



# Leitlinien für Tarifverhandlungen für Solo-Selbstständige

C(2021) 8838

# Zusammenfassung

Ein Phänomen der modernen Arbeitswelt ist die Zunahme an neuen, meist prekären Beschäftigungsformen, die weder der klassischen arbeits- und sozialrechtlich abgesicherten Vollzeitbeschäftigung entsprechen, noch als traditionell selbstständige Tätigkeit qualifiziert werden können.

Die Initiative der Kommission, mit den Leitlinien eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen von bestimmten Selbstständigen zu erreichen, ist daher grundsätzlich positiv zu bewerten. Die Arbeiterkammer (AK) nimmt zur Veröffentlichung der [Kommissionsmitteilung über Leitlinien zu Tarifverträgen für Solo-Selbstständige](#) wie folgt Stellung:

- Die AK fordert bei der Problematik, dass Sozialversicherungssysteme durch das Verschwimmen von selbstständiger und unselbstständiger Arbeit immer mehr unterlaufen werden, gesonderte Anstrengungen auf EU- und nationaler Ebene, um Umgehungsmöglichkeiten im Sozialversicherungsbereich zu verhindern.
- Bei der Leitlinie ist auf eine Kohärenz mit dem Richtlinienentwurf zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Plattformbeschäftigten sowie die EuGH-Rechtsprechung zu achten, die gesetzlich widerlegbare Vermutungsregel über das Vorliegen eines Arbeitsverhältnisses sollte auch bei den Leitlinien entsprechende Berücksichtigung finden.
- Tarif- bzw Kollektivverträge als solche müssen vollständig von der kartellrechtlichen Kontrolle ausgeschlossen werden, unabhängig davon, ob sie typische, atypische Arbeitnehmer:innen oder wirtschaftlich abhängige Selbstständige betreffen.
- Die neue Regelung muss darauf ausgerichtet sein, die Verhandlungsmacht wirtschaftlich abhängiger Solo-Selbstständiger zu stärken und gleichzeitig nicht in das nationale Gefüge der kollektiven Rechtsgestaltung einzugreifen.
- Das österreichische Kollektivvertragssystem gewährleistet die nötige Verhandlungsmacht sowie Unabhängigkeit und soll daher auch bei Kollektiv- bzw Tarifverhandlungen für Solo-Selbstständige zur Anwendung gelangen. Die Vertretung der wirtschaftlich abhängigen Solo-Selbstständigen soll durch die bestehende freiwillige Arbeitnehmer:inneninteressenvertretung als Sozialpartner wahrgenommen werden.
- Die Abwägung der Forderungen der Arbeitnehmer:innen in Österreich nach Ausweitung des Arbeitnehmer:innenbegriffs muss weiterhin Priorität haben, bestehende gesetzliche Regelungen dürfen nicht verwässert werden.
- Die Leitlinien haben den Nachteil, dass sie nicht rechtsverbindlich sind und nur die EU-Kommission binden. Es fehlt folglich an der nötigen Rechtssicherheit für die Betroffenen. Die AK fordert eine Gruppenfreistellungsverordnung (GVO) iSd Art 101 Abs 3 AEUV als tauglicheres Instrument zur Erreichung der Ziele der Leitlinien.
- Die AK kritisiert, dass bei dem Kriterium, das von einer Abhängigkeit von Solo-Selbstständigen ab einem jährlichen Einkommen von 50 % von einem Auftraggeber ausgeht, nicht berücksichtigt ist, dass gerade im „Niedriglohnbereich“ mehrere Auftragsverhältnisse bestehen und dadurch diese Schwelle als Voraussetzung für Tarifverhandlungen oft nicht erreicht werden kann.
- Negativ zu beurteilen ist weiters, dass Abmachungen von Solo-Selbstständigen untereinander, beispielsweise nur zu bestimmten Konditionen zu arbeiten, oder für bestimmte Auftraggeber nicht zu arbeiten, weiterhin den kartellrechtlichen Beschränkungen des Art 101 AEUV unterliegen.
- Bei den in Art 4 vorgesehenen zwei Arten von Vereinbarungen, bei denen die EU-Kommission keine Verfahren einleitet, ist kritisch anzumerken, dass diese Bestimmung für die Solo-Selbstständigen keine ausreichende Rechtssicherheit bringt. Hinsichtlich der Ausnahme für Tarifverträge, bei denen eine nationale Regelung besteht, fordert die AK eine diesbezügliche Freistellung auch in das österreichische Kartellgesetz aufzunehmen.

---

# Die Position der AK

---

Die Bestrebungen der EU-Kommission eine Initiative zu setzen, um Tarifverhandlungen für Solo-Selbstständige zu ermöglichen, wird zunächst begrüßt. Die Möglichkeit der Aushandlung von Tarifverträgen wurde im Rahmen eines Solo-Selbstständigenprojekts unter Leitung der AK Oberösterreich (zwischen 2016 und 2019) von der AK bereits gefordert. Eine solche Lösung wäre eine der Interessenlage von vielen einzelnen Solo-Selbstständigen angemessene Lösung, damit sie wirtschaftlich weitgehend unabhängig agieren und kontrahieren können und sollte darauf ausgerichtet sein, deren sozioökonomische Position und Lebens- und Arbeitsbedingungen wesentlich zu verbessern. Entsprechende Regelungen und Instrumente müssen jedoch rechts- und treffsicher sein. Keinesfalls darf eine kartellrechtliche Ausnahmeregelung dazu beitragen, Scheinselbstständigkeit zu legitimieren, zu verschleiern und so zu befördern. Tarifverhandlungsmöglichkeiten für Solo-Selbstständige sind von entscheidender Bedeutung, um Mindeststandards und die Wiederherstellung des Gleichgewichts der Machtverhältnisse auf dem Arbeitsmarkt zu schaffen, sowohl online als auch offline.

Die AK-Stellungnahme geht zuerst auf die Ausführungen in den Artikeln 1 und 2 des Anhangs der Kommissionsmitteilung ein und widmet sich dann in weiterer Folge den Artikeln 3 und 4 bezüglich der Leitlinien, die hinsichtlich der Tarifverträge über die Arbeitsbedingungen von Solo-Selbstständigen zur Anwendung kommen sollen:

## Sozialversicherungsrechtliche Aspekte

Mit der Zunahme von prekärer Solo-Selbstständigkeit und Scheinselbstständigkeit geht auch die Herausforderung einher, durchgehenden sozialen Schutz für die Beschäftigten zu gewährleisten. Eine zentrale Stellschraube stellt die Klärung der Frage nach der sozialversicherungsrechtlichen Einordnung für eine angemessene soziale Absicherung dar.

Unabhängig von der Gefahr einer unzureichenden sozialen Absicherung der Betroffenen, entstehen dadurch zudem zunehmend Herausforderungen bei der Sicherstellung der Finanzierung der Sozialstaaten als solche. Das zunehmende Verschwimmen von selbstständiger und unselbstständiger Arbeit führt zu einem Unterlaufen beitragsfinanzierter Sozialversicherungssysteme. Die AK fordert hinsichtlich dieser Problematik, dass auf EU und nationaler Ebene gesonderte Anstrengungen unternommen werden, weil Tarifverträge zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen für die Betroffenen nicht ausreichend zur Lösung dieser Fragestellung sind. Eine wesentliche Maßnahme wäre die Bekämpfung von Scheinselbstständigkeit.

## Wirtschafts- und Wettbewerbspolitische Aspekte

Es ist besonders auf die Kohärenz mit der ebenfalls in Entwurfsfassung vorliegenden [Richtlinie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Plattformbeschäftigten \(COM\(2021\) 762\)](#) sowie die Rechtsprechung des EuGH (EuGH, *Allonby*, C-256/01; *Haralambidis*, C-270/13) zur Scheinselbstständigkeit zu berücksichtigen. Leider nicht eingegangen wird in dem Leitlinienentwurf auf die Entscheidung des EuGH, dass eine verbindliche Honorarordnung eine Beschränkung der in Art 49 AEUV und in der Richtlinie 2006/123 gewährleisteten Niederlassungsfreiheit enthalten kann (C-377/17 vom 4.7.2019). Das wirtschafts- und wettbewerbspolitische Ziel einer solchen Regelung sollte aus Sicht der AK die Ermöglichung und Entwicklung von Marktmacht gegen Anbieter:innenmonopole sowie die Stärkung der Verhandlungsmacht wirtschaftlich abhängiger Solo-Selbstständiger garantieren.

Tarif- bzw Kollektivverträge als solche müssen jedoch vollständig von der kartellrechtlichen Kontrolle ausgeschlossen werden, unabhängig davon, ob sie typische, atypische Arbeitnehmer:innen oder wirtschaftlich abhängige Selbstständige, einschließlich Arbeitnehmer:innen und Solo-Selbstständige auf digitalen Arbeitsplattformen, betreffen. Das Grundrecht auf Kollektivverhandlungen



von wirtschaftlich abhängigen Selbstständigen von Schwellenwerten wie der Größe oder dem Umsatz des Arbeitgebers abhängig zu machen, wie in den Leitlinien vorgeschlagen, ist nicht zielführend: Tarifverträge schaffen gleiche Wettbewerbsbedingungen für Arbeitnehmer:innen bzw wirtschaftlich abhängige Marktteilnehmer:innen und Unternehmen. Sie dürfen nicht dadurch untergraben werden, dass Ausnahmen für kleine (aber womöglich sehr marktmächtige) Unternehmen zugelassen werden.

### **Zu den Interessenvertretungen und Kollektivvertragsverhandlungen**

Ziel der neuen Regelung muss sein, die Verhandlungsmacht wirtschaftlich abhängiger Solo-Selbstständiger zu stärken und gleichzeitig nicht in das nationale Gefüge der kollektiven Rechtsgestaltung einzugreifen.

Kollektivverträge (bzw Tarifverträge laut den Leitlinien) werden nach österreichischem Arbeitsverfassungsrecht zwischen kollektivvertragsfähigen Körperschaften der Arbeitgeber:innen einerseits und der Arbeitnehmer:innen andererseits abgeschlossen. Neben den gesetzlichen Interessenvertretungen der Arbeitgeber:innen und der Arbeitnehmer:innen (Kammern) sind – und das sogar vorrangig – freiwillige Berufsvereinigungen dazu berufen, Kollektivvertragsverhandlungen zu führen, sofern ihnen die Kollektivvertragsfähigkeit behördlich zuerkannt wird (so etwa auf Arbeitnehmer:innenseite der Österreichische Gewerkschaftsbund und die Fachgewerkschaften). Für diese behördliche Zuerkennung müssen bestimmte Voraussetzungen, wie Gegnerunabhängigkeit gegeben sein; Die Berufsvereinigung muss zudem ihren Zweck auf die rechtliche Gestaltung der Arbeitsverhältnisse der Mitglieder gerichtet haben; ihr Wirkungskreis hat sich über einen größeren fachlichen und räumlichen Bereich zu erstrecken und sie zeichnen sich durch eine hohe Mitgliederanzahl aus. Dieses bewährte System gewährleistet eine entsprechende Verhandlungsmacht sowie Unabhängigkeit und soll daher auch bei Kollektiv- bzw Tarifverhandlungen für Solo-Selbstständige zur Anwendung gelangen. Die Vertretung der wirtschaftlich abhängigen Solo-Selbstständigen muss daher durch die bestehende freiwillige Arbeitnehmer:inneninteressenvertretung als Sozialpartner wahrgenommen werden. So hebt auch die EU-Kommission in den vorliegenden Leitlinien unter Verweis auf die Grundsätze der Europäischen Säule sozialer Rechte die Rolle der Sozialpartner beim Abschluss von Kollektivverträgen eigens hervor.

Nach Ansicht der AK ist weiters darauf achtzugeben, dass mit der sehr erwünschten Solidarisierung der Betroffenen nicht auch der Weg in die Solo-Selbstständigkeit vorgezeichnet ist, die Risiken also in höchstem Maße weiterhin auf die Plattformarbeiter:innen überwältigt werden. Die soziale Absicherung, die Eingliederung in das soziale System und die Verhinderung von Lohndumping für die Stammbeslegschaft muss gewährleistet sein, eine Erodierung der Tarifsysteme der unselbstständig Beschäftigten hingegen unbedingt verhindert werden muss. Die Kohärenz mit der geplanten Richtlinie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Plattformbeschäftigten (COM (2021) 762), deren Kernbestimmung eine gesetzlich widerlegliche Vermutung eines Arbeitsverhältnisses im Bereich der Plattformarbeit ist, muss daher sichergestellt werden. Der Vermutungsregel muss Vorrang vor Solo-Selbstständigkeit eingeräumt werden, wenn die dort definierten Kriterien zutreffen. Die Abwägung der Forderungen der Arbeitnehmer:innen in Österreich nach Ausweitung des Arbeitnehmer:innenbegriffs muss weiterhin Priorität haben, bestehende gesetzliche Regelungen dürfen nicht verwässert werden.

Zu beachten ist weiters, dass den gesetzlichen Interessenvertretungen als Träger der Selbstverwaltung ihr autonomer Wirkungsbereich, der frei von staatlichen Eingriffen ist, erhalten bleiben muss. Damit werden Berufstätige je nach Tätigkeit automatisch zu einem gesetzlichen Mitglied einer Interessens- oder Standesvertretung.

Das bedeutet, dass es beispielsweise im Bereich der Solo-Selbstständigen im Transportsektor, im Taxi oder Mietwagengewerbe oder der Zustellungsbranche nur die Möglichkeit gibt, entweder als Arbeitnehmer:in der AK oder als Unternehmer:in der WKO anzugehören. Dies muss im Zweifelsfall rechtlich geprüft und festgestellt werden, um dann die korrekte Zuordnung vornehmen zu können. Als problematisch ist der Umstand anzusehen, dass viele Solo- bzw Scheinselbstständige aufgrund ihres Migrationshintergrunds bzw mangelnder Sprachkenntnisse kaum etwas über ihre Rechte und Möglichkeiten aufgrund ihrer Mitgliedschaft in den Interessenvertretungen wissen. Es besteht aus Sicht der AK entsprechender Informationsbedarf, der auf Ebene der Mitgliedstaaten sowie auf Unionsebene näher geregelt sein sollte.

## Zu den Leitlinien

Die AK hat zu den Tarifverhandlungen von Solo-Selbstständigen bereits eine [Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Konsultation zu Selbstständigen-Kollektivverträgen](#) am 10. Mai 2021 abgegeben. Die geplanten Leitlinien, die Rechtssicherheit über den Abschluss von Tarifverträgen in Konformität mit dem Wettbewerbsrecht für Solo-Selbstständige geben sollen, werden von der AK grundsätzlich begrüßt.

Kritisch anzumerken ist jedoch, dass die Leitlinien auch geeignet sind, zu immer mehr Formen von wirtschaftlich abhängiger Selbstständigkeit und zur Verschleierung von Scheinselbstständigkeit beizutragen. Die Leitlinien bringen auch den wesentlichen Nachteil mit sich, dass sie nicht rechtsverbindlich sind und nur die EU-Kommission selbst binden. Sie dienen daher lediglich als Erläuterungen, wie die Rechtsvorschriften der EU anzuwenden sind und binden weder die europäischen noch die nationalen Gerichte. Die Leitlinien bieten folglich keine Rechtssicherheit für die Betroffenen, weshalb eine Gruppenfreistellungsverordnung (GVO) iSd Art 101 Abs 3 AEUV ein tauglicheres Instrument zur Erreichung der Zwecke der Leitlinien wäre.

Weitere Unklarheit wird durch die Unterteilung in unterschiedliche Gruppen von Solo-Selbstständigen geschaffen: Die Kommission teilt Solo-Selbstständige in solche, auf die Art 101 AEUV nicht anwendbar ist, in andere, bei denen die Kommission keine kartellrechtlichen Schritte setzen will und in wieder andere, bei denen eine Verletzung des Art 101 AEUV im Einzelfall zu prüfen ist, ein. Dies führt zu einer Rechtsunsicherheit der Betroffenen hinsichtlich der Frage, welcher Gruppe sie angehören und welche Möglichkeiten sie folglich haben, Tarifverträge mit ihrem Gegenüber abzuschließen. Auch die Kriterien, anhand deren die Einteilung in Gruppen erfolgt, werden der Realität zahlreicher Solo-Selbstständiger und ihren schutzwürdigen Interessen nicht gerecht.

## Zu Art 3 – Vereinbarungen, die nicht unter Art 101 AEUV fallen

Die Definition gemäß Z 24 geht davon aus, dass ein/e Solo-Selbstständige/r seinen Dienstleistungen exklusiv oder überwiegend einem Vertragspartner anbietet. Insbesondere dann, wenn 50 % des jährlichen Einkommens von einem/r Vertragspartner/in erzielt wird, liege eine Abhängigkeit – vergleichbar jener von unselbstständig Beschäftigten – vor.

Dieses Kriterium übersieht aber, dass viele Solo-Selbstständige im Niedriglohnsektor regelmäßig und in wirtschaftlicher Abhängigkeit mehrere Aufträge annehmen müssen, um ihren Lebensunterhalt zu finanzieren, aber jeweils unterhalb der 50 % pa bleiben. Die betroffenen Solo-Selbstständigen profitieren nicht von den nun vorgeschlagenen Leitlinien der Kommission, sofern sie nicht ein anderes, zur Anwendung der Leitlinien führendes, Kriterium erfüllen. Dabei handelt es sich um ein Sachverhaltselement, das der EuGH in der Rs Albany ausdrücklich als wichtiges Indiz für Scheinselbstständigkeit hervorhebt. Das in den Leitlinien dargestellte Beispiel betrifft hochqualifizierte Architekt:innen.

Die AK weist ausdrücklich darauf hin, dass beispielsweise Personen im Kunst- und Kultursektor oftmals einerseits als Solo-Selbstständige im Auftrag von mehreren Auftraggeber:innen und andererseits auch als unselbstständig Beschäftigte tätig sind. Dadurch fallen sie häufig unter die Geringfügigkeitsgrenze. Die AK macht darüber hinaus darauf aufmerksam, dass gerade im „Niedriglohnsektor“ oft mehrere Auftragsverhältnisse – auch außerhalb von digitalen Plattformen – bestehen und dadurch die betroffenen Selbstständigen, keinen ausreichenden rechtlichen und sozialen Schutz in diesem Leitlinienvorschlag finden.

Ferner ist zu kritisieren, dass Vereinbarungen von Solo-Selbstständigen untereinander ohne Zusammenhang zu Verhandlungen mit einem Gegenüber, die die Freiheit von Auftraggeber:innen Arbeitskräfte zu beschaffen beschränken, aus dem Anwendungsbereich der Leitlinien ausgeschlossen werden (Z 16-18). Abmachungen von Solo-Selbstständigen untereinander, beispielsweise nur zu bestimmten Konditionen zu arbeiten, oder für bestimmte Auftraggeber:innen nicht zu arbeiten, unterliegen somit weiterhin den kartellrechtlichen Beschränkungen des Art 101 AEUV. Jedoch gerade der Boykott bestimmter marktmächtiger Auftraggeber:innen oder bestimmter Konditionen kann für organisierte Solo-Selbstständige ein wirksames Mittel zum Ausgleich des typischen Machtungleichgewichts zwischen ihnen und den Auftraggeber:innen sein. Solche Maßnahmen sind mit Streiks von Arbeitnehmer:innen vergleichbar, welche vom Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen in Art 28 GRC gedeckt und als Teil des Arbeitsrechts selbstverständlich auch vom Wettbewerbs- und Kartellrecht strikt getrennt zu behandeln sind. Wenn in den Leitlinien der Kommission eine Klarstellung dahingehend, dass bestimmte kollektive Vereinbarungen nicht in den Anwendungsbereich des Art 101 AEUV fallen, erfolgen soll, dann muss dies auch für Kollektivmaßnahmen gelten.

Die Z 28-31 wiederum beschreiben Arbeitszusammenhänge, die sowohl im Bereich digitaler Plattformen als auch bei anderen Organisationsformen vorkommen. Entscheidend für die schwierigen Arbeitsbedingungen der Solo-Selbstständigen sind primär die Umstände, dass diese keinen oder nur sehr geringen Einfluss auf die Arbeitsbedingungen haben und sie überwiegend bis ausschließlich über eine einzige Vermittlungsstelle zu ihren Kund:innen kommen. Die Einschränkung auf die Organisation mittels Webseiten oder Anwendungen für mobile Endgeräte (Apps) erscheint aus Sicht der AK zu restriktiv und sollte auch für „analoge“ Organisationsformen gelten.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die AK den Ansatz der Europäischen Kommission, eine Ausnahme aus dem EU-Wettbewerbsrecht für in kollektive Verhandlungen tretende Solo-Selbstständige als der Interessenlage gerecht und sachlich geboten beurteilt. Allerdings darf die Initiative nicht in das nationale Gefüge der kollektiven Rechtsgestaltung eingreifen oder zu einer Verwässerung des Arbeitnehmer:innenbegriffs bzw einer Aushöhlung der Schutzniveaus für Arbeitnehmer:innen führen, sondern soll eine Maßnahme zur Intervention aufgrund einer auch durch die Europäische Kommission festgestellten Fehlentwicklung sein.

#### **Zu Art 4 – Vereinbarungen bei denen die EU-Kommission nicht tätig wird**

Art 4 sieht zwei Arten von Vereinbarungen vor, bei denen die EU-Kommission keine Verfahren einleiten wird:

a) Kollektive Vereinbarungen von Solo-Selbstständigen mit einem Gegenüber, welches eine gewisse ökonomische Stärke aufweist (über 2 Mio Euro Umsatz bzw mehr als 10 Beschäftigte): Wie bereits oben erwähnt, stellt das in Aussicht genommene Instrument gerade für diese Solo-Selbstständigen keine ausreichende Rechtssicherheit dar. Die Einschränkung des Anwendungsbereichs der Leitlinien ist abzulehnen, da sie der Interessenlage von wirtschaftlich abhängigen Selbstständigen, die ihr Grundrecht auf Kollektivverhandlungen in Anspruch nehmen wollen, nicht gerecht wird.

b) Tarifverträge, soweit entweder eine nationale Regelung besteht, welche den Betroffenen das Recht auf kollektive Verhandlungen gewährt oder eine nationale Ausnahmeregelung vom Kartellverbot besteht: Nach Ansicht der AK überträgt die EU-Kommission durch diese Bestimmung die Verantwortung dafür an den nationalen Gesetzgeber.

**Die AK sieht daher das dringende Erfordernis eine diesbezügliche Freistellung auch in das österreichische Kartellgesetz aufzunehmen.**



---

## Kontaktieren Sie uns!

---

### In Wien:

#### Frank Ey

T +43 (1) 501 65 12768  
[frank.ey@akwien.at](mailto:frank.ey@akwien.at)

### In Brüssel:

#### Alice Wagner

T +32 (2) 230 62 54  
[alice.wagner@akeuropa.eu](mailto:alice.wagner@akeuropa.eu)

### Bundesarbeitskammer Österreich

Prinz-Eugen-Straße 20-22  
1040 Wien, Österreich  
T +43 (0) 1 501 65-0

[www.arbeiterkammer.at](http://www.arbeiterkammer.at)

### AK EUROPA

Ständige Vertretung Österreichs bei der EU  
Avenue de Cortenbergh 30  
1040 Brüssel, Belgien  
T +32 (0) 2 230 62 54

[www.akeuropa.eu](http://www.akeuropa.eu)

---

## Über uns

---

Die Bundesarbeitskammer (BAK) ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,8 Millionen Arbeitnehmer:innen und Konsument:innen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler sowie auch auf der Brüsseler EU-Ebene. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft. Die AK ist im EU-Transparenzregister unter der Nummer 23869471911-54 registriert.

Die Aufgaben des 1991 eröffneten AK EUROPA Büros in Brüssel sind einerseits die Repräsentation der AK gegenüber europäischen Institutionen und Interessensorganisationen, das Monitoring von EU-Aktivitäten und die Wissensweitergabe von Brüssel nach Österreich, sowie gemeinsam mit den Länderkammern erarbeitete Expertise und Standpunkte der Arbeiterkammer in Brüssel zu lobbyieren.