

ECKPUNKTE DES BMAS

Faire Arbeit in der Plattformökonomie

Plattformen und ihre Bedeutung

Plattformvermittelte Arbeit ist eine Innovation der digitalen Arbeitsgesellschaft, die für viele Erwerbstätige zur Normalität geworden und zunehmend im Alltag präsent ist: z.B. durch Essenslieferanten, Fahrdienste und Haushaltsdienstleistungen, aber auch durch Online-Arbeit wie etwa Textarbeit, Programmierung und kreative Tätigkeiten. Plattformen haben das Potenzial, weitreichende Veränderungen in unserer Wirtschaft auszulösen; zwischen Unternehmen und auf dem Arbeitsmarkt.

Nach den bislang vorliegenden Zahlen stellt plattformvermittelte Arbeit trotz der Vielfalt und Vielzahl existierender Plattformen noch kein Massenphänomen dar und ist für viele Plattfortmätige ein Nebenverdienst. Nach dem COLLEEM-Survey der Europäischen Kommission (KOM) von 2020 haben im Jahr 2018 allerdings 12 Prozent der erwerbsfähigen Personen in Deutschland schon einmal Plattformarbeit ausgeübt - das entspricht etwa 5,6 Mio. Personen (hochgerechnet auf das Erwerbspersonenpotenzial). 5,7 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung in Deutschland beziehen entweder mindestens die Hälfte ihres Einkommens aus Plattformarbeit oder arbeiteten mindestens zehn Stunden pro Woche (oder beides) für eine Plattform. Hochgerechnet auf das Erwerbspersonenpotenzial entspricht dies 2,7 Millionen Personen. Andere Studien kommen zu deutlich geringeren Zahlen, wie beispielsweise die Studie von Bonin/ Rinne (2017), der zufolge etwa 0,9 Prozent der erwachsenen deutschsprachigen Bevölkerung in Deutschland bereits Plattformarbeit geleistet hat. Bezogen auf das Erwerbspersonenpotenzial entspricht dies etwa 423 000 Menschen. Plattformarbeit entwickelt sich dynamisch und gewinnt weiter an Bedeutung: Es wird allgemein erwartet, dass Plattfortmätigkeiten weiter zunehmen werden und dass sich diese Zunahme sehr rasch vollziehen könnte. Auch wird Plattformen das Potenzial zugeschrieben, die Art und Weise wie Vertragsanbahnungen und Vertragsschlüsse erfolgen, grundlegend zu verändern.

Dies zeigt sich nicht zuletzt in der aktuellen Situation (bis Mai 2020) rund um COVID-19. Aus dem Online Labour Index der University of Oxford lassen sich auf der Basis von Daten nahezu in Echtzeit erste Entwicklungen zum Zusammenhang zwischen COVID-19 und der Verbreitung von Plattformarbeit ableiten. So ist die Nachfrage nach Online-Arbeit auf den führenden US-Plattformen zwar im April 2020 zurückgegangen, hat sich aber im Mai in den meisten Tätigkeitsbereichen schon wieder weitestgehend erholt. Die Zahl der registrierten Nutzer auf Plattformen für Online-Arbeit ist im Mai je Tätigkeitsbereich gegenüber der Zahl im Februar ähnlich hoch oder sogar gestiegen. Diese Entwicklung könnte auf eine höhere Zahl von Arbeitslosen zurückzuführen sein. Infolge der COVID-19-Krise könnten Personen Beschäftigungsmöglichkeiten auch verstärkt in der Online-Arbeit suchen, da hier die Wahrung von räumlicher Distanz zu anderen Personen möglich ist. Ergebnisse einer Studie des ZEW (Borchert/ Hirth/ Kummer/ Laitenberger/ Slivko/ Viete, 2018) unterstützen die These, dass bei höherer Arbeitslosigkeit Online-Arbeit zunimmt.

Chancen der Plattformarbeit

Plattformarbeit bietet große Chancen - für Unternehmen und Konsumenten, aber auch für die Menschen, die in der Plattformökonomie arbeiten. Sie bietet neue, niedragschwellige Möglichkeiten der Beschäftigung und des Marktzugangs: Für Menschen, die einen (Wieder-) Einstieg in die Arbeitswelt suchen, für Menschen, die - aus unterschiedlichen Gründen - Flexibilität bei Zeit und Ort ihrer Arbeit wollen oder benötigen, oder auch für diejenigen, die ihre Kreativität nun auf einem beinahe globalen Markt anbieten und neue Kunden gewinnen können. Neben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern wird Plattformarbeit vor allem von Selbstständigen ohne eigene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Solo-Selbstständige) geleistet.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) beobachtet die Entwicklungen der Plattformwirtschaft in Deutschland intensiv. Hintergrund sind Berichte über positive Beschäftigungseffekte, aber auch Berichte über prekäre Arbeitsbedingungen und unzureichende Entlohnung bzw. soziale Sicherung von zumeist solo-selbstständigen Plattformtätigen. Diese Eckpunkte bilden die Grundlage für die Erarbeitung gesetzlicher Regelungen, welche mit der Plattformwirtschaft, Gewerkschaften, Wissenschaft und auch der EU-Kommission weiter diskutiert werden.

Handlungsbedarfe zum Schutz von solo-selbstständigen Plattformtätigen

Die Möglichkeit, Arbeit durch den Einsatz von Solo-Selbstständigen flexibler zu organisieren und räumliche Grenzen hinter sich zu lassen, birgt auch Risiken für die auf Plattformen Tätigen: Plattformbetreiber geben regelmäßig die Vertragsbedingungen mit den Plattformtätigen einseitig vor, insbesondere durch Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB). Bestimmte Plattformbetreiber nehmen zudem Einfluss auf die Art und Weise der Vertragserfüllung, wobei der Grad der Einflussnahme fließend ist und sich von Plattform zu Plattform unterscheidet. Zudem werden vielfach auch die Art und die Reichweite der Interaktion zwischen den Leistungserbringern untereinander geregelt.

Solo-selbständige Plattformtätige sind daher, auch wenn es an einer unmittelbaren Weisungsgebundenheit als Voraussetzung für ein Arbeitsverhältnis fehlt, regelmäßig in einer ähnlichen Weise fremdbestimmt wie Arbeitnehmer, wobei die Arbeits- und Vermittlungsprozesse vielfach mit Unterstützung technologischer Anwendungen gesteuert werden. Die Fremdbestimmtheit wird durch die Besonderheiten des Geschäftsmodells Plattformökonomie verstärkt: Indem sie Angebot und Nachfrage in bestimmten Tätigkeitsbereichen digital bündeln, schaffen Plattformbetreiber Märkte und Marktzugänge. Über Skalierungs- und Netzwerkeffekte sorgen sie zudem dafür, dass sich viele Tätigkeiten in der Plattformökonomie für die Plattformtätigen überhaupt in einem ausreichenden Umfang anbieten lassen. Gleichzeitig geben sie aber die Bedingungen für eine Teilnahme auf dem entsprechenden Markt vor. Sie organisieren den Zugang und übernehmen die Verwertung der Arbeitsergebnisse. Dies kann dazu führen, dass Plattformtätige außerhalb von Plattformen mangels Nachfrage keinen eigenen Zugang zum jeweiligen Güter- und Dienstleistungsmarkt haben.

Plattformen haben eine Tendenz zu marktbeherrschenden und Monopol-Stellungen. Dies ist bereits im Geschäftsmodell der Plattformökonomie angelegt und hat strukturellen Charakter: Je größer die Reichweite der Plattform, desto besser wird das Zusammenführen von Angebot und Nachfrage. In der Folge sind Plattformmärkte von Fusionen und Übernahmen geprägt. In einem Geschäftsfeld bleiben am Ende meist nur ein bis zwei Plattformanbieter übrig, die übrigen Anbieter haben sich entweder zurückgezogen oder wurden übernommen.



Die genannten Aspekte führen - insbesondere im Verhältnis zu anderen Gruppen von Solo-Selbstständigen außerhalb der Plattformökonomie - zu einer besonderen Schutzbedürftigkeit der selbständigen Plattformtätigen.

Unsere Lösungsansätze

Das BMAS sieht in plattformbasierten Geschäftsmodellen zur Vermittlung von Arbeit und Dienstleistungen eine Bereicherung der Marktwirtschaft. Das BMAS will faire Arbeit in der Plattformökonomie sicherstellen und dafür neue Chancen mit bewährtem Schutz verbinden. Solo-Selbstständige in der Plattformökonomie sollen Zugang zu elementaren arbeits- und sozialrechtlichen Schutzmechanismen erhalten und Unternehmen die Gewissheit haben, bei zentralen Tätigkeits- und Beschäftigungsbedingungen ein „level-playing-field“ vorzufinden. So wird die digitale Marktwirtschaft zur digitalen sozialen Marktwirtschaft.

1. Arbeitsplattformen in die Verantwortung nehmen

Plattformbetreiber, die sich nicht auf reine Vermittlungstätigkeiten beschränken, sondern unter Ausnutzung der strukturellen Besonderheiten der Plattformökonomie als zentrale, steuernde Akteure im Dreiecksverhältnis zwischen Kunden/Auftraggeber, Plattformtätigen und Plattformbetreiber Einfluss auf die Vertragsgestaltung und -durchführung nehmen („Arbeitsplattformen“), wird das BMAS stärker in die Verantwortung nehmen. Damit gewährleistet das BMAS angemessene Tätigkeitsbedingungen und sozialen Schutz auch für solo-selbstständige Plattformtätige. Betreiber von Online-Marktplätzen und Vermittlungsplattformen, die keinen Einfluss auf die Vertragsgestaltung und -durchführung zwischen den Vertragsparteien nehmen, werden hingegen nur von Melde- und Statistikregelungen erfasst.

2. Sozialen Schutz stärken

Solo-selbstständige Plattformtätige müssen privat für die Risiken Alter, Erwerbsunfähigkeit, Krankheit, Pflege, Arbeitsunfall und Arbeits- oder Auftragslosigkeit vorsorgen bzw. sich dagegen absichern. In vielen Fällen haben sie aber nur eingeschränkten Einfluss auf die Vertragsbedingungen und Preisgestaltung im Hinblick auf die Erbringung ihrer Leistungen. In der Praxis führt dies dazu, dass sie aufgrund der häufig niedrigen Honorare faktisch keine Vorsorge gegen diese Risiken betreiben können. Arbeitsplattformen, die wesentliche Vorteile aus der Austauschbeziehung ziehen, sind bisher regelmäßig nicht an den Kosten der sozialen Sicherung beteiligt. Das will das BMAS ändern, indem diese Plattformen in die soziale Sicherung von Selbständigen miteinbezogen werden. Konkret schlagen wir für solo-selbstständige Plattformtätige, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern vergleichbar schutzbedürftig sind, eine Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung und eine finanzielle Beteiligung der Plattformbetreiber daran vor. Die Einbeziehung von Arbeitsplattformen in die Alterssicherung von selbständigen Plattformtätigen reduziert auch Wettbewerbsverzerrungen gegenüber Plattformen, die abhängig Beschäftigte einsetzen und Sozial- wie Arbeitskosten ganz selbstverständlich tragen. Grundlage für das Handeln des Gesetzgebers ist die Fremdbestimmtheit von



solo-selbstständigen Plattformtätigen und eine sich daraus ergebende Arbeitnehmern vergleichbare soziale Schutzbedürftigkeit. Darüber hinaus wird das BMAS Beiträge der Plattformen für weitere Sozialversicherungszeige, wie die Krankenversicherung, prüfen.

Ortsgebundene Plattformarbeit ist, wenn sie im öffentlichen Raum ausgeübt wird, besonders gefahrgeneigt und mit einem erhöhten Unfallrisiko verbunden, beispielsweise bei Essenslieferanten oder Mobilitätsdienstleistungen, die sich im Straßenverkehr bewegen. Das BMAS beabsichtigt, die Absicherung in der Unfallversicherung zu stärken und die Option einer Beitragstragung in der Unfallversicherung durch die Plattformbetreiber zu prüfen. Alternativ beabsichtigen wir in den Bereichen, in denen die Berufsgenossenschaften eine Pflichtversicherung per Satzung vorsehen, die Option zu prüfen, ob für den Fall eines Beitragsausfalls durch den Plattformtätigen eine Ausfallhaftung für Plattformbetreiber vorgesehen werden könnte. Im Sinne eines konsistenten Schutzes wird das BMAS zudem die Einbeziehung der oben genannten Bereiche in den gesetzlichen Arbeitsschutz prüfen.

3. Durchsetzung von Arbeitnehmer/-innenrechten erleichtern

Das BMAS will auch für eine bessere Durchsetzung des bestehenden Rechts sorgen. Plattformtätige kennen die tatsächlichen Umstände ihrer Tätigkeit; hinsichtlich der rechtlichen Einordnung des Vertragsverhältnisses kann jedoch mitunter Unsicherheit bestehen, also hinsichtlich der Frage, ob sie selbständig tätig oder abhängig beschäftigt sind. Auch gehen Plattformen oft quasi pauschal davon aus, dass die für sie Tätigen selbstständig sind. Plattformtätigen können insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Vertragsverhältnisse zwischen Auftraggeber, Plattformbetreiber und Plattformtätigen die notwendigen Informationen fehlen, um eine verlässliche Einschätzung ihres Status selbst vornehmen zu können. Der Informationsmangel kann zudem zu einem Abschreckungseffekt im Hinblick auf eine gerichtliche Klärung führen. Wir wollen es Plattformtätigen erleichtern, eine arbeitsgerichtliche Statusklärung herbeizuführen. Deshalb wird das BMAS eine Beweislastregelung zu Gunsten der Plattformtätigen einführen: Trägt der Plattformtätige Indizien für das Bestehen eines Arbeitsverhältnisses mit dem Plattformbetreiber vor, liegt die Beweislast für das Nicht-Vorliegen eines Arbeitsverhältnisses (als Status des Arbeitnehmers) beim Betreiber der Plattform. Hierdurch wird die zwischen Plattformtätigen und Plattformbetreiber regelmäßig bestehende Informationsungleichheit aufgefangen.

4. Faire Tätigkeitsbedingungen sichern

Solo-selbstständige Plattformtätige können ihre Tätigkeitsbedingungen nicht kollektiv aushandeln, obwohl gerade dies ein Herzstück unserer Arbeits- und Sozialordnung ist. Das BMAS sieht in der Plattformökonomie ein asymmetrisches Machtverhältnis zwischen Arbeitsplattformen und Plattformtätigen gegeben (Plattformen bestimmen einseitig die Arbeitsbedingungen von vermeintlich Selbständigen). Auch solo-selbstständige Plattformtätige, die Arbeitnehmern vergleichbar schutzbedürftig sind, sollen ihre Arbeitsbedingungen auf Augenhöhe verhandeln können. Deshalb will das BMAS Wege finden, kollektivrechtliche Organisation für solo-selbstständige Plattformtätige zu ermöglichen.

Viele Plattformen sehen in ihren Vertragsbedingungen vor, dass das Rechtsverhältnis einseitig ohne Einhaltung einer Frist beendet werden kann („digitale kalte Kündigung“). Für solo-selbstständige Plattformtätige, die länger auf einer Plattform tätig sind, stellt dies ein erhebliches Risiko dar, von heute auf morgen den Zugang zu einer - möglicherwei-



se existenzsichernden - Erwerbsquelle zu verlieren. Mit fortschreitender Tätigkeit auf bzw. über eine Plattform kann ein Vertrauen des Plattformtätigen entstehen, nicht ohne angemessene Frist den Zugang zur Plattform zu verlieren. Dies gilt umso mehr, als bislang regelmäßig keine Möglichkeit besteht, relevante Informationen, wie etwa Kundendaten mitzunehmen. Deshalb wird das BMAS verbindliche Mindestkündigungsfristen in Abhängigkeit von der Dauer der Tätigkeit auf einer Plattform festschreiben.

Angesichts der steuernden Rolle von Arbeitsplattformen und der damit einhergehenden Fremdbestimmtheit der Plattformtätigen sowie der Verantwortung der Plattformen, ist auch die entsprechende Anwendung weiterer elementarer Schutzregelungen des Arbeitsrechts für solo-selbstständige Plattformtätige naheliegend. Dies betrifft etwa Regelungen zur Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, zum Mutterschutz und zum Urlaub.

5. Kontrolle von Vertragsbedingungen ermöglichen

Plattformen regeln die Vertragsbedingungen meist einseitig durch die Vorgabe von AGB. Solo-Selbständige müssen die Vertragsbedingungen der Plattformbetreiber akzeptieren, weil sie oft keine Alternative zu der Plattform haben und über zu wenig Verhandlungsmacht verfügen, um abweichende Vertragsbedingungen durchzusetzen. Gemeinsam mit dem Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz wird sich das BMAS deshalb dafür einsetzen, dass wirksamer gegen unwirksame AGB von Plattformbetreibern vorgegangen wird. Plattformtätige dürfen durch unwirksame AGB nicht über ihre Rechte und Pflichten getäuscht werden. Klauseln in den AGB, die einseitig zu Lasten der Plattformtätigen gehen, müssen einfacher und unkomplizierter gerichtlich überprüft werden können.

6. Mehr Transparenz: Einführung von Melde- und Statistikpflichten

Bisher bestehen keine amtlichen Statistiken mit Informationen zur Bedeutung und Entwicklung von Plattformarbeit. Die vorliegenden empirischen Studien können bislang lediglich erste indikative Ergebnisse liefern. Das BMAS will die Datenlage zur Plattformökonomie verbessern und spezifische Informationen zur Bedeutung und Entwicklung der Plattformökonomie als einem wichtigen Geschäftsmodell der digitalen Transformation verfügbar machen. Das BMAS wird sich deshalb für Transparenz- und Meldepflichten für alle Plattformbetreiber auf EU-Ebene gegenüber einer öffentlichen Behörde einsetzen und die EU-Kommission (KOM) bitten, hier aktiv zu werden. Dank der meist voll digitalisierten Geschäftsprozesse bei Plattformen lassen sich solche Regelungen bürokratiearm ausgestalten und umsetzen.

Angesichts der vielfach grenzüberschreitenden Geschäftsmodelle in der Plattformökonomie halten wir eine EU-Regelung für sinnvoll und notwendig. Um die KOM hierbei zu unterstützen und gleichzeitig bis zu einer EU-Regelung die Datenlage zumindest für Deutschland zu verbessern, wird das BMAS in einem ersten Schritt mit einer nationalen Regelung vorangehen.