

# ***Richtlinienvorschlag schafft arbeitsrechtliches Sonderregime für Plattformökonomie***

**Stellungnahme der BDA zum Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit (KOM (2021) 762 final) vom 9. Dezember 2021**

März 2022

## ***Zusammenfassung***

Die durch die Europäische Kommission vorgeschlagene Richtlinie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Plattformarbeit verfolgt ein **richtiges Ziel**: Personen, die über digitale Arbeitsplattformen arbeiten, sollen den Beschäftigungsstatus erhalten, der ihrem **tatsächlichen Beschäftigungsstatus** entspricht. Wenn eine abhängige Beschäftigung vorliegt, müssen Plattformtätigen die gleichen Arbeits- und Sozialschutzrechte eingeräumt werden wie allen anderen Arbeitnehmern auch. Das gleiche gilt für jene Arbeitsplattformen, die Arbeitgeber sind und sich damit an dieselben arbeitsrechtlichen Pflichten halten müssen, die für andere Unternehmen auch gelten. Digitale Geschäftsmodelle dürfen kein Vehikel zur Umgehung nationalen Arbeitsrechts sein.

Der Richtlinienvorschlag der Kommission geht jedoch weit über diese Zielsetzung hinaus: Er versucht, eine **Einheitslösung** für die rechtliche und damit vertragliche Einstufung vorzugeben, obwohl sich die **Rechtssysteme** der Mitgliedstaaten deutlich voneinander **unterscheiden**. Das deutsche Arbeitsrecht etwa bietet heute schon einen transparenten und verlässlichen Rechtsrahmen, um Personen, die über Arbeitsplattformen arbeiten, korrekt einzustufen. Das geltende Recht bietet klare Regeln, von denen digitale Plattformen nicht ausgenommen sind und die sie einhalten müssen. Wer abhängig Beschäftigte wie Selbstständige behandelt, muss mit Konsequenzen rechnen. Hier bietet das **nationale Arbeitsrecht** ausgefeilte **Instrumente**, um gegen potenzielle Fehlklassifizierungen im Fall von Scheinselbstständigkeit vorzugehen.

Durch den im Richtlinienvorschlag geplanten Kriterienkatalog europäisch zu definieren, wann Plattformtätige als Arbeitnehmer eingestuft werden müssen, ist daher ein Eingriff in das nationale Arbeitsrecht. Der in § 611a BGB definierte **deutsche Arbeitnehmerbegriff** droht durch einen **europäischen Begriff abgelöst** zu werden. Nicht nur muss die Festlegung der Kriterien von „Selbstständigkeit“ und „abhängiger Beschäftigung“ auf nationaler Ebene erfolgen; die Richtlinie würde zur Bestimmung des Beschäftigungsstatus von Plattformtätigen mittels eines Sonderregimes abweichende Kriterien vorgeben als sie für „analog tätige“ Selbstständige und Arbeitnehmer außerhalb der Plattformökonomie gelten. Dies würde im nationalen Arbeitsrecht **zwei unterschiedliche Rechtsrahmen** zwischen digital und analog vermittelter Arbeit schaffen. Die Rechtsordnung darf den digitalen und analogen Wirtschaftsraum nicht ungleich behandeln.



Überall dort, wo Plattformarbeit in den Mitgliedstaaten eine Herausforderung im Zusammenhang mit den Arbeitsbedingungen und dem Sozialschutz darstellt, müssen mögliche Probleme national angegangen werden. Vielmehr ist es sinnvoll, auf nationaler Ebene den **Zugang zum Sozialschutz** von Selbstständigen zu stärken.

### **Im Einzelnen**

**Anwendungsbereich – Artikel 2:** *Die Richtlinie gilt für alle Plattformen, die die Arbeit von Einzelpersonen organisieren. Damit wären alle Unternehmen innerhalb der EU umfasst, die eine kommerzielle Dienstleistung auf elektronischem Wege aus der Ferne und auf Anfrage eines Leistungsempfängers erbringen und deren Dienstleistung die Arbeitsorganisation von Einzelpersonen als wesentlichen Bestandteil beinhaltet. Auf die Größe dieses Unternehmens soll es nicht ankommen.*

Vor dem Hintergrund der vielfältigen Geschäftsmodelle in der Plattformökonomie ist der Anwendungsbereich zu breit und unspezifisch definiert. Richtigerweise sind digitale Plattformen, die nur Anbieter von Dienstleistungen sind, deren Hauptzweck in der Nutzung oder im Angebot von Gütern besteht, von der Richtlinie ausgenommen; sie ist auf Dienstleistungsanbieter beschränkt, bei denen die Organisation der von der Person geleisteten Arbeit nicht nur untergeordneter und rein nebensächlicher Natur ist. Wann es sich jedoch um eine „untergeordnete“ oder „nebensächliche“ Organisation von Arbeit handelt, bleibt unklar und schafft damit Rechtsunsicherheit für die Unternehmen. Für Unternehmen muss rechtssicher erkennbar sein, ob und unter welchen Voraussetzungen sie unter die Vorgaben der Richtlinie fallen.

**Gesetzliche Vermutung eines Beschäftigungsverhältnisses – Artikel 4:** *Wenn die digitale Arbeitsplattform bestimmte Elemente der Arbeitsleistung kontrolliert, soll eine gesetzliche Vermutung eines Beschäftigungsverhältnisses bestehen. Diese Annahme soll ausgelöst werden, wenn zwei von fünf durch die Richtlinie definierten Kriterien erfüllt sind. Diese beinhalten die Kontrolle über: 1) die Höhe oder Obergrenze der Vergütung; 2) das Erscheinungsbild, Verhalten gegenüber Dienstleistungsempfängern oder in Bezug auf die Arbeitsleistung; 3) die Überwachung der Arbeitsleistung oder Überprüfung der Qualität des Arbeitsergebnisses; 4) die Arbeitszeitautonomie, Auftragsannahmen und -ablehnungen oder Beschränkungen des Vertretungs- und Weitergaberechts; 5) die Beschränkung, einen Kundenstamm aufzubauen oder Arbeiten für Dritte auszuführen.*

Artikel 4 sieht auch Kriterien vor, die keinen tatsächlichen Bezug zur Steuerung der und Kontrolle über die Arbeitsleistung haben und aus arbeitsrechtlicher Sicht ungeeignet für die Statusfeststellung sind. So etwa die Bestimmungen zur Höhe oder Obergrenze der Vergütung sowie zum Erscheinungsbild. Sowohl Pauschalpreise und Höchstgrenzen als auch die Vorgabe, bestimmte Kleidung zu tragen, sind auch bei selbstständiger Arbeit denkbar. Ebenso ist die bloße Überwachung der Arbeitsleistung zur Qualitätsprüfung von Ergebnissen kein Indiz für eine abhängige Beschäftigung. Häufig wird die erledigte Dienstleistung oder Arbeit geprüft, um daraus eine Vergütungspflicht zu folgern. Ein Arbeitsverhältnis lässt sich nach den vorgeschlagenen Kriterien entsprechend schnell vermuten. Das kann in der Praxis leicht zu einem unerwünschten Beschäftigungsverhältnis für Selbstständige führen, die ihre Flexibilität und unternehmerische Freiheit genießen und gar keinen Arbeitnehmerstatus anstreben. Die gesetzliche Vermutung stellt damit auch einen Eingriff in die Berufswahl- und Berufsausübungsfreiheit sowohl der Plattformbetreiber als auch der Plattformtätigen dar. Um das zu vermeiden, müssen die Kriterien stärker um arbeitsleistungs- und steuerungsbezogene Merkmale angepasst werden. Bei der Bewertung, ob ein Arbeitsvertrag vorliegt, ist grundsätzlich eine Gesamtbetrachtung aller Umstände notwendig. Dies sollte auch zukünftig gelten. Auch würde die Richtlinie europaweit harmonisierte Kriterien zur Festlegung des Beschäftigungsstatus auf Plattformen schaffen, während der Arbeitnehmer-



status mit höchst unterschiedlichen Rechten und Pflichten in den jeweiligen Mitgliedstaaten einhergeht. Sie würde damit den jeweiligen Arbeitnehmerbegriff durch einen europäischen ablösen, der Vielfalt nationaler Arbeitsrechtssysteme widersprechen und die Kompetenz der EU überschreiten. Das stellt einen nicht rechtfertigbaren Eingriff in das nationale Arbeitsrecht dar. Gleichzeitig würde die Richtlinie mit diesen Kriterien einen gesonderten Rechtsrahmen für Plattformtätige gegenüber Arbeitskräften im analogen Wirtschaftsraum schaffen. Diese Trennung ist weder national tragbar, noch entspricht sie dem Verständnis einer modernen Wirtschaft. Die Rechtsordnung darf den digitalen und analogen Wirtschaftsraum nicht ungleich behandeln und unterschiedlichen Kriterien unterwerfen.

**Beweislastumkehr – Artikel 5:** *Der Richtlinienvorschlag sieht vor, dass diese gesetzliche Vermutung in einschlägigen Gerichts- und Verwaltungsverfahren auch widerlegt werden kann. Die Beweislast für das Nichtbestehen eines Beschäftigungsverhältnisses liegt dann jedoch bei der digitalen Arbeitsplattform.*

Eine so weitgehende Beweislastumkehr widerspricht grundsätzlichen Zuweisungen der Darlegungs- und Beweislast im Prozessrecht. Beweislastumkehrungen stellen aus gutem Grund eine Ausnahme für besondere Situationen und nicht die Regel dar. Es würde der Plattform dann die Beweislast einer sogenannten negativen Tatsache obliegen. Der Beweis dieser negativen Tatsache wird in den meisten Fällen jedoch kaum oder nur erschwert möglich sein. Zudem besteht die Gefahr, dass neben dem Begriff Arbeitnehmer bzw. Selbstständiger noch ein zusätzlicher Begriff, nämlich der des "Plattformarbeitnehmers" künstlich geschaffen wird.

Auch durch diesen Artikel würde ein Sonderregime für über Plattformen tätige Selbstständige gegenüber traditionellen Selbstständigen geschaffen. Dies würde sowohl traditionelle Selbstständige als auch Unternehmen mit digitalen Geschäftsmodellen gegenüber analogen auf nicht nachvollziehbare Weise benachteiligen. Darüber hinaus lässt der Richtlinienvorschlag völlig offen, wie die gesetzliche Vermutung in der Praxis durch die digitalen Plattformen widerlegt werden kann. Wenn die Widerlegung, wie im Vorschlag vorgesehen, anhand nationaler Kriterien erfolgen soll, führt dies europaweit wieder zu unterschiedlicher Rechtsprechung. Das Spannungsfeld zwischen der durch europäische Kriterien ausgelösten Annahme und auf nationalen Kriterien basierenden Widerlegung wird in der Rechtspraxis womöglich für hohe Unsicherheit sorgen.

**Algorithmisches Management – Artikel 6:** *Digitale Arbeitsplattformen müssen Plattformbeschäftigte über die Nutzung und die wichtigsten Merkmale automatisierter Überwachungs- und Entscheidungssysteme informieren. Plattformen dürfen keine personenbezogenen Daten von Plattformbeschäftigten verarbeiten, die nicht untrennbar mit der Erfüllung ihres Vertrags verbunden und für diese unbedingt erforderlich sind.*

Wird anhand der in Artikel 5 definierten Kriterien ein Beschäftigungsverhältnis angenommen, darf es nicht zu Überschneidungen mit der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) kommen. Diese müssen geklärt und beseitigt werden. Die DSGVO überlässt den Mitgliedstaaten, Regelungen im Bereich des Arbeitsrechts zu treffen. Das gilt auch für Kontrollmechanismen im Arbeitsverhältnis. Nach dem deutschen Datenschutzrecht (§ 26 Bundesdatenschutzgesetz) können personenbedingte Daten im Arbeitsverhältnis zur Aufdeckung des Verdachts einer Straftat im Arbeitsverhältnis verarbeitet werden. Im bestimmten Fällen sieht die DSGVO Ausnahmen von den Informationspflichten dem Beschäftigten gegenüber vor. Überschneidungen würden zu Rechtsunsicherheiten führen und müssen vermieden werden.

**Überwachung automatisierter Systeme – Artikel 7:** *Digitale Arbeitsplattformen sind verpflichtet, die Auswirkungen einzelner Entscheidungen, die von automatisierten Überwachungs- und*



Entscheidungssystemen getroffen oder unterstützt werden, auf die **Arbeitsbedingungen** regelmäßig zu überwachen und zu bewerten.

Mit der DSGVO wurde für den Einsatz von automatisierten Entscheidungssystemen bereits ein einheitlicher europäischer Rechtsrahmen geschaffen, der durch nationales Daten- und Arbeitsrecht unterstützt wird und die Rechte der betroffenen Plattformtätigen sichert. Nach der DSGVO gilt bei jeder Verarbeitung personenbezogener Daten der Grundsatz der Transparenz und der Datenminimierung. Überschneidungen der neuen Regelungen zur DSGVO würden in der Praxis lediglich zu mehr Bürokratie und Rechtsunsicherheit für Unternehmen führen. Zudem müssen Synergien zwischen den in der Richtlinie vorgesehenen Regelungen zur Transparenz und der Aufsicht automatisierter Überwachungs- und Entscheidungssysteme und der geplanten europäischen KI-Verordnung geschaffen werden. Laut KI-Verordnung gelten KI-Systeme, die bestimmungsgemäß für Entscheidungen über Beförderungen und über Kündigungen von Arbeitsvertragsverhältnissen, für die Aufgabenzuweisung sowie für die Überwachung und Bewertung der Leistung und des Verhaltens von Personen in solchen Beschäftigungsverhältnissen verwendet werden sollen, als „hochrisikant“. Mögliche Nutzer dieser Hochrisiko-KI-Systeme können auch Plattformen sein. Sie müssen dann entsprechend die Nutzerpflichten gemäß Art. 29 der KI-Verordnung erfüllen, die auch Pflichten zur Überwachung dieser Systeme beinhalten. Die Vorgaben des Artikels 7 würden sich folglich nicht nur mit der DSGVO, sondern auch der KI-Verordnung überschneiden.

**Recht auf Erklärung und Entschädigung – Artikel 8:** *Der Richtlinienvorschlag sieht für Plattformbeschäftigte das Recht vor, von der Plattform eine Erklärung für jede von automatisierten Systemen getroffene oder unterstützte Entscheidung zu erhalten, die ihre Arbeitsbedingungen erheblich beeinträchtigt. Plattformen müssen alle Entscheidungen in Bezug auf Beschränkung, Aussetzung oder Beendigung des Benutzerkontos sowie Verweigerung der Vergütung schriftlich begründen. Falls die Entscheidung die Rechte des Plattformbeschäftigten verletzt, müssen die Plattformen sie unverzüglich berichtigen oder, falls nicht mehr möglich, eine angemessene Entschädigung anbieten.*

Die Regelung zum Anspruch der Plattformbeschäftigten auf Erklärung bei jeder automatisierten Entscheidung eines Systems sowie zur Besprechung der Auswirkungen mit einer Kontaktperson sind zu unbestimmt. Zudem könnten Überschneidungen zu den Informations- und Auskunftsrechten nach Art. 13, 14 und 15 DSGVO bestehen. Nach den Regelungen in der DSGVO bestehen bereits umfassende Informations- und Auskunftsrechte der betroffenen Person über ihre personenbezogenen Daten. Das beinhaltet unter anderem auch den Zweck, zu dem die Datenverarbeitung erfolgt, etwa der Erstellung einer Auftragsübersicht auf Veranlassung des Plattformtätigen. Gleichzeitig enthält die DSGVO aber auch Ausnahmen vom Informations- und Auskunftsrecht der betroffenen Person. So kann von der Information abgesehen werden, wenn die betroffene Person bereits Kenntnis von der Verarbeitung hat oder sich die Erteilung der Information als unmöglich erweist (Art. 14 Abs. 5 lit. b) DSGVO). Durch die Regelungen der DSGVO wird eine umfassende Kenntnis der betroffenen Person über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten samt der entsprechenden Entscheidungsprozesse sichergestellt.

**Regelungen für Solo-Selbstständige – Artikel 10:** *Bestimmungen zur Verarbeitung personenbezogener Daten durch automatisierte Systeme aus Art. 6, 7 und 8 sollen auch für Solo-Selbstständige, die über Plattformen arbeiten, gelten. Dies gilt laut Richtlinienvorschlag aber nicht für die Bestimmungen über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, die speziell für Arbeitnehmer gelten.*

Auch hier darf es nicht zu Überschneidungen mit der DSGVO kommen. Die DSGVO enthält bereits umfangreiche Regelungen, die die Rechte der betroffenen Personen bei der Verarbei-



tung ihrer personenbezogenen Daten sichern. Nach der DSGVO gilt bei jeder Verarbeitung personenbezogener Daten der Grundsatz der Transparenz und der Datenminimierung. Überschneidungen der neuen Regelungen zur DSGVO würden in der Praxis zu Rechtsunsicherheit führen. Richtig ist, dass Regelungen im Bereich des Arbeitsrechts, insbesondere spezifische Arbeitsschutzregelungen, keine Anwendung auf Solo-Selbstständige finden können.

**Transparenzpflichten – Art. 11 und 12:** *Plattformen, die Arbeitgeber sind, müssen die von ihren Beschäftigten geleistete Arbeit bei den zuständigen Arbeits- und Sozialschutzbehörden im entsprechenden Mitgliedstaat, in dem die Arbeit geleistet wird, anmelden. Plattformen müssen Arbeits-, Sozialschutz- und anderen relevanten Behörden sowie den Vertretern von Plattformbeschäftigten bestimmte Informationen zugänglich machen. Dazu gehören etwa: Informationen zur dort regelmäßig tätigen Anzahl an Plattfortmätigen, ihren Vertrags- oder Beschäftigungsstatus sowie die für diese Vertragsverhältnisse geltenden allgemeinen Bedingungen.*

Es ist richtig, dass digitale Arbeitsplattformen, die Arbeitgeber sind, den gleichen Transparenz- und Meldepflichten unterliegen wie andere Unternehmen auch. Der Informationsumfang und die Frequenz der Informationsvorlage muss jedoch angemessen sein und im Verhältnis stehen. Zudem müsste konkretisiert werden, wann Plattformarbeit als „regelmäßig“ gilt.

**Rechtsbehelfe und Durchsetzung – Artikel 13 bis 15:** *Der Richtlinienvorschlag sieht u. a. vor, dass sich die Mitgliedstaaten verpflichten, Zugang zu Streitbeilegung und einen Anspruch auf Rechtsbehelfe zu gewährleisten. Vertreter von Plattfortmätigen oder juristische Personen, die ein berechtigtes Interesse an der Verteidigung ihrer Rechte haben, können sich an Gerichts- oder Verwaltungsverfahren beteiligen, um die Rechte oder Pflichten aus diesem Vorschlag durchzusetzen. Sie dürfen auch Ansprüche im Namen von mehr als einer Person, die Plattfortmarbeit leistet, geltend machen (Art. 14). Plattformen müssen sicherstellen, dass die Plattfortmätigen die Möglichkeit haben, miteinander zu kommunizieren. Zudem sollen sie auf der Plattform von Gewerkschaften kontaktiert werden können (Art. 15).*

Statusfragen beziehen sich stets auf konkrete Einzelfälle, bei der die individuelle Situation der betroffenen Person – etwa hinsichtlich persönlicher oder wirtschaftlicher Abhängigkeit gegenüber dem Auftraggeber – entscheidend ist. Diese Fragen können nicht pauschal für eine Gruppe von Personen abgehandelt werden, wie es Artikel 14 vorsieht. Zudem ist unklar, ob mit der vorgesehenen Einräumung eines Teilnahmerechts für Gerichts- oder Verwaltungsverfahren ein Verbandsklagerecht geschaffen werden soll. Statt eines unnötigen generellen digitalen Zugangsrechts sollte die Gewinnung potenzieller Mitglieder oder die Erschließung bestimmter Zielgruppen in erster Linie von Gewerkschaften selbst organisiert werden und ist nicht Aufgabe von Plattfortmunternehmen.

**Kündigungsschutz – Artikel 18:** *Die Mitgliedstaaten sollen erforderliche Maßnahmen ergreifen, um eine Kündigung oder Maßnahmen mit gleicher Wirkung sowie jegliche Vorbereitung auf eine Kündigung oder Maßnahmen mit gleicher Wirkung zu untersagen, wenn diese Maßnahmen damit begründet werden, dass Plattfortmätige die in dieser Richtlinie vorgesehenen Rechte in Anspruch genommen haben. Plattfortmarbeit leistende Personen, die der Ansicht sind, dass ihnen aufgrund der Inanspruchnahme der in der Richtlinie vorgesehenen Rechte gekündigt worden ist oder dass sie deshalb Maßnahmen mit gleicher Wirkung ausgesetzt sind, können von der Plattform verlangen, dass sie hinreichend genau bezeichnete Gründe für die Kündigung schriftlich anführt. Die Plattform muss dann nachweisen, dass die Kündigung aus anderen objektiven Gründen erfolgt ist.*

Rechtsbehelfe im Rahmen von Arbeitsverhältnissen sind entsprechend der Vorgaben der EU – etwa durch die Richtlinie über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen – umfassend in das nationale Recht umgesetzt. Die Regelung in Artikel 18 stellt ein Maßregelungsverbot



dar. Maßregelungen von Arbeitnehmern sind arbeitsrechtlich unzulässig, wenn Beschäftigte in zulässiger Weise ihre Rechte ausüben. Insofern besteht für diese Regelung kein Bedarf. Zumindest sollte aber zwingend vorausgesetzt werden, dass Plattformtätige in zulässiger Weise Rechte ausüben.

**Erwägungsgrund 23:** *In den Erwägungsgründen wird aufgeführt, dass die Gewährleistung einer korrekten Bestimmung des Beschäftigungsstatus einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen Plattformtätiger nicht entgegenstehen sollte. Beschließt eine digitale Arbeitsplattform freiwillig die Kosten für Sozialschutz, Unfallversicherung oder andere oder Schulungsmaßnahmen zu übernehmen, so sollten diese Leistungen als solche nicht als ausschlaggebende Indikatoren dafür betrachtet werden, dass ein Arbeitsverhältnis besteht.*

Dass freiwillige Leistungen von Plattformen, die die Arbeitsbedingungen von Plattformtätigen verbessern, nicht als Indiz für das Bestehen eines Beschäftigungsverhältnisses von Gerichten und Behörden herangezogen werden, ist eine wichtige Klarstellung. Erwägungsgrund 23 sollte daher ein eigenständiger Artikel in der Richtlinie werden. Neben der Prüfung inwieweit gesetzliche Systeme des Sozialschutzes auf Selbstständige ausgeweitet werden können, können Plattformen so auch rechtssicher marktbasierende Vorteile und Lösungen für Selbstständige bieten, die auf ihr Geschäftsmodell und die Art der Tätigkeit abgestimmt sind.

**Ansprechpartner:**

**BDA | DIE ARBEITGEBER**

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

**Abteilung Europa**

T +32 2 792-1050

[europa@arbeitgeber.de](mailto:europa@arbeitgeber.de)

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.