

DGB-Diskussionspapier zur Plattformarbeit

Oktober 2019

Regeln für Plattformarbeit

In den letzten Jahren haben Arbeitsformen, die über digitale Plattformen organisiert, angeboten oder vermittelt werden (Plattformarbeit), weltweit an Bedeutung gewonnen. Es handelt sich hierbei nicht um eine neue Kultur des Teilens, wie der Begriff ‚Sharing-Economy‘ suggerieren könnte, sondern um neue digitale Geschäftsmodelle, mit denen Dienstleistungsarbeit grundsätzlich neu organisiert wird. Die ökonomische Relevanz von kommerziellen Arbeitsplattformen zeigt sich beispielsweise in der milliardenschweren Bewertung von Plattform-Betreibern wie des inzwischen börsennotierten Unternehmens ‚Uber‘ von 75 Mrd. US Dollar, den hohen Investitionen und Risikokapital (bei Uber knapp 35 Mrd. US Dollar) sowie der zunehmenden Konkurrenz zum Beispiel bei online-basierten Lieferdiensten. Gleichzeitig zeigen die Marktbewegungen, dass Arbeitsplattformen auch für große Leiharbeitsunternehmen an Bedeutung gewonnen haben. Plattformarbeit ist also keineswegs als ein Randphänomen zu betrachten.

Plattformarbeit ist grundsätzlich danach zu unterscheiden, ob sie ortsunabhängig erbracht (online-to-online) oder digital organisiert, aber lokal erbracht wird (online-to-offline) wie zum Beispiel im Handwerk, im Gastgewerbe, bei der Personenbeförderung und Lieferdiensten oder haushaltsnahen Dienstleistungen.

Digital organisierte Plattformarbeit kann für Erwerbstätige auf Plattformen Vorteile bieten, wie zum Beispiel einen leichteren Zugang zu Arbeitsmöglichkeiten, Mobilität und eine hohe Flexibilität. Dies gilt vor allem für hochqualifizierte Arbeit, mit denen oft betriebliche Innovationen verbunden sind oder aber Kreativarbeit im Bereich von Freelancer-Marktplätzen. Im branchenübergreifenden Sektor von weiten Dienstleistungsbereichen zeigen sich allerdings schon seit einigen Jahren Tendenzen, die zur Prekarisierung der Arbeit sowie zur weiteren Verschiebung der Machtverhältnisse zu Lasten der Erwerbstätigen beitragen.

Dabei ist zu beachten, dass in Deutschland schon heute 20 Prozent der Beschäftigten im Bereich der Einfacharbeit tätig sind. Damit besteht die Gefahr, dass die bestehende soziale Spaltung mit der digital organisierten Plattformarbeit verschärft wird.

Nach aktuellen Schätzungen im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales („Crowdwork-Monitor“ 2018) sind in Deutschland knapp fünf Prozent der Erwachsenen auf digitalen Plattformen tätig. Im Zuge der Entwicklung von Systemen „Künstlicher Intelligenz“ ist zu erwarten, dass die Zahl der Erwerbstätigen auf Plattformen allein zur Aufbereitung von Trainingsdaten im Bereich Clickwork deutlich ansteigen wird. Digitale Innovationen sind nur dann gesellschaftlich akzeptabel, wenn sie nicht zu Lasten der Erwerbstätigen ausgerichtet werden. Die Entwicklungen der letzten Jahre in weiten Bereichen der Plattformarbeit offenbaren genau hier ein neues, grundlegendes Problem.

Das Grundproblem besteht darin, dass Betreiber von Plattformen ein Arbeitsverhältnis zu Erwerbstätigen auf Plattformen in der Regel vehement negieren. Sie erklären sich über ihre Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) in der Regel weder als Arbeitgeber noch als Auftraggeber und auch nicht als Arbeitsvermittler. In all diesen Fällen werden die Erwerbstätigen auf Plattformen als so genannte Solo-Selbstständige geführt, selbst wenn die wirtschaftliche Selbständigkeit deutlich eingeschränkt ist. Betreiber von Arbeitsplattformen entgehen durch die Ablehnung der Arbeitgebereigenschaft größtenteils nicht nur der Sozialabgabenpflicht, sondern umgehen auch die Arbeits-, Sozial- und Mitbestimmungsrechte. Damit entstehen Wettbewerbsverzerrungen, die die Prekarisierungstendenzen noch verstärken.

Die vielfältigen gerichtlichen Auseinandersetzungen, aber auch staatliche Interventionen wie einzelne Verbote der letzten Jahre zeigen, wie umstritten diese Geschäftsmodelle sind. Allerdings ist auf dem Plattform-Arbeitsmarkt auch dank gewerkschaftlicher Initiativen einiges in Bewegung gekommen. In Teilen, wie bei Lieferdiensten, haben Plattformbetreiber ihr Geschäftsmodell in Deutschland inzwischen geändert und ihre Arbeitgebereigenschaft anerkannt. Der Lieferdienst ‚Deliveroo‘, der bei seinem Modell geblieben ist, hat sich inzwischen vom deutschen Markt zurückgezogen. Einige Plattformbetreiber haben sich unter gewerkschaftlicher Beteiligung einem „Code of Conduct“ verschrieben, mit dem Ansätze für mehr Fairness für Erwerbstätige auf Plattformen festgelegt worden sind.

Gleichwohl bleibt die Frage nach dem Status von Erwerbstätigen auf Plattformen bislang ungeklärt. Am Beispiel der E-Scooter zeigt sich, dass auch neue Anbieter ortsgebundener Arbeit (wie das Einsammeln und Aufladen der Scooter) weiter auf das Geschäftsmodell setzen und ungesicherte Arbeit über Online-Plattformen organisieren. Neben der entscheidenden Statusfrage treten bei Plattformarbeit neue als auch bestehende, aber bislang ungelöste Probleme von Solo-Selbständigen auf, die politischen Handlungsbedarf begründen.

Der DGB fordert einen Gestaltungsrahmen für Plattformarbeit.

Dazu gehören unter anderem:

1. Selbständigkeit bei Plattformarbeit auf den Prüfstand

Auch bei digital organisierter Arbeit sollen grundsätzlich nur diejenigen arbeits- und sozialrechtlich als Selbständige gelten, die im wirtschaftlichen Sinne auch wirklich unabhängig sind. Für die Anwendung des arbeitsrechtlichen Schutzes müssen persönliche und wirtschaftliche Abhängigkeit der Arbeitenden sowie ihre soziale Schutzbedürftigkeit ausschlaggebend sein. Erwerbstätige auf Plattformen sind in der Regel in die durch die Plattform geschaffene Arbeitsorganisation eingegliedert und unterliegen modern erteilten arbeitsbezogenen Weisungen.

Technische Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten können personenbezogene Weisungen im traditionellen Sinne ersetzen, erfüllen aber dieselbe Funktion. Den Erwerbstätigen werden teils Vorgaben zum Inhalt, Durchführung, Zeit und – bei ortgebundenen Tätigkeiten – auch Ort der Tätigkeit erteilt. Moderne Arbeits- und Kommunikationsmittel sowie algorithmischen Steuerungsformen lösen hier die organisatorische Eingliederung in feste, betriebliche Arbeitsstrukturen mit persönlich erteilten Vorgaben ab. Dabei kann es keinen Unterschied für die Klassifizierung machen, ob Algorithmen oder Menschen Weisungen erteilen („informationelle Abhängigkeit“). Der Grad der Kontrolle und Steuerung der Arbeit über die Plattformen lässt – im Vergleich zu traditionell Beschäftigten – den Plattformbeschäftigten in der Regel nicht mehr, sondern weniger Handlungsspielräume. Denn die Tätigkeit auf Plattformen oder über Plattformen vermittelte Arbeit wird in der Regel engmaschig über arbeitsbezogene Vorgaben beeinflusst und auch eng kontrolliert.

Erwerbstätige auf Plattformen verfügen oft weder über einen freien Marktzugang, noch haben sie einen Einfluss auf die eigene Preisgestaltung, was gegen ihre Selbständigkeit auf dem Markt spricht. Eine besondere Rolle spielen Reputations- und Feedbackverfahren auf digitalen Plattformen, die über Arbeitseinsätze und Verdienstmöglichkeiten entscheiden und zu einer hohen Abhängigkeit für Erwerbstätige auf Plattformen führen.

Plattformbeschäftigte, die wirtschaftlich von der Plattform abhängig sind, über digitale Steuerungsmöglichkeiten der Weisung der Plattform unterliegen, in die von der Plattform geschaffene Arbeitsorganisation eingebunden sind, keinen freien Marktzugang haben, Preise nicht bestimmen können und digitalen Kontroll- und Bewertungssystemen der Plattformbetreibern unterliegen, können nicht als Selbständige gelten, sondern sind als abhängig Beschäftigte zu betrachten. Auf dieser Grundlage sollte je nach Geschäftsmodell geprüft werden, ob es sich um reguläre Beschäftigte, Arbeitnehmerüberlassung oder reine Arbeitsvermittlung handelt. Einen solchen Ansatz verfolgt zum Beispiel aktuell ein Gesetzgebungsverfahren in Kalifornien (Super Ct. No. BC332016), das die neuen Herausforderungen wie moderne Formen der Kontrolle adressiert, als auch die Integration der Erwerbstätigen als Teil der regulären Geschäftstätigkeit als Merkmale abhängiger Beschäftigung schärft. Dieser Ansatz kann für das Statusfeststellungsverfahren in Deutschland nutzbar gemacht werden. Dafür ist dieses entsprechend anzupassen und rechtsicherer zu gestalten.

2. Durchsetzung der Rechte von Plattformbeschäftigten erleichtern.

Um den Beschäftigten die Durchsetzung ihrer Rechte zu erleichtern, ist diese Statusfrage mithilfe einer **Umkehr der Beweislast** zu regeln. Demnach gilt die Tätigkeit auf Plattformen als abhängige Beschäftigung, es sei denn die Plattformbetreiber oder Auftraggeber können beweisen, dass es sich um eine echte Selbständigkeit handelt. Zumindest sollte die Beweislastverteilung so geregelt werden, dass die Plattformbetreiber beweisen und darlegen müssen, dass es sich um eine echte Selbständigkeit handelt, wenn Indizien vorliegen, die für ein Arbeitsverhältnis sprechen.

In diesem Zusammenhang ist auch eine **Transparenz** über die Wirkungsweise der über Plattformen organisierten Arbeit durch algorithmische Steuerung, Ranking- und Reputationssysteme sowie die Preisgestaltung erforderlich. Bei einer Darlegungspflicht, wer wieviel auf Plattformen arbeitet, lässt sich die persönliche und wirtschaftliche Abhängigkeit leichter feststellen. Studien zeigen, dass 80 % der Arbeiten auf Plattformen von nur zehn bis 20 Prozent der Erwerbstätigen auf Plattformen erledigt wird. Auch sollte die **Portabilität** der jeweils erworbenen Reputation auf der jeweiligen Plattform ermöglicht werden, um Lock-In-Effekten zu begegnen.

Für die Beschäftigten in der digitalen Arbeitswelt ist es – bereits aufgrund des stark fragmentierten Charakters der Plattformarbeit – deutlich erschwert, ihre Rechte und Interessen individuell durchzusetzen. Als ein wirksames Durchsetzungsinstrument zum Schutz der Mindestrechte von abhängig Beschäftigten auf Plattformen ist ein effektives **Verbandsklagerecht** für Gewerkschaften erforderlich. Erforderlich ist auch, dass Gewerkschaften ein **digitales Zugangsrecht zu Plattformbeschäftigten** erhalten. Erforderlich ist auch eine **Generalunternehmerhaftung** des Plattformbetreibers, wie sie sich im Baubereich bewährt hat und inzwischen für das Recht auf Mindestlohn generell gilt.

3. Rechte gegenüber Plattformbetreibern ausbauen.

Grundsätzlich sind die Rechte von den Erwerbstätigen auf Plattformen hinsichtlich der Arbeitsbeziehungen auf der Plattform zu stärken.

Dies gilt einerseits für den **Schutz vor Willkür** seitens der Plattformbetreiber: Deshalb sollten eine Begründungspflicht der Plattformen sowie ein Einspruchsrecht für die Erwerbstätigen bei Sperrung, Einschränkung oder Löschung des Nutzer-Kontos eingeführt werden. Darüber hinaus ist ein Recht auf faire und transparente Bewertungssysteme einzuführen. Die Erwerbstätigen sollten auch das Recht auf ein Tätigkeitszeugnis („Lebenslauf“ von erledigten Arbeiten auf der Plattform) erhalten.

Auch bei Tätigkeiten auf Plattformen ist der Arbeits- und Gesundheitsschutz zu gewährleisten. Insbesondere brauchen Erwerbstätige auf Plattformen einen **Schutz vor gesundheitsschädlichen Arbeiten** wie zum Beispiel die Einstufung oder Aussortierung von pornografischen oder gewaltverherrlichenden Inhalten. Deshalb ist ein Informationsrecht (vor dem Arbeitsauftrag) über den Sinn und Zweck der Aufgaben, relevante Kundeninformationen sowie mögliche psychische Gefahren einzuführen. Dazu ist der Umfang von Geheimhaltungsklauseln in AGBs und sonstigen Verträgen auf Plattformen einzuschränken.

Schließlich sollten Erwerbstätige auf Plattformen unabhängig vom arbeitsrechtlichen Status die Möglichkeit haben, **Arbeitsbedingungen** (Bezahlung, Arbeitsabläufe, Auftraggeber, Aufgaben) mit angemessenen Verhandlungspartnern (Plattformbetreiber oder auch Einzelauftraggeber) **verhandeln** zu können.

4. Mehr sozialer Schutz auch bei tatsächlicher Selbständigkeit auf Plattformen

Auch bei Solo-Selbständigen muss ein arbeits- und sozialrechtlicher Mindestschutz gewährleistet werden und die Risiken der Prekarisierung minimiert werden.

Dazu gehört auch eine ausreichende soziale Absicherung für den Fall der Krankheit, Erwerbsunfähigkeit, Arbeitslosigkeit, des Unfalls und des Alters. Beim Schutz gegen die Folgen von Erkrankungen ist dies durch die gesetzliche Versicherungspflicht in Deutschland weitestgehend sicher gestellt. Dabei ist die Bemessungsgrundlage für den Mindestbeitrag in der gesetzlichen Krankenversicherung für Selbständige in der laufenden Legislaturperiode deutlich abgesenkt worden.

Für den Fall der Alterssicherung und der Absicherung gegen Erwerbsunfähigkeit sowie für den Fall der Rehabilitationsbedürftigkeit ist auch die Ausweitung der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung mit finanzieller Beteiligung der Auftraggeber und Plattformbetreiber erforderlich. Der Unfallversicherungsschutz ist zu entwickeln.

Für diejenigen, die zwar nicht als abhängig Beschäftigte gelten, aber vergleichbar wirtschaftlich abhängig – und damit vergleichbar schutzbedürftig - sind, sind verbindliche **Mindestarbeitsbedingungen** erforderlich, als Voraussetzung für die Kooperation zwischen den Beschäftigten und den Plattformen auf Augenhöhe. Es ist zu prüfen, wie mit dem Ausbau des bereits bestehenden rechtlichen Instruments des Heimarbeitsgesetzes diesen selbständigen Erwerbstätigen im Bereich der ortsunabhängigen Plattformarbeit arbeits- und sozialrechtliche Schutzstandards zugesprochen werden können. Dafür ist es notwendig, zu überprüfen inwieweit das Heimarbeitsgesetz den aktuellen Herausforderungen der Plattformarbeit anzupassen ist und die Anwendungskriterien zu erweitern sind.

Auch sollte die Kategorie der „arbeitnehmerähnlichen Personen“ modernisiert werden. Hier sollte das Erfordernis „überwiegend“ für einen Auftraggeber tätig zu sein, gestrichen werden sowie der Schwellenwert des Einkommens, das von einem alleinigen Auftraggeber abhängt, von derzeit 50 Prozent auf ein Drittel abgesenkt werden. Letzteres ist heute schon bei künstlerischen, schriftstellerischen oder journalistischen Leistungen der Fall.

Als unterste Haltelinie sollten auch **Branchen-Mindesthonorare** eingeführt werden.

Weiterhin stellen sich im Rahmen der Gestaltungsanforderungen von Plattformarbeit **wettbewerbs- und kartellrechtliche Fragen**, insbesondere hinsichtlich marktbeherrschender Stellungen von Plattformen als auch mit Blick auf die Möglichkeiten von Selbständigen, Tarifverträge abschließen zu können. Darüber hinaus besteht die Notwendigkeit die **Mitbestimmungsrechte** und möglicherweise den **Betriebsbegriff** weiterzuentwickeln. Es muss zudem auf internationale **Standards** hingewirkt werden, um einerseits die Durchsetzung der Rechte von Plattformarbeitern tatsächlich wirksam durchsetzen zu können und um andererseits weltweit gute Arbeitsbedingungen zu erreichen. Auch dazu wird der DGB eigene Vorschläge vorlegen.