

**Stellungnahme Kulturrat Österreich** im Rahmen der öffentlichen Konsultation der Europäischen Kommission zum:

**Entwurf einer MITTEILUNG DER KOMMISSION  
Leitlinien zur Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts auf Tarifverträge  
über die Arbeitsbedingungen von Solo-Selbständigen**

Kulturrat Österreich/ Austrian Cultural Council  
Transparenzregister Europa: 84382424691-65

Der Kulturrat Österreich als Zusammenschluss von Interessenvertretungen in Kunst, Kultur und freien Medien begrüßt die vorgeschlagenen Leitlinien zur Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts auf Tarifverträge über die Arbeitsbedingungen von Solo-Selbständigen, sieht jedoch an einigen Stellen noch Verbesserungsbedarf und erläutert wie folgt:

**(1) Problemaufriss Kunst/Kultur/freie Medien und das Wettbewerbsrecht**

Die Arbeitssituation im ganzen Feld ist sehr inhomogen und geprägt von kombinierten Tätigkeiten und niedrigen Einkommen. Konkrete Zahlen gibt es z. B. für Künstler\_innen in Österreich: Rund 37 % von ihnen leben von einem Gesamteinkommen (aus künstlerischen und nicht-künstlerischen Tätigkeiten) unter der Armutsgefährdungsschwelle, für rund 50 % liegt das jährliche Nettoeinkommen aus künstlerischer Tätigkeit unter 5.000,- Euro (vgl. Studie zur sozialen Lage der Künstler\_innen und Kulturvermittler\_innen in Österreich, Wien 2018 - <https://www.bmkoes.gv.at/Service/Publicationen/Kunst-und-Kultur/berichte-studien-kunst.html>). Am besten ist die Situation dort, wo Anstellungen mit Kollektivverträgen ein angemessenes Einkommen sichern. Deutlich schlechter sehen die Rahmenbedingungen für Selbstständige aus: Arbeitsrechtlich unterteilt in freie Dienstnehmer\_innen, Werkvertragnehmer\_innen, gewerbliche Selbstständige, Freiberufler\_innen, oft mehrere Varianten vereint in einer Person, sind sie formal Solo-Selbstständige. Durch das Fehlen von Mindesthonorarsätzen ist in diesem Bereich – von wenigen Ausnahmen abgesehen – keine Grenze nach unten gesetzt: Gratisarbeit, von Auftraggeber\_innen festgesetzte Fixhonorare oder vorgegebene, nicht verhandelbare Beteiligungssätze sind die Regel. Publikum, Werbung oder Aufmerksamkeit gelten oft als einzige Währung.

In Teilen des Sektors haben wir zudem die Situation, dass die Rollen von Arbeitgeber\_innen und Arbeitnehmer\_innen nicht mehr klar zu trennen sind: In Vereinen arbeiten gewählte Gremien oft mit einer unselbstständigen Person (oder auch einer Solo-Selbstständigen) zusammen an Finanzierung und Programmdurchführung. Hier ist oft nur mehr die formale Rollenteilung möglich, in der Praxis entscheiden unselbstständig wie

abhängig Selbstständige mit, wenn es um Vergütung, Arbeitsbedingungen oder ein (vorübergehendes) Arbeitsende geht. Eine Vereinbarung, die kollektiv zwischen bestimmten Kategorien von Solo-Selbstständigen einerseits und ihrer Gegenpartei oder ihren Gegenparteien andererseits ausgehandelt wird (Randzeile 14) ist hier mangels klar abgrenzbarer Verhandlungsteile nicht möglich.

Dazu kommt, dass die Vielfalt von Kunst und Kultur, auch die Medienvielfalt nicht rein ökonomisch herstellbar sind: Innovative Ansätze, offene Kulturarbeit, neue künstlerische Praxen, die freie Szene, der Erhalt der Freiheit der Kunst sind in der Regel nur möglich, wenn sie ökonomisch gestützt und abgesichert werden – in praktisch allen europäischen Staaten mittels Subventionen von der öffentlichen Hand. Die gesellschaftliche Funktion als Medium für Offenheit und Vielfalt, für die permanente Weiterentwicklung einer demokratischen Grundhaltung, für transnationalen Austausch ist ökonomisch nicht fassbar. Zudem haben viele Ausformungen zeitgenössischer Kunst einen vernachlässigbaren unmittelbaren wirtschaftlichen Effekt (aber immer wieder große Effekte im Hinblick auf Umwegrentabilität – der Städtetourismus z. B. ist ohne kulturelle Angebote kaum vorstellbar).

Neben den definierten Wettbewerbsausnahmen für Kunst, Kultur und freie Medien im Subventionsrecht sind solche Ausnahmen auch völlig zu Recht Teil internationaler Abkommen, direkt verankert etwa in der UNESCO-Konvention über den Schutz und die Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen, indirekt in zahlreichen Handelsabkommen. Allein daraus ist unseres Erachtens abzuleiten, dass auch im Wettbewerbsrecht eine Ausnahme für die im Feld der Kunst, Kultur und freien Medien tätigen Solo-Selbstständigen erlaubt werden muss: nicht nur hinsichtlich von Tarifverhandlungen zwischen Solo-Selbstständigen bestimmter Kategorien und ihren Gegenparteien, sondern auch hinsichtlich der Festlegung von Mindestbedingungen seitens der abhängigen Seite allein. Eine Umsetzung wäre schon deshalb problemlos vertretbar, weil der gesamtwirtschaftliche Anteil der Solo-Selbstständigen in Kunst, Kultur und freien Medien gering ist.

Die klassische Marktverzerrung durch Preisabsprachen unter Solo-Selbstständigen spielt im Bereich Kunst/Kultur/freie Medien zudem kaum eine Rolle – ein relevanter Marktwert speist sich aus anderen Quellen, der niedrigste Preis ist auch bei Werken der Kunst kein Kaufargument. Anders sieht die Situation bei Auftraggeber\_innen von Kunst und Kultur, bei Medienunternehmen, aber auch Produktionsfirmen aus: Einseitig festgesetzte Honorarkataloge sind keine Seltenheit, wobei die Honorarhöhe kaum je den Arbeitsaufwand honoriert, sondern schlicht aus den verfügbaren Budgets abgeleitet wird. Vielfach erschöpft sich eine „Bezahlung“ bereits in der Abgeltung der entstandenen Kosten (Material, Reise, Unterkunft). Dem gegenüber steht die Notwendigkeit für die in Kunst, Kultur oder Medien Tätigen, laufend Präsenz zu zeigen, sowie die Kleinteiligkeit der Strukturen in den Sparten: Wer einen Auftrag ablehnt, insbesondere wegen zu geringer Bezahlung, bekommt schlicht keinen weiteren im ganzen Feld.

Entsprechend ist hier auch die arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Situation anzuführen: An sich sollte – insbesondere bei öffentlichen Subventionen – eine korrekte und faire Vertragsgestaltung einschließlich einer sozialen Absicherung selbstverständlich sein. Ohne die Möglichkeit von Mindeststandards der Bezahlung ist dies oft nicht der Fall: Gearbeitet wird auf der Grundlage der geringsten Arbeitskosten, d. h. auch auf Grundlage der geringsten Kosten und damit geringsten Standards sozialer Absicherung.

## **(2) Keine Einschränkung auf bestimmte Kategorien von Solo-Selbstständigen**

Die vorgeschlagenen Leitlinien schränken den Bereich der Solo-Selbstständigen an drei Stellen deutlich ein, die unseres Erachtens zumindest für den Sektor Kunst, Kultur und freie Medien erweitert werden sollten:

# Randnummer 25: Die wirtschaftliche Abhängigkeit von Solo-Selbstständigen wird als eine Situation definiert, in der mindestens 50 % des gesamten jährlichen Arbeitseinkommens von einer einzigen Gegenpartei bezogen wird. Eine starre Grenze von 50 % im Jahr wird in bestimmten Situationen zu Problemen führen (beispielsweise die Gegenpartei löst den Vertrag zur Jahreshälfte, oder es ergibt sich in der zweiten Jahreshälfte ein ausnahmsweise hoch dotierter Vertrag zwischen dem betreffenden Solo-Selbstständigen und einem Dritten. Im Filmbereich wiederum ist es systemimmanent, mehrere Arbeitgeber\_innen bzw. Auftraggeber\_innen zu haben und an unterschiedlichen Filmprojekten mitzuarbeiten. Auch bildende Künstler\_innen wären quasi ausgeschlossen: Die Erwerbsrealität ist üblicherweise geprägt von einer breiten Vielfalt an Zusammenarbeit und Sichtbarkeit in unterschiedlichsten Kontexten, an unterschiedlichen Orten – und i.d.F. einer Vielfalt an Auftraggeber\_innen/Gegenparteien.)

Wir halten es für geboten, bereits im Abschnitt drei der vorgeschlagenen Leitlinien zusätzliche Verbandsregelungen auch bei der Gegenpartei zuzulassen (analog Randnummer 35), also eine Schranke für die wirtschaftliche Abhängigkeit zu definieren, die Vereinbarungen zwischen Vereinigungen von Solo-Selbstständigen, deren Mitglieder für mehrere Gegenparteien dieselben Leistungen erbringen, mit diesen Gegenparteien oder deren Dachverband vom Wettbewerbsrecht ausnimmt.

# Randnummer 35: Auch hier halten wir die Schranken für die Zulässigkeit von Vereinbarungen für den Sektor Kunst, Kultur und freie Medien als zu eng gesetzt: Hohe Mitarbeiter\_innenfluktuation und vor allem oftmalige Änderungen des Personalstands von Gegenparteien von Solo-Selbstständigen im Jahresverlauf (beispielsweise bei Festivals), ganz abgesehen von der in diesem Sektor kaum erreichten Umsatzgrenze von 2 Millionen, beschränken diese Regelung ohne Not auf ganz wenige Player. Zuzulassen wäre hier zumindest ein freiwilliges Commitment aller Auftraggeber\_innen, auch wenn die Grenzwerte nicht erreicht werden.

# Randnummer 19: Das Abstellen auf die eigene Arbeitskraft mag über alle Wirtschaftszweige hinweg ein schlüssiges Abgrenzungsmerkmal sein, in Kunst, Kultur und

freien Medien ist das immer dann problematisch, wenn keine Grenzen nach unten eingezogen werden können. Beispielweise ergeben sich Abgrenzungsprobleme bei einer Auftragskomposition oder einer literarischen Übersetzung: Das Ergebnis kann nur mit eigener Arbeitskraft erzeugt werden, das Ergebnis selbst ist aber ein Werk: Hier wird es notwendig sein, nicht nur auf die Urheber\_innenrechtsrichtlinie (Randnummer 37) abzustellen, sondern auch in Ländern, in denen diese Richtlinie nicht ausreichend implementiert wurde (z. B. Österreich) Möglichkeiten zumindest für Untergrenzen – auch einseitig seitens der Solo-Selbstständigen – zu ermöglichen.

### **(3) Mechanismen bei Verhandlungsangebot ohne Gegenpartei**

Tarifverhandlungen schränken nicht nur – wie an mehreren Stellen der Leitlinien richtig angemerkt – den Wettbewerb ein, sondern auch in aller Regel den Gewinn der Gegenparteien. Entsprechend liegt hier meist nicht nur eine ungleiche Verhandlungsposition vor, sondern auch ein ungleiches Interesse am Abschluss von Tarifverhandlungen. Dies zeigt sich nicht zuletzt bei Verhandlungen zu Vergütungsregeln entlang der in Randzeile 37 angesprochenen Urheber\_innenrechtsrichtlinie: Verbände der Gegenparteien geben ihren Vertretungsanspruch auf, bevor es zu einem Abschluss kommen kann, oder stellen sich gleich zu Beginn nicht zur Verfügung. Regelungen, die einen Verhandlungsabschluss beispielsweise auf dem Gerichtsweg erzwingen können, sind noch in keinem europäischen Staat implementiert.

Entsprechend schlagen wir als Mindestmaßnahme vor, in Randzeile 17 Vorbereitungshandlungen zu Verhandlungen jedenfalls der schwächeren Partei auch dann wettbewerbsrechtlich sanktionsfrei zu stellen, wenn die Gegenpartei(en) keine Absicht zu Verhandlungen erkennen lässt (lassen) – auch solche Vorbereitungshandlungen, die sich in konkreten Zahlen zu Arbeitsbedingungen gem. Randnummer 16 ausdrücken. Eine Möglichkeit wäre hier auch die Einführung einer Verhandlungsfrist: Wenn die Gegenpartei nicht binnen 2 Jahren Verhandlungen aufnimmt/zustimmt und diese ohne große Verzögerungen zu einem Abschluss bringt, erlangen die Vorschläge der schwächeren Partei wettbewerbsrechtlich sanktionsfrei Tarifvertragsstatus.

Problematisch bleiben in diesem Zusammenhang jene Tätigkeitsfelder, in denen aufgrund der fließenden Grenzen zwischen Auftraggeber\_innen und -nehmer\_innen keine Gegenpartei existiert, oder eine solche allenfalls nur auf formaler Ebene festgemacht werden kann. Ein Ausweg wäre das Zulassen von Tarifverhandlungen innerhalb von Vereinigungen, die sowohl Arbeitgeber\_innen als auch Arbeitnehmer\_innen zu ihren Mitgliedern zählen (beispielsweise Vereinigungen, deren Mitglieder sowohl Kulturvereine als auch einzelne Kulturarbeiter\_innen sind).

Entsprechend müsste der Absatz unter der Randnummer 18 dahingehend geändert werden, dass einseitige Vereinbarungen seitens der schwächeren Verhandlungspartei auch erfasst sind.

#### **(4) Weitere zu erfassende Ziele der Leitlinien**

Ziel der Leitlinien muss also auch der wettbewerbsrechtliche Schutz der Solo-Selbstständigen gegenüber ihren Auftraggeber\_innen sein. Entsprechend halten wir es für absolut notwendig, neben den Tarifverhandlungen zwischen Solo-Selbstständigen und Gegenparteien oder ihren Verbänden auch Folgendes dezidiert vom Wettbewerbsrecht auszunehmen:

# Gemeinsames Festsetzen von Mindesthonoraren (durch Vereinigungen von Solo-Selbstständigen)

In einem Arbeitsumfeld, in dem relevante Teile ein Arbeitseinkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle erzielen, die Einkommen in der Breite weit unter dem gesellschaftlichen Durchschnitt liegen, selbst Gratisarbeit sozial akzeptiert ist, ist das kollektive Festsetzen einer Honoraruntergrenze alternativlos. Im Zentrum steht hier nicht der Schutz des Wettbewerbs, sondern die ökonomische und soziale Absicherung der betroffenen Solo-Selbstständigen selbst. Mangels eines einheitlichen Gegenübers ist die Verantwortung für die Festlegung den Vereinigungen der Solo-Selbstständigen zu übertragen.

# Gemeinsames Erstellen von Honorarrichtlinien/ Honorarspiegel (durch Vereinigungen von Solo-Selbstständigen)

Da das Festlegen einer Mindestgrenze immer auch dazu führt, dass Honorare auf niedrigstem Niveau festgesetzt werden, höhere Honorare und damit der Weg von einem Mindesteinkommen hin zu fairer und angemessener Bezahlung zur Ausnahme zu werden drohen, ist neben oder auch statt einer Mindestschwelle die Zulassung gemeinsamer Richtlinien für Honorare geboten: unter Aufschlüsselung der Tätigkeiten, des Arbeitsaufwandes, mit Orientierung an Kollektivverträgen, vergleichbaren Einkommensgruppen, einem angemessenen Unternehmer\_innenlohn.