine verbesserte Koordinierung der unterschiedlichen Meldeverfahren in der Sozialversicherung und der Finanzverwaltung stark machen. Ziel muss sein, ein gebündeltes multifunktionales (Melde-) Verfahren zu etablieren. Dafür sollten in einem ersten Schritt die Versichertennummer und die Steuer-Identifikationsnummer vereinheitlicht werden. Getreu dem „once-only-Prinzip“ sollten die einmal vom Arbeitgeber gemeldeten Daten sowohl den Sozialleistungsträgern als auch der Finanzverwaltung zur Verfügung stehen. Das reduziert den Bürokratie- und Kostenaufwand sowohl auf Seiten der Arbeitgeber als auch bei den Empfängern der Meldungen.