

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum
Grünbuch des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie
„Digitale Plattformen“ vom 30. Mai 2016

Fairer Wettbewerb für die Plattform-Ökonomie

12.09.2016

1.) Allgemeine Bewertung

Mit seinem Grünbuch zu digitalen Plattformen hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) einen Prozess in Gang gesetzt, bei dem für diesen wachsenden Bereich der Wirtschaft ein Ordnungsrahmen entwickelt werden soll. Im Mittelpunkt des Papiers stehen dabei Fragen des Wettbewerbs und des Datenschutzes.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Struktur-, Industrie- und
Dienstleistungspolitik

Dr. Ingmar Kumpmann

E-Mail: ingmar.kumpmann@dgb.de

Der DGB begrüßt es, dass das BMWi hier die Initiative ergriffen hat und beteiligt sich an dem Konsultationsprozess, aus dem ein Weißbuch mit konkreten Maßnahmen hervorgehen soll.

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

Zu Recht weist das Ministerium darauf hin, dass ein Regulierungsgefälle zwischen herkömmlichen und neuen Diensten den Wettbewerb verzerrt (These I des Grünbuchs). Digitale Plattformen sind ein neues Feld, wo häufig Leistungen von Erwerbstätigen angeboten werden, die Unterkünfte, Transport-, Handwerker- und Pflege-Dienstleistungen anbieten oder als Click- oder Crowdfunder Aufträge über das Internet erledigen (ob größere Aufträge oder Microtasks). Über Plattformen arbeiten vielfach formal Selbstständige, die nur Honorare erzielen, mit denen sie effektiv unter dem gesetzlichen Mindestlohn liegen, bei denen keine Arbeitszeitregulierung wirkt, kein Arbeits- und Gesundheitsschutz angewendet wird und die keine ausreichende soziale Sicherung haben. Sie bieten die Leistungen als Selbstständige an, auch wenn vielfach ihre eindeutige Zuordnung als abhängig Beschäftigte oder faktisch Selbstständige schwierig ist. Die hier angebotenen Leistungen entsprechen oft nicht den sonst garantierten Qualitätsstandards (wenn z. B. bei Transport-Dienstleistungen oder Unterkünften die sonst üblichen Regulierungen nicht angewendet werden oder bei Handwerkerleistungen die sonst erforderlichen Berufsabschlüsse wie der Meisterbrief nicht vorliegen). Außerdem eröffnen Internet-Plattformen ein neues Feld für die Schattenwirtschaft.

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

Fairer Wettbewerb setzt voraus, dass die über Plattformen vermittelten Leistungen zu denselben Arbeitskosten, mit derselben sozialen Absicherung der Arbeitenden, unter densel-



ben Qualitätsstandards und Verbraucherschutz-Regeln wie herkömmlich vertriebene Leistungen angeboten werden. Nur wenn durch die so gesetzten Rahmenbedingungen ein *Level Playing Field* gegeben ist, kann sich erweisen, ob die plattformvermittelten Angebote ihren Erfolg guten Ideen, hoher Qualität, innovativen Vertriebskanälen und Geschäftsmodellen verdanken oder ob sie sich nur durch Dumping bei Vergütung und sozialer Sicherheit am Markt durchsetzen.

Der Ordnungsrahmen für die Plattform-Ökonomie darf sich deshalb nicht darauf beschränken, marktbeherrschende Stellungen und Verstöße gegen den Datenschutz zu adressieren, sondern muss auch Arbeitsbedingungen, Einkommen, soziale Sicherheit und Qualitätsstandards einbeziehen. Die Plattformbetreiber haben hier eine wichtige Funktion und eine Verantwortung. Ihre Rolle als Vermittler oder als Auftraggeber und Arbeitgeber muss Gegenstand des Weißbuch-Prozesses sein.

In ihrer gemeinsamen Erklärung zum Branchendialog Handwerk vom 7. Juli 2015 erklären das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) und der DGB, dass sie die Stärken des deutschen Modells wie Mitbestimmung, Tarifautonomie und soziale Sicherheit in die digitale Arbeitswelt überführen möchten und, dass dem Phänomen der Solo-Selbstständigkeit in prekären Erscheinungsformen ordnungspolitisch Rechnung zu tragen ist, um u. a. soziale Absicherung und fairen Wettbewerb zu ermöglichen. Dieser Ansatz sollte für die digitalen Plattformen insgesamt verfolgt werden und Eingang in das Weißbuch finden.

Ein angemessener Schutz für Beschäftigte in der digitalen Arbeitswelt setzt die faktische Durchsetzung geltender Regelungen voraus. Das jetzt schon bestehende Vollzugsdefizit wird mit zunehmender Digitalisierung weiter verschärft. Notwendig sind wirksame Durchsetzungsinstrumente zur Einhaltung von gesetzlichen Mindestbedingungen. Es bedarf effektiver staatlicher Kontrollen und harter Sanktionen gegen die Umgehung des geltenden Arbeits- und Sozialrechts.

Das BMWi fragt in seinem Grünbuch danach, inwieweit einheitliche Wettbewerbsbedingungen durch Abbau von Regulierung erreicht werden können (Frage 4) und favorisiert die Angleichung der Rahmenbedingungen durch Deregulierung (Seite 42 f.). Zugleich stellt es die Möglichkeit zur Diskussion, neue Marktakteure durch Ausnahmen von „überbordender Regulierung“ (These II) zu entlasten, um so auch in Deutschland oder Europa den Aufstieg von wettbewerbsstarken neuen Marktteilnehmern zu fördern. Diese Herangehensweise halten wir für grundlegend falsch. Im Zusammenhang mit der Plattform-Ökonomie geht es darum, die vorhandenen Regulierungen für alle am Markt konkurrierenden Anbieter gleichermaßen anzuwenden. Die Plattform-Ökonomie zum Anlass für eine neue Deregulierungsagenda zu nehmen ist eine sachfremde Vermischung verschiedener Themen. Regulierungen, die notwendig sind, weil sie dem Gemeinwohl dienen, den Datenschutz gewährleisten, Arbeitsbedingungen verbessern, den Erwerbstätigen ein auskömmliches Einkommen sichern oder ihrer sozialen Absicherung dienen, dürfen nicht abgebaut werden, sondern



müssen für alle an den Märkten auftretenden Anbieter gleichermaßen gelten. Die pauschale Festlegung auf Deregulierung ignoriert die mit Regulierungen zu lösenden Probleme und ist zu undifferenziert. Sie blendet die Tatsache aus, dass hinter den angebotenen Gütern und Dienstleistungen die diese erbringenden Menschen stehen und in Ermangelung von fairen Rahmenbedingungen ihrer Arbeit Folgeprobleme und -kosten wie unzureichende Existenzsicherung oder Altersarmut gesamtgesellschaftlich gelöst und getragen werden müssen.

In dem Grünbuch fehlt die Geschlechterperspektive. Es ist danach zu fragen, ob und inwieweit die Entwicklung der Plattform-Ökonomie geschlechtsspezifische Risiken von Prekariisierung verschärft. So sollte im Rahmen eines Grünbuchprozesses auch gefragt werden, wie sich die sozio-demografische Struktur der Auftragnehmer/innen gestaltet, welche Einkünfte dabei erzielt werden und für wie viele Menschen die plattformvermittelten Tätigkeiten Haupt- oder Neben-Einnahmequellen darstellen.

2.) Zu den Themen im Einzelnen

2.1.) Arbeitsbeziehungen

Das Grünbuch spricht Rechte für Unternehmen und für Verbraucher an (These VI). Dass die Rechte der Beschäftigten beziehungsweise der Anbieter von Leistungen hier nicht vorkommen, ist ein erheblicher Mangel des Grünbuches.

Das Grünbuch vernachlässigt die Veränderung der Arbeitsbeziehungen fast vollständig. Während Plattformen grundsätzliche positive Beschäftigungseffekte zugeschrieben werden (S. 23), wird die Frage nach arbeitsmarkt- beziehungsweise wettbewerbspolitischen Funktionsweisen nicht thematisiert. Allein im Vorwort wird die Frage gestellt, wie „Plattformen, die nicht selbst anbieten, sondern lediglich vermitteln, stärker in die Verantwortung für Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen genommen werden“ können. Diese Fragestellung betrifft jedoch den Geschäftsbereich des BMWi maßgeblich, da die Bedingungen der Plattformarbeit einen entscheidenden Wettbewerbsfaktor darstellen. Über digitale Plattformen entstehen neue Arbeitsformen, bei denen in der Regel einzig die Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) der Plattformbetreiber gelten. Die Betreiber von Plattformen für Dienstleistungsarbeit weisen aber in der Regel sowohl eine Arbeitgeber- als auch eine Auftraggeberfunktion von sich (Arbeiterkammer Wien; 2015). Dadurch wird das Arbeits- und Sozialrecht umgangen und es gelten keine arbeitsrechtlichen Schutzrechte wie Kündigungsschutz, Entgeltsschutz, Entgeltfortzahlung bei Krankheit oder Urlaub, keine Ansprüche auf Sozialversicherung oder Mitbestimmungsregeln. Digitale Geschäftsmodelle bedürfen einer politischen Regulierung, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Dabei müssen etwa Mindestanforderungen an die AGB gestellt werden, diese dürfen weder willkürlich noch intransparent sein. Darüber hinaus ist stets der Status der Beschäftigungsverhältnisse bei der



Plattformarbeit zu prüfen und abhängige Arbeit den gleichen Regeln zu unterwerfen wie in der „analogen“ Arbeitswelt auch.

Durch digitale Plattformen entwickelt sich ein „unsichtbarer“ Arbeitsmarkt, der durchleuchtet werden muss. Die Bundesregierung hat im „Positionspapier der Bundesrepublik Deutschland zum Regelungsumfeld für Plattformen, Online-Vermittler, Daten, Cloud Computing und die partizipative Wirtschaft (Konsultation der EU)“ (2016) unter dem Gesichtspunkt fairer Wettbewerbsbedingungen eine Überprüfung des nationalen Rechts angekündigt, die sich auf Graubereiche der Plattformarbeit bezieht. Hier ist insbesondere die „Verantwortung der partizipatorischen Wirtschaft [...]“ genannt. Das BMWi sollte eine derartige Überprüfung aus wettbewerbspolitischer Sicht forcieren. Angesichts der Diversität von Plattformangeboten und der hohen Veränderungsgeschwindigkeit sollte das BMWi die Entwicklung der Plattformwirtschaft mit einem eigenständigen Monitoring begleiten (und dies nicht nur der EU-Kommission überlassen).

Arbeitnehmer- und Betriebsbegriff

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 sozial- und arbeitsrechtlichen 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 auflöst. Auch hinter der technischen Steuerung stehen natürliche Entscheidungsträger.

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. Zudem bedarf es gewerberechtl. Mindeststandards, die für das Betreiben der Internetplattformen auf dem deutschen Markt zwingend sind. Darüber hinaus sind verbindliche Mindestarbeitsbedingungen erforderlich, als Voraussetzung von Kooperation auf Augenhöhe zwischen den „digitalen“ Beschäftigten und den Plattformen. Mit dem Ausbau der bereits bestehenden rechtlichen Instrumente, wie dem Heimarbeitsgesetz, können insbesondere Mindestschutzstandards im Bereich des Arbeitszeitschutzes, 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 Be-



triebsbegriff der zentrale Anknüpfungspunkt zur Bestimmung der Reichweite arbeitsrechtlichen Schutzes. In der digitalen und vernetzten Arbeitswelt bekommt die funktionale Komponente eines Betriebes mehr Gewicht.

Die Digitalisierung der Arbeitswelt verstärkt die Ausbreitung von Beschäftigungsformen jenseits des Normalarbeitsverhältnisses sobald die physische Präsenz im Betrieb entbehrlich wird. 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. Gleiches gilt für die Personalvertretungsgesetze des Bundes und jener Länder, die einen engeren Beschäftigtenbegriff haben. Es ist klarzustellen, dass die organisatorische Eingliederung in den Betrieb oder die Dienststelle das entscheidende Kriterium für die Definition des (betriebsverfassungsrechtlichen oder personalvertretungsrechtlichen) Arbeit-/Dienstnehmerbegriffs ist. Es kommt entscheidend auf die Organisation der Arbeit und die einem unternehmerischen Zweck dienende koordinierte Verwendung der Arbeitsergebnisse an.

Soziale Absicherung von Selbständigen

Durch die Verbreitung und Entwicklung neuer Formen von Erwerbstätigkeit in der digitalen Arbeitswelt besteht die Gefahr, dass immer mehr Erwerbstätige außerhalb von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen ihr Einkommen erzielen und dabei über keinerlei Absicherung der Risiken bei Krankheit (trotz Versicherungspflicht), Pflege, Arbeitslosigkeit und Alter verfügen. Drei Viertel der Selbständigen haben keine obligatorische staatliche Alterssicherung. Die bestehenden Probleme bekommen durch die Digitalisierung, auch in der Gestalt der Plattform-Ökonomie, neue quantitative und qualitative Dimensionen. Dies verzerrt zugleich den Wettbewerb mit solchen Unternehmen, deren abhängig Beschäftigte sozialversicherungspflichtig sind.

Notwendig (auch für den Rechtsrahmen eines fairen Wettbewerbs im Sinne der Frage 5 des Grünbuchs) ist deshalb die Einbeziehung bisher nicht durch obligatorische Systeme erfasseter Selbständiger in die beitrags- und umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme der gesetzlichen Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung zu gleichwertigen Konditionen wie die bisher Versicherten. Auf diese Weise lassen sich gebrochene Versicherungsbiografien und vor allem im Bereich der Sicherung für das Alter und der Pflege eine steigende Belastung der steuerfinanzierten sozialen Grundsicherungssysteme zukünftig vermeiden und die Legitimierung der Pflicht zur Sozialversicherung für die abhängig Beschäftigten aufrechterhalten.

Vergütungen

Hinsichtlich des Einkommens ist die Situation der Selbständigen sehr unterschiedlich. Etwa ein Viertel der Soloselbständigen erzielte laut einer DIW-Studie aus dem Jahr 2013



nur ein Bruttostundeneinkommen unter 8,50 Euro. Der Medianwert lag mit 12,70 Euro sogar noch unter dem Wert für abhängig Beschäftigte von 13,90 Euro. Dazu kommt eine große Unsicherheit der Einkommen.

Trotz des Bestehens der Regelungskompetenz der Tarifvertragsparteien zur Regelung der Arbeits- und Vergütungsbedingungen von arbeitnehmerähnlichen Personen in § 12a TVG, ist es in der bisherigen Praxis kaum gelungen, die Probleme dieser Berufstätigen aufzufangen. Die gewerkschaftlichen Möglichkeiten zu kollektiven Verhandlungen für Selbstständige sind zu stärken. Im Wettbewerbsrecht sind Ausnahmen für Selbstständige mit begrenzter Marktmacht notwendig, damit diese (kollektiv) Existenz sichernde Vergütungen verhandeln oder aufstellen können.

Zudem sind für Selbstständige, deren soziale und wirtschaftliche Situation mit der von Arbeitnehmer/innen und arbeitnehmerähnlichen Personen vergleichbar ist, Mindestvergütungsordnungen notwendig, die neben der eigentlichen Honorierung der Leistung auch die Finanzierung von Ausfallzeiten, Urlaub, Nichtbeschäftigungszeiten, Krankheitszeiten abdecken. Sie sind vom zuständigen Arbeitsministerium auf Antrag der Vereinigungen der Erwerbstätigen und der Auftraggeber entsprechend deren gemeinsamen Vorschlag zu erlassen.

Deshalb ist zu überlegen, ob nicht analog dem Tarifvertragsgesetz ermöglicht werden soll, Mindesthonorare als allgemeinverbindlich festzuschreiben. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits im Oktober 2013 im Streit um Übersetzungshonorare in seinem Urteil klargestellt, dass der Bundestag durchaus die Vertragsfreiheit einschränken darf, um Solo-Selbstständige vor übermächtigen Auftraggebern oder Auftraggeberinnen zu schützen.

Scheinselbstständigkeit

Scheinselbstständigkeit mit ihren Nachteilen für Erwerbstätige und Sozialversicherungssysteme bedarf auch in der digitalen Arbeitswelt einer wirksamen Bekämpfung, auch um im Sinne der Frage 5 des Grünbuchs gleiche Rechte für alle „Spieler“ zu erreichen. Hierzu ist die Definition von Scheinselbstständigkeit entsprechend des vom DGB vorgelegten Vorschlages zu schärfen. Zudem sind wirksame hoheitliche Kontrollen ebenso unabdingbar wie Instrumente zur Durchsetzung der eigenen Rechte der Scheinselbstständigen. Insbesondere durch eine Erleichterung der Beweisführung soll die Klärung des Bestehens eines Arbeitsverhältnisses für den Beschäftigten vereinfacht werden. Darüber hinaus bedarf es den neuen Gegebenheiten angepasster Rechte der betrieblichen Interessenvertretungen beim Outsourcing, der Verlagerung sowie der Ausgliederung von Arbeits- und Organisationseinheiten.

Mitbestimmung

Betriebs- und Personalräte benötigen insbesondere in Zeiten von radikalen arbeitsorganisatorischen Umbrüchen, wie sie die Digitalisierung der Arbeitswelt nach sich zieht, zur Sicherung der Beschäftigung umfassende Mitbestimmungsrechte in allen Fragen der Arbeitsorganisation, einschließlich der Arbeitsinhalte und der Personalbemessung. Outsourcing auch über Plattformen, Fremdvergabe von Arbeit und Personalabbau sind die zentralen Problemstellungen, mit denen die betrieblichen Interessenvertretungen angesichts der Digitalisierung der Arbeitswelt konfrontiert sind. Zwar sieht § 90 BetrVG eine frühzeitige Unterrichtung und Beratung des Betriebsrats für seine Einflussnahme auf Planungsvorgänge vor, wenn etwa technische Anlagen, Arbeitsverfahren oder Arbeitsabläufe und Arbeitsplätze verändert werden sollen. Damit diese Beteiligungsrechte im Falle einer geplanten Verlagerung auf Dritte unter Einsatz digitaler Technologien gewahrt werden können, bedarf es jedoch ergänzender Regelungen. Da das in diesem Zusammenhang wichtige Initiativ-, Vorschlags- und Beratungsrecht des Betriebsrats zur Sicherung und Förderung der Beschäftigung nach § 92a BetrVG in Fällen einer grundsätzlich ablehnenden Haltung des Arbeitgebers gegenüber den Vorschlägen des Betriebsrats zu kurz greift, muss es zu einem Mitbestimmungsrecht ausgeweitet werden.

Mit der Digitalisierung der Arbeitswelt nehmen die Fremdvergabe von Arbeit und die Ausgliederung von Arbeits- und Organisationseinheiten rasant zu. Diese sind vielfach mit Betriebsübergängen verbunden. Daher muss jede Ausgliederung, die Einbeziehung digitaler Plattformen in die Fremdvergabe von Arbeit und jeder Betriebsübergang gesetzlich ergänzend als Betriebsänderung qualifiziert werden. Sie versetzt den Betriebs- bzw. Personalrat in die Lage, vor der Entscheidung über die Veräußerung beziehungsweise Vergabe eine Verständigung zu erreichen, die einen Ausgleich der Interessen ermöglicht. Im Übrigen müssen die Schwellenwerte des § 111 BetrVG abgesenkt werden, da durch die Arbeits- und Organisationsformen im Rahmen der Digitalisierung der Arbeitswelt immer kleinere organisatorische Einheiten und Belegschaften zu erwarten sind.

Globalisierung und Digitalisierung in der Arbeitswelt sind zwei sich insbesondere durch neue hochleistungsfähige Computertechnologie und Internetverbreitung wechselseitig beschleunigende „Phänomene“, die zunehmend Regulierungen und Schutzmaßnahmen für Beschäftigte erfordern, die in Deutschland allein (territorial) nicht gewährleistet werden können, sondern grenzüberschreitend erfolgen müssen. Insoweit müssen auch Ansätze des EU-Rechts, arbeitsrechtlichen Schutz von Beschäftigten sicherzustellen, aufgegriffen und durch Hinweise an den Gesetzgeber zur Regelung auf EU-Ebene fortentwickelt werden. Hierzu gehören etwa die Aktualisierung der Rahmenrichtlinie zur Information und Konsultation der Arbeitnehmer in den Mitgliedstaaten (RL 2002/14/EG) und die Richtlinie über die Einrichtung eines Europäischen Betriebsrats (RL 2009/38/EG).

Die vorgenannten Anpassungen und Erweiterungen von Betriebsratsrechten im Zuge der voranschreitenden Digitalisierung der Arbeitswelt bleiben im Ergebnis sinnlos, wenn diese

Rechte nicht durch hinreichende Sanktionsinstrumente oder Verfahrensregelungen durchsetzbar sind. Über § 23 Absatz 3 BetrVG hinaus bejaht das Bundesarbeitsgericht seit 1994 das Bestehen eines eigenständigen Unterlassungsanspruchs, soweit Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates aus § 87 BetrVG verletzt sind. Über die Kodifizierung dieses Richterrechts hinaus bedarf es aus unionsrechtlichen Gründen (vgl. Art. 8 der RL 2002/14/EG) eines Unterlassungsanspruchs bei Verstößen gegen auf EU-Recht beruhende Unterrichts- und Anhörungsrechte. Dies gilt etwa im Falle der Durchführung arbeitgeberseitiger Maßnahmen vor ordnungsgemäßem Abschluss der Interessenausgleichsverhandlungen nach § 111 BetrVG. Dies muss im Wege eines einstweiligen Verfügungsverfahrens durchsetzbar sein.

2.2.) Beschäftigten-Datenschutz

Datenschutz ist ein Schwerpunktthema des Grünbuches (Thesen IV, IX). Kritisch zu sehen ist die Einengung datenschutzrechtlicher Fragen auf „Nutzer“ oder „Kunden“. Plattformarbeit ist mit der Sammlung und Auswertung von Daten sowie einer ausgeprägten Kultur digitaler Bewertungssysteme (Rankings) verbunden. Die Auswirkungen auf die Erwerbstätigen sollten deshalb berücksichtigt werden. Die Geschäftsmodelle der Plattformen zielen in der Regel auf maximale Transparenz von Arbeit- und Auftragnehmern und setzen auf deren „digitale Reputation“ als wichtigste Voraussetzung einer erfolgreichen Vermarktung von Arbeitskraft.

In Folge der Digitalisierung der Arbeit und unter Einsatz von Methoden der sog. Big Data Analytics entstehen neue Möglichkeiten der Überwachung und Auswertung der Leistungen und des Verhaltens der Erwerbstätigen. Aufgrund weitreichender Möglichkeiten des Eingriffs in die Persönlichkeitsrechte ist ein wirkungsvoller Datenschutz von Erwerbstätigen mit rechtlichen, technischen und organisatorischen Schutz- und Abwehrmaßnahmen unverzichtbar.

Durch die Verabschiedung der Europäischen Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) wurde ein hinreichender Spielraum für ein eigenständiges nationales Beschäftigtendatenschutzgesetz geschaffen. Eine eigenständige gesetzliche Regelung muss unter Beachtung der Grundsätze der Datenvermeidung und der Datensparsamkeit, welche unter Einsatz technischer Lösungen sicherzustellen sind, (auch im Sinne der Frage 13 des Grünbuches) den Persönlichkeitsschutz stärken. Für Beschäftigte darf grundsätzlich die Einwilligung bei Erhebung und Verarbeitung von Beschäftigtendaten als Rechtsgrundlage nicht ausreichend sein. Ein wirksamer Mindestschutz ist abzusichern für die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten in folgenden Bereichen: Überwachung am Arbeitsplatz und im privaten Umfeld, Zugriff auf personenbezogene oder beziehbare Daten bei der Verwendung moderner Kommunikationsmittel, Umfang des Fragerechts des Arbeitgebers, Verwertung und Aufbewahrung von Daten, Social Media, „Bring Your Own Device“. Bei Nichtbeachtung müssen Schadensersatz- und Sanktionsregelungen sichergestellt werden. Außerdem darf durch tarifliche oder betriebliche Regelungen keine Unterschreitung des gesetzlichen Niveaus möglich sein.

Kollektivrechtlich besteht zum Schutz von Beschäftigten durch Betriebsvereinbarungen derzeit ein Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats nach § 87 Abs. 6 BetrVG, das nach seinem Anwendungsbereich auf die grundsätzliche Geeignetheit einer technischen Einrichtung zur Verhaltens- oder Leistungsüberwachung abstellt. Diese Vorschrift kann in seiner jetzigen Fassung bereits den von der DSGVO intendierten Regelungsbezug und Schutzzweck (allein) nicht mehr gewährleisten, da diese Norm lediglich den Teilbereich der automatisierten Überwachung erfasst. Dem gegenüber regelt die DSGVO auch die nicht-automatisierte Datenverarbeitung, die den Persönlichkeitsschutz gleichsam (ohne Überwachungsabsicht) verletzen kann. Deshalb ist eine Ergänzung des Katalogs der sozialen Angelegenheiten des Betriebsverfassungsgesetzes um den (generellen) Mitbestimmungstatbestand des Beschäftigtendatenschutzes unabdingbar, um zu garantieren, dass der Arbeitgeber (auch als Plattformbetreiber bzw. Auftraggeber) die zwingenden Vorgaben des BDSG bzw. – zukünftig – der DSGVO und eines möglichen BDSG-Ablösungsgesetzes auch bei digitaler Arbeit einhält. Zudem müsste das neue Mitbestimmungsrecht die Möglichkeiten verbessern, datenschutzrechtlich zulässige Verarbeitungsprozesse durch die Wahrnehmung eines Initiativrechts aktiv mitgestalten zu können, dies klarstellend auch für den Anwendungsbereich des § 87 Abs. 6 BetrVG.

Notwendig ist es, diese erforderlichen rechtlichen, technischen und organisatorischen Schutz- und Abwehrmaßnahmen wie sie in einem zeitgemäßen Beschäftigtendatenschutz gefordert werden, analog auch auf Soloselbstständige, die über Plattformen arbeiten, anzuwenden. Außerdem müssen die personellen und finanziellen Ressourcen der Datenschützer gestärkt werden. Berichte über eine fast lückenlose Erfassung der Aktivität von Clickworkern durch Plattformbetreiber machen bereits die Runde. Die Überwachung von Anbietern von digital erbrachten Leistungen durch die Plattformen ist ebenso zu begrenzen wie die Überwachung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern durch ihre Arbeitgeber. Dieser Aspekt muss in ein Weißbuch zum Ordnungsrahmen für die Plattform-Ökonomie aufgenommen werden.

2.3.) Marktmacht und Wettbewerbspolitik

Das Grünbuch thematisiert die Frage zunehmender Monopolisierung und Marktmacht bei Plattformen (These V).

Eine faire Ökonomie setzt voraus, dass Monopole durch wettbewerbspolitische Maßnahmen verhindert werden, unter öffentliche Regulierung gestellt werden oder ihnen durch Zusammenschluss ihrer Marktpartner eine entsprechende Marktmacht entgegengestellt wird. Dies gilt auch für digitale Plattformen. Hier besteht eine Tendenz zur Entstehung von natürlichen Monopolen, da manche Plattformen umso attraktiver für neue Kunden werden je mehr Kunden sie bereits haben. Die Dominanz digitaler Plattformen wie Amazon, Facebook, Google oder Ebay ist darauf zurückzuführen. Die Stärkung der öffentlichen Kontrolle



über solche starken Marktakteure ist erforderlich, damit diese ihre Marktmacht nicht ausnutzen.

Das Grünbuch geht nicht ausdrücklich auf die Marktmacht von großen Plattformen gegenüber erwerbstätigen Personen ein, die darauf angewiesen sind, ihre Leistungen über diese Plattformen zu verkaufen. Diese Marktmacht gehört zu den Besonderheiten, die in These V des Grünbuchs angesprochen werden. Das Wettbewerbsrecht muss angepasst werden, um eine übermäßige Marktmacht von Auftraggebern und Plattformen gegenüber den Auftragnehmern zu begrenzen. Um einen fairen Wettbewerb zu ermöglichen, müssen beim Verbot eines abgestimmten Verhaltens Ausnahmen für Selbstständige mit beschränkter Marktmacht vorgesehen werden. Diese Ausnahmen müssen Soloselbstständigen eine Zusammenarbeit und kollektive Interessenvertretung erlauben, um der starken Position marktbeherrschender Plattformen etwas entgegen zu setzen mit dem Ziel, eine dauerhaft existenzsichernde und branchenübliche Vergütung sowie angemessene Arbeitsbedingungen zu erreichen.

Das Grünbuch spricht das Problem an, dass große Plattformbetreiber aufgrund der großen Menge an Daten, die sie über die Nutzer sammeln und auswerten, in der Lage sind personalisierte Preise zu verlangen. Zu Recht wird dies als Diskriminierung gesehen und Transparenz gefordert (These VIII). Bei personalisierten Preisen wird eine Informationsasymmetrie zwischen Anbieter und Nachfrager genutzt, um tendenziell die gesamte maximale Zahlungsbereitschaft der Verbraucher/innen abzuschöpfen. Deshalb sollte diese Praxis nicht zulässig sein.

2.4.) Qualitätsstandards und Verbraucherschutz

Grundsätzlich gilt auch im Rahmen der Plattform-Ökonomie: Nur mit guten Arbeitsplätzen, guter Ausbildung und guter Bezahlung nach Tarif werden Beschäftigte qualitativ hochwertige Arbeit leisten. Entsprechend sind auch Plattformen in der Pflicht, sich als Unternehmen um gut ausgebildete Fachkräfte zu kümmern und für die Kunden qualitativ hochwertige Leistungen zu erbringen. Plattformen, die zu einem gewissen Grad Arbeitgeberfunktion übernehmen und in klassischen Handwerksbereichen Dienstleistungen anbieten, sollten sich deshalb auch in der Selbstverwaltung des Handwerks engagieren. Es gibt bereits Online-Plattformen, die Mitglied in Innungen sind und dadurch auch Verantwortung für das Handwerk übernehmen. Durch einen fortgesetzten sozialpartnerschaftlichen Dialog kann weiterhin die Qualität der Aus-, Fort- und Weiterbildung erhalten bleiben und damit auch die Qualität der erbrachten Leistungen – auch im Rahmen der Plattform-Ökonomie – gesichert werden.

Weiter sollte beim Thema Qualitätsstandards – insbesondere im Rahmen der europäischen Diskussion um kollaborative Wirtschaft – eine weitere Schwächung des Meisterbriefs im



Handwerk verhindert werden. Der Meisterbrief ist ein bewährtes Instrument zur Qualitätssicherung und weist positive Auswirkungen auf Bildung und Qualifizierung im Handwerk in Deutschland auf. Ein weiteres Aufweichen des qualifikationsgebundenen Berufszugangs würde sich negativ auf Qualitätsstandards auswirken. Im Gegenteil: Seine Bedeutung sollte auch im Kontext digitaler Plattformen gestärkt werden.

Der Erfolg neuer Angebote im Bereich der Plattform-Ökonomie darf nicht zu Abstrichen bei Verbraucherrechten oder Datenschutz führen. Der DGB fordert auch für den Bereich der digitalen Plattformen ein hohes Verbraucherschutzniveau, sowohl im Datenschutzbereich, als auch bei der Qualität der erbrachten Dienstleistungen. Wir sind überzeugt, dass Vermittlungsplattformen stärker für die Qualität der vermittelten Dienste in die Verantwortung genommen werden müssen. Das Qualifikationsniveau des Leistungserbringers, welches unmittelbare Auswirkungen auf die erbrachten Leistungen hat, muss durch die Plattformen kontrolliert und den Verbraucherinnen und Verbrauchern übermittelt werden.

Darüber hinaus müssen die Plattformbetreiber zur Datensparsamkeit zugunsten der Verbraucherinnen und Verbraucher verpflichtet werden.

Das Grünbuch des BMWI weist zurecht darauf hin, dass digitale Plattformen häufig auf Daten getriebenen Geschäftsmodellen beruhen. 89 Prozent der Verbraucher sind der Meinung, dass Unternehmen persönliche Verbraucherdaten wie Namen, Alter, Suchbegriffe, Hobbies oder auch Kreditkartendaten nicht einfach zu einem Profil zusammenführen, auswerten und für sich nutzen dürfen. Dieser richtigen Einschätzung der Verbraucher müssen gesetzgeberische Konsequenzen folgen. Die derzeitigen gesetzlichen Grundlagen müssen deshalb daraufhin überprüft werden, ob angesichts der fortschreitenden Digitalisierung rechtliche Rahmenbedingungen so angepasst werden müssen, dass ein Gleichgewicht zwischen „analogen“ und „digitalen“ Geschäftsmodellen gesichert wird.

Darüber hinaus ist Rechtssicherheit für Nutzer und Anbieter wichtig. Wir fordern Standards bei der Haftung von Plattformen, Nutzern sowie Privatanbietern beziehungsweise Unternehmen.

Plattformen müssen die Qualität der vermittelten Dienste sicherstellen, beziehungsweise erhöhen, indem sie grundlegende Sicherheitsmaßnahmen verlangen und Versicherungen gegen Unfälle und Schäden anbieten. Eine Versicherungspflicht für Privatanbieter wäre darüber hinaus denkbar.

Die bestehenden Grundsätze des Datenschutzes, die in der Europäischen Union Grundrechtscharakter haben, müssen auch im Bereich der Plattform-Ökonomie weiterhin Bestand haben. Der Profilbildung müssen aus verbraucher- und datenschutzrechtlicher Perspektive klare Grenzen gesetzt werden. Die Einwilligung der Verbraucher in die Datennutzung, die oftmals die Nutzung der Plattformen bedingt, darf keine negativen Auswirkungen für die Verbraucher haben. In Anbetracht der zunehmenden strukturellen Ungleichgewichte zwischen immer größeren Plattformen und dem einzelnen Verbraucher muss der kollektive Rechtsschutz gestärkt werden.

2.5.) Steuern

Bisher nicht Gegenstand des Grünbuchs, aber wesentlich bezüglich einer Regulierung von Plattformen im Sinne eines fairen Wettbewerbs, ist das Thema Steuern. Es muss für Klarheit gesorgt werden, 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, eine hervorgehobene Bedeutung zu. Es sollten verbindliche (Mindest-)Anforderungen an die Mitteilungspflichten der Mittler herausgearbeitet und EU-weit koordiniert zur Anwendung gebracht werden. 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, in Übereinstimmung mit Datenschutzregeln 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.

Daneben ist darauf hinzuweisen, dass die Nicht-Behebung vieler in dieser Stellungnahme angesprochenen Regulierungsdefizite dazu zu führen droht, dass die sog. Kleinunternehmerregelung nach § 19 UStG zunehmend fragwürdig und schwerer auszutarieren sein wird. So wirkt diese vielfach nicht mehr nur als Bürokratieentlastung für Existenzgründer, sondern befördert dauerhaft Geschäftsmodelle von Soloselbstständigen in der Grauzone zur Scheinselbstständigkeit. Zugleich partizipieren die Plattformen durch die Organisation des zur Verfügung gestellten Marktes und der damit einhergehenden Marktmacht von der umsatzsteuerlichen Begünstigung der bei ihnen tätigen Kleinunternehmer, ohne selbst Kleinunternehmer i.S. des § 19 UStG sein zu müssen. Dabei fungieren die Plattformen häufig nicht nur als Makler sondern treten den Kunden gegenüber weitgehend als „Anbieter aus einer Hand“ auf, während sie dem ausführenden Dienstleister weitgehend die Bedingungen diktieren können.



2.6.) Rechtsdurchsetzung und Anforderungen an den öffentlichen Dienst

Rechtsdurchsetzung hängt von einem handlungsfähigen Staat ab. Der öffentliche Dienst benötigt daher eine bedarfsgerechte Personalausstattung. Diese ist auf der Basis der tatsächlich zu erledigenden Aufgaben zu analysieren. Konkret werden dazu aus der Sicht des DGB Personalstrukturanalysen und bindende Personalbedarfsplanungen benötigt. Die Qualifizierung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ist überdies – nicht nur im Zuge der Digitalisierung – von zentraler Bedeutung. Die Weiterbildungsbedarfe sind daher zu erheben und es ist zu gewährleisten, dass diesen auch nachgekommen wird.

Das Grünbuch fragt nach der Optimierung der Zusammenarbeit von Behörden und einer zukunftsgerichteten Behördenstruktur als Teil eines „Rechtssystems 4.0“ (These XI und Frage 45). Der DGB tritt für den Erhalt des föderalen Systems und die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung ein. Diese kann durch den Einsatz digitaler Technik unterstützt und sollte nicht durch technisch-basierte Zentralisierung gefährdet werden. Dies kann einerseits Vorgaben in Bezug auf Hard- und Software betreffen, als auch ebenenübergreifende Arbeitsabläufe sowie die Gestaltung von Regulierung in Bezug auf Plattformen (wie z. B. Air-BnB). Die Kommunen benötigen Gestaltungsspielraum, um selber technologisch und organisatorisch innovativ handeln zu können sowie lokale Regelungen mit unterschiedlichen Plattformanbietern zu finden.

Die Zusammenarbeit von Behörden hängt maßgeblich davon ab, über welche Kompetenzen zum kollaborativen, vernetzten Arbeiten in der digitalen Sphäre ihre Beschäftigten verfügen. Um die staatliche Handlungsfähigkeit im digitalen Raum zu gewährleisten, muss die öffentliche Verwaltung stärkere Anstrengungen zur Qualifizierung und Kompetenzsteigerung unternehmen. Ein Anspruch der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes auf Qualifizierungsmaßnahmen zur Verbesserung der Digitalkompetenzen ist hier der richtige Weg. Um mit dem ständigen Wandel digitaler Plattformen Schritt halten zu können, müssen Behörden dabei auch auf zeitgemäße Lernmodelle zurückgreifen. Neben formalisierten Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen muss auch der Arbeitsalltag in Behörden selbst lernfreundlich gestaltet werden. Für kollegiale Unterstützung und Lernen im Prozess der Arbeit braucht es Freiräume und einen Wandel der Führungskultur. Eine Verlagerung der Fort- und Weiterbildungszeiten von Beschäftigten in deren Freizeit wird abgelehnt.

Da digitale Plattformen grenzüberschreitend agieren, kommt insbesondere der behördlichen Zusammenarbeit innerhalb der EU und darüber hinaus besondere Bedeutung zu. Die Anforderungsprofile und die Qualifizierungspolitik der zuständigen Behörden müssen den Umgang mit der zunehmenden Komplexität solcher Zusammenarbeiten widerspiegeln. Letztlich braucht es in der öffentlichen Verwaltung mehr IT- und datenanalytische Kompetenzprofile, um den Herausforderungen der digitalen Plattformen gewachsen zu sein.

Dem Personal ist zudem die erforderliche und jeweils aktuellste Technik zur Verfügung zu stellen.

2.7.) Digitalagentur

Wie das Grünbuch in These XII zutreffend ausführt, sind fast alle Felder der Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik mit einer enormen Dynamik aufgrund der Digitalisierung konfrontiert. Dies gilt auch für die entsprechenden behördlichen Aufgabengebiete. Die in Frage 48 angesprochene mögliche Schaffung einer Digitalagentur kann nicht die Notwendigkeit ersetzen, die digitale Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit der Behörden insgesamt und flächendeckend zu verbessern. Hierzu bedarf es insbesondere einer Qualifizierungsoffensive, verbunden mit einem Anspruch der Verwaltungsbeschäftigten auf Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen zum Erhalt und zur Steigerung ihrer Digitalkompetenzen.

Die Schaffung einer Digitalagentur wird als nicht notwendig angesehen. Wichtiger ist es, bestehende Agenturen und Behörden wie z. B. die Bundesnetzagentur, öffentliche Einrichtungen des Verbraucherschutzes, die Datenschutzbeauftragten oder die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin hinsichtlich der Anforderungen der Digitalisierung zu stärken. Die personelle und qualifikatorische Stärkung muss verbunden sein mit einer klaren politischen Handlungsorientierung, die den Prinzipien der Gemeinwohlorientierung, des Datenschutzes und guter digitaler Arbeit verpflichtet ist. Die Schaffung einer neuen öffentlichen Einrichtung wäre nur dann sinnvoll, wenn sie eben nicht die Zuständigkeiten bündelt, sondern als Kompetenzzentrum ausgestaltet ist, das beratend und konzeptionell andere Behörden bei der Entwicklung technischer und sozialer Standards im Sinne des Gemeinwohls unterstützt. Denn bei einer Zuständigkeitsbündelung würden bei anderen Behörden auf Grund des Querschnittscharakters der Digitalisierung und der digitalen Plattformmärkte entsprechende Bedarfe fortbestehen und so nur zusätzliche Kosten anfallen.

Überdies ist – ganz im Sinne des von der Bundesregierung im Regierungsprogramm „Digitale Verwaltung 2020“ vertretenen Leitbildes des „open government“ – die Kooperation und Kollaboration mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, insbesondere aus dem Bereich des Verbraucherschutzes, des Datenschutzes und der Gewerkschaften, zu suchen. Diese Akteure sind selbst kenntnisreiche Marktbeobachter, auf deren Wissen und Erfahrungen nicht verzichtet werden kann. Neben der Einbindung dieser Akteure in geeigneten Beratungs- und Steuerungsgremien ist auch die aufwandsarme und medienbruchfreie Zusammenarbeit in der Marktbeobachtung über eine Kollaborationsplattform unbedingt zu empfehlen.

Eine trennscharfe Zuständigkeitsabgrenzung zwischen europäischer und nationaler Ebene, nach der unter Nummer 51 gefragt wird, erscheint in diesem Themenfeld schwierig. Umso wichtiger ist eine enge Verzahnung und Abstimmung der behördlichen Aktivitäten der deutschen mit anderen nationalstaatlichen und/oder europäischen Behörden. Um diese zu gewährleisten und entsprechendes Hintergrundwissen in deutschen Behörden zu gewährleisten, ist auch die berufliche Mobilität zwischen den beteiligten deutschen und anderen nationalstaatlichen und europäischen Behörden zu verbessern. Hier bestehen im Dienst-



recht aus unserer Sicht Hindernisse, die es dringend im Rahmen einer „Europäisierungsoffensive“ zu überwinden gilt. Überdies ist die transnationale Behördenkollaboration als Thema der Aus- und Weiterbildung zu stärken.