

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur
Mitteilung der EU-Kommission

„Europäische Agenda für die kollaborative Wirtschaft“ vom 2. Juni 2016,
(COM(2016) 395)

Fairer Wettbewerb und soziale Sicherheit in der kollaborativen Wirtschaft

12.09.2016

1.) Allgemeine Bewertung

Die EU-Kommission hat eine Mitteilung vorgelegt, mit der sie die kollaborative Wirtschaft fördern will. Gemeint ist damit die Vermittlung der „vorübergehenden Nutzung“ (S. 3) von Waren und Dienstleistungen durch digitale Plattformen. So gelten die über Plattformen vermittelten Nutzungen von Wohnraum (z. B. AirBnB) oder von Autofahrten (z. B. Uber) als klassische Beispiele. Die Abgrenzung gegenüber dem allgemeineren Begriff der Plattform-Ökonomie ist undeutlich. Bei dem Begriff der kollaborativen Wirtschaft wird meistens die gemeinsame Nutzung von Gütern oder Dienstleistungen besonders betont. Die Kommission gibt in ihrer Mitteilung Empfehlungen zur Anwendung von europäischem Recht durch die Mitgliedstaaten.

Der DGB begrüßt es, dass die EU-Kommission das Thema der kollaborativen Wirtschaft bearbeitet. In dem Maße wie Plattformen grenzüberschreitend wirken, wird auch ein grenzüberschreitender Ordnungsrahmen benötigt. Dabei kommt es darauf an, faire Wettbewerbsbedingungen zu garantieren und dafür zu sorgen, dass die kollaborative Wirtschaft nicht zur Verschlechterung bei Arbeitsbedingungen, Einkommen oder sozialer Absicherung führt.

Leistungen, die in der kollaborativen Wirtschaft erbracht werden, stehen oft in direkter Konkurrenz zu Leistungen herkömmlicher Unternehmen. Dies ist ein Problem, wenn für die Erbringung der Leistungen in der kollaborativen Wirtschaft andere oder weniger Regulierungen gelten als sonst üblich ist. Es ist außerdem besonders dann ein Problem, wenn die Anbieter vermittelt über Plattformen nicht nur im kleinen privaten Rahmen Gegenstände verleihen, sondern im größeren Umfang Leistungen anbieten und ihr Einkommen zum großen Teil oder ganz daraus beziehen. Über Plattformen arbeiten vielfach formal Selbstständige, die nur Honorare erzielen, mit denen sie effektiv unter geltenden Mindestlöhnen liegen, bei denen keine Arbeitszeitregulierung wirkt, kein Arbeits- und Gesundheitsschutz

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Struktur-, Industrie- und
Dienstleistungspolitik

Dr. Ingmar Kumpmann

E-Mail: ingmar.kumpmann@dgb.de

Telefon: 030 - 24 060-726
Telefax: 030 - 24 060-677

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de



angewendet wird und die keine ausreichende soziale Sicherung haben. Die Leistungen entsprechen oft nicht den sonst garantierten Qualitätsstandards. Der Übergang zur Schattenwirtschaft ist fließend.

Die Mitteilung der EU-Kommission wird dem europäischen Grundsatz des Gender Mainstreaming nicht gerecht. Gemessen am Leitbild der eigenständigen Existenzsicherung von Männern und Frauen gilt es insbesondere in Bezug auf die Sicherung guter Arbeitsbedingungen und sozialer Standards, die geschlechtsspezifischen Auswirkungen des kollaborativen Wirtschaftens miteinzubeziehen.

Fairer Wettbewerb setzt voraus, dass die über Plattformen vermittelten Leistungen zu denselben Arbeitskosten, mit derselben sozialen Absicherung der Arbeitenden, unter denselben Qualitätsstandards und Verbraucherschutz-Regeln und unter derselben Besteuerung wie herkömmlich erbrachte Leistungen angeboten werden. Der Ordnungsrahmen für die kollaborative Wirtschaft muss für diese wichtigen Aspekte verbindliche Rahmenbedingungen setzen und für ein *Level Playing Field* sorgen. Auch die Betreiber der Plattformen haben dafür eine wichtige Funktion und Verantwortung.

Die Sicherung guter Arbeitsbedingungen und sozialer Standards ist eine besondere Herausforderung bei international arbeitenden Click- und Crowdworkern. Werden Arbeitsaufträge über das Internet ausgeschrieben und von Erwerbstätigen aus unterschiedlichen Ländern und unterschiedlichen Rechtssystemen erledigt, dann besteht die Gefahr, dass Vergütungen und Sozialstandards zusätzlich durch den internationalen Wettbewerb unter Druck geraten. Notwendig ist eine europäische Initiative, um zu verhindern, dass durch grenzüberschreitendes Crowdfunding Mindestlöhne, Arbeitszeitregulierungen, soziale Sicherungssysteme oder Steuern umgangen werden und um für die Beschäftigten faire Arbeitsbedingungen und soziale Sicherheit zu garantieren. Dies hat bereits der Europäische Gewerkschaftsbund in seiner Resolution zur Digitalisierung gefordert.¹ Dieser wichtige Punkt fehlt leider in der Mitteilung der Kommission.

Der Richtung nach setzt die Kommission darauf, die kollaborative Wirtschaft durch Vereinfachung von Vorschriften und geringere Regulierung zu fördern. Sie nimmt die kollaborative Wirtschaft zum Anlass, Regulierungen im Allgemeinen zu überprüfen (S. 4). Diese Herangehensweise ist nicht sachgerecht. Im Zusammenhang mit der kollaborativen Wirtschaft geht es darum, dafür zu sorgen, dass vorhandene Regulierungen für alle am Markt konkurrierenden Anbieter gleichermaßen gelten. Es ist eine sachfremde Vermischung verschiedener Themen, wegen der kollaborativen Wirtschaft eine neue allgemeine Deregulierungsgenda zu verfolgen. Regulierungen, die notwendig sind, weil sie beispielsweise dem Gemeinwohl dienen, den Datenschutz gewährleisten, Arbeitsbedingungen verbessern, den

¹ Vgl. ETUC resolution on digitalisation: "towards fair digital work", beschlossen auf der ETUC-Exekutive am 8./9. Juni 2016, <https://www.etuc.org/documents/etuc-resolution-digitalisation-towards-fair-digital-work#.V5sF0zVtCKU>.



Erwerbstätigen ein auskömmliches Einkommen sichern oder der sozialen Absicherung dienen, dürfen nicht abgebaut werden, sondern müssen für alle an den Märkten auftretenden Anbieter gleichermaßen gelten.

2.) Zu den Themen der Mitteilung im Einzelnen

2.1) Marktzugangsanforderungen (zu Kapitel 2.1 der Mitteilung)

Die Kommission betont, dass vermittelnde Plattformen nicht den Zulassungsbedingungen der vermittelten Dienste unterliegen und nennt Kriterien, wann die Plattformen selbst als Anbieter der Dienste gelten. Allerdings haben Plattformen immer eine Verantwortung für die vermittelten Dienste und sind ein wichtiger Anknüpfungspunkt für die Durchsetzung von Standards bei den Anbietern der Dienste. Damit der Wettbewerb fair ist, dürfen die Plattformen kein Einfallstor für die Umgehung allgemein geltender Zulassungsanforderungen und für das Unterlaufen von sozialen und Qualitätsstandards sein.

Die Kommission tritt dafür ein, bei privaten Anbietern Ausnahmen von Zulassungsanforderungen anzuwenden und empfiehlt die Anwendung von Schwellenwerten unterhalb derer eine wirtschaftliche Tätigkeit als nicht-gewerblich gelten soll. Sie empfiehlt, Marktteilnehmer von „unnötigem Regelungsaufwand“ zu entlasten (Kasten auf Seite 8 der Mitteilung).

Marktzugangsanforderungen, die im Interesse des Allgemeinwohls gesetzt wurden, müssen möglichst für alle Marktteilnehmer gelten, damit der Wettbewerb nicht verzerrt ist. Bei den vorgeschlagenen Schwellenwerten ist darauf zu achten, dass sich nicht gewerbliche Anbieter durch systematische Unterschreitung der Schwellenwerte einen Wettbewerbsvorteil verschaffen.

Insbesondere ist an dieser Stelle der Meisterbrief als Voraussetzung zur Gründung eines Handwerksbetriebs in Deutschland zu erwähnen. Der Meisterbrief ist ein bewährtes Instrument zur Qualitätssicherung und weist positive Auswirkungen auf Bildung und Qualifizierung im Handwerk in Deutschland auf. Der Zentralverband des deutschen Handwerks, die Bundesregierung und die Gewerkschaften haben dies in ihrer gemeinsamen Erklärung zum Branchendialog Handwerk im Jahr 2015 festgehalten und werden sich weiterhin dafür einsetzen. Der Meisterbrief sollte deshalb als Marktzugangsvoraussetzung erhalten bleiben und seine Bedeutung auch im Kontext digitaler Plattformen und kollaborativer Wirtschaft gestärkt werden.

Die allgemeine Empfehlung zum Abbau von Regulierungsaufwand ignoriert die Ziele, die mit Regulierungen verfolgt werden. Regulierungen, die erforderlich sind, um soziale, ökologische oder Verbraucherschutz-Ziele zu verfolgen, dürfen nicht abgebaut werden. Auf europäischer beziehungsweise internationaler Ebene besteht die Gefahr, dass sie durch grenzüberschreitenden Wettbewerb unter Druck geraten. Statt pauschal weitere Deregulierungen anzuregen, sollte die EU dem Druck auf wichtige Standards entgegenwirken.



2.2) Qualitätssicherung und Verbraucherschutz (zu den Kapiteln 2.2. und 2.3 der Mitteilung)

Die Verbraucherinnen und Verbraucher haben einen berechtigten Anspruch darauf, auch bei der Vermittlung beziehungsweise „vorübergehender Nutzung“ von Waren und Dienstleistungen durch digitale Plattformen, einen höchstmöglichen Schutz zu bekommen. Die EU Kommission sieht bei der Erbringung so genannter Peer-to-Peer-Dienstleistungen rechtliche Unklarheiten, da gewerblich tätige Anbieter von Dienstleistungen als Gewerbetreibende einzustufen sind, während Verbraucher, die gelegentlich über Plattformen ihre Dienste anbieten, anders einzustufen sind. Dies hat Folgen für den Geltungsbereich des EU-Verbraucherrechts etc.

Für die Verbraucherinnen und Verbraucher muss jedoch vor Buchung einer Dienstleistung deutlich erkennbar sein, wer die Dienstleistung erbringen wird (Gewerbetreibender oder Privatperson). Deshalb muss ein regulativer Rahmen geschaffen werden, der Plattformen bindet, ihren Informationspflichten gegenüber den Nutzern nachzukommen. Informationspflichten, Datensparsamkeit und der Schutz personenbezogener Daten müssen für die kollaborative Wirtschaft aus Verbrauchersicht oberste Priorität haben. Die Kommission hofft, durch die Wirksamkeit und Nutzung von Gütesiegeln eine Steigerung des Vertrauens und der Glaubwürdigkeit von Plattformen bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern erreichen zu können. Diese Einschätzung teilen wir nicht, da sich eine höchst unübersichtliche Anzahl an Gütesiegeln auf dem Markt etabliert hat, die es Verbrauchern schwierig macht, eine objektive Einschätzung zu treffen.

Grundsätzlich bleibt aus Verbrauchersicht festzuhalten: Für die Gewerkschaften bleibt die Schaffung von Rechtssicherheit für Nutzer, Gewerbetreibende und Privatanbieter in der kollaborativen Wirtschaft ein dringliches Anliegen. Deshalb brauchen wir dringend die Etablierung von Standards bei der Haftung zwischen Plattformen, Nutzern sowie Privatanbietern beziehungsweise professionellen Anbietern. Ein „Regulierungsgefälle“ zwischen herkömmlichen und neuen Diensten und Produkten darf es nicht geben.

2.3) Arbeitnehmerbegriff (zu Kapitel 2.4 der Mitteilung)

Die Kommission thematisiert das Problem der Abgrenzung zwischen Selbstständigen und Arbeitnehmern als Folge der wachsenden kollaborativen Wirtschaft und verweist auf die Arbeitnehmer-Definition des Europäischen Gerichtshofs.

Der DGB bezweifelt, dass eine für die EU einheitliche Arbeitnehmer-Definition nützlich ist. Es besteht die Gefahr, dass diese nur den kleinsten gemeinsamen Nenner aus den Rechts-



systemen der Mitgliedstaaten darstellen wird und damit in Staaten mit höherem Schutzniveau zu dessen Absenkung führt. Angesichts der Zunahme von ungeschützter plattformvermittelter Erwerbstätigkeit ist allerdings eher danach zu fragen, wie der arbeitsrechtliche Schutz auf diese ausgeweitet werden kann.

Die Anknüpfungspunkte des arbeitsrechtlichen Schutzes müssen zukunftsweisend festgelegt werden. Für die Anwendung des arbeitsrechtlichen Schutzes sind die persönliche und wirtschaftliche Abhängigkeit der Arbeitenden sowie ihre soziale Schutzbedürftigkeit ausschlaggebend. Als Selbstständige sollten nur diejenigen gelten, die es im wirtschaftlichen Sinne auch wirklich sind. Die Kriterien zur Bestimmung weisungsabhängiger Arbeit gelten auch dann entsprechend, wenn technische Steuerungsmöglichkeiten oder Zielvereinbarungen personenbezogene Weisungen im traditionellen Sinne ersetzen und Arbeitsorganisation mithilfe moderner Arbeits- und Kommunikationsmitteln die organisatorische Eingliederung in festen betrieblichen Arbeitsstrukturen mit konkreten Direktiven ablöst.

In der digitalen Arbeitswelt gewinnen neue Formen der Plattformarbeit, unabhängig davon, ob es sich dabei um Arbeitsverhältnisse handelt oder nicht, an Bedeutung. Für die in dieser Form erbrachte abhängige Arbeit muss sichergestellt werden, dass ein arbeits- und sozialrechtlicher Mindestschutz gewährleistet wird und die Risiken der Prekarisierung minimiert sind. Dafür bedarf es gewerberechtl. Mindeststandards, die für das Betreiben der Internetplattformen zwingend sind. Zudem sind verbindliche Mindestarbeitsbedingungen erforderlich, als Voraussetzung von Kooperation auf Augenhöhe zwischen den „digitalen“ Beschäftigten und den Plattformen. Mit dem Ausbau von bereits bestehenden rechtlichen Instrumenten können insbesondere Mindestschutzstandards im Bereich des Arbeitzeitschutzes, des Entgelts und des Kündigungsschutzes auf neue Formen der digitalen Erwerbstätigkeit erstreckt werden.

Trotz der Entwicklung neuer fluider Organisationsformen der abhängigen Arbeit, zu denen neben der Plattformarbeit auch unterschiedliche Matrixstrukturen zählen, bleibt der Betriebsbegriff der zentrale Anknüpfungspunkt zur Bestimmung der Reichweite arbeitsrechtlichen Schutzes. In der digitalen und vernetzten Arbeitswelt bekommt die funktionale Komponente eines Betriebes mehr Gewicht. Es kommt entscheidend auf die Organisation der Arbeit und die einem unternehmerischen Zweck dienende koordinierte Verwendung der Arbeitsergebnisse an.

Die Digitalisierung der Arbeitswelt verstärkt die Ausbreitung von Beschäftigungsformen jenseits des Normalarbeitsverhältnisses. Daher ist es notwendig, auch arbeitnehmerähnliche Personen ausdrücklich gegebenenfalls zusätzlich unter den Schutz der betrieblichen Interessenvertretungen zu stellen. Dies schließt Beschäftigte die z. B. nur über Honorar- oder Werkverträge etwa über Plattformen an einen Betrieb gebunden sind („On-Site-Werkvertragsarbeitnehmer“) mit ein. Für die in die betrieblichen Abläufe organisatorisch eingebundenen Personen ist klarzustellen, dass die Eingliederung in den Betrieb oder die Dienststelle das entscheidende Kriterium für die Definition des Arbeitnehmerbegriffs ist.



2.4) Steuern (zu Kapitel 2.5 der Mitteilung)

Der DGB begrüßt die Aufforderung der Kommission an die Mitgliedstaaten, bei der Beseitigung von Rechtsunsicherheiten auch Augenmerk auf die Erleichterung der Steuerbeitreibung zu legen. Gleichfalls ist ihre Aufforderung zu begrüßen, bei allen an der kollaborativen Wirtschaft Beteiligten für Klarheit darüber zu sorgen, wer innerhalb der über Plattformen angebahnten Geschäftsbeziehungen welchen steuerlichen Pflichten Folge zu leisten hat.

Dabei kommt auch im Kontext steuer- und abgabenrelevanter Fragestellungen dem „Mittler“, also dem Betreiber der Plattformen als einer der drei Kategorien von Akteuren, die die Kommission in ihrer Definition der kollaborativen Wirtschaft identifiziert, eine hervorgehobene Bedeutung zu. Hinsichtlich der erleichterten Steuerbeitreibung weist die Kommission hier zu Recht darauf hin, dass bei einer Vielzahl von vermittelnden Plattformbetreibern bereits Wirtschaftstätigkeiten erfasst werden, die auch für den reibungslosen und rechtssicheren Vollzug der Steuergesetze genutzt werden können. Insoweit ist nicht davon auszugehen, dass der berechtigte Anspruch an eine erleichterte Steuerbeitreibung mit einer zusätzlichen oder gar unverhältnismäßigen bürokratischen Zusatzbelastung einhergehen muss.

Gleichwohl kann nicht von vornherein davon ausgegangen werden, dass bei allen Plattformen beziehungsweise ihren Betreibern die erforderlichen Informationen in für fiskalische Zwecke erforderlicher Güte und ausreichendem Umfang vorhanden sind. Aus diesem Grund sollte sich die Aufforderung der Kommission an die Mitgliedstaaten nicht nur darin erschöpfen, dass die Mitgliedstaaten die von den kollaborativen Plattformen bereits gegebenen Möglichkeiten nutzen sollen. Zugleich sollten die Mitgliedstaaten auch verbindliche (Mindest-)Anforderungen an die Mitteilungspflichten der Mittler herausarbeiten und EU-weit koordiniert zur Anwendung bringen. Ohne Anspruch auf vollständige Aufzählung sollte damit beispielsweise sichergestellt sein, dass

- alle natürlichen oder juristischen Personen (wirtschaftlich Berechtigte), die an den jeweiligen über die Plattform vermittelten Transaktionen beteiligt sind, zweifelsfrei bestimmt werden können.
- Eigenart und Charakter sowie der wirtschaftliche und steuerliche Wert der jeweiligen Transaktion eindeutig identifiziert werden können.
- Zahlungswege und -mittel für die über die Plattform ausgetauschten Güter legal, nachvollziehbar und sicher vor Manipulationen sind.
- die übermittelten Informationen nicht nur für einen ordnungsgemäßen Vollzug der Steuergesetze, sondern auch zur Wahrung der Ansprüche von Sozialversicherungen sowie zur Identifizierung kartell- und arbeitsrechtlich bedeutsamer Sachverhalte genutzt werden können.



2.5) Überwachung und Rechtsdurchsetzung (zu Kapitel 3 der Mitteilung)

Die Kommission kündigt an, die weitere Entwicklung der kollaborativen Wirtschaft zu überwachen. Die Durchsetzung des bestehenden EU-Rechts durch die Kommission soll davon unberührt bleiben und fortgeführt werden.

Neben der allgemeinen Stärkung der Digitalkompetenzen der Verwaltungsbeschäftigten ist eine europäische Initiative für grenzüberschreitend koordinierte Kontrollen zur Einhaltung der bestehenden Normen im Bereich der kollaborativen Wirtschaft notwendig (z. B. bei der Kontrolle europaweit agierender Crowdfunding-Plattformen im Hinblick auf geltende Standards). Hierzu bedarf es stärkerer informationstechnologischer und datenanalytischer Kompetenzen in den Behörden sowie einer ausreichenden Personalausstattung.

Um die geschilderten Potentiale für die aufwandsarme Einhaltung geltender Rechtsstandards tatsächlich verwirklichen zu können, braucht es ferner auch stärkere konzeptionelle IT-Kompetenzen innerhalb der öffentlichen Hand, die die Verwaltung in die Lage versetzen, neue automatisierte elektronische Erfassungsmethoden zu entwickeln und wirksame Kontrollinstrumente zu implementieren.