

Position des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)

zum Richtlinien-Entwurf der EU-Kommission zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen Plattformbeschäftigter

Januar 2022

Allgemeine Einschätzung

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen die Initiative der Europäischen Kommission für eine EU-Richtlinie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Erwerbstätigen, die auf Plattformen arbeiten. Plattformarbeit hat sich zu einem Schattenarbeitsmarkt mit hoher Relevanz entwickelt, der bislang jedoch weitgehend unregelt ist. Ein Grundproblem ist dabei, dass Plattformbetreiber ein Arbeitsverhältnis zu den Plattformbeschäftigten in der Regel negieren; dabei befinden sich viele Plattformbeschäftigte in Über-/Unterordnungsverhältnissen, wie sie für Arbeitsverhältnisse typisch sind. Nicht allein schon deswegen besteht hier dringender Handlungsbedarf. Erwerbstätige, die auf oder über Plattformen arbeiten, werden so als Soloselbstständige deklariert, selbst wenn die persönliche und wirtschaftliche Selbständigkeit deutlich eingeschränkt ist. Betreiber von Arbeitsplattformen umgehen durch die Verweigerung der Arbeitgeberbereitschaft größtenteils ihre arbeitsrechtlichen Pflichten und sparen Steuern und Sozialabgaben.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen, dass die Kommission die ausgeprägte Macht- und Informationsasymmetrie zwischen Plattformen und Plattformbeschäftigten anerkennt und grundsätzlich eine widerlegbare Vermutung vorschlägt, nach der – unter Erfüllung bestimmter Bedingungen – ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis zur Plattform vermutet wird. Diese widerlegbare Vermutung kann durch die Plattform im Zweifel gerichtlich geklärt werden. Hierfür soll jedoch die Plattform die Darlegungs- und Beweislast tragen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen auch die von der EU-Kommission vorgeschlagenen, umfangreichen Transparenzpflichten gegenüber nationalen Behörden, den Plattformbeschäftigten und ihren Interessenvertretungen. Dies ist ein wichtiger Schritt, um Klarheit über die Wirkungsweise algorithmischer Kontrollregime zu erlangen. Die EU-Kommission schlägt mit dem Zugangsrecht der Gewerkschaft zu den Plattformbeschäftigten und der Hinzuziehung von externem Sachverstand wichtige Instrumente zur Durchsetzung von Arbeitnehmer*inneninteressen vor.

Definition / Regelungsgegenstand (Kapitel I, Art. 1 ff.)

- Der vorliegende Richtlinienentwurf zur Regulierung der Plattformarbeit soll für digitale Arbeitsplattformen (im weiten Sinne) gelten. Er stützt sich zutreffend auf Art. 153 AEUV. Der Richtlinienentwurf schließt damit sowohl reine Online-Tätigkeiten ein als auch solche, die vor Ort erbracht werden (Crowdwork als auch Gigwork). Dieser Definitionsansatz (vgl. Artikel 2) ist zu begrüßen. Spätestens mit dem Urteil des Bundesarbeitsgerichts (BAG) zum Fall eines Crowdworkers vom 1. Dezember 2020 (Az. 9 AZR 102/20) lässt sich eine starre Trennung zwischen ortsgebundener und ortsungebundener Plattformarbeit (in Deutschland) nicht mehr aufrechterhalten.

Der Ausnahmeregelung in Abs. 2 des Art. 2 bedarf es hingegen nicht. Sie könnte als Schlupfloch für Umgehungsstrukturen von Plattformbetreibern genutzt werden. Die Trennung zwischen dem Hauptzweck eines Plattform-Geschäftsmodells und der menschlichen Arbeit, welche zum Erreichen dieses Zwecks erforderlich ist, ist praktisch kaum möglich. So könnten die Plattformbetreiber etwa unter Berufung auf den „Hauptzweck: Angebot von Gütern“ (Regelungsbeispiel in Art. 2 Abs. 2) die für das Erreichen dieses Zwecks erforderliche menschliche Arbeit den Regelungen der Richtlinie entziehen. Besser wäre es daher, es bei dem Positivkatalog des Abs. 1 zu belassen und den Abs. 2 des Art. 2 der Richtlinie zu streichen.

Beschäftigungsstatus (Kapitel II, Art. 3 ff.)

- Die EU-Kommission schlägt „im Einklang mit den nationalen Rechts- und Justizsystemen“, eine widerlegbare Vermutung vor, wonach über Plattformen Tätige als abhängig Beschäftigte der Plattform gelten, wenn diese ein definiertes Maß an Kontrolle über die Arbeitsleistung der Plattformbeschäftigten ausüben. Ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis wird demnach vermutet, wenn mindestens zwei der unter Artikel 4 Absatz 2 genannten fünf Kontrollparameter erfüllt sind.

Diese sind:

1. Effektive Bestimmung der Höhe der Vergütung oder Festlegung von Obergrenzen der Vergütung
2. Aufforderung der Plattformarbeit leistenden Person, bestimmte verbindliche Regeln in Bezug auf Erscheinungsbild und Verhalten gegenüber dem Empfänger der Dienstleistung bzw. in Bezug auf die Arbeitsleistung einzuhalten
3. Überwachung der Arbeitsleistung oder Überprüfung der Qualität der Arbeitsergebnisse, auch auf elektronischem Wege
4. Effektive Einschränkung der Freiheit, die Arbeit zu organisieren – insbesondere den Ermessensspielraum bei der Wahl der Arbeitszeit oder der Abwesenheitszeiten-, Aufgaben an- bzw. abzulehnen oder die Dienste von Unterauftragnehmern oder Ersatzkräften in Anspruch zu nehmen, auch durch den Einsatz von Sanktionen
5. Effektive Einschränkung der Möglichkeit, einen Kundenstamm aufzubauen oder Arbeiten für Dritte auszuführen

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen diesen Ansatz der Kommission. Der Entwurf greift auf Kriterien zurück, die sowohl zur Bestimmung der arbeitsrechtlichen Weisungsgebundenheit verwendet werden als auch solche, die das eigenständige wirtschaftliche Auftreten am Markt näher bestimmen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften schlagen vor, dass vor allem Aspekte zum Tragen kommen, die erkennbar als Instrumente der Fremdbestimmung und Kontrolle der Erwerbstätigen eingesetzt werden, wie etwa spezifische Vorgaben der Plattform in Hinblick auf Inhalt, Durchführung, Zeit und Ort der Tätigkeit, die Preisgestaltung und Kontrolle der Auftragsvergabe, Disziplinierungs- und Kontrollmethoden in Gestalt von Reputations- bzw. Ratingsystemen und engmaschige Überwachung des Arbeitsprozesse. Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften sollten die in dem Entwurf genannten Kriterien entsprechend geschärft werden.

- Um die Umsetzung zu gewährleisten, sind die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert (vgl. Artikel 4 Absatz 3), dass sie
 - a) Informationen über die Anwendung der widerlegbaren Vermutung in klarer, umfassender und leicht zugänglicher Sprache öffentlich zugänglich machen,
 - b) Leitlinien für digitale Arbeitsplattformen, Personen, die Plattformarbeit leisten, und Sozialpartner entwickeln, um die widerlegbare Vermutung zu verstehen und umzusetzen, einschließlich der Verfahren zu ihrer Widerlegung,
 - c) Leitlinien für die Durchsetzungsbehörden entwickeln, damit diese proaktiv gegen nicht-konforme digitale Arbeitsplattformen vorgehen können und
 - d) die Aufsichtsbehörden oder zuständige Stellen mit Kontrollen stärken.

Dabei sollen Vertragsverhältnisse, die vor der Implementierung der Richtlinie geschlossen wurden, nach Artikel 4 Absatz 4 von der Anwendung ausgeschlossen werden. Diese Ausnahme / Stichtagsregelung ist äußerst problematisch, da sie in der Praxis nicht nur zu einer Gleichzeitigkeit verschiedener Vertragsverhältnisse bei gleicher Tätigkeit auf einer Plattform führt, sondern zu einer willkürlichen Ungleichbehandlung. Wenig nachvollziehbar wäre diese auch für den betriebsverfassungsrechtlichen Arbeitnehmerbegriff und die damit verbundenen Fragen und Schwellenwerte. Fehlanreize in Richtung Vertragsschluss oder aber auch Kündigung mit Blick auf die Stichtagsregelung sind zu befürchten.

- Die Mitgliedstaaten sollen nach Artikel 5 durch die Schaffung eines Rahmens sicherstellen, dass die eine Partei die Möglichkeit erhält, die gesetzliche Vermutung für den Beschäftigtenstatus zu widerlegen. Die Darlegungs- und Beweislast liegt dann bei der Arbeitsplattform, die in einem Gerichts- oder Verwaltungsverfahren zum Tragen kommt. Es ist zu begrüßen, dass die Darlegungs- und Beweislast dann von der Plattform zu tragen ist, selbst wenn die Plattformbeschäftigten sich selbst nicht als abhängige Beschäftigte einstufen. Somit wird die Machtasymmetrie zwischen Plattform und Plattformbeschäftigten berücksichtigt.

Algorithmisches Management (Kapitel III, Art. 6 ff.)

- Der Richtlinien-Entwurf sieht umfangreiche Transparenzpflichten der Plattformen in Bezug auf automatisierte Überwachungs- und Entscheidungsfindungssysteme vor. Dies ist sehr zu begrüßen, reicht aber nicht aus. Vielmehr müssen die Transparenzpflichten sowohl die algorithmischen als auch die von Menschen gesteuerten Überwachungs- und Entscheidungsfindungssysteme erfassen, da diese in der Praxis oft ineinandergreifen. So werden die auf der Grundlage von Algorithmen getroffenen Entscheidungsansätze und Empfehlungen oft einer menschlichen Überprüfung unterworfen, so dass beide Komponenten in den Entscheidungsfindungsprozess einfließen und deshalb denselben Transparenzpflichten unterliegen sollten. Konkret sollten die Informationspflichten aus Art. 6 generell und nicht nur für die automatisierten Überwachungssysteme greifen. Zudem ist es dringend erforderlich, dass Plattformen ausreichend kompetentes Personal für die Gewährleistung transparenter Informationen über die Steuerung bzw. Entscheidungsfindungen algorithmischer Managementsysteme gegenüber den Belangen der auf der Plattform Erwerbstätigen bereitstellen.
- Die Arbeitsplattformen sollen nach dem Entwurf dazu verpflichtet werden, die Informationen über algorithmische Managementsysteme in einem elektronischen Dokument zur Verfügung zu stellen (Art. 6 Abs. 4). Die Informationen sind neben nationalen Behörden auch den Vertretern der Plattformbeschäftigten auf Anfrage zur Verfügung zu stellen. Diese Verpflichtung ist zu begrüßen, reicht aber nicht aus. Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften sollten die Gewerkschaften als Vertreter der auf Plattformen Tätigen explizit genannt werden. Dazu wird eine generelle Verpflichtung vorgeschlagen, die Informationen der zuständigen Gewerkschaft zur Verfügung zu stellen, ohne dass es einer Anfrage bedarf.

- Artikel 6 Absatz 5 beschreibt die Anforderungen an die Verarbeitung personenbezogener Daten und stellt u. a. klar, dass nur personenbezogene Daten verarbeitet werden dürfen, die unmittelbar mit der Ausübung der Tätigkeit verbunden sind. Zu begrüßen ist, dass der Austausch mit Interessenvertretungen nicht verarbeitet werden darf (siehe Artikel 6 Absatz 5 c).
- Es ist folgerichtig (vgl. Art. 22 DSGVO), dass automatisierte Entscheidungen unter menschliche Aufsicht zu stellen sind. Darüber hinaus ist es erforderlich, dass die Plattform für algorithmische und automatisierte Entscheidungen, welche die Erwerbstätigen auf der Plattform betreffen, ausreichend Personal mit entsprechender Kompetenz und Autorität für Information zur Verfügung stellen.
- Die in Artikel 9 formulierten Informations- und Konsultationsrechte sichern den Beschäftigten und ihren Interessenvertretungen externen Sachverstand eigener Wahl zu, um zu qualifizierten Entscheidungsfindungen zu kommen. Dieses Recht ist auf Plattformen beschränkt, die mehr als 500 Plattformbeschäftigte in einem Mitgliedstaat beschäftigen. Ein solcher Schwellenwert ist nicht nachvollziehbar. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaft fordern die Streichung einer derartigen Beschränkung.

Transparenz auf Plattformen (Kapitel IV, Artikel 11 ff.)

- Neben dem Inhalt der zu übermittelnden relevanten Daten an die nationalen Behörden und den Interessenvertretungen der Beschäftigten, sind auch zeitliche Fristen und Aktualisierungsrhythmen der Übermittlung benannt (Artikel 12). Die zu übermittelnden Informationen sollen:
 - a) die Zahl der Personen enthalten, die über die betreffende digitale Arbeitsplattform regelmäßig Plattformarbeit leisten, sowie deren Vertrags- oder Beschäftigungsstatus;
 - b) die für diese Vertragsverhältnisse geltenden allgemeinen Geschäftsbedingungen, sofern diese einseitig von der digitalen Arbeitsplattform festgelegt werden und für eine große Zahl von Vertragsverhältnissen gelten.

Diese Vorgaben bedürfen in zweierlei Hinsicht einer Konkretisierung: Zum einen ist zu bestimmen, wann Plattformarbeit als „regelmäßige Plattformarbeit“ gilt und zum anderen ab welcher Größenordnung – „eine große Zahl“ – über die allgemeinen Geschäftsbedingungen zu informieren ist. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaft schlagen hierzu vor, dass bereits die Tatsache, dass die Bedingungen einseitig durch die Plattform festgelegt werden und zudem für eine Vielzahl von Vertragsverhältnissen gelten, ausreichend ist.

Rechtsmittel und Durchsetzung (Kapitel V, Artikel 13 ff.)

- Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, den Zugang der Plattformbeschäftigten zu einer wirksamen und unparteiischen Streitbeilegung und ein Recht auf Rechtsbehelf, einschließlich einer angemessenen Entschädigung, im Falle einer Verletzung ihrer Rechte aus dieser Richtlinie sicherzustellen (Art. 13). Diese Vorgabe, insbesondere die konkrete Benennung des Rechts auf Entschädigung, ist zu begrüßen.
- Die Richtlinie verpflichtet Mitgliedstaaten, Organisationen das Recht einzuräumen, im Namen oder zur Unterstützung von einzelnen oder mehreren Plattformbeschäftigten tätig zu werden (Art. 14). Die Vorschrift ist so zu konkretisieren, dass ausdrücklich die Gewerkschaften als Organisationen, die in erster Linie berechtigt sind, die Rechte der auf Plattformen Tätigen wahrzunehmen, genannt werden. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern ein Verbandsklagerecht für Gewerkschaften. Dies folgt nicht aus Art. 14, was kritisch zu bewerten ist. Jedoch bleibt es den Mitgliedstaaten unbenommen, ein Verbandsklagerecht vorzusehen bzw. einzuführen. Ebenso kann die Rechtsdurchsetzung durch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Sammelverfahren einzuführen, was etwa in Anlehnung an verbraucherrechtliche Musterfeststellungsverfahren auszugestalten wäre, verbessert werden.
- Die Vorgaben für die Kommunikationskanäle für Erwerbstätige, die auf Plattformen Arbeit leisten (Art. 15), sind um Vorgaben für ihre Interessenvertretungen und hier insbesondere die Gewerkschaften zu ergänzen. Den Gewerkschaften ist ein Zugangsrecht zu der digitalen Infrastruktur der Plattform zu gewährleisten, damit sie die Beschäftigten organisieren und mit ihnen kommunizieren können. Hierbei ist sicherzustellen, dass die Kommunikation zwischen Interessenvertretung und den Beschäftigten nicht kontrolliert und überwacht wird.

- Im Fall einer Klage über die rechtmäßige Bestimmung des Beschäftigtenstatus soll die Plattform alle relevanten Daten, die zur Bestimmung des Status notwendig sind, den zuständigen Gerichten zur Verfügung stellen (Art. 16). Diese ausdrückliche Verpflichtung, welche in Gestalt einer Beweiserleichterungsregel umzusetzen wäre, ist zu begrüßen.
- Ausdrücklich zu begrüßen sind auch die Vorgaben zum Benachteiligungsschutz von Erwerbstätigen, die auf Plattformen ihre Arbeit leisten (Art. 17) und deren Kündigungsschutz (Art. 18). Es ist richtig, dass im Falle einer vermuteten Kündigung wegen der Inanspruchnahme der Rechte nach der Richtlinie die Plattformbetreiber die Kündigungsgründe benennen müssen (Art. 18 Abs. 2) und zudem beim Vorliegen von Indizien, die auf eine unrechtmäßige Kündigung schließen lassen, die Beweislast auf die Plattform übergeht (§ 17 Abs. 3). Nur so kann das informationelle Ungleichgewicht, welches zwischen den Beschäftigten und den Plattformen besteht, ausgeglichen werden.