

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes im Rahmen des Inception Impact Assessment der EU-Kommission zu „Collective bargaining agreements for self-employed – scope of application of EU competition rules“

Inception Impact Assessment zu Tarifverträgen für Selbständige – Reichweite des Wettbewerbsrecht 02.02.2021

Flankierend zur Eingabe des Europäischen Gewerkschaftsbundes möchten auch der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und seine Mitgliedsgewerkschaften die Gelegenheit nutzen, auf folgende Punkte aus deutscher Sicht hinzuweisen:

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstandsverwaltung

Abteilungen
Recht
und
Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik

I. Grundsätzliches

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen grundsätzlich die Pläne der Kommission, die Arbeitswelt der Zukunft Richtung Fairness und Sozialstandards gestalten zu wollen. Das Ziel, nämlich die Beseitigung bestehender kartellrechtlicher Hindernisse für den Zugang von Soloselbstständigen – in der Plattformökonomie und darüber hinaus – zu Kollektivverhandlungen und zur Durchsetzung dieser, wird geteilt.

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

Insbesondere, aber nicht nur, für plattformvermittelte Aufträge gilt: Diese Initiative ist dringend notwendig. In vielen Bereichen berufen sich Plattformbetreiber auf die Haftungsprivilegien für Intermediäre und Infrastrukturbetreiber. Im Bereich von Selbstständigen verstärken die digitalen Vermittlungsplattformen den vorbestehenden Unterbietungswettbewerb der Auftragnehmerseite. Sie verleihen über die Algorithmus-geschaffene Vergleichbarkeit von Preisen und über den Versteigerungscharakter für die Vergabe von Aufträgen auch Verbraucher*innen eine strukturelle Überlegenheit, wie sie bisher nur große Auftraggeber hatten.

Soloselbstständige – insbesondere solche, die nicht von einer Art Kammersystem profitieren – stehen mächtigen Auftraggebern und den Kund*innen (der digitalen Vermittlungsplattformen) bisher weitgehend schutzlos gegenüber. Aufgrund bestehender kartellrechtlicher Bestimmungen haben Soloselbstständige heute aktuell nur unzureichenden bis keinen Zugang zu Kollektivverhandlungen und damit Nachteile in Bezug auf die Mitgestaltung ihre Arbeitsbedingungen. In Deutschland können



die Sozialpartner auf Grundlage des § 12a TVG Kollektivverhandlungen für „arbeitnehmerähnliche Personen“ (Soloselbstständige, die wirtschaftlich abhängig und sozial schutzbedürftig vergleichbar einem Arbeitnehmer beauftragt werden) führen und deren Arbeitsbedingungen durch Tarifverträge gestalten. In der Befragung der EU-Kommission heißt es: *„Was die Mitgliedstaaten betrifft, so ist es im Basisszenario möglich, dass einige von ihnen Maßnahmen ergreifen (oder bestehende beibehalten), die es Selbstständigen (oder bestimmten Kategorien von Selbstständigen) erlauben, Tarifverträge nach nationalen wettbewerbs- oder arbeitsrechtlichen Vorschriften auszuhandeln.“* Diese Möglichkeiten sind ungenügend; die nationalen Möglichkeiten dürfen nicht eingeschränkt werden, sie müssen zwingend erhalten bleiben und auch ausgebaut werden, da sie bereits heute unzulänglich sind.

Nach Rechtsprechung des EuGH fallen Tarifverhandlungen zwischen Arbeitnehmer*innen und Arbeitgebern schon heute nicht unter den Anwendungsbereich des europäischen Wettbewerbsrechts, siehe dazu z.B. EuGH Albany 1999. Selbstständige werden i.d.R. als „Unternehmen“ betrachtet, und eine Vereinbarung zwischen ihnen birgt mangels entsprechender gesetzlicher Klarstellung heute das Risiko, gegen Art. 101 AEUV zu verstoßen. Da die Grenzen zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit zunehmend verschwimmen, besteht häufig keine Rechtssicherheit über den Status und damit über den Zugang zu Tarifverhandlungen; zudem muss es auch möglich sein, Soloselbstständige in Tarifverträge einzubeziehen und für und mit ihnen Tarifverträge/Kollektivvereinbarungen zu verhandeln.

II. DGB-Positionen

Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften sollte die beschriebene Initiative grundsätzlich weiterverfolgt werden; sie muss aber erweitert und ausgebaut werden und Notwendigkeiten/Besonderheiten des nationalen Rechts der Mitgliedstaaten ausreichend berücksichtigen.

Zu begrüßen ist, dass sich die **Kommission für menschenwürdige und angemessene Arbeitsbedingungen auch für Solo-Selbstständige in der EU einsetzt**. Menschen, die über Plattformen arbeiten oder deren Arbeitskraft über Plattformen vermittelt wird, sind – ausgenommen Expert*innen-Plattformen wie etwa GULP.de oder freelancermap.de – oft nicht an der Festlegung des Preises für ihre Dienstleistung beteiligt und haben in weiten Teilen nicht die individuelle Verhandlungsmacht, um ihre Arbeitsbedingungen auszuhandeln. Soloselbstständige außerhalb der Plattformökonomie stehen zunehmend vor denselben Problemen. Eine Ausnahme vom Kartellrecht sollte daher nicht auf die Plattformökonomie beschränkt werden.



Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften ist es grundsätzlich notwendig, den **kartellrechtlichen Privilegierungsbereich – die kartellrechtliche Ausnahme von Tarifverträgen/Kollektivverträgen aus dem europäischen Wettbewerbs- und Kartellrecht – ausdrücklich auf solselbstständig erwerbstätige Personen auszudehnen**. Weil sie ihren Auftraggebern gegenüber hinsichtlich der Durchsetzung eigener Forderungen i.d.R. strukturell unterlegen und i.d.R. auch wirtschaftlich abhängig sind, sind sie abhängig Beschäftigten vergleichbar schutzwürdig und deshalb u.a. bezogen auf das Recht Tarif-/Kollektivverhandlungen zu führen und diese auch durch entsprechende Kollektivmaßnahmen durchzusetzen, gleichzustellen. Um Marktmacht gegenüber starken Auftraggebern zu entwickeln, muss die Verhandlungsmacht Soloselbstständiger gestärkt werden, indem eine Ausnahme vom Kartellverbot für sie ausdrücklich geschaffen wird. Nur so kann ein Verhandlungsergebnis auf Augenhöhe erzielt werden. Diese Ausnahme soll die Koalition zwischen den Betroffenen sowie – analog der aber teilweise auch durch traditionelle gewerkschaftliche Tarifverträge – auch Honorarvereinbarungen und die Regelung sonstiger Arbeitsbedingungen für Soloselbstständige ermöglichen, auch wenn die Voraussetzungen von § 12a TVG nicht vorliegen.

Kritisch zu beurteilen ist jedoch u.a. die im Kommissionspapier bisher absolut **ungeklärte Rolle der Sozialpartner**. Im gesamten Entwurf wird der Eindruck erweckt, dass Soloselbstständige entweder allein oder mit weiteren Soloselbstständigen oder ihren Kammern Tarif-/Kollektivverhandlungen führen sollen, was von klassischen Tarifvertragsverhandlungen in Deutschland grundlegend abweicht. Zudem ist auch der Tarif-/Kollektivpartner (die Gegenseite) nicht klar benannt. Es muss deutlich werden, dass auch Gewerkschaften Soloselbstständige organisieren und tarifieren können. Hier bedarf es einer Klarstellung.

III. DGB-Forderungen im Einzelnen

- Es muss **ausgeschlossen** werden, dass **neue unionsrechtliche Schranken für die Koalitions- und Tarifsysteme der Mitgliedstaaten** entstehen, etwa wenn eine Ausnahme für die KMUs eingeführt würde, aber auch insgesamt. Das deutsche Koalitions-, Tarif- und Arbeitskampfrecht darf nicht eingeschränkt werden – wir fordern insbesondere schon heute national auch einen Ausbau von § 12a TVG-Möglichkeiten – auch hier darf es keine Beschränkungen durch das EU-Recht geben.

- Daher muss gewährleistet werden, dass auch die Rechte, die **Art. 12 und 28 Europäische Grundrechtecharta** heute bereits gewähren, uneingeschränkt erhalten bleiben.



- **Zwingend klarzustellen** ist, wie bereits angesprochen, zudem die **Rolle der Sozialpartner**. Gewerkschaften in Deutschland haben bereits heute über Art. 12, 28 Europäische Grundrechtecharta, Art. 9 Abs. 3 GG aber auch zahlreiche internationale völkerrechtliche Normen und § 12a TVG die Möglichkeit, auch für bestimmte Gruppen von Soloselbstständigen Tarifverträge/Kollektivverträge zu schließen, entsprechende Kollektivverhandlungen zu führen und auch Streikmaßnahmen zu ergreifen. Gleiches gewährleisten die ILO-Übereinkommen 98 und 87 sowie Art. 11 EMRK. Hinter diesen darf das angestrebte EU-Vorhaben nicht zurückbleiben. **Tarifverträge für Soloselbstständige sind von Gewerkschaften zu schließen.** Diesbezügliche Beschränkungen sind nicht hinnehmbar.

- In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass sich die **Gesetzgebungskompetenz** der Europäischen Union auf das Kartellrecht im Sinne von Art 101 AEUV beschränkt. Regelungen bezüglich des Koalitions-, Tarif- und Arbeitskampfrechts sind nach Art 153 Abs. 5 AEUV ausdrücklich von der europarechtlichen Gesetzgebungskompetenz ausgenommen und bleiben den Mitgliedstaaten vorbehalten.

- Für den **nationalen Kontext** erheben der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften folgende Forderung: Aufgrund geänderter Beschäftigungsformen ist eine Reform der Möglichkeiten des Abschlusses von Tarifverträgen für arbeitnehmerähnliche Personen (§ 12a TVG) dahingehend erforderlich, dass die Anwendbarkeit des § 12a TVG auf einen breiteren Personenkreis möglich ist, z. B. durch Verzicht des Erfordernisses: „überwiegend für einen Auftraggeber tätig“ in § 12a TVG. Außerdem ist im Hinblick auf die jüngsten Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts (1.8.2017 – 9 AZB 45/17 und 31.1.2018 – 10 AZR 279/16) gesetzlich klarzustellen, dass auch für Solo-Selbstständige, die nicht beabsichtigen, Arbeitnehmer*innen oder arbeitnehmerähnliche Personen zu beschäftigen, insbesondere bei Tarifverträgen über gemeinsame Einrichtungen nach § 4 Abs. 2 TVG die Regelungsbefugnis besteht.