

ERWERBSTÄTIGKEIT

STANDARDS FÜR DIE VIELFALT



NORMEN VERTEIDIGEN, SCHUTZ AUSBAUEN



WO STEHEN WIR?

Welche Stellung Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Arbeitswelt und damit in der Gesellschaft haben, entscheidet sich über die Beschäftigungsform: Sind sie angestellt? Zu welchen Konditionen? Haben sie einen Arbeitsvertrag – oder erhalten sie (nur) einen Arbeitsauftrag? An diese Fragen sind nicht nur Arbeitsvolumen und Entgelte geknüpft, sondern auch Rechte und soziale Sicherheit.

DAS NORMALARBEITSVERHÄLTNIS ALS GARANT DER ABSICHERUNG.

Ab den späten 50er Jahren kam es in der jungen Bundesrepublik zu einem rasanten Wachstum des industriellen Sektors, der mit einem deutlichen Aufbau von Beschäftigung und einer Expansion der Mitbestimmung in Tarifverträgen und betrieblichen Vertretungsorganen einherging. Die als »Wirtschaftswunder« titulierte Phase war gekennzeichnet durch Vollbeschäftigung, kontinuierliche Einkommenssteigerungen und den Ausbau des Wohlfahrtsstaates. Durch die große Nachfrage nach Arbeitskräften, die auch zu Anwerbemaßnahmen im europäischen Ausland (→ **MIGRATION**) führte, konnten die Gewerkschaften viele Verbesserungen durchsetzen.

Fest verflochten mit dieser wirtschaftlichen Dynamik war die Institutionalisierung des *Normalarbeitsverhältnisses*. Gemeint ist ein Arbeitsverhältnis, das unbefristet und sozialversicherungspflichtig ist

und in der Regel in Vollzeit ausgeübt wird.¹ Das Normalarbeitsverhältnis erfüllt Funktionen, die für Arbeitgeber/innen und Arbeitnehmer/innen gleichermaßen *Verlässlichkeit* bieten: Die »Schutzfunktion« bezieht sich vor allem auf die Absicherung der Beschäftigten; die Betriebe profitieren von der »Orientierungs- und Ordnungsfunktion« bei arbeits- und sozialrechtlichen Vorschriften und von der »Antriebs- und Selektionsfunktion«, indem ein Anreiz für kontinuierliche Erwerbstätigkeit gesetzt wird.² Im Wettbewerb um Arbeitskräfte markieren

1 Eine weite Definition bezieht auch Teilzeitarbeit ein, allerdings nur ab einem Umfang von 20 Stunden.

2 Zu den Funktionen des Normalarbeitsverhältnisses siehe MÜCKENBERGER 1989.

diese Funktionen Regeln, die allen Betrieben gleiche Ausgangschancen verschafften und einen Überbietungswettbewerb um Beschäftigte verhinderten. Von 1950 bis 1980 war das Normalarbeitsverhältnis der vorherrschende Typus von Beschäftigung in Westdeutschland. In Ostdeutschland galt Vollbeschäftigung in Vollzeitarbeit als Leitbild, doch verschleierte die niedrige Arbeitslosenquote die tatsächliche Unterbeschäftigung und die verdeckte Arbeitslosigkeit.

PLURALITÄT IN DEN ARBEITSVERHÄLTNISSEN GAB ES SCHON IMMER.

Bei aller Dominanz des Normalarbeitsverhältnisses gab es immer schon Beschäftigtengruppen, die hiervon *abweichend* arbeiteten und z.B. über Saisonarbeit, Heimarbeit oder Teilzeitarbeit ihre Existenz sicherten. Das Normalarbeitsverhältnis war auf das traditionelle Modell eines männlichen *Familienernährers* zugeschnitten, der mit seinem Einkommen die Existenz einer ganzen Familie bestreitet. Die Ehefrau sollte weitgehend für die Haus- und Familienarbeit freigestellt sein, was bei einem Einsatz auf dem Arbeitsmarkt eine geringere Entlohnung und Beschäftigung in geringem Stundenvolumen rechtfertigte.³ Während in dieser westdeutschen Ausprägung Frauen überwiegend mit geringer Stundenzahl beschäftigt waren, war Frauenerwerbstätigkeit in der DDR als Vollzeitbeschäftigung organisiert. Die Arbeit im Haushalt wurde zwar auch hier meist von Frauen übernommen, doch verschaffte ihnen das Ganztagsangebot in der Kinderbetreuung Entlastung.

Mit *Wertewandel*, *Frauenbewegung* und *Bildungsexpansion* brach das traditionelle Modell in Westdeutschland sukzessive auf. Das Ernährer-Zuverdiener-Modell fand immer mehr Zuspruch, auch die Zahl der Paare, die sich die Aufgaben gleichgewichtig teilen wollten, nahm zu. Die Expansion des Dienstleistungssektors ab den 80er Jahren war nicht zuletzt durch diese modernisierten Lebensentwürfe angetrieben.

ARBEIT STEHT UNTER DRUCK. Als ab den 70er Jahren das Wachstum nachließ und die Arbeitslosigkeit zunahm, gerieten Beschäftigungsverhältnisse und Sozialstaat unter Druck. Unternehmen beklagten mit Verweis auf internationale Konkurrenz zu hohe Lohnkosten. Die Arbeitgeber forderten mehr Flexibilität in der Beschäftigung: Verbindliche Lohnstrukturen, kollektiv geregelte Arbeitszeiten und Schutz-

3 Mit dem »Ehegattensplitting« setzt der Gesetzgeber steuerpolitische Anreize zur traditionellen Rollenverteilung und begünstigt fiskalisch eine ungleiche Arbeitsteilung zwischen Mann und Frau.

standards von Beschäftigung galten vielen von ihnen als Wachstums-
hemmnis und Hürde für Einstellungen. Abhilfe sollten die Deregulierung der Beschäftigungsverhältnisse und der Abbau arbeitsrechtlicher Schutzvorschriften schaffen, etwa ein gelockerter Kündigungsschutz, die Erleichterung von Befristungen und der Beschäftigung in nur »geringfügigem« Umfang (Minijobs). Folge war, auch befördert durch die Privatisierung öffentlicher Dienste und durch Zunahme nicht tarifgebundener Betriebe, eine *Ausdifferenzierung der Beschäftigungsformen*.

EXPANSION »NEUER« BESCHÄFTIGUNGSFORMEN. Der Anteil von Beschäftigung jenseits des Normalarbeitsverhältnisses hat sich von 1991 bis 2015 nahezu verdoppelt. Mittlerweile arbeiten laut Statistischem Bundesamt rund ein Viertel aller Beschäftigten und fast die Hälfte aller erwerbstätigen Frauen in *Teilzeit*. In *Mini- und Midijobs* waren 2015 23 Prozent der Erwerbstätigen beschäftigt – davon fast zwei Drittel haupt- und ein Drittel nebenberuflich. Der Anteil geringfügig entlohnter Beschäftigter liegt bei 16 Prozent aller Erwerbstätigen. *Befristete Beschäftigung* hat von 1995 bis 2014 um zwei Prozentpunkte zugenommen, ihr Anteil liegt jetzt bei 13 Prozent. Befristung ist kein Massenphänomen, aber Normalität beim Berufseinstieg: 45 Prozent aller Neueinstellungen erfolgen befristet.⁴

4 Laut IAB-Betriebspanel 2014 erfolgten 60 Prozent der Einstellungen im öffentlichen Dienst befristet. In der Privatwirtschaft waren es 40 Prozent und in der Wissenschaft 87 Prozent (HOHENDANNER et al. 2016).

Daneben hat die Bedeutung der *Leiharbeit* und *Solo-Selbstständigkeit* massiv zugenommen. Seit Mitte der 90er Jahre hat sich die Leiharbeit mehr als verfünffacht. Im Jahr 2016 hatte sie einen Anteil von 3 Prozent an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Die Zahl der Solo-Selbstständigen ist bis 2012 deutlich gestiegen, zuletzt aber wieder leicht rückläufig; sie liegt derzeit bei 6 Prozent aller Erwerbstätigen (BRENKE/BEZNOSKA 2016). Die Solo-Selbstständigen sind eine äußerst heterogene Gruppe: Ihre Einkommensspanne erstreckt sich von sehr schlecht bis hin zu sehr gut Verdienenden. Auch *Werkverträge* zählen zur Arbeitsrealität. Hier kommt es zu großen Überschneidungen mit der Solo-Selbstständigkeit. Da Werkverträge nicht meldepflichtig sind, gibt es – im Unterschied etwa zur Leiharbeit – keine zuverlässigen Daten; es gibt jedoch Anzeichen für einen Trend zur Zunahme und Erfahrungen mit Missbrauch (IG METALL 2015; BÄCKER/SCHMITZ 2016) (→ **MIGRATION**).

Die Zahl der Solo-Selbstständigen ist bis 2012 deutlich gestiegen, zuletzt aber wieder leicht rückläufig; sie liegt derzeit bei 6 Prozent aller Erwerbstätigen (BRENKE/BEZNOSKA 2016). Die Solo-Selbstständigen sind eine äußerst heterogene Gruppe: Ihre Einkommensspanne erstreckt sich von sehr schlecht bis hin zu sehr gut Verdienenden. Auch *Werkverträge* zählen zur Arbeitsrealität. Hier kommt es zu großen Überschneidungen mit der Solo-Selbstständigkeit. Da Werkverträge nicht meldepflichtig sind, gibt es – im Unterschied etwa zur Leiharbeit – keine zuverlässigen Daten; es gibt jedoch Anzeichen für einen Trend zur Zunahme und Erfahrungen mit Missbrauch (IG METALL 2015; BÄCKER/SCHMITZ 2016) (→ **MIGRATION**).

Dass sich die Pluralität der Beschäftigungsverhältnisse auch aus den *Wünschen von Beschäftigten* ergibt, wird in arbeitspolitischen Debatten immer wieder betont – und trifft für einen Teil der Beschäftigten auch zu. Die Betonung der Erwünschtheit kaschiert allerdings die Tatsache, dass ein nicht unerheblicher Teil aus Mangel an Alternativen jenseits des Normalarbeitsverhältnisses arbeitet. Teilzeitarbeit und Solo-Selbstständigkeit sind oft eine Antwort auf fehlende Flexibilität in der »Normalarbeit«. Auch die ungleiche Verteilung der Sorgearbeit und eine fehlende Betreuungsinfrastruktur stellen große Hindernisse für Vollzeiterwerbstätigkeit dar.

POLARISIERUNG DER ERWERBSTÄTIGEN ENTLANG DER BESCHÄFTIGUNGSFORM. Welche Form von Beschäftigung vorherrscht, unterscheidet sich je nach Branche. Minijobs und andere Teilzeitanangebotsformen finden sich vor allem im Gastgewerbe und im Handel, Leiharbeit ist ein beliebtes Instrument industrieller Großbetriebe, und befristete Beschäftigung ist das Instrument der Wahl zur Flexibilisierung im öffentlichen Dienst. Ungleichheiten qua Beschäftigungsstatus zeigen sich keineswegs nur in wachstumsschwachen Bereichen, sondern auch an Orten des Booms, wie sich an der Expansion der Leiharbeit in der Industrie ablesen lässt. Über alle Branchen hinweg scheint sich allerdings eine Gemeinsamkeit herauszukristallisieren: Es sind vor allem Frauen, Jüngere und Geringqualifizierte, die in Teilzeit, Minijobs, Leiharbeit oder als befristet Beschäftigte arbeiten.⁵ Hier verbinden sich prekärer Beschäftigungsstatus und niedriges Entgelt zu einer Erwerbslage, die zwar Einbindung in den Arbeitsmarkt, aber kaum eigenständige Existenzsicherung und verlässliche Lebensplanung garantiert (→ **EINKOMMEN**).

PREKARISIERUNG AUCH INNERHALB VON »NORMALARBEIT«. Auf der einen Seite gibt es nach wie vor eine große Gruppe von Beschäftigten, die weiterhin oder auch neu im klassischen Normalarbeitsverhältnis beschäftigt ist. Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hat wieder zugenommen, und die Dauer der Betriebszugehörigkeit der Kernbelegschaften ist noch immer hoch.⁶ Gleichwohl kommt es zu einer *Spaltung im Binnenverhältnis*: Während sich die einen weiter-

5 Der Anteil von Frauen am Normalarbeitsverhältnis liegt weitgehend unverändert bei knapp 30 Prozent (EICHHORST et al. 2017).

6 Laut IWK KÖLN (2016) hat sich die Beschäftigungsdauer während der letzten zehn Jahre nicht wesentlich verändert. 46 Prozent der Befragten der Arbeitskräfteerhebung waren 2015 seit mindestens zehn Jahren bei ihrem Arbeitgeber beschäftigt (STATISTISCHES BUNDESAMT 2017b).

hin in einer Zone von hohen Schutzstandards, hoher Tarifbindung und einer sukzessiven Verbesserung von Einkommen bewegen, gilt dies für andere längst nicht mehr. Auch innerhalb von »Normalarbeit« erfahren Erwerbstätige ihre Existenz als prekär, weil sie mit hohem Konkurrenz- und Wettbewerbsdruck konfrontiert sind und bisherige Garantien für Aufstieg nicht mehr wie bislang greifen. Die Folge ist ein *Nebeneinander von stärker und schwächer geschützten Beschäftigungsverhältnissen*.

WER REDET NOCH ÜBER DIE ARBEITSLOSEN? Trotz der günstigen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt bleibt ein erhebliches Potenzial an Arbeitskräften ungenutzt. 2016 waren im Jahresdurchschnitt 2,7 Millionen Menschen arbeitslos; zählt man die an Fördermaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit Teilnehmenden hinzu, waren es 3,5 Millionen (BA 2017a). Ein anderer Teil der Erwerbsbevölkerung ist unterbeschäftigt. Laut Statistischem Bundesamt wünschen sich 14 Prozent der Teilzeit- und 4 Prozent der Vollzeitwerbstätigen eine Aufstockung ihrer Arbeitszeit. Es gibt also trotz positiver Arbeitsmarktbilanz eine beachtliche Zahl von Erwerbstätigen, die man als *erwerbstätige Arbeitsarme* bezeichnen könnte (→ EINKOMMEN).

WORAUF SOLLTEN WIR UNS VORBEREITEN?

Seit vielen Jahren zeichnet sich ein Strukturwandel hin zu einer *Expansion der Dienstleistungsarbeit* ab. Mittlerweile arbeiten sieben von zehn Beschäftigten im Dienstleistungssektor. Vor allem das starke Wachstum im Handel und im Gesundheits- und Sozialwesen macht sich bemerkbar. Während generell vor allem einfach- und mittelqualifizierte Tätigkeiten von Rationalisierung betroffen sind, kommt es im Dienstleistungsbereich zu einem zunehmenden Bedarf an einfachen Tätigkeiten und an Tätigkeiten mit mittlerer Qualifikation. Vor allem aber ist durch den Strukturwandel der Bedarf an hoch qualifizierten (akademischen) Tätigkeiten gestiegen. Der nächste Strukturwandel steht nun mit der Digitalisierung ins Haus.

UNGEWISSE ENTWICKLUNG AUF DEM ARBEITSMARKT. Die Initialzündung für die deutsche Debatte um die Rationalisierungseffekte der Digitalisierung war die Studie von Frey und Osborne. Sie prognostizierten für die USA einen Abbau von 47 Prozent aller Beschäftigten in den nächsten 20 Jahren (FREY/OSBORNE 2013). Auf Deutschland ist dieses Szenario nicht übertragbar, weil das hiesige Berufssystem sich sehr stark von dem in den USA unterscheidet: Auch dank des dualen Systems sind die Berufsbilder hierzulande deutlich komplexer; Interaktion, situative Unwägbarkeit und Kreativität sind wichtige Elemente. Diese lassen sich nicht einfach durch Technik ersetzen (PFEIFFER/SUPHAN 2015). Unter Berücksichtigung der deutschen Besonderheiten kommt das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung auf ein Automatisierungsrisiko von nur 12 Prozent aller Tätigkeiten.⁷

Durch Technik potenziell ersetzbare Tätigkeiten werden nicht von allen gleichermaßen ausgeübt: Geringqualifizierte werden stärker betroffen sein als Hochqualifizierte, Tätigkeiten im Büro, in der Sachbearbeitung und im Verkauf, in der Ma-

⁷ Eine Modellrechnung des IAB geht davon aus, dass es im Jahr 2025 einerseits 1,5 Millionen Arbeitsplätze nicht mehr geben wird, dafür nahezu 1,5 Millionen Arbeitsplätze neu entstanden sein werden. Digitalisierung wird dabei den Strukturwandel zu mehr Dienstleistungen beschleunigen (WOLTER et al. 2016).

schinenwartung und -steuerung sind eher automatisierbar als lehrende, entwickelnde, soziale oder organisatorische Tätigkeiten. Andere Tätigkeiten werden zukünftig zunehmen, beispielsweise in der IT-Branche und im Gesundheitswesen (WIFOR 2016). Wie die *Gesamtbilanz* selbst bei einer hohen Umsetzung des technisch möglichen Veränderungspotenzials in bestimmten Tätigkeitsbereichen und Branchen und unter Berücksichtigung von Konsumströmen und veränderten Im- und Exportstrukturen aussieht, ist ungewiss. Ungewiss ist auch, ob verfügbare Technik tatsächlich in der betrieblichen Praxis eingesetzt wird: Dazu müssen technologische Innovationen als betriebswirtschaftlich rentabel eingeschätzt werden; zudem sind rechtliche und ethische Fragen zu klären (DENGLER/MATTHES 2015).

Insgesamt steht dem Rationalisierungs- und Automatisierungspotenzial der Digitalisierung mit der *Arbeitsanreicherung von Arbeitsplätzen* ein beachtliches positives Beschäftigungs- und Gestaltungspotenzial gegenüber: Werden einzelne Tätigkeiten stärker automatisiert, steigt der Anteil der Mensch-Maschine-Zusammenarbeit auf einem Arbeitsplatz. Die verbleibenden bzw. neuen Arbeitsplatzzuschnitte sind in der Tendenz anspruchsvoller als diejenigen, die durch Automatisierung wegfallen, daher ist Qualifizierung eine Voraussetzung für kontinuierliche Erwerbstätigkeit in einer digitalisierten Arbeitswelt. Auch treffen Automatisierungsszenarien nicht zwangsläufig oder quasi naturgesetzlich ein, die Entwicklung ist gestaltbar. Dabei kommt den Sozialpartnern eine zentrale Rolle zu.

TRÄGT DER ARBEITNEHMERBEGRIFF FÜR DIE DIGITALE ÖKONOMIE NOCH? Der technologische Fortschritt verändert nicht nur Arbeitsabläufe, sondern er bringt auch neue Geschäftsmodelle und Vernetzungen hervor, die die Strukturen von Wirtschaft und Arbeitswelt verändern. An die Erwerbstätigkeit und den Betrieb sind jedoch rechtliche und soziale Standards geknüpft.

Ein »Arbeitsverhältnis« geht von klar zu identifizierenden Arbeitgeber/innen und Arbeitnehmer/innen aus. Bereits jetzt gibt es Bereiche des Arbeitsmarktes, in denen sich diese Rollen verflüchtigen, z.B. bei der Plattformökonomie, aber auch in Teilen des Bildungsbereiches. Dieser Trend der Verflüchtigung dürfte sich im Zuge der Digitalisierung und der mit ihr verbundenen Neuausrichtung von Organisationsstrukturen verstärken.

Viele Menschen sind nicht mehr ausschließlich als »Arbeitnehmer/in« beschäftigt und per Arbeitsvertrag eingestellt, sondern sie arbeiten per »Auftrag«. Nicht nur beim Crowdfunding⁸, bei Netzwerk-Organisationen und digitalen Plattformen, sondern bis tief in die Kernbereiche der Arbeitswelt finden sich aufgrund komplexer Zuliefer- und Absatzketten unterschiedliche Gruppen von sogenannten »Fremdbeschäftigten«.

Rechtliche Kriterien – wie z.B. die »persönliche Abhängigkeit« als Definition eines Beschäftigungsverhältnisses – können in diesen Bereichen immer schwerer Anwendung finden, noch sind an den Status »Arbeitnehmer/in« über die Arbeits- und Sozialrechtsordnung soziale Ansprüche gekoppelt: Kündigungsschutz- und Arbeitszeitgesetz ebenso wie die kollektive Vertretung im Betriebsverfassungsgesetz, das Tarifvertragsgesetz oder der Mindestlohn greifen bei Fremdbeschäftigten nicht. Die Klassifizierung der Erwerbstätigen und die sich daraus ergebende Form sozialer Absicherung sind daher Gegenstand juristischer Debatten (z.B. DÄUBLER/KLEBE 2015; KLEBE 2016; PRASSL/RISAK 2016).

ERODIERT DER BETRIEB ALS REFERENZRAHMEN? Die Digitalisierung befördert betriebliche Strukturen, die statt einer räumlichen oder organisatorischen Einheit eher ein Netzwerk darstellen (SYDOW/HELFFEN 2016). In solchen Netzwerk-Betrieben gibt es im Zentrum weiterhin Angestellte, aber auch Freelancer, für die nicht mehr die Betriebszugehörigkeit und das Beschäftigungsverhältnis ausschlaggebend sind, sondern allein der Auftrag. Crowdfunding ist in Deutschland zwar als empirische Arbeitsrealität eine noch zu vernachlässigende Größe, sie könnte aber als Prinzip des Arbeitseinsatzes an Bedeutung gewinnen und so auf die Regulierung anderer Beschäftigungsformen ausstrahlen. Arbeit, so ein Szenario, würde dann (unabhängig davon, ob interne oder externe Aufträge der Gegenstand sind) stärker über Plattformen organisiert werden (BOES et al. 2014, 2015). Damit wird der bisherige Begriff des »Betriebs« überholungsbedürftig.

⁸ Beim Crowdfunding werden Aufträge digital an einen anonymen Arbeitskräftepool, die sogenannte Crowd, ausgeschrieben. Die Vergabe erfolgt vermittelt über digitale Plattformen (»Intermediäre«).

WO KÖNNEN WIR ANSETZEN?

ANERKENNUNG DER PLURALITÄT VON ERWERBSTÄTIGKEIT

Die Vielfalt der Erwerbsformen wäre kein arbeitspolitisches Handlungsfeld, wenn es nur um unterschiedliche Einsatzzeiten oder -formen ginge. Resultieren aus unterschiedlichen Erwerbsformen jedoch höchst *unterschiedliche Formen der sozialen Absicherungen und der arbeitsrechtlichen Behandlung*, wird daraus eine gesellschaftspolitische Schlüsselfrage.

DENKANSTOSS FÜR EIN PLURALES LEITBILD DER ARBEIT

Abweichungen von der Vollzeitbeschäftigung werden gegenwärtig oft als »atypisch« und damit als nicht »normal« definiert. Selbst Beschäftigung knapp unterhalb der Vollzeit gilt – obwohl sie in der offiziellen Arbeitsmarktstatistik zum Normalarbeitsverhältnis gezählt wird – vielen immer noch als atypisch, also auch: nicht vollwertig. In dem Maße, in dem sich familiäre Rollenmuster und Arbeitsteilungen ändern, muss sich die Arbeitswelt vom Idealbild und Orientierungsrahmen des männlichen Alleinernährers verabschieden. Teilzeit muss daher zur Normalität im Lebensverlauf werden – für Männer *und* Frauen – und darf nicht als »atypisch« abgestraft werden.

Soziale Absicherung, Arbeitsschutz und kollektive Vertretungsrechte sollten in allen Erwerbsformen zur Geltung kommen. Dieses Prinzip ist nicht nur nachhaltig für sozialen Zusammenhalt und die Stabilisierung der sozialen Sicherungssysteme, sondern auch aus

gleichstellungspolitischer Perspektive überfällig. Auszeiten und Arbeitszeitreduktionen gewinnen an Normalität in einer Gesellschaft, in der Sorgearbeit und Qualifizierung als selbstverständliche Bestandteile des Lebenslaufs anerkannt werden.

Der rechtliche Begriff, das Konzept »Arbeitnehmer/in« und die hieran gekoppelten arbeitsrechtlichen und sozialen Schutzstandards waren eine Reaktion auf den Wunsch, *Arbeitskraft abzusichern*. Seit den Anfängen der Industrialisierung mit der Verelendung weiter Teile der Arbeiterschaft greift die Erkenntnis, dass eine staatliche Sozialpolitik und Schutzvorschriften zu Beschäftigung und Arbeitseinsatz nicht nur dem Einzelnen zu einer würdigen Existenz verhelfen, sondern auch der Wirtschaft *verlässlich abrufbare Ressourcen* garantieren und die Gesellschaft stabil halten.

Die Forschung problematisierte Veränderungen in der Nutzung von Arbeitskraft schon früh unter der Formel der »*Dekommodifizierung*«: Arbeitskräfte sollten, so die historische Einsicht, nicht unmittelbar den Kräften des Marktes ausgesetzt sein, sondern – da sie meistens über die marktschwächere Position verfügen – über allgemeine rechtliche Absicherung Schutz genießen. Die aktuelle Erosion des Status als »Arbeitnehmer/in« und die Zunahme von Arbeitstätigkeiten jenseits solcher Regulierungen bergen somit die Gefahr einer »Kommodifizierung«, in der sich immer mehr Menschen allein im Marktgeschehen behaupten müssen. Das ist nicht für alle ein Problem: Personen mit besonders nachgefragten Qualifikationen können sich auch auf solchen Arbeitsmärkten behaupten, für viele andere ist die Verhandlungslage jedoch weit schwieriger.

In einer sich dynamisch wandelnden Arbeitswelt und angesichts einer Pluralität von Beschäftigungsformen stellt sich die Frage, ob es überhaupt noch einen gemeinsamen Standard gibt und worin dieser besteht. Wenn immer mehr Unternehmen ihre Rolle als »Arbeitgeber« ablehnen und sich den dazu gehörenden Pflichten und Regeln entziehen, entstehen Schutzlücken. Vorschläge, diese Lücken für bestimmte Gruppen über das Handels- oder Zivilrecht zu schließen, werden nicht angemessen greifen. Ein Beispiel: Beim Online-Vermitt-

lungsdienst zur Personenbeförderung »Uber« gelten die Fahrer/innen als selbstständig; die Plattform selbst sieht sich nur als Vermittlerin, nicht als Arbeitgeberin. Dieses Modell ist ebenso erfolgreich wie umstritten. In vielen Ländern, auf die sich die Uber-Aktivität erstreckt, sind derzeit juristische Auseinandersetzungen über den Beschäftigungsstatus der Fahrdienstleistenden zu verzeichnen.

Die folgenden Ausführungen und zentrale Ideen des Denkanstoßes basieren auf der Expertise von MÜCKENBERGER 2017. In der aktuellen Debatte dominieren zwei Positionen: Die erste bemängelt eine *fehlende gesetzliche Bestimmtheit* des Begriffs »Arbeitnehmer/in« und fordert eine gesetzliche Konkretisierung und Klarstellung. Die zweite Position geht weiter, indem sie seine *Angemessenheit grundlegend hinterfragt*. Der Begriff könne die aktuellen Gestaltungsprobleme von Arbeit nicht lösen, weshalb es einer konzeptionellen und letztlich auch gesetzlichen Veränderung bedürfe.

Empirische Untermauerung für die zweite Position ergibt sich aus dem sprunghaften Wachstum von Plattformen, die entweder Dienstleistungen vermitteln (Uber, AirBnB, Helpling) oder als Crowdworking-Plattformen selbst zum Ort der Arbeit werden. Es wird geschätzt, dass es in Deutschland insgesamt zwischen ein bis zwei Millionen Crowdworker/innen gibt. Die Kund/innen der Crowdworking-Plattformen umfassen das gesamte Spektrum der Wirtschaft von Google, Intel und AOL Inc. über die Deutsche Telekom bis hin zur Deutschen Bahn.

Wie also könnte ein *Konzept zur Neugestaltung der Arbeitsverhältnisse* aussehen, das dem Wandel Rechnung trägt und dabei die bisherigen Schutzfunktionen bewahrt, d.h. Standards aus Arbeitsrecht, Sozialversicherungssystem und Mitbestimmung in die Zukunft transportiert? Statt wie bislang Beschäftigte einzuteilen in die, die dazugehören, und die anderen, die nicht dazugehören, gilt es, ein neues *System abgestufter Rechte* zu finden und einen Arbeitnehmerbegriff, der für die digitale Transformation trägt.

→ DENKANSTOSS EIN NEUER ARBEITNEHMERBEGRIFF

Die Kommission plädiert für ein *vierstufiges Modell zum Schutz der Arbeit*:

1.

Neue Gruppen werden in den Schutz einbezogen, der bislang am Arbeitnehmerbegriff festgemacht war. Dies gilt insbesondere für Selbstständige, die formal selbstständig sind, faktisch aber durch die Arbeitsabläufe der Kontrolle eines Arbeitgebers unterliegen oder *wirtschaftlich* von ihm *abhängig* sind – wenn also durchaus eine *abhängige* Beschäftigung vorliegt.

Nötig ist hierfür zum einen eine erweiterte und besser *durchsetzbare Definition von Scheinselbstständigkeit* – also von Selbstständigkeit, bei der rechtlich der Arbeitnehmerstatus aller Voraussicht nach eingeklagt werden kann. Ein Anhaltspunkt könnte die Regelung sein, die bis 2002 galt, die fünf klare Kriterien als Indizien zur Abgrenzung definierte und die Beweislast dem Arbeitgeber zuwies.

Zum anderen ist es nötig, den Arbeitnehmerbegriff zu entpersönlichen und weiter zu fassen, ihn also auf diejenigen auszuweiten, die nicht persönlich abhängig sind, sondern – insbesondere bei *digital vermittelter Arbeit* – *sachlich oder wirtschaftlich abhängig* sind.

Eine Abgrenzung ist auch umgekehrt möglich: Selbstständig ist, wer im Wesentlichen frei seine Tätigkeit gestalten kann – diejenigen, die das nicht können (z.B. mit Blick auf die Preisgestaltung oder die Zeit des Arbeitseinsatzes), sind es nicht. Anregungen für eine solche Handhabung bietet das in den USA gängige »Control-Kriterium«, das sich vom Kriterium der »persönlichen Abhängigkeit« löst und elektronische Vernetzung als sachliche Abhängigkeit anerkennt. Danach gilt auch als Arbeitnehmer/in, wer während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung eine Leistung erbringt und als Gegenleistung eine Vergütung erhält. Gerichtsurteile (Causa FedEx) haben dieses Prinzip bereits bestätigt.

2.

Die Kommission ist sich darüber im Klaren, dass sich nicht alle im Zwischenbereich zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit Arbeitenden einem erweiterten Arbeitnehmerbegriff zuordnen lassen. Diese Gruppe braucht jedoch, soll sie nicht in einer Grauzone unsichtbar werden, *neue Konturierungen*. Hierfür bietet sich an, die bereits existierende Kategorie der »arbeitnehmerähnlichen Person« auszuweiten. Diese Kategorie wird bislang nur auf kleine Gruppen angewendet (z.B. auf sogenannte »feste Freie« im Medienbereich). An diesem Status hängt eine Reihe sozialer Schutzvorschriften wie z.B. der Anspruch auf Urlaub, Pflegezeit oder Bildungsurlaub. Darüber hinaus ist es für Beschäftigte in diesem Status möglich, Tarifverträge abzuschließen. Die *Kategorie ist ausbaubar und ausbauwürdig*.

Folgerichtig wäre deshalb auch eine Änderung des Tarifvertragsgesetzes, nach der alle Personen als »arbeitnehmerähnlich« gelten, die 25 Prozent ihres Erwerbseinkommens bei einem Auftraggeber erzielen. Der EuGH hat bereits klargestellt, dass solche Tarifvereinbarungen vom EU-Kartellrecht ausgenommen und damit legal sind, die Arbeitsbedingungen derjenigen Selbstständigen regeln, die sich in einer vergleichbaren Situation wie Arbeitnehmer/innen befinden. Um diese Gruppe in ein kollektives Bezugssystem einzubinden, wäre auch eine Ausweitung von § 3 des Betriebsverfassungsgesetzes zu diskutieren.

In anderen Ländern wird die Differenzierung in (echte) Selbstständige, arbeitnehmerähnliche Personen und Arbeitnehmer/innen bereits umgesetzt: Im US-amerikanischen und kanadischen Rechtssystem gibt es neben der Kategorie des »independent contractor« (Selbstständiger) und der des »employee« (abhängig Beschäftigter) den »dependent contractor« (abhängig Selbstständiger) als neue dritte Kategorie. In Spanien und Italien hat sich eine solche Unterscheidung bereits seit längerer Zeit etabliert. Der internationale Vergleich bietet Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung des Arbeitnehmerschutzes in Deutschland. Zu beachten ist, dass die Einführung neuer Kategorien nicht mit einer Aufweichung des erweiterten Arbeitnehmerbegriffs verbunden sein darf und dass die neuen bzw. erweiterten Kategorien die gleichen Schutzrechte wie für abhängig Beschäftigte verbürgen.

3.

Darüber hinaus müssen *Rechte und Schutznormen* in den Blick genommen werden, die zwar an Arbeit gebunden, aber *unabhängig vom rechtlichen Status der Arbeitenden* sind. Hier bieten sich drei Ansatzpunkte an:

— Schutzrechte, die an die *Gefahrenquelle* anknüpfen (z.B. beim technischen Arbeitsschutz oder Datenschutz) und gegenüber der Gefahrenquelle schützen, gelten bereits jetzt für Selbstständige und Drittbeschäftigte. Dieser Schutz ist in der digitalen Arbeitswelt durchaus auf Risiken der Datenverarbeitung bzw. mit Blick auf informationelle Selbstbestimmungsrechte anwendbar, doch ist dafür eine *neue Systematisierung nach dem Verursacherprinzip* nötig.

— Auch *Schutznormen des Gleichbehandlungsrechts* sind vielfach anwendbar, ohne dass persönliche Abhängigkeit bei der Verrichtung der Arbeit vorliegen muss.

— Die Einführung von *portablen Rechten für Erwerbstätige* dürfte Mobilitätsinteressen der Arbeitenden und global agierenden Unternehmen gleichermaßen entgegenkommen. Zwar treffen § 613a BGB für Betriebsübergänge und § 4 BetrAVG für Arbeitgeberwechsel Vorkehrungen, doch stellen diese Ausnahmefälle dar und regeln die individuelle Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehung nicht systematisch. Arbeitnehmerrechte und -positionen wären mit einer »Portabilität« auszustatten, die bei Wechsel oder Verlust des Arbeitgebers die Besitzstände vor Verlust schützt und in neue wirtschaftliche und soziale Konstellationen transferiert. Im Urlaubsrecht, bei der betrieblichen Altersversorgung und bei Zeitguthaben, auch in der Künstlersozialversicherung und bei den überbetrieblichen Urlaubskassenverfahren in den Baubranchen gibt es bereits Vorkehrungen und Erfahrungen, an die sich anzuknüpfen ließe. Im Entwurf des »Weißbuchs Arbeiten 4.0« des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS 2016b) etwa wird das Instrument eines »persönlichen Erwerbstätigenkontos« vorgeschlagen, das sich im Kontext von Langzeitkonten ausbauen ließe; Anregungen bietet auch das französische Beispiel des »compte personnel d'activités«. Spielräume und Mechanismen solcher Portabilität sind noch nicht ausreichend ausgeleuchtet.

Darüber hinaus scheint für die Gruppe der Solo-Selbstständigen eine Pflichtmitgliedschaft in der gesetzlichen Rentenversicherung geboten. Die Verbesserung der freiwilligen Arbeitslosenversicherung für Solo-Selbstständige ist ebenfalls in den Blick zu nehmen. Bei Plattformarbeiter/innen ist die Frage zu klären, wie sowohl Auftraggeber als auch Plattformbetreiber in die Finanzierung eingebunden werden können.

4.

Wenn für manche Erwerbstätige nicht mehr der Arbeitsvertrag, sondern das Bürgerliche Gesetzbuch gilt, das Rechtsbeziehungen zwischen Privatpersonen regelt, rückt das »soziale Zivilrecht« ins Blickfeld.

Die Mitglieder der Gesellschaft haben unabhängig von ihrer Stellung im Erwerbsleben Rechte – besonders dann, wenn sie sich in einer Situation struktureller Machtunterlegenheit befinden (z.B. Mietverhältnis oder Verbraucherfragen). Dieses soziale Zivilrecht garantiert kaum arbeitsrechtliche Normen und Rechtsdurchsetzung, gewinnt aber an Gewicht, wo in einer digitalisierten Arbeitswelt bislang keine anderen Schutzrechte greifen. Mit Blick auf Crowdwork lässt sich zeigen, dass z.B. die *schuldrechtlichen Vorschriften zum Schutz von Verbraucher/innen* bei Verwendung »Allgemeiner Geschäftsbedingungen« durchaus Anwendung finden können (→ **EINKOMMEN**). Je größer jedoch die wirtschaftliche Abhängigkeit von Crowdworker/innen ist, desto unwahrscheinlicher ist, dass sie ihre »Verbraucherrechte« tatsächlich einfordern. Deswegen bedarf es auch hier kollektiver Durchsetzungsinstrumente, etwa analog zum Verbandsklagerecht der Verbraucherzentralen.

Der *Urheberschutz* und der Schutz von Gebrauchs- und Geschmacksmustern dürften bei Crowdwork (wie überhaupt digitaler Arbeit) ebenfalls größere Bedeutung erlangen (→ **EINKOMMEN**). Die Frage ist allerdings auch, welche Regelungen bei Plattformen greifen sollen, die ihren Sitz im Ausland haben (siehe S.37).

Insgesamt gewinnt das »soziale Zivil- und Wirtschaftsrecht« überall dort an Bedeutung, wo sich der Arbeitnehmerbegriff und seine Erweiterungen als nicht anwendbar erweisen.

Mit diesem *neuen normativen Bezugsrahmen* ließe sich der *Vielfalt der Erwerbsformen* in der Arbeitswelt Rechnung tragen und dem schleichenden Verlust der bisherigen sozialen und rechtlichen Einbettung und Absicherung von Erwerbstätigkeit Einhalt gebieten.

DEN BETRIEB ENTLANG SEINER FUNKTIONEN DENKEN

Der Prozess der *betrieblichen Entgrenzung* ist nicht neu, sondern wurde bereits Ende der 80er Jahre beschrieben, als Prozesse der Vermarktlichung und Dezentralisierung einsetzten. Prinzipien des Wettbewerbs wurden in das Unternehmen hineingeholt, das Management wurde verschlankt, und Hierarchien wurden ausgedünnt, immer mehr Arbeitsschritte wurden ausgelagert. Im Zusammenhang mit der Digitalisierung wird nun eine weiter gehende Entgrenzung bis hin zur »Auflösung« des Betriebs diskutiert, der sich von einer technisch-organisatorischen Einheit zu einem *digital verbundenen Netzwerk* entwickelt.

Durch das Internet entstehen neue Formen der Zusammenarbeit und der Vernetzung, aus denen sich neue Wertschöpfungssysteme und -ketten kreieren lassen, die wiederum neue Produktionsstrukturen hervorbringen können. Arbeit und Produktion sind weniger an bestimmte Orte gebunden, wenn Arbeitsmittel, Arbeitsgegenstände sowie die Organisation der Prozesse und die begleitende Kommunikation auf Basis des Internets zusammengeführt werden können. In global integrierten Unternehmen werden unterschiedliche Teile der Wertschöpfung längst an ganz unterschiedlichen Orten erbracht.

Auch die Präsenz der Beschäftigten im Betrieb ist nicht mehr zwingend. Cloud-Konzepte und die Nutzung von Cloud-Plattformen als Drehscheiben für die Organisation von Arbeit befördern eine Veränderung betrieblicher Strukturen: Sie werden für Externe geöffnet, und es wird alles verbunden, was sich per »Cloud« anschlussfähig machen lässt. Das Unternehmen IBM bezeichnet dies als »Working in the Open«. Über die Plattform können global verteilte Arbeitskräfte genutzt und in Wertschöpfungsprozesse integriert werden. Im Betrieb definiert sich die Grenze zwischen innen und außen letztlich über die Zugriffsrechte auf die Cloud-Plattformen – und diese kön-

nen flexibel neu vergeben werden. Fest angestellte Mitarbeiter/innen eines Betriebs arbeiten mit Beschäftigten von Zulieferbetrieben, mit Solo-Selbstständigen und sogar mit Crowdworker/innen und Kund/innen in einem gemeinsamen Wertschöpfungsprozess zusammen (BOES 2017). Zwar sind diese Phänomene nicht flächendeckend, beeinflussen aber grundlegend die Denk- und Gestaltungsweisen betrieblicher Strukturen.

DEBATTE

EIN NEUER BETRIEBSBEGRIFF

Der Betrieb verschwindet im Zuge des technologischen Fortschritts und globaler Vernetzungen nicht, verändert aber seine Form und seine Organisationslogik – und damit auch seine Risikostruktur. Immer mehr Risiken werden auf »Marktteilnehmer« abgewälzt, die früher als abhängig Beschäftigte tätig und über diesen Status geschützt waren.

In der Rechtsprechung ist der Betrieb »die organisatorische Einheit, innerhalb derer der Arbeitgeber allein oder mit seinen Arbeitnehmern mit Hilfe von sächlichen oder immateriellen Mitteln bestimmte arbeitstechnische Zwecke fortgesetzt verfolgt, die sich nicht in der Befriedigung des Eigenbedarfs erschöpfen« (BAG v. 31. 5. 2000 – 7 ABR 78/98). Diese Umschreibung ist bereits flexibler als das herkömmliche Verständnis von Betrieb, das sich an einem Ort festmachte.

An die Stelle des örtlich gedachten Betriebs rückt seine Definition als *funktionale Einheit*: In dem Sinne, in dem es einem wirtschaftlichen Akteur gelingt, die für seinen Produktionsprozess erforderlichen sozialen Bindungen herzustellen und hierüber die zur Ausübung seines Direktionsrechts erforderlichen Transaktions- und Kontrollstrukturen aufzubauen, ist das Ergebnis als *Betrieb* zu verstehen. Das ist von großer Bedeutung für das Arbeitsrecht und die Mitbestimmung, weil die vielfältigen Informations-, Konsultations- und Mitbestimmungsrechte im Betriebsverfassungsgesetz an den Betrieb (und die Auslegung des Betriebsbegriffs) geknüpft sind.

Mit einer rein funktionalen Definition wird eine moderne Fassung des Betriebsbegriffs möglich. Wichtig dabei: Der Betrieb erfährt damit keinesfalls einen Bedeutungsverlust. Er verändert zwar seine

konkret historische Form, bleibt aber in seinem Wesen und seiner juristischen Bedeutung als organisatorische Einheit bestehen.

Die Definition des Betriebs als funktionale Einheit hat Folgen für das Mitbestimmungssystem: Wird der Betriebsbegriff »enträumlicht«, können Arbeitgeber nicht mehr durch das Zerlegen von Betrieben in Kleinstbetriebe die Mitbestimmung umgehen. Zugleich eröffnet der neue Betriebsbegriff Betriebs- und Personalräten die Möglichkeit, ihren Vertretungsanspruch entlang der Wertschöpfungskette geltend zu machen.

Vieles spricht dafür, den neuen Betriebsbegriff ergänzend neben den des »alten Betriebs« zu stellen, der insbesondere Arbeitgeberfunktion behalten muss. So können bestehende Mitbestimmungsmöglichkeiten und Schutzstandards (wie zum Beispiel höhere Branchenmindestlöhne) gesichert und eine Zerstückelung von Arbeitsverhältnissen in eine Vielzahl von Kurzzeitverhältnissen vermieden werden.

Für die Sozialpartnerschaft stellen sich darüber hinaus grundsätzliche Fragen: Was bedeutet es für die Sozialpartner, wenn sich Betriebe und Branchen verflüssigen und klare Abgrenzungen zwischen ihnen immer weniger möglich sind? Wie kann eine schlagkräftige gewerkschaftliche Vertretung in einem Netzwerkunternehmen aussehen, bei der sich Gewerkschaften nicht gegenseitig kannibalisieren?

DIE ABSICHERUNG PER AUFTRAG HERSTELLEN

In der digitalen Arbeitswelt gibt es immer mehr Personen, die, statt über ein Beschäftigungsverhältnis und einen Arbeitsvertrag zu verfügen, nur noch *Aufträge* erledigen. Vermittler hierfür sind zumeist digitale Plattformen. Mit diesem sogenannten *Crowdworking* hat sich ein neuer Typus der Nutzung von Arbeitskraft gebildet, der zwar in Deutschland noch marginal ist, für den mit Blick auf die Entwicklung in anderen Ländern jedoch deutliche Zuwächse zu erwarten sind.

Weltweit gibt es circa 2.300 Crowdworking-Plattformen (davon circa 65 von Deutschland aus betriebene); die Weltbank schätzt hier bis 2020 einen Umsatz von circa 25 Milliarden Dollar und einen Anstieg auf 112 Millionen Crowdworke/innen (KUEK et al. 2015). Schon jetzt arbeiten auf Plattformen wie TopCoder (USA) 750.000, auf Freelancer (Australien) 14,5 Millionen, auf Mechanical Turk (US) eine Million und auf Clickworker (Deutschland) 700.000 Menschen (KLEBE 2016). Der Durchschnittsverdienst liegt laut einer Studie bei zwei Dollar pro Stunde (EUROFOUND 2015; IRANI/SILBERMAN 2013). Auch wenn in Deutschland Crowdworking noch in erster Linie nebenberuflich betrieben wird, scheint es geboten, sich der Frage zu widmen, wie man für diese Form von Beschäftigung zukünftig nicht nur existenzsichernde Einkommen, sondern insgesamt all jene Standards sichern kann, die bislang an Beschäftigung gekoppelt waren.

Da Plattformen sich selbst nicht als Arbeitgeber, sondern als Vermittler sehen, werden Crowdworke/innen wie Selbstständige behandelt. Es greifen also weder die üblichen Lohnfindungsmechanismen oder der gesetzliche Mindestlohn noch alle anderen an Beschäftigungsverhältnisse gekoppelten Formen der Absicherung.

Als Grund für die fehlenden sozialen und arbeitsrechtlichen Standards im Bereich von Crowd- und Clickworking wird angeführt, es handele sich hier um einen globalen – also nicht nationalstaatlich zu regulierenden – Arbeitsraum. Gleichwohl gibt es durchaus Möglichkeiten, auch für diese Tätigkeiten Absicherungen sicherzustellen, wie sie im Prinzip für die Beschäftigung gelten. Auch wenn Crowdworking aufgrund seiner Beschaffenheit (Vermittlung über digitale Plattformen) schwieriger arbeits- und sozialrechtlich zu regulieren ist als abhängige Beschäftigung, lassen sich dennoch Standards einführen.

DEBATTE BESTELLERPRINZIP FÜR DIGITALE ARBEIT

Als vielversprechenden Ansatzpunkt für die Sicherstellung von Standards bei Crowdwork diskutierte die Kommission die Einführung eines *verpflichtenden* »Bestellerprinzips« für digitale Arbeit.

Das heißt: Wenn ein deutsches Unternehmen über eine digitale Plattform Dienstleistungen bestellt, müsste deutsches bzw. EU-Recht gelten, d.h., die hierzulande geltenden Standards für den (Mindest-) Lohn, die steuerliche Behandlung und das Arbeitsrecht müssten zur Anwendung kommen. Für die Bezahlung und die Arbeitsbedingungen der Auftragnehmenden wäre also nicht ausschlaggebend, wo die Leistung erbracht wird, sondern in welchem *Land der Auftraggeber* sitzt. Die Kommission diskutierte den Vorschlag aufgrund vieler noch zu klärender Fragen kontrovers, sieht jedoch im Bestellerprinzip einen durchaus wegweisenden Gedanken, der sich nah an anderen Lösungsansätzen bewegt: So funktioniert in Deutschland etwa auch das 2015 erlassene *Maklergesetz* nach dem Grundsatz »Wer bestellt, zahlt, und dessen Rechtsstand gilt«. Noch interessanter erscheinen aber die *Parallelen zur EU-Entsenderichtlinie*. Diese folgt der Grundlogik, dass für entsendete Arbeitnehmer/innen das Beschäftigungsland- bzw. Arbeitsortprinzip und nicht das Herkunftslandprinzip gilt. Ihre Entlohnung und die für sie geltenden arbeitsrechtlichen Standards richten sich danach, wo sie ihre Arbeit erbringen. Im Kern besagt auch der Grundsatz »Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort« genau dies.

Gerade die Analogien zu der Entsenderichtlinie zeigen aber aus Sicht der Kommission auch, dass zu dem angedachten Bestellerprinzip noch eine ganze Reihe offener Fragen geklärt werden muss:

Dies gilt erstens für die *Regelungsreichweite*. Die Entsenderichtlinie greift nur für Arbeitnehmerentsendungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Erst dadurch, dass sich die mitgliedstaatlichen Regierungen grundsätzlich auf die Anwendung des Beschäftigungslandprinzips einigen konnten, wurde die verbindliche rechtliche Regelung in Gestalt der Entsenderichtlinie möglich. Solange es um die über digitale Plattformen vermittelte Erbringung von Dienstleistungen geht, bei denen sowohl Auftragnehmer als auch Auftraggeber in einem der EU-Mitgliedstaaten sitzen, wäre eine analoge Regelung im europäischen Recht also zumindest denkbar. Nicht mehr erfasst von der

Regelungsreichweite europäischen Rechts werden aber Vermittlungszusammenhänge, bei denen Auftraggebende und/oder Auftragnehmende außerhalb der EU angesiedelt sind. Eine europäische Regelung für das verbindliche Bestellerprinzip wäre zwar ein erheblicher Gewinn, würde aber dennoch zu kurz greifen, weil digitale Plattformen in ihrer Vermittlerrolle häufig global agieren.

Ein zweites Problem stellt sich, wiederum analog zur EU-Entsenderichtlinie, durch den *Status* der meisten Crowdworker/innen. Bei ihnen handelt es sich regelmäßig eben nicht um abhängig Beschäftigte, sondern um Solo-Selbstständige. Auch die Entsenderichtlinie bezieht sich im Kern auf abhängig Beschäftigte, die von ihrem Heimatunternehmen zur Erbringung bestimmter Arbeiten an das Auftraggeberunternehmen im europäischen Ausland entsendet werden. Zahlreiche Schlupflöcher zur Umgehung bietet sie aber, wenn Beschäftigte als Werkvertragsnehmer in anderen EU-Ländern tätig werden – also dort offiziell den Status von Selbstständigen haben.

Gerade für Arbeit, die über digitale Plattformen vermittelt und regelmäßig von (solo-)selbstständigen Crowdworker/innen erbracht wird, zeigt sich also, wie wichtig es ist, die Idee der Einführung eines verpflichtenden Bestellerprinzips von Anfang an zusammenzudenken mit einer grundlegenden *Neudefinition des Arbeitnehmerbegriffs* (s.o.).

Ein dritter Punkt, der im Zusammenhang mit der Einführung eines verbindlichen Bestellerprinzips genauer betrachtet werden muss, ist die Frage, *welche Dienstleistungen* bzw. welche digitalen Vermittlungsplattformen davon erfasst sein sollen. Hier ist vor allem zu unterscheiden zwischen Plattformen, die Dienstleistungen mit starker Ortsbindung anbieten, und Plattformen, die global Dienstleistungsarbeit vermitteln. Bei Vermittlern ortsgebundener Dienstleistungen, wie wir sie häufig – etwa in Gestalt des Fahrdienstvermittlers Uber – in der sogenannten Sharing Economy finden, sollte eher darüber nachgedacht werden, ob nicht der Plattformanbieter selbst den rechtlichen Status der Arbeitgebers erhalten sollte – jeweils nach dem nationalen Recht des Landes, in dem er diese Dienstleistungen anbietet. Das verbindliche Bestellerprinzip – basierend auf dem Sitzland des Auftraggebers – würde hingegen vor allem auf Dienstleistungen ohne starke Ortsgebundenheit Anwendung finden, die über Plattformen global vermittelt werden.

→ DENKANSTOSS DIGITALE TOOLS ZUR TRANSPARENZ UND KOLLEKTIVBILDUNG BEI PLATTFORMEN

Menschen, die über Crowdwork ihre Existenz sichern, sind nicht immer als »prekär Erwerbstätige« einzustufen, sie sind aber für viele Regelungen rund um die Arbeit selbst verantwortlich und arbeiten zumeist isoliert. Die Kommission schlägt deshalb vor, für Crowdworker/innen eine *gemeinschaftliche Kommunikationsinfrastruktur* aufzubauen, über die Austausch, Information und Beratung gewährleistet sind.

Hierfür gibt es bereits Vorbilder, an die sich anknüpfen lässt: Mit der Website www.faircrowdwork.org hat die Industriegewerkschaft Metall eine Plattform für Crowdworker/innen geschaffen, die Vernetzung organisiert, Transparenz über Plattformen schafft und Beratung anbietet. Während üblicherweise die Plattformen ihre Crowdworker/innen bewerten und gegebenenfalls für eine künftige Auftragsvergabe aussortieren, wird der Spieß hier umgedreht: Nun bewerten die Crowdworker/innen die Plattformen, u.a. entlang von Kriterien wie Bezahlung, Kommunikation und Arbeitsqualität. Auch ver.di betreibt eine Beratungsplattform für Crowdworker/innen (»Ich bin mehr wert«). Das Tool »Turkopticon« ermöglicht die Bewertung von Auftraggeber/innen. Die Bewertung ist bei der Auswahl von neuen Aufträgen über »Amazon Mechanical Turk« einzusehen (IG METALL ohne Jahr; VER.DI ohne Jahr; IRANI/SILBERMANN 2013).

Darüber hinaus werden »Codes of Conduct« fixiert, in denen Regeln für ein faires Miteinander benannt sind. Weiter gehend sind Ideen zu Gründung von Plattformkooperativen, d.h. von Plattformen im Besitz von Genossenschaften. Die Plattformtechnologie soll hier verbunden werden mit guten Arbeitsbedingungen und dem gemeinnützigen Geschäftsmodell einer Genossenschaft. Gewerkschaften können dabei juristische und insbesondere arbeitsrechtliche Expertise einbringen.

STANDARDS IN DER BREITE SICHERN

In der Thematisierung sozialer Ungleichheit geht es zumeist um Vermögens- und Einkommensunterschiede. Vernachlässigt wird dabei aber, dass sich durch die Ausdifferenzierung der Erwerbsformen auch Unterschiede in Arbeitsplatzsicherheit, förderlichen Arbeitsbedingungen und Chancen auf »gute Arbeit« ergeben.

Bei der Durchsicht der Datenlage zu Arbeitsbedingungen in Deutschland fällt eine *Trennlinie entlang der Tarifbindung* ins Auge: Dort, wo Tarifverträge gelten und Betriebs- und Personalräte aktiv sind, eröffnen sich weit bessere Bedingungen und Absicherung für die Erwerbstätigen. In Ländern mit hoher Tarifbindung sind die individuellen Primäreinkommen am geringsten gespreizt, in Ländern mit geringer Tarifbindung stauchen sich die Löhne am unteren Ende auf dem Niveau des Mindestlohns.

Das Statistische Bundesamt weist für 2014 eine Tarifbindung von 46 Prozent bzw. 39 Prozent der Beschäftigten in West- und Ostdeutschland aus. In vielen Bereichen der Industrie ist die Tarifbindung vergleichsweise hoch (z.B. Energieversorgung: 85 Prozent), wenngleich sich in der langfristigen Perspektive eine sinkende Tendenz zeigt. In den Dienstleistungsberufen hingegen ist der Bindungsgrad deutlich schwächer (z.B. Gastgewerbe 24 Prozent); zudem sind ein Ost-West-Gefälle und ein Gefälle nach Betriebsgröße erkennbar. Die eher mit einem hohen Organisationsgrad einhergehende Vollzeitbeschäftigung ist in den Dienstleistungen geringer verbreitet, und in den neueren Arbeitsmarktsegmenten (z.B. der IT-Branche) gibt es in vielen Unternehmen keine Mitbestimmung. Generell ist ein *Rückgang der Tarifbindung* bzw. der Reichweite von Flächentarifverträgen zu erkennen; auch zeichnen sich *qualitative Veränderungen innerhalb der Tarifbindung* ab, z.B. durch die Zunahme von Haustarifverträgen als Ergänzung oder Ersatz von Flächentarifverträgen oder von Öffnungs- und Differenzierungsklauseln in Flächentarifverträgen. Hinzu kommt ein *Rückgang der Betriebsratsdichte*, also die Erosion derjenigen Institution, die Tarifverträge auf der betrieblichen Ebene mit Leben erfüllt.

DIE TARIFBINDUNG AUSWEITEN

Die Kommission sieht einen Lösungsweg zur Bekämpfung der sozialen Polarisierung in einer *Stärkung der Tarifbindung*. Ein wichtiges Instrument zur Stärkung der Tarifbindung sind *Allgemeinverbindlicherklärungen*, also die Möglichkeit, auf Antrag der Sozialpartner die Regeln eines Tarifvertrags für alle Unternehmen in einer Branche verbindlich zu machen – auch für diejenigen, die nicht tarifgebunden sind. Allerdings ist die Zahl der Allgemeinverbindlicherklärungen in den vergangenen Jahren erheblich gesunken – offenbar waren die Hürden zu hoch. Daher begrüßt die Kommission das im Jahr 2014 vom Bundestag verabschiedete »Tarifautonomiestärkungsgesetz«, das Allgemeinverbindlicherklärungen erleichtert. Die Hürde wurde deutlich gesenkt: Vorher galt die Regel, dass mindestens 50 Prozent der Arbeitnehmer/innen der Branche bereits in einem tarifgebundenen Betrieb arbeiten müssen. An dieser Hürde scheiterten Allgemeinverbindlicherklärungen in der Vergangenheit oft, obwohl sie gerade in Branchen mit geringer Tarifbindung besonders sinnvoll wären.

Diese Regel gilt nun nicht mehr, stattdessen muss bei einem Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Einvernehmen mit einem aus je drei Vertretern der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer bestehenden Ausschuss (Tarifausschuss) festgestellt werden, dass eine solche im »öffentlichen Interesse« liegt. Dieses »öffentliche Interesse« ist im Gesetz bislang nicht näher definiert. Um dieses Gesetz wirksamer zu machen, empfiehlt die Kommission Folgendes:

— *Klarere Definition des öffentlichen Interesses:* Die Allgemeinverbindlicherklärung gilt als im öffentlichen Interesse geboten, wenn

- a) der Tarifvertrag in seinem Geltungsbereich für die Gestaltung der Arbeitsbedingungen überwiegende Bedeutung erlangt hat oder
- b) die Wirksamkeit von tarifvertraglicher Regelsetzung gegen die Folgen wirtschaftlicher Fehlentwicklungen abgesichert werden muss.

Das ist in der Praxis offenbar zu wenig konkret, um zu greifen. Darum empfiehlt die Kommission, festzulegen, wie man dieses öffentliche Interesse besser konkretisieren kann. Konkretisierungen könnten sein: Ein öffentliches Interesse ist gegeben, wenn eine Branche einen Niedriglohnanteil von mindestens 20 Prozent hat oder wenn

in einer Branche die Fluktuation sehr hoch ist, sodass es sehr unwahrscheinlich ist, dass Tarifvereinbarungen zustande kommen. Diese Regelung hat die Schweiz mit Blick auf die Tourismusbranche eingeführt, wo eine sehr hohe Fluktuation herrscht.

Einführung von Branchendialogen im Dienstleistungsbereich: Der Branchendialog ist ein Instrument, um tripartistisch (im Dialog zwischen Politik, Gewerkschaften und Unternehmen) konstruktive Lösungen zu finden. Allerdings fehlen solche Branchendialoge bislang im *Dienstleistungssektor*. Sie sind aber bedeutsam, weil die Arbeitsbeziehungen hier nicht mit denen im Industriebereich vergleichbar sind. Beispielsweise konkurrieren im Bereich der ambulanten Altenpflege private, freigemeinnützige und öffentlichen Anbieter miteinander – um zu Regelungen zu kommen, müssen sich sehr viele Parteien verständigen.

Die Kommission empfiehlt darüber hinaus, *Tarifverträge auch für Gruppen von Beschäftigten zu öffnen, die zwar keine Arbeitnehmer sind*, für die jedoch ein vergleichbares Schutzbedürfnis besteht. Hierfür bietet sich an, das *Tarifvertragsgesetz* so zu *reformieren*, dass das Recht, Tarifverträge zu erstreiten, nicht mehr auf diejenigen beschränkt ist, die überwiegend für einen Auftraggeber tätig sind, sondern für mehrere – sich aber gleichwohl eine Abhängigkeit ergibt. Damit wäre ein Paradigmenwechsel eingeläutet, denn bislang werden Solo-Selbstständige, die für mehrere Auftraggeber arbeiten, als Wettbewerber betrachtet. Eine Reform würde sie zu *kollektiven Akteuren* machen, die gemeinsam höhere Löhne erstreiten dürfen. Bislang wird vertreten, dass das Wettbewerbsrecht (Kartellrecht) solche kollektiven Aushandlungen als »unerlaubte Preisabsprache« untersage. Da viele Solo-Selbstständige aber über eine sehr schwache Marktposition verfügen, stellt sich die Frage, ob das Wettbewerbsrecht für sie der richtige Bezugsrahmen ist oder ob hier nicht andere Rechtsgüter/Schutzgüter greifen müssten nach dem Prinzip »Bürgerrecht schlägt Wettbewerbsrecht«.

→ DENKANSTOSS TARIFBINDUNG DURCH GEZIELTE ÖFFENTLICHE AUFTRAGS- VERGABE STÄRKEN

Auch die öffentliche Auftragsvergabe bietet aus Sicht der Kommission einen guten Ansatzpunkt, um das Prinzip »Tarifvertrag« zu stärken. Die Vergabestellen des Bundes, der Länder und der Kommunen geben in Deutschland derzeit ca. 400 Milliarden Euro für die öffentliche Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen aus – dies entspricht 17 Prozent des Bruttoinlandproduktes. Aus Sicht der Kommission ist der Staat kein normaler Marktteilnehmer. Er hat eine besondere Vorbildrolle und muss daher neben der Wirtschaftlichkeit auch übergeordnete, gesellschaftlich erstrebenswerte Interessen berücksichtigen. Dazu gehört der Schutz der Marktteilnehmer/innen vor Preisunterbietung durch Lohndumping und durch das Unterlaufen deutscher und internationaler arbeits- und sozialrechtlicher Standards.

Die Kommission spricht sich dafür aus, dass die öffentliche Hand die *Einhaltung des Tarifgitters* (Einhaltung repräsentativer Tarifverträge) sowie die Mitgliedschaft in einem tarifschließenden Verband zu einem *verbindlichen Vergabekriterium* erklärt, um das Tarifsysteem zu stärken. Hiermit wären auch die ausgelagerten Bereiche abgedeckt. Solche Tariftreueklauseln mit Bezug auf repräsentative Tarifverträge sind verfassungsrechtlich zulässig. In Deutschland und Europa gab es in den vergangenen Jahren bereits Reformen des Vergaberechts. Schon die EU-Richtlinien über die öffentliche Vergabe von 2014 haben gezeigt, dass soziale Kriterien in der öffentlichen Vergabe nicht mehr als »vergabefremd« bezeichnet werden können.

BESCHÄFTIGUNG BEI RATIONALISIERUNG SCHÜTZEN

Der digitale Wandel bringt nicht nur neue Geschäftsmodelle mit sich, sondern birgt durch die Automatisierung auch enorme *Rationalisierungspotenziale*. Dies ist weder für die Industrie- noch für die Dienstleistungsarbeit ein neues Phänomen – und es gibt bewährte Rezepte, hiermit umzugehen, um Beschäftigungsabbau sozialverträglich zu gestalten. Mit Blick auf mögliche beschleunigte Umbrüche am Arbeitsmarkt sollten diese Instrumente zukunftsfähig und als Option für Krisenbewältigung in der Breite der Arbeitswelt bekannter gemacht werden.

→ DENKANSTOSS BETRIEBLICHE BESCHÄFTIGUNGSSICHERUNG DURCH ARBEITS- ZEITVERKÜRZUNG UND QUALIFIZIERUNG

Schon aus den 90er Jahren datieren Modelle zur beschäftigungssichernden Arbeitszeitverkürzung. Belegschaften haben kollektiv auf Arbeitszeit und Einkommen zugunsten von Beschäftigungssicherung verzichtet; bekanntestes Beispiel ist die »Vier-Tage-Woche« bei der Volkswagen AG.

Seit 2001 haben Betriebsräte die Möglichkeit, Vorschläge zur Beschäftigungssicherung zu machen; der Arbeitgeber ist verpflichtet, sich mit diesen Vorschlägen auseinanderzusetzen. Seit 2009 verfügen die Betriebe über das sehr effektive Instrument der (*vorübergehenden*) *Beschäftigungssicherung*. Der Gesetzgeber erleichtert mit diesem Gesetz den Zugang zu *konjunktureller Kurzarbeit* und entlastet die Arbeitgeber hinsichtlich der damit verbundenen Kosten. Dies gilt insbesondere, wenn die Belegschaft während der Kurzarbeit gleichzeitig *qualifiziert* wird. In der Metall- und Elektroindustrie ist es bereits einmal gelungen, Zuschüsse zum Kurzarbeitergeld zu vereinbaren und damit die finanziellen Einbußen bei Kurzarbeit zu begrenzen, Beschäftigung für die Dauer der Kurzarbeit zu sichern und die Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte auszuweiten (so die Regelung im

bis 2010 laufenden Tarifvertrag »Kurzarbeit, Qualifizierung und Beschäftigungssicherung« zwischen IG Metall und Arbeitgeberverband Südwestmetall).

Das *Instrument des Kurzarbeitergeldes*, das in der Finanz- und Wirtschaftskrise zum Einsatz kam, sollte mit Blick auf den durch die Digitalisierung beförderten Strukturwandel weiterentwickelt werden. Bislang wurde z.B. die *Verknüpfung von Kurzarbeit mit Qualifizierung* zu selten von den Betrieben genutzt. Weil man keine Pläne für Qualifizierungsmaßnahmen parat hatte oder Beschäftigte nicht zur Qualifizierung bereit waren, wurden die von der Bundesagentur für Arbeit vorgesehenen Mittel nicht ausgeschöpft. Unternehmen sollten Qualifizierung also prophylaktisch planen (→ QUALIFIZIERUNG).

So gut sich Betriebe auch auf die Digitalisierung einzustellen versuchen, werden doch nicht alle die Digitalisierung schnell genug meistern. Beispielsweise sind mittelständische Zulieferbetriebe von Insolvenz bedroht, wenn sie sich nicht schnell genug »mit-digitalisieren«, da sie dann aus der integrierten Wertschöpfungskette herausfallen, wie dies beispielsweise 30 Prozent der Automobilzulieferer in Deutschland droht (DIEZ 2016). Betroffene Firmen können wieder auf die Beine kommen, aber sie brauchen dafür Zeit und Unterstützung.

DEBATTE TRANSFERGESELLSCHAFTEN WEITERENTWICKELN

Transfergesellschaften sind ein bewährtes Instrument bei Betriebsinsolvenzen, das bei beschleunigtem Strukturwandel *weiterentwickelt* werden kann. In der Kommission wurde der Vorschlag kontrovers diskutiert, die Regeln der Transfergesellschaft so zu ändern, dass die Beschäftigten aus der Transfergesellschaft nach der Sanierung wieder in den alten Betrieb zurückkehren können und sie sich während der Zeit in der Transfergesellschaft weiterqualifizieren. Die Transfergesellschaft könnte als ein »internes Start-up« funktionieren.

Einigkeit bestand darin, dass Transfergesellschaften stärker als bisher für Weiterbildung genutzt werden sollten. Die Qualifizierung wird bei den Sozialplanverhandlungen bislang noch vernachlässigt – hier ist ein Umdenken in der Praxis nötig.

Auf positive Resonanz stieß der Gedanke eines »Transformations-Kurzarbeitergeldes«, wie es die IG Metall jüngst vorgeschlagen hat.

War die abhängige Beschäftigung für große Teile der Erwerbsbevölkerung zugleich Garantie einer *dauerhaften Existenzsicherung*, so hat sich dies deutlich gewandelt. In einer dynamischen, global vernetzten Wirtschaft ist die Sicherheit des Arbeitsplatzes nicht nur gefühlt, sondern auch objektiv nur bedingt gegeben. Je größer die Konkurrenz in bestimmten Segmenten wird, sei es durch die Rationalisierungseffekte oder durch Arbeitsmigration, desto fragiler wird die Lebenslage in der Zone des Abstiegs, aber auch in der Mitte der Gesellschaft wahrgenommen (CASTEL 2000; CASTEL/DÖRRE 2009).

Auch wenn Arbeitslosigkeit schon immer eine persönliche Krisenlage war, hat sich dies mit den Hartz-Reformen verschärft. Arbeitslosigkeit ist seitdem noch stärker verbunden mit der Sorge, abzurutschen und zu verarmen – und den bisherigen Status nicht zurückzuerlangen, da die Zumutbarkeitsregelungen im ALG-II-Bezug die Annahme von Arbeit auch unterhalb des Qualifikationsniveaus vorsehen. In der Praxis der Arbeitsagenturen hat zudem Vermittlung Vorrang vor umfassender Qualifizierung; oft werden anstelle vertiefter Qualifizierung kleinteilige Ad-hoc-Maßnahmen angeboten (BLÄSCHE et al. 2017). Von den rund 1,3 Millionen ungelerten Arbeitslosen begannen zuletzt jährlich nur knapp 50.000 eine Fortbildung mit dem Ziel, einen beruflichen Abschluss zu erlangen. Die Zahl der Hartz-IV-Bezieher sank zwischen 2010 und 2015 um 9 Prozent, die Weiterbildungsausgaben für diese Gruppe wurden jedoch um 26 Prozent reduziert. Expert/innen halten dies für kurzsichtig, da neuere Studien zeigen, dass sich umfangreiche Qualifizierung durchaus auszahlt (mit einer um ein Fünftel erhöhten Beschäftigungswahrscheinlichkeit), wenngleich nicht von heute auf morgen.

DEBATTE

ABSTIEGSBREMSEN

Angesichts der Automatisierungs- und Rationalisierungspotenziale der Digitalisierung diskutierte die Kommission über mögliche Lösungsansätze, die als »*Abstiegsbremsen*« funktionieren könnten. In der Debatte kamen drei Vorschläge zur Sprache:

— Viel Zuspruch fand die geplante Einführung eines *Qualifizierungsarbeitslosengeldes* (»ALG Q«). Das Instrument kombiniert den Bezug eines verlängerten Arbeitslosengeldes mit Qualifizierung und schafft dadurch absehbar für viele die Möglichkeit, wieder (und ggf. an neuer Stelle) in den Arbeitsmarkt einzusteigen.

— Trotz umfassender Qualifizierungsbemühungen werden nicht alle Menschen, die arbeitslos werden, unmittelbar auf dem ersten Arbeitsmarkt wieder Fuß fassen. Bedenkenswert ist eine Initiative aus Nordrhein-Westfalen: Um Langzeitarbeitslosen wieder eine Perspektive zu geben, hat die Landesregierung die Forderung der Gewerkschaften aufgegriffen, für die Langzeitarbeitslosen einen *neuen sozialen Arbeitsmarkt* zu schaffen.

— Diskutiert wurde der Gedanke einer *neuen Form des Kurzarbeitergelds*, mit dem die IG BAU den Übergang in die Rente für ältere Arbeitnehmer/innen mit gesundheitlichen Einschränkungen absichern will (»*Altersflexi*«).

Zwar hat sich die Kommission hier noch auf kein abschließendes Votum für bestimmte Instrumente verständigt, es war aber Konsens, dass ein frühzeitiges Nachdenken über »Abstiegsbremsen« dringend geboten ist.