

ATYPISCHE UND PREKÄRE BESCHÄFTIGUNGS- VERHÄLTNISSE IN DER EU: PROBLEMLAGEN UND ARBEITSRECHTLICHE HANDLUNGSOPTIONEN

1 PROBLEMAUFRISS

1.1 Einleitung

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit den arbeitsrechtlichen Strategien auf EU-Ebene zur Eindämmung der negativen Folgen atypischer Beschäftigung, die insbesondere Prekarität nach sich ziehen kann. Dafür wird in einem ersten Schritt die Entwicklung weg vom Normalarbeitsverhältnis hin zu atypischer Beschäftigung, die zuletzt unter der Bezeichnung „neue Beschäftigungsformen“ behandelt wurde (vgl. Europäische Kommission 2017a, 1), skizziert, worauf dann ein kurzer Überblick über die zahlenmäßige Dimension und das Wechselspiel von Atypizität und Prekarität gegeben wird. Im darauffolgenden Teil wird auf die rechtlichen Strategien der EU eingegangen, wobei der Schwerpunkt auf einer kritischen Beleuchtung des Vorschlages der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen (vgl. Europäische Kommission 2017a) gelegt wird und weiter gehende Lösungsvorschläge aufgezeigt werden.

1.2 Die Ausgangsbasis: das Normalarbeitsverhältnis

Die derzeit bestehenden Institutionen des Arbeitslebens (wie Gewerkschaften, Betriebsräte, Kollektivverträge und Betriebsvereinbarungen) ebenso wie das Arbeitsrecht selbst sind Antworten auf die Industrialisierung und das sich dabei herausbildende sogenannte Normal- oder Standardarbeitsverhältnis: ein unbefristetes Vollzeitarbeitsverhältnis zwischen zwei Personen, das mit einer gewissen Sicherheit verbunden ist und ein ausreichendes (Familien-) Einkommen sichert. Durch die starke Regulierung dieses Normalarbeitsverhältnisses in Gesetz und Kollektivvertrag sollte vor allem dem Machtungleichgewicht beim Aushandeln der individuellen Arbeitsverträge begegnet werden (vgl. dazu z. B. Risak 2014, 129). Dieser Schutz für die ArbeitnehmerInnen ist freilich mit Kosten für die ArbeitgeberInnen verbunden. Besonders infolge der Globalisierung der Wirtschaft und des verstärkten internationalen Wettbewerbs wurden daher Forderungen nach Senkung der Arbeitskosten und Flexibilisierung von Beschäftigungsbedingungen laut.

¹ Ich danke Stud.-Ass. Ulrich Grossinger für die Unterstützung bei der Literaturrecherche.

1.3 Atypische Beschäftigung und gesetzliche Regulierungsbemühungen

Vor allem seit den 1980er-Jahren nahmen die sogenannten „atypischen Arbeitsverhältnisse“ stark zu, was auf unterschiedliche Faktoren zurückzuführen ist, die sich zum Teil gegenseitig bedingen und verstärken: globalisierte Märkte und verstärkter Wettbewerbsdruck, Finanzialisierung der Wirtschaft und die Erwartung schneller Renditen, Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeits- und Sozialrechts sowie „aktivierende“ Arbeitsmarktpolitiken. Atypisch sind diese Verhältnisse deshalb, weil sie von dem oben beschriebenen Normalarbeitsverhältnis abweichen: Teilzeitarbeit, befristete Arbeitsverhältnisse und Arbeitskräfteüberlassung (Leiharbeit) sind die am weitesten verbreiteten Formen (vgl. European Parliament 2000, 30 f.; Schulze Buschoff 2016, 5).

ArbeitgeberInnen wählten diese Formen der Beschäftigung vor allem wegen der damit verbundenen stärkeren Flexibilität und der dadurch erwarteten Senkung der Arbeitskosten. Sie ermöglichen nämlich eine teilweise Überwälzung von Risiken (vgl. Beck 2007, 28 f.) und Kosten, die beim Standardarbeitsverhältnis die ArbeitgeberInnen trafen: Vor allem ging es darum, das Risiko, auch in unproduktiven Zeiten Entgelt bezahlen zu müssen, genauso gering zu halten wie die aus dem Kündigungsschutz resultierenden Kosten. ArbeitnehmerInnen wurden diese atypischen Arbeitsverhältnisse mit dem Versprechen schmackhaft gemacht, dass deren flexible Gestaltung die bessere Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit mit anderen Aktivitäten (Kinderbetreuung, Haushaltsarbeit, Ausbildung und selbstständige Tätigkeit) ermögliche. Außerdem würden damit neue Arbeitsplätze geschaffen und Personen in Beschäftigung gebracht, die für Standardarbeitsverhältnisse nicht zur Verfügung stehen.

Das verstärkte Auftreten atypischer Beschäftigungsverhältnisse (vgl. ILO 2016, 47–102) brachte die Gesetzgebung sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene auf den Plan, was zur Schließung einiger, aber nicht aller Schutzdefizite führte. Die Europäische Union entfaltete im Rahmen ihrer sozialen Dimension auch Aktivitäten im Bereich der atypischen Beschäftigung. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die Teilzeitrichtlinie 97/81/EG (vgl. Rat der Europäischen Union 1997), die Befristungsrichtlinie 99/70/EG (vgl. Rat der Europäischen Union 1999) und die Leiharbeitsrichtlinie 2008/104/EG (vgl. Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2008). Die Richtlinien zu Teilzeitarbeit und befristeten Arbeitsverhältnissen beruhen auf Rahmenvereinbarungen der europäischen Sozialpartner.

1.4 Neue Beschäftigungsformen („new forms of employment“)

Die Entwicklung ist damit freilich nicht abgeschlossen. Der Durst nach mehr Flexibilität – insbesondere im Gefolge moderner Informations- und Kommunikationstechnologie – führt im Rahmen der auch im Arbeitsrecht grundsätzlich gegebenen Vertragsfreiheit zu zahlreichen neuen Phänomenen in der Arbeitswelt. Derzeit bilden sich sehr unterschiedliche neue Beschäftigungsformen („new forms of employment“) heraus, die von den bisher geläufigen abweichen (vgl. Europäische Kommission 2017a, 1 f.). Der diesen Begriff prägende Bericht der European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (vgl. Eurofound 2015) hat diese erstmals zusammengefasst sowie strukturiert dargestellt und gibt auch eine erste Einschätzung ihrer Auswirkungen ab (vgl. auch Waas 2016; OECD 2016). Die neuen Arbeitsformen unterscheiden sich vom Normalarbeitsverhältnis sowie der „herkömmlichen“ atypischen Beschäftigung in mehrfacher Weise: Einige von ihnen verändern die Beziehung zwischen ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen, andere die Arbeitsorganisation, und einige tun beides. Der Bericht arbeitet neun verschiedene Typen heraus, die seit

2000 verstärkt auftreten; manche davon sind gänzlich neu, andere waren schon bekannt, haben aber nun an Bedeutung gewonnen. Es geht dabei um die sehr unterschiedlichen Phänomene des ArbeitnehmerInnen-Sharing, Jobsharing, Interim-Management, Gelegenheitsarbeit, IKT(Informations- und Kommunikationstechnologie)-gestützte mobile Arbeit, Arbeit auf der Grundlage von Gutscheinen, kombinierte Teilzeitbeschäftigung, Crowdwork und kollaborative Arbeitsformen (vgl. auch Europäische Kommission 2017a, 13). Bei allen Unterschieden haben sie einen gemeinsamen Nenner, nämlich das Ziel, zusätzliche Flexibilität für ArbeitgeberInnen und/oder ArbeitnehmerInnen zu schaffen. Während einige Formen potenziell für beide Vertragsparteien nutzbringend sein können, bieten andere Grund zur Sorge hinsichtlich ihres negativen Einflusses sowohl auf die Arbeitsbedingungen als auch auf den Arbeitsmarkt. Interessanterweise entwickeln sich viele dieser neuen Formen der Arbeitserbringung häufig im Graubereich und oft im Neuland zwischen Arbeitsverträgen und freier Mitarbeit (vgl. Eurofound 2015, 107). Eine eindeutige Einordnung als Arbeitsvertrag ist oft nicht einfach möglich, andererseits entsprechen die derart Arbeitenden aber auch nicht dem typischen Verständnis von Selbstständigen, die in eigener unternehmerischer Struktur auf dem Markt ihre Leistung einer größeren und zumeist auch wechselnden Anzahl von Kundinnen und Kunden anbieten. Dies legt es nahe, die Einbeziehung dieser Gruppen in den Schutzbereich des Arbeitsrechts zu erwägen.

1.5 Sonderphänomen: Plattformarbeit (Crowdwork)

Die politisch und medial am ausführlichsten diskutierte neue Arbeitsform ist wohl die Plattformarbeit, die auch Crowdwork genannt wird (vgl. dazu Warter 2016). Dabei erfolgt die Organisation von Arbeit unter Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologien über Internetplattformen wie z. B. Uber, Deliveroo und Amazon Mechanical Turk. Über diese Plattformen werden zumeist kurzfristige Tätigkeiten (z. B. der Personentransport, Essenszustellung oder Büroarbeiten) einer größeren Anzahl von registrierten DienstleisterInnen (der „crowd“) angeboten und von diesen dann einzeln abgearbeitet. Damit ist eine Just-in-Time-Organisation von Arbeit beabsichtigt, die dann bezahlt werden soll, wenn sie tatsächlich geleistet wird (vgl. Risak 2017, 18). In der Plattformökonomie können also ArbeitgeberInnen das Risiko von Unterauslastung und unproduktiven Zeiten auf die Arbeitenden verlagern, während sie gleichzeitig die volle Kontrolle über den Arbeitsprozess behalten. Damit halten sie die Transaktionskosten und die Entgelte niedrig, stellen aber eine zeitnahe Erledigung ohne Qualitätsprobleme sicher (zur Funktionsweise vgl. Risak 2017, 22–26). Diese Art der Arbeitsorganisation und die damit bewirkte Zersplitterung der Arbeitsverhältnisse sowie die einseitigen Arbeitsbedingungen führen zu unsicheren Beschäftigungsbedingungen mit zumeist sehr geringen Entgelten. Crowdwork birgt somit aufgrund dieser Faktoren ein starkes Risiko der Prekarität in sich.

1.6 Der Zusammenhang von Atypizität und Prekarität

Die soeben dargestellten Trends in der Arbeitswelt werden gemeinhin unter den Gesichtspunkten der zunehmenden „Polarisierung“, „Flexibilisierung“, „Prekarisierung“ oder „Atypisierung“ beschrieben. Dabei lassen sich durchaus Überschneidungen der damit beschriebenen Phänomene identifizieren. Gleichzeitig bestehen zwischen den Begriffen auch inhaltliche Unterschiede (vgl. Knittler/Stadler 2012, 477).

Als „atypisch Beschäftigte“ werden, wie bereits dargelegt, meist jene Beschäftigten bezeichnet, die nicht einem „Normalarbeitsverhältnis“ unterliegen – die also nicht unbefristet und in Vollzeit arbeiten. Als prekär sind solche Beschäftigungsverhältnisse dann einzustufen, wenn sich aufgrund der Abweichungen vom gesicherten Normalarbeitsverhältnis für die Arbeitenden negative Auswirkungen (wie etwa ein geringes Einkommen, mangelnde soziale Absicherung und Beschäftigungsstabilität sowie geringe Aufstiegschancen) ergeben (vgl. Keller et al. 2011, 2). Nicht jede Form der atypischen Beschäftigung ist damit prekär, da die Definition von atypischer Beschäftigung die persönlichen Lebensumstände, die aus der Art der Beschäftigung folgen, unbeachtet lässt (vgl. Wagner 2013, 72 f.). ArbeitnehmerInnen mit „Nicht-Standard-Verträgen“ befinden sich zwar oft in der Situation schlechter Entlohnung, unzureichender sozialer Absicherung und fehlender Entwicklungsperspektiven, das muss aber nicht zwangsläufig so sein. Dieser Umstand verdeutlicht gleichzeitig den subjektiven und individuellen Charakter des Prekaritätsbegriffs. Eine präzise Definition und ein einheitliches Set an Indikatoren fehlt in der Literatur daher weitgehend und erschwert eine einheitliche und vergleichbare Messbarkeit des Status „prekär“ (vgl. Zeh 2012, 10 f.). Die empirische Erfassung von „prekärer Beschäftigung“ beschränkt sich daher meist auf „atypische Beschäftigungsformen“. Atypische Beschäftigung ist zwar, wie bereits erwähnt, nicht per se prekär, allerdings birgt sie ein höheres Risiko der Prekarität als das Normalarbeitsverhältnis und wird daher gerne als Proxy-Variable verwendet. Sie hilft, gewisse Trends auf dem Arbeitsmarkt zu identifizieren, gibt aber wenig Aufschluss über die Gruppe, für die Probleme bzw. negative Auswirkungen daraus erwachsen.

Zur Messung atypischer Beschäftigungsverhältnisse wird auf europäischer Ebene meist die Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung herangezogen. Diese erfasst bei unselbstständig Beschäftigten folgende Formen, die als atypisch gewertet werden können: Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung bzw. Arbeit im Ausmaß von unter zwölf Stunden in der Woche, Befristungen, Leih- und Zeitarbeit (Arbeitskräfteüberlassung) sowie freie Dienstverträge. Letztere Beschäftigungsform ist insoweit interessant, als hier eine besondere, dem Arbeitsvertrag ähnliche, aber doch selbstständige Tätigkeit ausgeübt wird. Es erfolgt somit eine Weitung der Betrachtung in Richtung Selbstständige, wobei – wie dies vor allem die neuen Beschäftigungsformen zeigen – die Abgrenzung zwischen unselbstständig und selbstständig Beschäftigten zunehmend verschwimmt. Allen Hinweisen zufolge ist aber gerade diese Gruppe mit einem erhöhten Risiko der Prekarität konfrontiert, da sie sich außerhalb wichtiger Regulierungsbereiche wie Kündigungsschutz, Kollektivverträge oder Mindestlohnregelungen befinden. Anders als in Österreich sind Selbstständige in vielen anderen Staaten der EU auch nicht flächendeckend vom allgemeinen Sozialversicherungssystem erfasst (vgl. Eichhorst et al. 2010, 23 f.; Eichhorst et al. 2013).

Da gerade die Gruppe der „atypischen Selbstständigen“ statistisch schwer abzugrenzen ist, wird sie in der Literatur unterschiedlich gefasst und in manchen empirischen Analysen berücksichtigt, in anderen hingegen gänzlich ignoriert. So befasst sich die Österreich betreffende Studie von Knittler (2016) ausschließlich mit unselbstständig Beschäftigten, was im Vergleich zu anderen Studien zu Niveauunterschieden bei der Gesamtzahl der als atypisch eingeordneten Beschäftigten führt und wesentliche Dynamiken auf dem Arbeitsmarkt unbeachtet lässt. Schulze Buschoff (2016) berücksichtigt hingegen auch sogenannte „Solo-Selbstständige“. Sie wertet damit all jene Selbstständigen als atypisch, „[...] die ihr eigenes Unternehmen führen bzw. ihre Profession selbstständig ausüben ohne weitere Personen regulär zu beschäftigen“ (Schulze Buschoff/Schmidt 2007, 20 f.).