

AK POLICY PAPER

AUF EINEN BLICK

Die Europäische Kommission steht angesichts disruptiver technologischer und wirtschaftlicher Entwicklungen und der zunehmenden Stellung von Plattformen als versorgungskritische Infrastrukturen vor großen Regulierungsherausforderungen. Die Plattformwirtschaft reizt die Grauzonen zwischen rechtlich abhängiger und selbstständiger Beschäftigung aus und die Gruppe wirtschaftlich abhängiger Erwerbstätiger, die aus dem Geltungsbereich des Arbeitsrechts herausfällt, wächst. Daher ist die sachgerechte und faire, generelle Regulierung der Arbeitsbedingungen von Plattformbeschäftigten ein dringendes sozialpolitisches Anliegen.

PLATTFORMARBEIT IN DER EU

- Plattformbasierte Arbeitsorganisation verstärkt soziale Ungleichheiten, Gender-Segregationen und wirtschaftliche Abhängigkeiten.
- Es gibt ein wachsendes Bewusstsein für Probleme im Zusammenhang mit Plattformarbeit, die einer rechtlichen Lösung zugeführt werden müssen. Die zuletzt beschlossene Richtlinie 2019/1152 enthält zumindest den Hinweis, dass Plattformbeschäftigte bei Erfüllung relevanter Kriterien als Arbeitnehmer*innen anzusehen sind.
- Eine Regulierung auf EU-Ebene ist die logische Folge des grenzüberschreitenden Charakters digitaler Geschäftsmodelle. Ziel einer solchen sollte auch die Verbesserung von Arbeitsbedingungen und Sozialschutz etwa durch eine eigene Plattformarbeits-Richtlinie sein.

Plattformarbeit ist ein digitales Modell der Arbeitsorganisation, das unabhängig von stationären Arbeits-, Güter- und Dienstleistungsmärkten funktioniert. Selbständige erbringen einzelne Leistungen an wechselnde Vertragspartner*innen auf Abruf (*on demand*) und im Rahmen eines dezentral und bedarfssynchron gesteuerten (*Just-in-time*) Systems. In Form des *Crowdsourcing* werden dabei bezahlte Tätigkeiten, die ursprünglich durch einzelne Vertragspartner*innen (in der Regel Arbeitnehmer*innen) erbracht wurden, in kleine Teile (*tasks*) zerlegt und in der Form „ausgelagert“

(*outgesourct*), dass sie einer größeren Anzahl von Personen (der *Crowd*) über eine internetbasierte Plattform angeboten und von diesen dann einzeln abgearbeitet werden (Prassl/Risak 2016). Dabei treten jedoch die Leistungsempfänger*innen und die Plattformbeschäftigten nicht direkt miteinander in Kontakt, sondern das Verhältnis zwischen ihnen wird vielmehr über die Plattform als Intermediärin mittelbar abgewickelt (Eurofound 2018; Kilhoffer et al. 2019, 25).

Europaweit sollen nach Fabo et al. (2017) 173 Arbeitsplattformen aktiv sein. Gemäß Pesole et al. (2018) üben rund 2 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (16-74 Jahre) →

AutorInnen: [Martin Gruber-Risak \(Universität Wien\)](#), [Christian Berger \(AK Wien\)](#)

in 14 Mitgliedstaaten Plattformarbeit als Hauptberuf aus. Etwa 6 Prozent beziehen aus der Plattformarbeit ein beträchtliches Einkommen (mindestens 25 Prozent ihres Durchschnittseinkommens bei einer Arbeitswoche von 40 Stunden), und fast 8 Prozent führen mindestens einmal im Monat Aufgaben über digitale Plattformen aus.

Gewerkschaften äußern massive Bedenken hinsichtlich der Umgehung des Sozialschutzes, der Steuergesetze und vor allem des Arbeitsrechts.

Auf der einen Seite wird das Potenzial von Online-Arbeitsplattformen zur Förderung von Unternehmensgründung und zum Beschäftigungswachstum positiv gesehen. Die Arbeit könne zudem flexibel gestaltet und von der Lage und dem Volumen an die Bedürfnisse der Arbeitenden angepasst werden. Für die Leistungsempfänger*innen bieten sie gute Qualität bei niedrigen Preisen. Andererseits äußern insbesondere Gewerkschaften massive Bedenken hinsichtlich der Umgehung des Sozialschutzes, der Steuergesetze und vor allem des Arbeitsrechts, da von den Plattformen undifferenziert davon ausgegangen wird, dass es sich bei den Plattformbeschäftigten um Selbständige handle. Damit würden insbesondere Mindestentgeltbestimmungen und Kollektiv- bzw. Tarifverträge nicht zur Anwendung kommen; tatsächlich werden häufig sehr niedrige Entgelte bezahlt (Eurofound 2018; Kilhoffer et al. 2019, 73). Durch den Einsatz algorithmischer (Rating-)Systeme entstehen zudem Diskriminierungspotentiale, denen

„ Durch den Einsatz von (Rating-) Systemen entstehen Diskriminierungspotentiale, denen mit dem bestehenden Gleichbehandlungsrecht nur bedingt begegnet werden kann.

mit dem bestehenden Gleichbehandlungsrecht nur bedingt begegnet werden kann (Berger/Schöggel 2019; Risak/Gogola 2018). Dazu kommt die grenzüberschreitende Dimension (Plattformen operieren zumeist in vielen Ländern gleichzeitig), die eine Rechtsdurchsetzung oft sehr schwierig macht (Lutz/Risak 2017, 304).

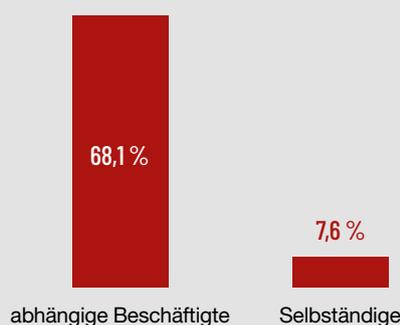
Stand der Diskussion

Die disruptiven Geschäftsmodelle der Plattformökonomie wurden in der Vergangenheit meist sehr positiv von der Öffentlichkeit wahrgenommen. Sie standen sinnbildlich für digitale Innovation. Zunehmend werden aber auch die Schattenseiten dieser Entwicklung diskutiert. Während zu Beginn dieses Entwicklungsprozesses rechtliche Regulierungsinstrumente kaum bis wenig eingesetzt wurden, lässt sich allgemein europaweit vermehrt eine proaktive Handlungstendenz feststellen. Zum einen werden neue Gesetze verabschiedet, zum anderen werden bestehende Rechtsinstrumente durch die Rechtsprechung auf neue Sachverhalte angewendet.

Auf der europäischen Ebene fand die Plattformarbeit in den letzten Jahren vermehrt Aufmerksamkeit, es wurden insbesondere größere Studien in Auftrag gegeben, die einerseits das Volumen dieses Wirtschaftsbereiches und andererseits auch die Arbeitsbedingungen erforschten (zuletzt Kilhoffer et al. 2019). Innerhalb der EU-Institutionen gibt somit ein Bewusstsein für die mit der Plattformarbeit verbundenen Probleme und, dass diese in irgendeiner Form einer Lösung zugeführt werden müssen. So enthält die letzte arbeitsrechtliche Richtlinie, die Richtlinie über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen in der EU 2019/1152, in den Er- →

Plattformarbeiter*innen: Selbstwahrnehmung zum Beschäftigungsverhältnis

Die meisten Befragten betrachten sich als abhängig Beschäftigte, ungeachtet ihres durch die Plattformen festgelegten Status.



Quelle: Pesole et al. (2018)

Das grundsätzliche Problem schlechter Arbeitsbedingungen in der Plattformwirtschaft auf europarechtlicher Ebene weiterhin ungelöst.

wägungsgründen (Nr. 8) zumindest den Hinweis, dass Plattformbeschäftigte bei Erfüllung der relevanten Kriterien als Arbeitnehmer*innen anzusehen sind. Direkt auf die Plattformwirtschaft bezogen ist die sogenannte Plattform-to-Business (P2B) Verordnung (EU) 2019/1150 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer*innen von Online-Vermittlungsdiensten. Sie erfasst jedoch nicht Arbeitnehmer*innen, sondern nur Selbständige und diese auch nur wenn sie an Konsument*innen Leistungen erbringen (Art. 1 Abs. 2). Damit ist das grundsätzliche Problem schlechter Arbeitsbedingungen in der Plattformwirtschaft auf europarechtlicher Ebene weiterhin ungelöst (Kilhoffer et al. 2019, 204).

Dies könnte sich ändern, da sich dieses Thema nunmehr in den **Politischen Leitlinien der Europäische Kommission 2019 – 2024** von deren Präsidentin Ursula von der Leyen findet: *„Der digitale Wandel bringt rasche Veränderungen mit sich, die sich auf unsere Arbeitsmärkte auswirken. Ich werde prüfen, wie die Arbeitsbedingungen von auf Online-Plattformen Beschäftigten verbessert werden können, insbesondere im Hinblick auf Kompetenzen und Bildung.“* Und auch der Mandatsbrief für Nicolas Schmit als Kommissar für Beschäftigung und soziale Rechte, enthält einen solchen Passus, der jedoch die Arbeitsbedingungen stärker in den Focus rückt: *„Würdige, transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen sind für unser Wirtschaftsmodell von entscheidender Bedeutung. Ich möchte, dass Sie das bestehende EU-Recht in diesem Bereich aufmerksam verfolgen und durchsetzen und prüfen, wie sich die Arbeitsbedingungen von auf Online-Plattformen Beschäftigten verbessern lassen.“* Damit erscheint in den nächsten Jahren die EU-Ebene als der Raum, in dem gesetzliche Initiativen zu erwarten sind und in dem entsprechende Überzeugungsarbeit zu leisten ist.

Derzeit steht der Entwurf eines **Digital Services Act** (Entwurf vom 15.12.2020, COM

„ Eine Regelung der EU zur Erbringung von Dienstleistungen und der Gewährleistung von guten Arbeitsbedingungen von Plattformbeschäftigten steht weiterhin aus.

(2020) 825 final) in Verhandlung. Dieser enthält keine spezifischen Inhalte betreffend die Erbringung von Dienstleistungen und der Gewährleistung von guten Arbeitsbedingungen von Plattformbeschäftigten. Eine entsprechende Regelung steht daher weiterhin aus. Mit dem Fahrplan **„Improving working conditions of platform workers“** verspricht die EU-Kommission, noch 2021 eine dahingehende legislative Initiative zu setzen. Diese weist aktuell noch in die Richtung, dass für die Gruppe der Plattform-Selbstständigen Ausnahmen aus dem EU-Wettbewerbsrecht geschaffen werden können, sodass Arbeitsbedingungen kollektiv verhandelt werden können (Gruber 2021). Das wäre jedoch eine ausschließlich der Interessenlage der tatsächlich Selbstständigen angemessene Lösung, die wirtschaftlich unabhängig agieren und kontrahieren können.

Grauzonen und Algorithmen

Gerade durch die Plattformwirtschaft werden die Grauzonen zwischen abhängiger und selbständiger Beschäftigung größer werden und es fallen vermehrt schutzbedürftige Personen aus dem Geltungsbereich des Arbeitsrechts. Für die **wachsende Gruppe an schutzbedürftigen Selbständigen** ist daher eine generelle Lösung erforderlich. Diese kann entweder in einer Neudefinition des Arbeitnehmer*innen-Begriffes, der auch auf wirtschaftliche Elemente abstellt oder auch durch eine Ausweitung jener Normen, die auf arbeitnehmer*innenähnliche Personen anzu- →

„ Für die wachsende Gruppe an schutzbedürftigen Selbständigen ist eine generelle Lösung erforderlich.

Die nächsten Jahre scheinen auf EU-Ebene den Raum zuzulassen, in dem gesetzliche Initiativen zu erwarten sind. Dafür ist entsprechende Überzeugungsarbeit zu leisten.

Es muss auch eine universelle Lösung zu Problemen wie Überwachungs- und Diskriminierungspotential, Zurechnungs- und Haftungsfragen gefunden werden.

wenden sind, gefunden werden (Risak/Dullinger 2018).

Eine zweite, ebenso nicht auf die Plattformarbeit beschränkte Thematik, ist jene der **Steuerung von Arbeitnehmer*innen durch Algorithmen** (sogenanntes *Algorithmic Management*). Es geht dabei um Systeme (semi-)automatischer Entscheidungsfindung, bei denen Programme auf Basis von davor gesammelten Daten für Arbeitnehmer*innen relevante Ent-

scheidungen treffen. Auch wenn die Plattformwirtschaft wesentlich auf derartigen Modellen der Arbeitsorganisation aufbaut, so sind diese nicht auf dieses Wirtschaftssegment beschränkt. Eine universelle Lösung der damit verbundenen Probleme (Überwachungs- und Diskriminierungspotential, Zurechnungs- und Haftungsfragen) muss daher grundsätzlich gefunden werden, am besten auf EU-Ebene ähnlich der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO). □

EMPFEHLUNGEN

Einige der dargestellten rechtlichen Probleme sind eindeutig plattformspezifisch sind und rechtfertigen eine besondere Regulierung auf EU-Ebene, ähnlich der bestehenden Regelungen zu unterschiedlichen Formen atypischer Arbeit (zuletzt die Leiharbeitsrichtlinie 2008/104/EG) in Form einer Plattformarbeits-Richtlinie (Risak 2018).

- Die (widerlegliche) Vermutung eines Arbeitsverhältnisses zur Plattform sollte dabei eine Kernbestimmung sein. Letztlich hat nur diese als die Vertragspartnerin, bei der alle Fäden zusammenlaufen, die faktischen Möglichkeiten, sowohl die konkreten Vertragsgefüge hinsichtlich der Vertragspartner*innen und der Vertragsinhalte bzw. die gelebte Vertragspraxis nachzuweisen. Vieles würde auch für die Schaffung eines Indizienkataloges sprechen, der klare Kriterien festlegt, unter denen in der Plattformbranche jedenfalls Arbeitsverhältnisse vorliegen. Solche gesetzlichen Maßnahmen ermöglichen auch - zumindest vorerst - eine Anknüpfung an das Arbeitsrecht und den Gerichtsstand des gewöhnlichen Arbeitsortes, d.h. an jenen Staat, in dem physisch gearbeitet wird (Art. 8 Rom I-Verordnung; Art. 22 EGVVO).W

Folgende weitere Punkte sollten in eine Plattformrichtlinie aufgenommen werden und über weite Bereiche auch auf arbeitnehmer*innenähnliche Personen Anwendung finden:

- Informationspflichten analog der Nachweis-Richtlinie 91/533/EWG (ab 2022 Richtlinie (EU) 2019/1152 über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen) zumindest hinsichtlich der Vertragspartner*innen und deren Adresse (sobald ein Benutzer*innenkonto eröffnet wird) unabhängig von der Dauer des Vertragsverhältnisses.
- Klarstellung, dass der Arbeitsort jedenfalls der Ort ist, an dem die Plattformarbeitenden physisch arbeiten.
- Statuierung einer Equal Pay-Pflicht ähnlich Art. 5 der Leiharbeitsrichtlinie 2008/104/EG (Grundsatz der Gleichbehandlung).
- Klarstellung, dass Suchzeiten bei virtueller Plattformarbeit ebenso wie die Stand-by-Zeiten bei Plattformmodellen, die eine sofortige (faktische) Annahmeverpflichtung bei eingeschalteter App vorsehen, bzw. deren Geschäftsmodell diese voraussetzt, Arbeitszeit ist.

- ❑ Verbot bestimmter Vertragsklauseln wie z.B. das Verbot, Tätigkeiten zu vermitteln, bei denen unter dem anwendbaren Kollektivvertragslohn gezahlt wird, das Verbot von Wettbewerbsbeschränkungen während und nach der Tätigkeit auf einer Plattform sowie des unbegründeten Ausschlusses der Zuteilung von Aufträgen bzw. der unbegründeten Deaktivierung des Benutzer*innenkontos.
- ❑ Offenlegung gegenüber den Plattformarbeitenden und auch den Dienstleistungsempfänger*innen, wie Ratings zu Stande kommen und wie sie u.U. gewichtet werden; Möglichkeiten der Anfechtung und Richtigstellung „falscher“ und diskriminierender Ratings; Möglichkeit der Übertragung von Ratings auf andere Plattformen (Portabilität).
- ❑ Verpflichtung zur Etablierung eines für Plattformarbeitende kostenfreien Schlichtungsverfahrens zur Beilegung von Streitigkeiten.
- ❑ Klarstellung der Verantwortlichkeiten für die Einhaltung von Arbeitnehmer*innenschutz, Mindestentgeltregelungen sowie die Abfuhr von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen, wobei auch Leistungsempfänger*innen mitverantwortlich gemacht werden sollten, wenn ein Arbeitsverhältnis zur Plattform besteht.
- ❑ Informationspflichten der Plattformen gegenüber Behörden und Sozialversicherungsträger*innen auch dann, wenn keine Arbeitsverhältnisse zu diesen, sondern zu den Leistungsempfänger*innen vorliegen.

Weiterführende Literatur und Links

- Berger, Christian/Schögl, Astrid. „Hard coded“: Algorithmische Diskriminierung. Arbeit & Wirtschaft-Blog. Online: www.awblog.at/algorithmische-diskriminierung/ (12.1.2021).
- Eurofound (2018): Employment and working conditions of selected types of platform work. Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Fabo, Brian/Beblavý, Miroslav/Kilhoffer, Zachary/Lenaerts, Karolien (2017): Overview of European Platforms: Scope and Business Models, study performed for JRC. Brüssel, Europäische Kommission.
- Gruber, Gloria (2021): Plattformarbeit: Tarifverhandlungen für bessere Arbeitsbedingungen. Arbeit & Wirtschaft-Blog. Online: <https://awblog.at/plattformarbeitertarifverhandlungen-fuer-bessere-arbeitsbedingungen/> (3.3.2021).
- Kilhoffer, Zachary/De Groen Willem Pieter/Lenaerts Karolien/Smits Ine/Hauben, Harald/Waeyaert Willen/Giacumacatos Elisa/Lhernould, Jean-Philippe/Robin-Olivier Sophie (2020), Study to gather evidence on the working conditions of platform workers. Brüssel, Europäische Kommission.
- Lutz, Doris/Risak, Martin (2017): Arbeit in der Gig-Economy. Wien, ÖGB Verlag.
- Pesole, A./Urzi Brancati, C./Fernández-Macías, E./Biagi, F./González Vázquez, I. (2018): Platform workers in Europe: Evidence from the COLLEEM survey, Joint Research Centre. Luxemburg, Publications Office of the European Union.
- Prassl, Jeremias/ Risak, Martin (2016): Uber, TaskRabbit, & Co: Platforms as Employers? Rethinking the legal analysis of crowdwork, Comparative Labor Law & Policy Journal 2016, 618-651.
- Risak, Martin (2018): Fair working conditions for platform workers – Possible regulatory approaches at the EU level. Berlin, Friedrich Ebert Stiftung/International Policy Analysis.
- Risak, Martin/Gogola, Michael (2018): Gleichbehandlung in der Plattformökonomie: Ein weiterer Baustein für faire Arbeitsbedingungen für CrowdworkerInnen, juridikum 4/2018, 435-445.
- Risak, Martin/Dullinger, Thomas (2018): The concept of ‘worker’ in EU law. Brüssel, ETUI.

IMPRESSUM:

Herausgeberin und Medieninhaberin Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, 1040 Wien, Prinz Eugen Straße 20-22 · Redaktion Büro für Digitale Agenden · Kontakt arbeits.digital@akwien.at · Verlags- und Herstellungsort Wien · DVR 0063673 AKWien · Grafik Jakob Fielhauer · Verlags- und Herstellungsort Wien · Offenlegung gem § 25 des Mediengesetzes siehe wien.arbeiterkammer.at/offenlegung · Blattlinie: Die Meinungen der AutorInnen