

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 08. April 2019,
um 15:00 Uhr zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine
Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige
- BT-Drucksache 19/8460

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung.....	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen.....	3
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik	4
GKV-Spitzenverband	10
Interessengemeinschaft der selbständigen DienstleisterInnen in der Veranstaltungswirtschaft e.V. .	12
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	15
Prof. Dr. Uwe Fachinger, Vechta	17
Gesamtmetall Gesamtverband der Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektro-Industrie e.V....	19
Deutscher Gewerkschaftsbund	21
Monika Queisser, Berlin	28
Veronika Mirschel, Berlin.....	39
Deutsche Rentenversicherung Bund	41

Mitteilung

Berlin, den 3. April 2019

Die 44. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt am Montag, dem 8. April 2019, 15:00 Uhr bis ca. 16:30 Uhr 10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Str. 1 MELH Sitzungssaal: MELH 3.101

Sekretariat
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 3 14 87
Fax: +49 30 - 227 3 04 87

Achtung!
Abweichender Sitzungsort!
Abweichende Sitzungszeit!

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einziger Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige

BT-Drucksache 19/8460

Federführend:

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Dr. Matthias Bartke, MdB
Vorsitzender

Liste der Sachverständigen

zur öffentlichen Anhörung am Montag, 08. April 2019, 15.00 – 16.30 Uhr

Deutscher Gewerkschaftsbund

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Gesamtmetall | Gesamtverband der Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektro-Industrie e.V.

GKV-Spitzenverband

Deutsche Rentenversicherung Bund

Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik

Interessengemeinschaft der selbständigen DienstleisterInnen in der Veranstaltungswirtschaft e.V.

Monika Queisser, Berlin

Prof. Dr. Gunnar Beck, London

Prof. Dr. Uwe Fachinger, Vechta

Veronika Mirschel, Berlin

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)294

03. April 2019

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 08. April 2019,
um 15:00 Uhr zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige - BT-Drucksache 19/8460

Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik

Da für die Anhörung kein Fragenkatalog ausgearbeitet worden ist und ich auch anderweitig keine Informationen über die Punkte von besonderem Interesse erhalten habe, kann ich Ihnen schon angesichts der sehr beschränkt zur Verfügung stehenden Zeit nur einige Anmerkungen senden – in der Hoffnung, dass sie dienlich sein mögen.

I. Zum Hintergrund der Empfehlung

1. EU-Ebene

Zu den Hintergründen der Empfehlung näher *Beker*, Die Europäische Säule sozialer Rechte, Zeitschrift für öffentliches Recht (ZöR) 73 (2018), S. 525 – 558. Daraus darf ich folgende Absätze zitieren, auch wenn sich das im dritten Absatz hervorgehobene Ziel der Kommission in dieser Form zwischenzeitlich erledigt hat (vgl. unten, II.2.b)bb)):

„Fassbarer sind die Anstrengungen, auch auf europäischer Ebene den sozialen Schutz für alle Erwerbstätigen sicherzustellen. Die ESSR enthält dafür ein eigenes Recht unter Nr. 12: „Unabhängig von Art und Dauer ihres Beschäftigungsverhältnisses haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und unter vergleichbaren Bedingungen Selbstständige Recht auf angemessenen Sozialschutz.“ Dass dieses Recht sehr offen formuliert ist, wurde bereits betont. Der Kommission geht es vor allem um einen Zugang zum sozialen Schutz¹ vor dem Hintergrund veränderter Formen der Erwerbstätigkeit, und so lautet auch ihre Initiative, in deren Rahmen sie die Sozialpartner konsultiert hat.² Sie will damit zugleich die Rechte aus Nr. 4 a)³ und Nr. 5⁴ der Säule umsetzen.⁵

¹ Dazu C(2017) 7773 fin., S. 6 „Der Sozialschutz dient dem Schutz der Menschen gegen die finanziellen Auswirkungen sozialer Risiken wie etwa Krankheit, Alter oder Arbeitsplatzverlust; zudem leistet er einen Beitrag zur Verhinderung und Bekämpfung von Armut. Der Sozialschutz kann die Form von Geldleistungen annehmen, die das Arbeitseinkommen ersetzen oder ergänzen (Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Renten, Leistungen bei Krankheit, Leistungen für Kinder) und/oder von Sachleistungen, bei denen die Betroffenen durch die Bereitstellung von Waren oder Dienstleistungen unterstützt werden (Gesundheitsversorgung, Kinderbetreuung, Aus- und Fortbildung oder Hilfen bei der Arbeitsuche).“

² Erste Phase der Konsultation, C(2017) 2510 fin. v. 26.4.2017; Zweite Phase der Konsultation, C(2017) 7773 fin. v. 20.11.2017.

³ „Jede Person hat Recht auf frühzeitige und bedarfsgerechte Unterstützung zur Verbesserung der Beschäftigungs- oder Selbstständigkeitsaussichten. Dazu gehört das Recht auf Unterstützung bei der Arbeitssuche, bei Fortbildung und Umschulung. Jede Person hat das Recht, Ansprüche auf sozialen Schutz und Fortbildung bei beruflichen Übergängen zu übertragen.“

⁴ „a) Ungeachtet der Art und Dauer des Beschäftigungsverhältnisses haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Recht auf faire und gleiche Behandlung im Hinblick auf Arbeitsbedingungen sowie den Zugang zu sozialem Schutz und Fortbildung. Der Übergang in eine unbefristete Beschäftigungsform wird gefördert. b) Im Einklang mit der Gesetzgebung und Kollektiv- bzw. Tarifverträgen wird die notwendige Flexibilität für Arbeitgeber gewährleistet, damit sie sich schnell an sich verändernde wirtschaftliche Rahmenbedingungen anpassen können. c) Innovative Arbeitsformen, die gute Arbeitsbedingungen sicherstellen, werden gefördert. Unternehmertum und Selbstständigkeit werden unterstützt. Die berufliche Mobilität wird erleichtert. d) Beschäftigungsverhältnisse, die zu prekären Arbeitsbedingungen führen, werden unterbunden, unter anderem durch das Verbot des Missbrauchs atypischer Verträge. Probezeiten sollten eine angemessene Dauer nicht überschreiten.“

⁵ C(2017) 2510 fin., S. 2 f.

Ganz zutreffend weist die Kommission auf die bestehenden Lücken und Schwierigkeiten eines umfassend angelegten sozialen Schutzes hin, nämlich (1) auf den in den Mitgliedstaaten unterschiedlich geregelten Zugang für Selbständige und Erwerbstätige in untypischen Beschäftigungsverhältnissen⁶ zu beitragsfinanzierten Leistungssystemen, (2) die voraussetzungsvolle Übertragbarkeit von in verschiedenen Sicherungssystemen erworbenen Positionen, die angesichts des zunehmenden Wechsels zwischen verschiedenen Formen der Erwerbstätigkeit sowie ebenfalls zunehmender Unterbrechungszeiten an Bedeutung gewinnt, sowie (3) auf einen Mangel an Transparenz.⁷ Der letztgenannte Punkt steht klar an Bedeutung hinter den beiden erstgenannten zurück, zu dem bleibt ein Problem unerwähnt, das für den sozialen Schutz gerade auch von selbständig Erwerbstätigen wichtig ist, nämlich die Festlegung und Einhaltung eines angemessenen Schutzniveaus. Zunächst ließ die Kommission offen, wie auf diese Schwierigkeiten reagiert werden soll. Als eine Option erwähnte sie den Erlass einer Richtlinie, die bezüglich der Arbeitnehmer auf den oben genannten Art. 153 Abs. 2 lit. b) i.V.m. Abs. 1 lit. c) AEUV⁸ und bezüglich der Selbständigen auf Art. 352 AEUV gestützt werden müsste;⁹ sie schloss aber aus, nationale Systeme zu harmonisieren oder deren Organisation zu verändern.¹⁰ Tatsächlich sind den EU-Zuständigkeiten in dieser Hinsicht durch die in Art. 153 Abs. 4 UAbs. 1 AEUV enthaltenen Vorbehalte, die auf den Schutz nationaler Grundprinzipien und der finanziellen Gleichgewichte nationaler Systeme zielen, enge Grenzen gesetzt.

Auch in der Sache würde eine Harmonisierung auf Schwierigkeiten stoßen. Die soziale Sicherung von Selbständigen und atypisch Beschäftigten in Europa zeichnet sich durch eine hohe Komplexität aus. Lücken des sozialen Schutzes sind je nach Land und Sicherungszweig unterschiedlich. Ebenso sind es die auf nationaler Ebene getroffenen Reformmaßnahmen, die zum Teil in einer genaueren Definition der

Abhängigkeit als Voraussetzung für einen Arbeitnehmerstatus bestehen, zum Teil in einer Definition von Gruppen „neuer Selbständigkeit“ oder von „abhängigen Selbständigen“, die einer bestehenden Kategorie von Erwerbstätigen zugeordnet oder als eigenständige neue dritte Kategorie behandelt werden.¹¹ Wohl auch deshalb hat sich die Kommission nun dazu entschlossen, lediglich eine Empfehlung vorzuschlagen.¹² Ziel ist es, den Zugang für Selbständige bezüglich der meisten Zweige der sozialen Sicherheit verpflichtend zu machen.¹³ Was das Leistungsniveau und die näher Ausgestaltung betrifft, sind sehr allgemeine Vorgaben geplant, insbesondere sollen Leistungen angemessen sein.¹⁴

Dieses Vorgehen ist deshalb grundsätzlich zu begrüßen, weil es vorrangig ist, in einem gemeinsamen Wirtschaftsraum wie dem Europäischen Binnenmarkt ein einheitliches Verständnis über die Notwendigkeit und das richtige Maß an sozialem Schutz zu fördern und vor allem Einigkeit darüber zu erzielen, welche Personen diesen Schutz benötigen und wie er finanziert werden kann. Das setzt erstens voraus, die verschiedenen Erwerbsformen vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen möglichst eindeutig arbeits- und sozialrechtlich zu erfassen. Dafür wird der von der Kommission verfolgte Ansatz, die Arbeitnehmereigenschaft in der schon erwähnten Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union festzuschreiben,¹⁵ wenig hilfreich sein. Denn die vorgeschlagene Formulierung geht über die immer noch abstrakten Kriterien der Rechtsprechung¹⁶ nicht hinaus.¹⁷ An Entscheidungen des EuGH, die unmittelbar neue Erwerbsformen betreffen, fehlt es bis heute. Erforderlich wären tiefergehende rechtsvergleichende Untersuchungen. Nur so ließe sich klären, ob und welche Unterschiede in der Beurteilung von Selbständigkeit und Unselbständigkeit tatsächlich in den Mitgliedstaaten bestehen und welche Gründe dafür ausschlaggebend sind. Auf dieser

⁶ Zu den damit erfassten Tätigkeitsformen SWD(2017) 381 fin., S. 7 ff.

⁷ C(2017) 7773 fin., S. 7 ff.

⁸ Wobei auch das Verhältnis zu Art. 153 Abs. 1 lit. k) AEUV, der eine nur zur Koordinierung ermächtigende Sonderbestimmung enthält, zu klären wäre.

⁹ C(2017) 7773 fin., S. 13.

¹⁰ C(2017) 7773 fin., S. 12.

¹¹ Vgl. zum Überblick nur European Commission, Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe, A study of national policies, 2017.

¹² COM(2018) 132 fin., S. 10: „Die Empfehlung ist eine Reaktion auf die Notwendigkeit eines Handelns auf EU-Ebene und berücksichtigt den gegenwärtig fehlenden politischen Konsens über die Richtung der Reformen.“ Begleitet wird der Vorschlag durch drei Arbeitsdokumente: ein „Impact Assessment“, SWD(2018) 70 fin., mit „Executive Summary“, SWD(2018) 71 fin., und einem „Synopsis Report“ über die „Stakeholder Consultation“, SWD(2018) 79 fin.

¹³ Nämlich für „Leistungen bei Krankheit und Gesundheitsleistungen, Leistungen bei Mutterschaft/Vaterschaft, Leistungen bei Alter und Invalidität sowie Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten“, COM(2018) 132 fin., S. 27. Anderes ist vorgesehen für Leistungen bei Arbeitslosigkeit, was darauf zu rückzuführen sein dürfte, dass insofern die in den Mitgliedstaaten verfolgten Lösungen sehr unterschiedlich sind.

¹⁴ Die Kommission fordert, dass „in ausreichendem Umfang und zeitnah Leistungen“ bereitgestellt werden sollten, um „den Lebensstandard aufrechtzuerhalten“, einen „angemessenen Einkommensersatz“ zu bieten und „dafür Sorge [zu] tragen, dass die betroffenen Mitglieder nicht in die Armut abgleiten“, COM(2018) 132 fin., S. 28.

¹⁵ Zu dieser Zielsetzung aber COM(2017) 797 fin., S. 13.

¹⁶ Vgl. nur EuGH v. 17.11.2016, Rs. C-216/15 (Ruhrlandklinik); v. 10.9.2015, Rs. C-47/14 (Spies von Büllsheim).

¹⁷ Die in COM(2017) 797 fin., S. 9, vorgeschlagene Begriffsbestimmung in Art. 2 lautet: „Für die Zwecke dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck a) ‚Arbeitnehmerin‘ oder ‚Arbeitnehmer‘ eine natürliche Person, die während einer bestimmten Zeit für eine andere Person nach deren Weisung Leistungen erbringt, für die sie als Gegenleistung eine Vergütung erhält“. Nähere Umschreibungen fehlen, womit selbst die für die Beurteilung durch die st. Rspr. herausgearbeiteten Ansätze nicht aufgenommen werden.

Basis wären Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Zweitens bedürfte es koordinierter Überlegungen, wer künftig welche Finanzierungslasten für beitragsbezogene Systeme übernehmen soll und kann. Denn die Digitalisierung, die wesentlich auch zur Veränderung von Erwerbsformen beiträgt, macht an Grenzen nicht Halt. Die Einführung von Sozialversicherungsabgaben neuer Form wird deshalb schnell ähnliche Probleme aufwerfen wie die dringend notwendige Abstimmung nationaler Steuerpolitiken innerhalb der EU.“

2. Deutsche Perspektive

Aus deutscher Sicht hat die Initiative der Kommission vor allem Bedeutung, soweit es um die soziale Sicherung von Selbständigen geht (vgl. unten, II.2.b)). Auch insofern darf ich auf eine Veröffentlichung hinweisen, in der vergleichend dazu und zu der Frage, wie das Sozialrecht auf neue Formen der Erwerbstätigkeit reagieren kann und soll, eingegangen wird: Becker, Die soziale Sicherung Selbständiger in Europa, Zeitschrift für Europäisches Sozial- und Arbeitsrecht (ZESAR) 2018, S. 307 – 318.

Es ist klar, dass eine Empfehlung keine rechtliche verbindliche Wirkung hat (Art. 288 Abs. 5 AEUV). Sie legt aber politische Ziele (im Sinne von Mindestvorschriften, vgl. Nr. 8) fest, kann bei der Auslegung von Unionsrecht herangezogen werden und nicht zuletzt im Rahmen des Europäischen Semesters sowie von Koordinierungs- und Förderungsinstrumenten Bedeutung erlangen. Es darf aber nicht übersehen werden, dass die Empfehlung immer nur Grundsätze als allgemeine Regeln („die Mitgliedstaaten sollen“) formuliert und schon deshalb Abweichungen möglich bleiben, jedenfalls sofern sie sich sachlich begründen lassen. Die Kommission hat denn den Wert der Empfehlung zum Zugang zum Sozialschutz einerseits darin gesehen, flexibel Impulse für Reformen unterstützen zu können und andererseits abgestimmte Bemühungen zu stärken.¹⁸

Hinweis: Im Folgenden wird der Vorschlag für eine Empfehlung nach „Nummern“ zitiert, womit die in Klammern gesetzte Bezeichnung der einzelnen Absätze gemeint ist.

II. Zum Inhalt

1. Anwendungsbereich und Dimensionen

a) *Gegenstand:* Die Empfehlung bezieht sich auf den sozialen Schutz i.e.S., d.h. eigentlich auf die soziale Sicherheit. Das ergibt sich aus Nr. 5. Insofern ist die von der Kommission gewählte Begrifflichkeit nicht falsch, aber auch nicht recht passend. Die weitergehende Forderung des EWS, auch eine Grundsicherung einzubeziehen,¹⁹ wurde nicht übernommen (Klarstellung in Nr. 6).

Hier wie auch bezogen auf die Organisation (nachfolgend b)) zeigt sich eine Schwäche der Empfehlung, nämlich dass sie – trotz aller einleitenden Worte der Kommission, die in ihrem Vorschlag viel von Reformen, Entwicklungen und Innovationen gesprochen hat – traditionellen Mustern verhaftet bleibt. So betreffen die einbezogenen Leistungen nur die traditionellen sozialen Risiken, ohne aber deren Weiterentwicklung (durch querliegenden Aufgaben oder neue Risiken wie Pflegebedürftigkeit)²⁰ aufzunehmen. Gerechtfertigt wird das mit der Ausrichtung an arbeitsmarktpolitischen Aspekten.²¹

b) *Organisatorisch:* Einbezogen sind freiwillige und tarifvertragliche Formen der Absicherung, nicht aber „private Versicherungsprodukte“ (Nr. 2). Der Begriff des „Sozialschutzsystems“ wird definiert in Nr. 9 c). Gefordert wird danach ein regulativer Rahmen mit Mindestinhalten und auf diese Weise ein bestimmtes, wenn auch nicht genau definiertes Maß an staatlicher Verantwortung.

Das alles ist leider zumindest im Deutschen sprachlich wenig gelungen, weil (wie schon der vorstehend angesprochene Gegenstand) unpräzise und zugleich eher umständlich gefasst. In der Sache entspricht die Empfehlung hier wohl den üblicherweise verfolgten Ansätzen für die Organisation sozialer Sicherheit, deren Grund- und Regelniveau in den Mitgliedstaaten zumeist durch öffentlich-rechtliche und tarifvertraglich ausgestaltete Systeme gewährleistet wird. Unklar bleibt dabei aber leider, inwieweit privat-rechtlich organisierte Sicherungssysteme einbezogen werden – obwohl die Kommission das Anliegen verfolgen wollte, Innovation zu fördern (vgl. oben, I.2.).

¹⁸ Zusammenfassend COM(2018) 132 fin., S. 10 f.: „Der wichtigste zusätzliche Nutzen einer Empfehlung besteht daher darin, einen Impuls zur Unterstützung und Ergänzung der nationalen Debatten und Reformen zu geben, die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen zu unterstützen und einen Konsens über die besten Reformoptionen zu finden, an dem sich auch die Position der EU und ihrer Mitgliedstaaten in allen einschlägigen internationalen Foren orientieren würde. Eine Empfehlung des Rates gestattet es der EU ferner, den Mitgliedstaaten Flexibilität bei der Art der Zielerreichung einzuräumen, je nach Ausgangspunkt sowie der nationalen Geschichte und den gewohnten Praktiken. Gleichzeitig hat eine eigenständige Empfehlung des Rates erheblichen Mehrwert gegenüber einer ausschließlichen Behandlung des Themas im Rahmen bestehender Verfahren wie des Europäischen Semesters oder durch die Methode der offenen Koordinierung im Bereich Soziales. Ein zielgerichteter Ansatz ist erforderlich, um dem Thema die nötige politische Sichtbarkeit zu verschaffen und für Sensibilisierung und Impulse zu sorgen. Ferner sind kohärente möglichst aufeinander abgestimmte Bemühungen aller Mitgliedstaaten erforderlich, damit Vorbehalte über mögliche Nachteile für diejenigen, die zuerst handeln, zerstreut werden.“

¹⁹ Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige“ (2018/C 440/22), ABl. C 440/137, Nr. 2.5.

²⁰ Dazu nur Becker/Pennings, General Introduction, in: Becker/Pennings/Dijkhoff (eds.), International Standard-Setting and Innovations in Social Security, 2013, S. 1, 8.

²¹ So Erwägungsgrund Nr. 8 der Empfehlung.

Der Ausschluss „privater Versicherungsprodukte“ ist möglicherweise nur aus dem Umstand zu erklären, dass für diese besondere Binnenmarktregelungen gelten. Klargestellt wird das leider nicht. Offensichtlich ist nur, dass es im Vorfeld an weiterführenden grundsätzlichen Diskussionen der organisatorischen Fragen fehlte. Die Kommission hatte sich mit diesen gar nicht näher befasst und insofern nur die Flexibilität der Mitgliedstaaten betont.²² Nicht erhellend ist auch Nr. 9 d) der Empfehlung, nach der zwar zu den Leistungen des sozialen Schutzes auch „Leistungen privater Einrichtungen“ zählen, aber wiederum nur, wenn diese „im Rahmen eines Sozialschutzsystems“ gewährt werden. Das alles führt zu dem Schluss, dass letztendlich eine gewisse rechtliche Verantwortung der Mitgliedstaaten zu fordern ist, die durch entsprechende Regulierungen zum Ausdruck zu bringen ist – also durch die Festlegung der Funktion, der Leistungen und der dafür geltenden Voraussetzungen. In diesem Rahmen sollten dann aber auch privatrechtlich durchgeführte Sicherungsformen ausreichend sein.

c) *Personell*: Die Empfehlung bezieht sich auf Arbeitnehmer und Selbständige einschließlich der Personen, die diesen Status nicht völlig aufgegeben haben (Nr. 4), etwa Arbeitslose oder wegen Krankheit vorübergehend nicht erwerbslose Personen. Beide Personengruppen müssen aber nicht gleich behandelt werden (Nr. 7). Das entspricht der bestehenden Rechtslage, weil in vielen Mitgliedstaaten zum Teil eigenständige Systeme, zum Teil zumindest Sondervorschriften für Selbständige vorgesehen sind.

d) *Dimensionen*: Gefordert wird ein Schutz in vierlei Hinsicht (Nr. 3):

- *formelle Absicherung*, womit nicht mehr gemeint ist, als die rechtliche Möglichkeit eines Zugangs (vgl. Nr. 9 e)); vgl. zu den darauf bezogenen Inhalten: Nr. 10;
- *tatsächliche Absicherung*, was im Unterschied zur formellen Absicherung die Möglichkeit meint, „Leistungsansprüche aufzubauen, und bei Eintreten des entsprechenden Risikos Leistungen in einer bestimmten Höhe in Anspruch nehmen zu können“ (Nr. 9 f)); vgl. zu den darauf bezogenen Inhalten: Nr. 11 und 12, wobei hervorzuheben ist, dass dazu auch grundsätzlich die Wahrung, Zusammenrechnung („Anhäufung“) und Übertragung zählen (dazu wiederum Nr. 9 g), h), i)).
- *Angemessenheit*; sie wird erst im Zusammenhang mit den darauf bezogenen Empfehlungen in den Nr. 13 – 16 näher definiert, und zwar folgendermaßen (Nr. 13): „Systeme sollten die

Aufrechterhaltung eines menschenwürdigen Lebensstandards ermöglichen, einen angemessenen Einkommensersatz bieten und stets dafür Sorge tragen, dass die betroffenen Mitglieder nicht in die Armut abgleiten“. Immerhin wird betont, dass zur Beurteilung das „Sozialschutzsystem des Mitgliedstaats als Ganzes berücksichtigt“ werden muss. Was „als Ganzes“ in diesem Zusammenhang heißt, ist fraglich: Da sich die Empfehlung auf die soziale Sicherheit beschränkt, soll Angemessenheit offensichtlich innerhalb der Systeme selbst und damit ohne Berücksichtigung von bedürftigkeitsabhängigen Sozialhilfeleistungen hergestellt werden. Dass sich das aber nicht auf jede einzelne Personen beziehen kann, ergibt sich aus Nr. 14, in der ausdrücklich ein Einkommensbezug („Beitragsfähigkeit“) für die Beitragsverpflichtung, und aus Nr. 16, in der eine Ausrichtung der Leistungen am „tatsächlichen Einkommen“ empfohlen wird. Dass der damit insgesamt (wohl aus Gründen der „Nachhaltigkeit“ bzw. „Tragfähigkeit“, vgl. Nr. 11) geforderte Beitragsbezug für Einkommensersatzleistungen dazu führen kann, dass einzelne Personengruppen (Teilzeit- und geringfügig Beschäftigte) möglicherweise nicht ausreichende Leistungen erhalten, ist bekannt. Das und auch die Anlage der Empfehlungen sprechen also dafür, dass die Angemessenheit der sozialen Sicherungssysteme vor allem grundsätzlich herzustellen ist.

- *Transparenz*, vgl. zu den damit gemeinten Anforderungen Nr. 9 j) und Nr. 17 und 18.

2. Bedeutung für Deutschland

a) Allgemein

Zunächst sei noch einmal betont, dass die Empfehlung *Spielräume* lässt, die schon angesichts der nicht immer gelungenen sprachlichen Fassung, vor allem aber auch zur Erreichung ihres Ziels genutzt werden müssen: Denn schließlich geht es darum, eine umfassende soziale Sicherheit auf verschiedenen, mit den jeweiligen nationalen Ansätzen zu vereinbarenden und insgesamt praktikablen Wegen zu erreichen.

Bezogen auf *Angemessenheit* dieser Sicherheit – bzw. mit den Worten der Empfehlung: dieses sozialen Schutzes – wurde bereits darauf hingewiesen (oben, II.1.d)), dass ein insgesamt ausreichendes Niveau zu gewährleisten ist (Nr. 13). Dabei darf das Zusammenspiel verschiedener Systeme nicht unberücksichtigt bleiben, und das sollte sowohl staatlich

²² Vgl. COM(2018) 132 fin., S. 9: „Die Mitgliedstaaten haben in zahlreichen Belangen weiterhin die Wahl, insbesondere bei Folgendem: i) dem Umfang des gewährten Schutzes, ii) dem Ausbau der Absicherung im Rahmen eines bestehenden Systems oder durch die Schaffung neuer Strukturen, iii) der Art der Finanzierung des Schutzes und iv) der Kombination der zu nutzenden Strukturen (öffentliche, berufsabhängig oder privat).“

geförderte private Vorsorge als auch die Existenz einer allgemeinen Sozialhilfe als Auffangnetz²³ einbeziehen.²⁴ Grundsätzliche Probleme im Zusammenhang mit der Ausgestaltung (Nr. 14 und 15) sind nicht erkennbar, wobei Nr. 16 (Sicherung von Selbstständigen) bis jetzt nur partiell einschlägig ist (dazu nachfolgend, b)bb)).

Auf die Empfehlungen zur *Transparenz* muss nicht gesondert eingegangen werden. Sie sind sicher wichtig, aber sehr allgemein gefasst, und ihre Einhaltung sollte keine besonderen Probleme aufwerfen.

Schließlich ergibt sich ein Mehraufwand in allen Mitgliedstaaten durch den *Informationsaustausch* und insbesondere die Empfehlung, einen „Plan mit Informationen über die entsprechenden auf nationaler Ebene zu ergreifenden Maßnahmen vorzulegen“ (Nr. 21).

b) Zugang zum sozialen Schutz

Konkreter und auch gewichtiger können die Anpassungen sein, die in Deutschland vorzunehmen wären, um einen ausreichenden *Zugang zum sozialen Schutz* sicherzustellen. Gemeint ist mit Zugang hier sowohl die formelle Absicherung (= Nr. 10) als auch die tatsächliche Absicherung (= Nr. 11 und 12).

aa) Hinsichtlich der *Absicherung von Arbeitnehmern* ergibt sich kein grundlegender Änderungsbedarf. Diskutieren könnte man etwa die Versicherungsfreiheit für geringfügig Beschäftigte.²⁵ Denn der soziale Schutz soll sich auf alle Arbeitnehmer unabhängig von ihrem Beschäftigungsverhältnis richten (Nr. 11 i.V.m. Nr. 9 a)). Allerdings können nicht nur verhältnismäßige statusbezogene Sonderregelungen aufrechterhalten (Nr. 12 b)), sondern auch andere Ausnahmen beibehalten werden, wenn sie sachlich zu rechtfertigen sind. Schließlich formuliert die Erklärung, wie bereits mehrfach betont, nur Grundsätze für den Regelfall.

bb) Hinsichtlich der *Absicherung von Selbstständigen* ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der jetzt vorliegende Vorschlag gegenüber der Initiative der Kommission²⁶ wesentlich abgeschwächt worden ist.

Während die Kommission eine verpflichtende Absicherung außer gegen Arbeitslosigkeit vorsehen wollte (vgl. dazu und dem Hintergrund oben, I.1.), ist nun durchgängig eine freiwillige Absicherung ausreichend. Dennoch haben einige osteuropäische Staaten in diesem Punkt Bedenken angemeldet und Erklärungen abgegeben, weil sie den Schutz gegen Arbeitsunfälle als Überformung der Arbeitgeberhaftung verstehen und deshalb eine Erstreckung auf Selbständige von ihnen als unvereinbar mit dem nationalen Versicherungsmodell angesehen wird (namentlich Bulgarien, Rumänien und die Slowakei).²⁷

Für die Situation in Deutschland ist nach Sicherungszweigen (Nr. 5) zu differenzieren, wobei die folgende Aufzählung von der in der Empfehlung enthaltenen Reihenfolge abweicht:

- für „Leistungen bei Krankheit und Gesundheitsleistungen“ bestehen keine offensichtlichen oder grundsätzlichen Probleme;²⁸
- für „Leistungen bei Alter und Hinterbliebenenleistungen“ dürfte die Möglichkeit der freiwilligen Versicherung in der GRV (§ 7 SGB VI) genügen. Allerdings ist mit ihr kein Invaliditätsschutz verbunden (wegen der Voraussetzung der Pflichtbeiträge in § 43 SGB VI). Im Koalitionsvertrag ist vorgesehen, den „sozialen Schutz von Selbstständigen zu verbessern“ und dafür „eine gründerfreundlich ausgestaltete Altersvorsorgepflicht“ einzuführen.²⁹ Bei der Ausgestaltung sollte ein ausreichender Invaliditätsschutz einbezogen werden. Ob die Option für einen privatrechtlich organisierten Schutz mit der Empfehlung übereinstimmen würde, bliebe (völlig unabhängig von ihrer sozialpolitischen Sinnhaftigkeit) zu fragen: Nach der hier vertretenen Ansicht könnte sie die organisatorischen Voraussetzungen erfüllen (vgl. oben, II.1.b)) und ginge als im Ergebnis verpflichtende Maßnahme über die Forderung nach einem freiwilligen Schutz hinaus.
- Inwieweit für den Schutz gegen Unfälle („Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten“) die bestehenden Regelungen zur frei-

²³ Dass die Existenz eines entsprechenden sozialen Netzes keineswegs in allen EU-Mitgliedstaaten als gegeben vorausgesetzt werden kann, ist mittlerweile wahrgenommen worden; vgl. zu den nun erstmals gestarteten Bemühungen, auch innerhalb EU-weit zu Verbesserungen zu kommen, Becker, ZÖR 73 (2018), S. 525, 548 ff.

²⁴ Andernfalls wären Mindestsicherungen innerhalb der jeweiligen Sozialversicherungssysteme vorzusehen. Dass man darüber streiten kann, zeigen unsere Debatten über eine – wie auch immer genannte – Form der Grundaltersrente; vgl. zu anderen europäischen Ländern nur Becker, Leistungen für langjährig Rentenversicherte in Südeuropa – Eine rechtsvergleichende Analyse, ZIAS 2012, S. 1 ff.

²⁵ Die ohnehin sozialpolitisch umstritten ist, vgl. die Beschlüsse des 68. DJT, 2010, S. 5; zur unionsrechtlichen Zulässigkeit EuGH v. 14.12.1995, C-317/93 (Nolte), Slg. 1995 I-4650, Rn. 29 ff. (zur RL 79/7).

²⁶ COM(2018) 132 fin., Nr. 9; zust. EWS, 2018/C 440/22, ABl. C 440/137, Nr. 4.4.

²⁷ Vgl. Nachweise unter der Zusammenfassung des bisherigen Verfahrens, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/HIS/?uri=CELEX:52018DC0132>

²⁸ Jedenfalls nach Änderung der beitragsrechtlichen Vorschriften auch im Hinblick auf Nr. 11, 14 und 15 der Empfehlung, vgl. GKV-VEG v. 11.12.2018 (BGBl. I, 2387) und Stellungnahme des GKV Spartenverbands v. 30.1.2019, abrufbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Stellungnahmen/sozialschutz-fuer-arbeitnehmer-selbststaendige-gkv.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

²⁹ So die Formulierung im Koalitionsvertrag 2018, VII.1. (abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>

willigen Unternehmerversicherung ausreichen,³⁰ wäre ebenso zu klären³¹ wie die – auch in einer Reihe von anderen europäischen Ländern akute³² – Frage nach den Sicherungsmöglichkeiten gegen wirtschaftlich bedingten Erwerbsausfall („Leistungen bei Arbeitslosigkeit“), einschließlich der Frage nach der Funktionalität der Versicherungspflicht auf Antrag im Rahmen des SGB III³³.

cc) Es ist wahrscheinlich, dass auch in Deutschland in einigen Zweigen die *Übergänge zwischen verschiedenen Sicherungssystemen* (vgl. Nr. 12) verbessernsbedürftig oder zumindest -fähig sind. Das gilt namentlich im Bereich der Alters- und Invaliditätssicherung, man denke nur an die Übergänge in und aus einer berufsständischen Versorgung³⁴ oder in und aus der Beamtenversorgung³⁵.

Entsprechende Verbesserungen sollten aber ohnehin gewünscht und auch ohne grundsätzliche Systemumstellungen zu bewältigen sein.

III. Zusammenfassung und Fazit

1. Das in der Empfehlung zum Ausdruck kommende sozialpolitische Anliegen ist grundsätzlich unterstützungswürdig. Dass sich ihm auch die EU annimmt,

ist funktional überzeugend und durch ihre vertraglichen Zielbestimmungen gedeckt. Die Empfehlung lässt bei richtigem Verständnis den Mitgliedstaaten ausreichend Spielräume der Umsetzung; sie muss als Zielbestimmung verstanden werden, deren Verwirklichung auf verschiedenen Wegen möglich ist.

2. Kritik verdient zwar zum Teil der Inhalt der Empfehlung. Die in ihr verwendeten Ansätze sind zu traditionell, ihre sprachliche Fassung ist stellenweise (jedenfalls auf in der deutschen Version) wenig gelungen. Neue soziale Risiken werden nicht einbezogen, alternative Organisationsformen des Schutzes nicht klar definiert. Auf der Kehrseite bedeutet das jedoch auch, dass der Erwerbsbezug des geforderten sozialen Schutzes betont und dessen Durchführung relativ offen gehalten wird, was beides zur Offenheit der politischen Vorgaben beiträgt.

3. Als Folge wird in Deutschland vor allem die Notwendigkeit sichtbar, den sozialen Schutz von Selbständigen auf- und auszubauen. Das ist allerdings angesichts der Veränderungen des Erwerbslebens keine Neuigkeit,³⁶ und es ist auch keineswegs von Nachteil, sich bei der Suche nach den richtigen Antworten auf gemeinsame gesellschaftliche Entwicklungen intensiver mit der Kommission und anderen Mitgliedstaaten auszutauschen.

³⁰ Auf der Grundlage von § 6 SGB VII und ihren Satzungen bieten die Berufsgenossenschaften entsprechende Versicherungen an; der Begriff des Unternehmers nach § 136 Abs. 3 Nr. 1 SGB VII dürfte an sich offen genug sein, um Selbständige in verschiedenen Erwerbsformen einzubeziehen.

³¹ Zu prüfen wäre das natürlich auch im Verhältnis zur Pflichtversicherung kraft Satzung nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 SGB VII.

³² Vgl. nur Becker, ZESAR 2018, S. 307, 312 f.

³³ § 28a SGB III; die Möglichkeit ist durch einen bestimmten Umfang der selbständigen Tätigkeit (mindestens 15 Stunden in der Woche, Abs. 1 S. 1 Nr. 2 und S. 2) sowie eine Vorbeschäftigung (näher Abs. 2 S. 1). Vgl. dazu zuletzt Oberfichtner, Unterschiedliche Leistungen trotz gleicher Beiträge, IAB Kurzbericht 1/2019 (<http://doku.iab.de/kurzber/2019/kb0119.pdf>); ferner IAB Forschungsbericht 15/2013: Selbständige Leistungsbezieher in der Arbeitslosenversicherung (<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2013/fb1513.pdf>).

³⁴ Dazu Ruland, Die Koordination der verschiedenen Alterssicherungssysteme in Deutschland, NZS 2015, S. 81 ff.

³⁵ Dazu EuGH v. 13.7.2016, C-187/15 (Pöpperl); vgl. auch Ruland, Nachversicherung - Der EuGH zwingt deutschen Gesetzgeber zum Handeln, ZESAR 2018, S. 53 ff. Bemerkenswert ist, dass der dbb in seiner Stellungnahme, in der auf verschiedene allgemeine Probleme vor allem arbeitsrechtlicher Natur eingegangen wird, hier offensichtlich keine Schwierigkeiten sieht, vgl. Stellungnahme des dbb beamtenbund und tarifunion zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales v. 29.1.2019, abrufbar unter: https://www.dbb.de/fileadmin/pdfs/2019/190130_zugang-sozial-schutz.pdf.

³⁶ Vgl. Becker, ZESAR 2018, S. 307, 308 f.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)295

03. April 2019

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 08. April 2019,
um 15:00 Uhr zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige -
BT-Drucksache 19/8460

GKV-Spitzenverband**A) Beabsichtigte Neuregelung**

Das Gesetz zum Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige soll die Bundesregierung ermächtigen, der Empfehlung des Rates zuzustimmen. Nach dem Integrationsverantwortungsgesetz darf der deutsche Vertreter im Rat dem Vorschlag nur auf Grundlage eines Gesetzes gemäß Artikel 23 Absatz 1 des Grundgesetzes zustimmen.

Ziel der Ratsempfehlung ist es, allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Selbstständigen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union Zugang zu einem angemessenen Sozialschutz zu gewähren. Dieser Zugang soll das Recht umfassen, sich Sozialschutzsystemen anzuschließen, unter anderem solchen für Leistungen bei Krankheit und Gesundheitsleistungen sowie für Leistungen bei Mutterschaft und gleichgestellten Leistungen bei Vaterschaft. Den Mitgliedstaaten wird empfohlen, die formelle Absicherung in diesen Sozialschutzsystemen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verpflichtend und für Selbstständige zumindest auf freiwilliger Basis zu gewährleisten und tatsächlich zu ermöglichen, Leistungsansprüche aufzubauen und im Fall des Eintritts eines bestimmten Risikos Leistungen in angemessener Höhe in Anspruch nehmen zu können. Ferner soll die Transparenz der Vorschriften und Ansprüche sichergestellt werden.

Um die Umsetzung der Empfehlung zu überprüfen, werden die Mitgliedstaaten im Ausschuss für Sozialschutz und die Europäische Kommission einen Rahmen erarbeiten und Indikatoren entwickeln. Die Europäische Kommission soll das wechselseitige Lernen und den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten und mit den Interessenträgern fördern.

Die Empfehlung ist rechtlich nicht bindend und lässt die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten zur Gestaltung ihrer Sozialschutzsysteme unberührt. Gleichzeitig dienen sie der Umsetzung des in der Europäischen Säule sozialer Rechte festgelegten Prinzip, wonach Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unabhängig von Art und Dauer ihres Beschäftigungsverhältnisses und unter vergleichbaren Bedingungen Selbstständige das Recht auf angemessenen Sozialschutz haben. Die Europäische Säule sozialer Rechte wurde am 17.11.2017 gemeinsam von der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat der EU proklamiert.

B) Stellungnahme

Der GKV-Spitzenverband teilt die Zielsetzung des Gesetzentwurfs, dem Vorschlag für die Empfehlung des Rates zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige in der Fassung vom 10.12.2018 zuzustimmen. Zur Umsetzung des entsprechenden Ziels aus der Europäischen Säule sozialer Rechte ist die Empfehlung sachgerecht. Der Zugang zum Sozialschutz ist sowohl für die wirtschaftliche und soziale Sicherheit der Arbeitskräfte als auch für einen funktionierenden Arbeitsmarkt und nachhaltige Sozialversicherungssysteme bedeutend. Die empfohlenen Maßnahmen zur Sicherstellung eines angemessenen Sozialschutzes für alle Erwerbstätigen und einer Übertragbarkeit erworbener Leistungsansprüche bei wechselnder Erwerbsform wird begrüßt. Ein hohes Sozialschutzniveau und der Abbau sozialer und gesundheitlicher Ungleichheiten in allen Mitgliedstaaten ist die Grundlage des langfristigen wirtschaftlichen und politischen Zusammenhalts der Europäischen Union und liegt in einem grenzenlosen Europa auch im Interesse der deutschen Versicherten und Beitragzahlenden.

Aus Sicht des GKV-Spitzenverbandes ergeben sich mit Blick auf die gesetzliche Krankenversicherung aus der Empfehlung keine substanzienlen Handlungsbedarfe. Mit der Versicherungspflicht und -berechtigung in der gesetzlichen Krankenversicherung, über die rund 90 Prozent der Bevölkerung in Deutschland gegen Krankheitsrisiken abgesichert sind, sowie der parallel bestehenden Pflicht zur privaten Versicherung, verbunden mit einem Kontrahierungzwang der privaten Versicherer, ist in Deutschland das Prinzip „Versicherungsschutz für alle“ weitestgehend verwirklicht.

Hinzu kommen zum einen gesetzliche Vorgaben für die private Krankenversicherung, etwa prämienbegrenzende Vorgaben für den Basistarif, und zum anderen Leistungsansprüche bedürftiger Menschen zur Übernahme von Krankenversicherungsbeiträgen durch die Träger der Sozialhilfe.

Der gesamte Regelungsrahmen stellt sicher, dass in Deutschland grundsätzlich jeder Mensch Zugang zu einer hochwertigen und zweckmäßigen gesundheitlichen Versorgung hat. Dies gilt auch für geringfügig Beschäftigte. Zwar entrichten geringfügig Beschäftigte keine eigenen Beiträge, aber auch für diese Gruppe besteht entweder ein gesetzlicher Versicherungsschutz (Versicherungspflicht und -berechtigung oder Familienversicherung) oder die Pflicht zur privaten Versicherung.

Zur solidarischen Beitragsfinanzierung in der gesetzlichen Krankenversicherung gehört, dass einzelne Mitgliedergruppen finanziell nicht überfordert werden. Dies gilt auch für die seit geraumer Zeit anwachsende Gruppe der hauptberuflich selbstständig

Erwerbstätigen, die zumeist selbst keine Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer beschäftigen („Solo-Selbstständige“) und vielfach beitragspflichtige Einnahmen deutlich unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze erzielen.

Um der veränderten Lebens- und Einkommenssituation von selbstständig Erwerbstätigen gerecht zu werden, hat der Gesetzgeber mit dem GKV-Versichertentlastungsgesetz die bis dato geltenden spezifischen Mindestbemessungsgrenzen für hauptberuflich selbstständig Erwerbstätige abgeschafft. Damit gilt für alle freiwillig Versicherten in der GKV eine einheitliche Mindestbemessungsgrenze; für Selbstständige mit geringem Arbeitseinkommen gehen damit erhebliche Beitragsentlastungen einher.

Sowohl freiwillig gesetzlich als auch privat versicherte Selbstständige können über die Frage der Absicherung ihres Einkommensausfallrisikos bei Krankheit selbst entscheiden. Tatsächlich verzichten zahlreiche Selbstständige aufgrund der damit verbundenen höheren Beitrags- oder Prämienbelastung auf einen entsprechenden Schutz.

Der Austausch bewährter Praktiken auf europäischer Ebene kann die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, das in der Europäischen Säule sozialer Rechte beschriebene Ziel eines angemessenen Sozialschutzes für alle Erwerbstätigen umzusetzen. Der GKV-Spitzenverband begrüßt die beabsichtigte Förderung des Austauschs bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten und mit den Interessenträgern.

C) Änderungsvorschlag

Keiner.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)296

03. April 2019

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 08. April 2019,
um 15:00 Uhr zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige - BT-Drucksache 19/8460

Interessengemeinschaft der selbständigen DienstleisterInnen in der Veranstaltungswirtschaft e.V.

Wir respektieren den breiten politischen Willen zur Einführung einer AV-Pflicht und wollen uns – trotz grundsätzlicher Bedenken vieler Mitglieder – konstruktiv an der Diskussion über eine sinnvolle Ausgestaltung beteiligen. Unser Maßstab ist dabei, ob die Maßnahmen tatsächlich geeignet sind, zu einer Verbesserung der Altersvorsorge beizutragen. Nach unserer Situationsanalyse formulieren wir im Folgenden Bedingungen für eine erfolgreiche Einführung. Nur wenn alle Bedingungen erfüllt sind, können wir die AV-Pflicht gegenüber unseren Mitgliedern vertreten und für deren Akzeptanz werben.

Die konkrete Ausgestaltung der AV-Pflicht darf dabei auf keinen Fall zu einer Rentenversicherungspflicht "durch die Hintertür" führen, indem Opt-out-Möglichkeiten unattraktiv ausgestaltet werden oder indem sie Selbstständige mit geringerem Einkommen verschlossen bleiben, weil diese nicht die nötigen Beiträge aufbringen können, um das Grundsicherungsniveau zu erreichen. Wer eine Rentenversicherungspflicht einführen möchte, muss dies offen kommunizieren und einen verbindlichen Fahrplan für alle bisher nicht rentenversicherungspflichtigen Erwerbstätigen vorlegen.

Situationsanalyse

Dass Selbstständige für ihr Alter angemessen vorsorgen, um davon in Würde leben können, ist ein zentrales Ziel für uns Berufs- und Selbstständigenverbände. Die große Mehrheit unserer Mitglieder tut dies – entgegen irreführender Behauptungen in Medien und Politik – in vorbildlicher Weise. Sie haben ihre Eigenverantwortung wahrgenommen und sind im Vertrauen auf bestehende Regelungen häufig langjährige finanzielle Verpflichtungen eingegangen (z.B. Immobilienkredite, private Rentenversiche-

rungsverträge). Durch die AV-Pflicht besteht nun paradoxerweise die Gefahr, dass sie diese Verpflichtungen nicht mehr erfüllen können, weil ihnen nachträglich eine andere Form der Vorsorge vorgeschrieben wird, was für sie zu hohen Verlusten und einer unter dem Strich deutlich schlechteren Altersvorsorge führen kann.

Zugleich gibt es auch Selbstständige, deren verfügbares Einkommen nicht ausreicht, eine Altersvorsorge aufzubauen. Gründe dafür sind häufig das Zeitbudget (Teilzeit-Selbstständige, die noch anderen wichtigen Aufgaben wie Erziehung oder Pflege nachgehen), persönliche Umstände (z.B. Alleinerziehende, Menschen ohne Berufsausbildung, mit mangelhaften Sprachkenntnissen, Erkrankungen) oder strukturelle Probleme, die dazu führen, dass auch gut qualifizierte Selbstständige schlecht bezahlt werden (häufig in Bereichen, in denen der Staat über die Bezahlung bestimmt z.B. der Weiterbildung und Erziehung sowie im Gesundheitsbereich).

Nicht die Selbstständigkeit, sondern ein geringes Zeitbudget, Vermittlungshemmnisse und Strukturprobleme sind hier die Ursache für ein niedriges Einkommen. Auch in einer Anstellung würde das entsprechende Einkommen nicht ausreichen, um eine Rente oberhalb des Grundsicherungsniveaus zu erzielen.

Werden Selbstständige durch Zweifel an ihrem Status gezwungen, bislang selbständige Projektarbeit in Form aneinander gereihter, kurzfristiger Beschäftigungsverhältnisse auszuführen, führt dieser Umstand ebenso zu einer mangelhaften Altersvorsorge.

Richtig ist allerdings auch, dass der Gesetzgeber Selbstständige mit geringem und mittlerem Einkom-

men durch höhere Mindestbeiträge und Bemessungsgrundlagen gegenüber Angestellten erheblich benachteiligt.

Die kürzlich durchgeführte Senkung der Mindestbeitragsgrenze in der GKV war ein wichtiger und richtiger Schritt, der wegweisend für andere Änderungen in der gesetzlichen Sozialversicherung sein muss.

Altersvorsorgepflicht nur für künftige Selbstständige

Die heute bereits Selbstständigen haben in aller Regel (vgl. z.B. DIW, Allensbach) bereits damit begonnen, ihre Altersvorsorge aufzubauen oder haben diese teilweise sogar schon abgeschlossen. Wie bereits erwähnt, sind sie dafür langfristige Verpflichtungen eingegangen. Durch die Einführung der AV-Pflicht könnten bestehende Altersvorsorgeaktivitäten (und auch eine bestehende private Krankenversicherung) nicht weitergeführt werden, da die dafür fest eingeplanten Mittel für die neue AV-Pflicht eingesetzt werden müssen.

Hier muss ein Bestandsschutz gelten und generell müssen Selbstständige ab einem bestimmten Alter nicht der Altersvorsorgepflicht unterliegen. Gleichzeitig muss jüngeren Selbstständigen die Möglichkeit gegeben werden durch Nachweis bestehender Altersvorsorge von der Altersvorsorgepflicht befreit zu werden.

Diese Einzelfallprüfungen müssten die bestehenden Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Selbstständigen bewerten und zwar nicht nur einmalig, sondern i.d.R. im Abstand von einem oder mehreren Jahren. Grundlage dieser Überprüfung könnten die Einkommenssteuererklärungen sein, die seitens der Finanzämter auf Weiterbestehen der Voraussetzungen für die Befreiung von der Altersvorsorgepflicht geprüft werden.

Übermäßige Belastung verhindern

Die Einführung einer AV-Pflicht darf nicht dazu führen, dass Selbstständige einer Grenzbelastung ihres Einkommens von über 50 Prozent ausgesetzt werden und Gründungen unattraktiv werden. Die Grundprinzipien der sozialen Marktwirtschaft müssen auch für Selbstständige gelten!

Um dies in Summe sicherzustellen, ist eine durchgängig einkommensabhängige Bemessung nach den im Folgenden beschriebenen Grundsätzen nötig:

- Selbstständige müssen den Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil zur Sozialversicherung alleine tragen. Eine Subventionierung der Arbeitgeberanteile analog zur Künstlersozialkasse auch bei anderen Selbstständigen halten wir weder für zielführend noch für finanziertbar. Vielmehr sollte der Gesetzgeber Schlechterbehandlungen bei Sozialversicherung abschaffen.
- Grundsätzlich darf zur Beitragsbemessung nur das Einkommen aus selbstständiger (d.h. freiberuflicher) und gewerblicher Tätigkeit herangezogen werden. Ebenso wie bei sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten dürfen Mieteinnahmen und Kapitaleinkünfte nicht verbeitragt werden. Da sie in der Regel Teil der Altersvorsorge sind, ist die aktuell bestehende

Verbeitragung nicht nur ungerecht, sondern auch kontraproduktiv.

- Während bei abhängig Beschäftigten auf den Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung keine Beiträge geleistet werden müssen, ist dies bei Selbstständigen der Fall. Das führt bei vergleichbarem Einkommen zu einer um den Faktor 1,2 höheren Beitragsbemessung. Beispiel: Bei einem Angestellten mit 3.000 Euro Arbeitnehmer-Brutto zahlen Arbeitgeber und -nehmer je ca. 20 Prozent SV-Beiträge, also je ca. 600 Euro. Um auf das gleiche Brutto wie ein solcher Angestellter zu kommen, muss ein Selbstständiger 3.600 Euro Gewinn erwirtschaften und darauf 40 Prozent Beitrag zahlen. Aufgrund der um den Faktor 1,2 höheren Bemessungsgrundlage muss er Beiträge von ca. 1.440 (statt 1.200) Euro abführen. Um einkommensgerechte Beiträge sicherzustellen, müssen entweder die Beitragssätze für Selbstständige oder aber die Bemessungsgröße um einen Faktor von ca. 1,2 gekürzt werden.
- Das Problem der Teilzeitfalle ist der Koalition für den Bereich der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sehr wohl bewusst. Hier plant sie, die bestehende Gleitzonenregelung noch deutlich auszuweiten. Die gleichen Regelungen müssen auch für Selbstständige gelten!
- Ebenso muss es Selbstständigen, die in eine Anstellung wechseln oder Teilzeit angestellt und Teilzeit selbstständig arbeiten, ermöglicht werden trotz Pflichtversicherung in der GRV weiterhin freiwillige Beiträge zahlen zu dürfen, um ihre Altersvorsorge zu verbessern.
- Zudem sollten in der Gründungsphase Erleichterungen möglich sein, indem bei der Beitragspflicht ein Aufschub gewährt wird. Diese sollten sich an bestehenden Regelungen orientieren, die etwa für arbeitnehmerähnliche Selbstständige eine Frist von drei Jahren vorsehen. Grundsätzlich sollten Möglichkeiten geschaffen werden, die Beitragszahlungen flexibel zu gestalten, sie also vor- oder nachzuholen und auf bei Selbstständigen typische Einkommensänderungen kurzfristig und ohne bürokratischen Aufwand reagieren zu können.

Diese Grundsätze müssen bei Einführung einer AV-Pflicht zugleich auch für die Kranken- und Pflegeversicherung eingeführt werden. Andernfalls ergeben sich nach unseren Modellrechnungen Grenzbelastungen für Selbstständige mit geringem und mittlerem Einkommen von 60 Prozent und mehr.

Keine überzogenen Anforderungen an Opt-out-Produkte

Die Altersvorsorgepflicht darf nicht durch die Hintertür zu einer Pflichtversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung führen. Entsprechend gilt es, die Anforderungen an die Produkte für das Opt-out realistisch zu gestalten und echte Alternativen zu ermöglichen.

Deshalb lehnen wir die Forderung ab, dass die Vorsorge zu einer Rente oberhalb des Grundsicherungsniveaus führen muss. Diese Garantie kann auch die gesetzliche Rentenversicherung nicht einhalten, da

sich die Höhe der Rente aus den vorausgegangenen Beitragszahlungen ergibt, die maßgeblich von der Einkommenshöhe abhängig sind. Die gleiche Logik muss auch für private Formen der Altersvorsorge gelten.

Die Forderung ist auch deshalb fehlgeleitet, weil die Einkommenssituation von Selbstständigen – ebenso wie die von Beschäftigten – im Haushaltkontext bewertet werden muss. Aus der geringen Rente eines Einzelnen kann nicht auf Altersarmut geschlossen werden, wenn eine entsprechende Absicherung durch den Partner vorliegt. Genauso wie die Entscheidung für eine Teilzeitbeschäftigung, ist auch die Entscheidung für eine Teilzeit-Selbstständigkeit zu akzeptieren und darf nicht durch überzogene Anforderungen an die Höhe der Altersvorsorge unmöglich gemacht werden.

Um ein Opt-out zu ermöglichen, müssen ausreichend attraktive AV-Produkte zur Auswahl stehen. Hierzu sollten zum einen bestehende Produkte wie die Rürup-Rente und die Riester-Förderung gezielt (bezüglich Kosteneffizienz, Transparenz, Anlagespektrum) weiterentwickelt bzw. im Falle von Riester für Selbstständige geöffnet werden. Wie die kritische öffentliche Diskussion über sie zeigt, wären diese Instrumente jedoch selbst dann als Opt-out für viele Betroffene nicht ausreichend attraktiv.

Unsere Mitglieder wünschen sich neben der Anlage in Immobilien vor allem die von Verbraucherschützern empfohlene Direktanlage in breit diversifizierte und kosteneffiziente Investmentfonds und ETFs. Deshalb fordern wir, dass insolvenz- und pfändungssichere Altersvorsorge-Investmentkonten als Opt-out anerkannt werden. Diese erfreuen sich z.B. in den USA großer Verbreitung und sind dort ein zentraler Pfeiler der Altersvorsorge. Um das Langlebigkeitsrisiko abzudecken, könnten die angesparten Beträge im Rentenalter dann abhängig von der Vermögenssituation ganz oder teilweise in eine private Rentenversicherung (Sofortrente) umgewandelt werden.

Eine Öffnung berufsständischer Versorgungswerke (gemeinsame Anlage mit bestehenden Werken, aber getrennte Risiken) und ein staatlich beaufsichtigter Vorsorgefonds nach schwedischem Vorbild (mit sehr niedrigerer Kostenbelastung) kommen ebenfalls als Lösungsansätze in Frage.

Rechtssichere und effiziente Verfahren gewährleisten

Zur Kontrolle der Altersvorsorgepflicht erhält die Rentenversicherung erstmals umfangreiche Daten über Millionen von Selbstständigen. Es wird ein Datenaustausch zwischen der Finanzverwaltung und der Deutschen Rentenversicherung nötig. Zum einen liegen der Finanzverwaltung die Daten zu Einkünften vor, zum anderen auch über Altersvorsorgeaufwendungen (wenn z.B. Steuervorteile oder Zulagen genutzt werden). Dieser Datenabgleich muss möglichst effizient und unbürokratisch erfolgen.

Dieser Umstand darf aber auf keinen Fall dazu führen, dass Selbstständige rückwirkend massenhaft auf eine abhängige Beschäftigung oder Rentenversicherungspflicht überprüft werden. Die entsprechenden Statusfeststellungsverfahren sind extrem bürokratisch, ihr Ergebnis ist – auch für Experten – nicht prognostizierbar. Sie enden für die Selbstständigen häufig mit dem Verlust ihrer Aufträge.

Vor Einführung der AV-Pflicht muss deshalb für alle Selbstständigen zwingend Rechtssicherheit geschaffen werden. Wir schlagen hierzu die Einführung von branchenspezifischen Positivkriterien oder von deutlich abstrakteren branchenübergreifenden Kriterien vor sowie den Verzicht auf nachträgliche, in die Vergangenheit wirkende Statusänderungen. Konkret bedeutet letzterer Punkt, dass bei Prüfung mit Feststellung einer SV-Pflicht die mögliche Konsequenz von Beitragszahlungen erst von Rechtskraft der Feststellung an gelten sollte. Eine entsprechende Vorschrift gab es bereits vor Einführung der obligatorischen Statusfeststellung (§ 7b SGB IV in der Fassung bis 2007).

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)299

04. April 2019

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 08. April 2019,
um 15:00 Uhr zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige -
BT-Drucksache 19/8460

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände**Zusammenfassung**

Die Beschäftigungs- und Sozialpolitik gehören nach Art. 151 und 153 AEUV zu den Angelegenheiten der Mitgliedstaaten und nicht zu den Kompetenzen der Europäischen Union (EU). Die Aufgabe der EU beschränkt sich lediglich darauf, die Mitgliedstaaten auf einigen Feldern der Beschäftigungs- und Sozialpolitik zu unterstützen und zu ergänzen.

Die EU-Mitgliedstaaten verfügen bereits über die weltweit am weitesten entwickelten Sozialsysteme. Die sozialen Mindeststandards sind in über 50 Richtlinien und 4 Verordnungen auf EU-Ebene verpflichtend festgelegt. Dieser bestehende europäische Sozialacquis ist sehr umfangreich und absolut ausreichend.

Die Ursache für die bestehenden Divergenzen in der EU ist nicht auf eine unzureichende Sozialpolitik bzw. mangelnde soziale Rechte zurückzuführen, sondern liegt insbesondere in der unzureichenden Implementierung nationaler Strukturreformen, durch die auf den nationalen Arbeitsmärkten vorhandene Schwächen hinreichend angegangen werden könnten. Die europäischen Volkswirtschaften können nur dann sozial leistungsfähig sein, wenn ihre Unternehmen im globalen Wettbewerb erfolgreich operieren und somit die Basis für Beschäftigung und Wohlstand legen können.

Die zahlreichen Initiativen der EU-Kommission in der letzten Zeit im Bereich der Sozialpolitik, von der Europäischen Säule Sozialer Rechte bis zur Ratsempfehlung zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige zeigen, dass dieser Grundsatz nicht ausreichend und entsprechend beachtet wird. Um das Vertrauen der Bürger in die europäischen Institutionen wieder zu stärken, müssen die Kompetenzen der Mitgliedstaaten und das in den

Europäischen Verträgen verankerte Subsidiaritätsprinzip sichergestellt und in der Praxis effektiv gelebt werden.

Es ist daher grundsätzlich zu begrüßen, dass die EU-Kommission letztendlich beschlossen hat, eine Empfehlung mit einem nicht rechtsverbindlichen Charakter zu verabschieden und die ursprüngliche Idee zur Initiierung einer Richtlinie aufgegeben hat. Allerdings darf die Empfehlung nicht als Tür für weitere Initiativen in diesem Bereich genutzt werden. Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für ihre Beschäftigungs- und Sozialpolitik muss respektiert werden und das Subsidiaritätsprinzip darf nicht unter dem Deckmantel von Ergänzungs- und Unterstützungsmaßnahmen seitens der EU ausgehöhlt werden. Die Vielfalt der sozialen Sicherungssysteme in der EU trägt den nationalen Besonderheiten Rechnung und dies muss weiterhin sichergestellt werden.

Bei einigen inhaltlichen Vorschlägen der Empfehlung besteht aber das Risiko, dass diese in die nationalen Sozialsysteme eingreifen und sind daher kritisch zu bewerten. Allein die Aufnahme einer Beschäftigung, unabhängig von deren Umfang, kann nicht eine vollumfassende Absicherung garantieren. So kann z. B. eine geringfügige Beschäftigung keinen vollumfassenden Krankenversicherungsanspruch auslösen, da dies die Gesamtheit der Beitragss Zahler zu stark belasten würde und die Tragfähigkeit des Systems bedrohen würde.

Die Schaffung eines Überwachungsrahmens für die Umsetzung der Empfehlung steht im Widerspruch mit dem nicht rechtsverbindlichen Charakter der Empfehlung und ist daher strikt abzulehnen.

Im Einzelnen

Vorrangige Kompetenz der Mitgliedstaaten in der Sozialpolitik respektieren

Der Empfehlungsvorschlag ist zu konkret und zu weitgehend gefasst, was nicht im Einklang mit dem nicht rechtsverbindlichen Charakter der Empfehlung steht. Dadurch besteht die Gefahr, dass die Empfehlung in die Regelungskompetenz der Mitgliedstaaten eingreift und das Subsidiaritätsprinzip aushöhlt.

So sollen die Mitgliedstaaten laut Empfehlungsvorschlag sicherstellen, dass Beitrags- und Anspruchsregelungen die Möglichkeit des Leistungsaufbaus und -bezugs aufgrund der Art des Beschäftigungsverhältnisses nicht beeinträchtigen dürfen. Die Entscheidung über die konkrete Ausgestaltung der Beitrags- und Anspruchsregelungen ist in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und muss weiterhin darin bleiben. Z. B. ist die formelle Absicherung für Selbstständige und Arbeitnehmer in den unterschiedlichen EU-Mitgliedstaaten historisch gewachsen und aus gutem Grund unterschiedlich gestaltet. So können unterschiedliche Formen der Beschäftigung aus sachlichen Gründen beim Zugang zum Sozialschutz differenziert behandelt werden.

Das Sicherungssystem für Selbstständige in der Arbeitslosenversicherung in Deutschland ist ausreichend. Die bestehenden Regelungen, nach denen Selbstständige, die vor Ausnahme ihrer selbstständigen Tätigkeit in einem Beschäftigungsverhältnis gestanden haben und eine Mindestvorversicherungszeit aufweisen, die Möglichkeit zur freiwilligen Versicherung in der Arbeitslosenversicherung haben (§ 28a SGB III), ist sachgerecht. Eine pauschale Öffnung des Zuganges zur Arbeitslosenversicherung für alle Selbstständigen sollte dringend weiter unterbleiben. Denn dies hätte zur Folge, dass die Beschäftigten und ihre Arbeitgeber für gescheiterte Geschäftsmodelle von ehemals Selbstständigen haften müssten.

Generell muss den Besonderheiten einer selbstständigen Tätigkeit Rechnung getragen werden. Selbstständige haben in der Existenzgründungsphase oftmals nur geringe und später häufig stark schwankende Einkommen. Die Ausgestaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen zur sozialen Absicherung darf Selbstständigkeit nicht erschweren oder behindern.

Auch inhaltlich enthält der Vorschlag einige problematische Empfehlungen. Deutschland verfügt über ein entwickeltes Sozialsicherungssystem, das einen hohen Sozialschutz sichert. Allerdings kann allein die Aufnahme einer Beschäftigung, unabhängig von deren Umfang, nicht eine vollumfassende Absicherung garantieren. So kann z. B. eine geringfügige Beschäftigung keinen vollumfassenden Krankenversicherungsanspruch auslösen, da dies die Gesamtheit der Beitragsträger zu stark belasten würde und die Tragfähigkeit des Systems bedrohen würde.

Zudem ist der Empfehlungsvorschlag nicht mit der derzeitigen Ausgestaltung der Altersvorsorgesysteme in Deutschland vereinbar. Die in der Empfehlung vorgesehene Sicherstellung und Übertragbarkeit von Ansprüchen zwischen verschiedenen Alterssicherungssystemen ist nicht realisierbar, da den Sicherungssystemen unterschiedliche Anlageformen zugrunde liegen (z. B. gesetzliche Rentenversicherung, berufsständische Versorgungswerke, private und betriebliche Altersvorsorge).

In ihrer Pauschalität schießt die Empfehlung daher über ihr Ziel hinaus, denn es gibt gute Gründe, wieso der soziale Schutz für manche Beschäftigungsverhältnisse unterschiedlich gestaltet werden sollte.

Der Überwachungsrahmen und das Berichtsverfahren zur Überprüfung der Umsetzung sind abzulehnen

Insgesamt darf das Recht der Mitgliedstaaten, ihre Systeme der sozialen Sicherheit selbst zu regeln, nicht durch die Europäische Union beeinträchtigt werden (Art. 153 Abs. 4 AEUV). Befugnisse der Mitgliedstaaten, ihre sozialen Sicherungssysteme auszustalten, dürfen daher entsprechend des Subsidiaritätsprinzips durch die Empfehlung nicht beeinträchtigt werden.

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung wird zwar auf den rechtlich nicht bindenden Charakter der Empfehlung hingewiesen, sowie darauf, dass diese keine neuen sozialpolitischen Kompetenzen der EU begründet. Allerdings sieht die Empfehlung die Schaffung eines Überwachungsrahmens für die Bewertung der Umsetzung der Empfehlung sowie für deren späteren Überprüfung vor (Nr. 20 der Empfehlung). Zudem soll ein Berichtsverfahren zur Überprüfung der Umsetzung eingerichtet werden. Die Kommission sollte die Fortschritte bei der Umsetzung überprüfen und dem Rat binnen drei Jahren nach der Veröffentlichung der Empfehlung Bericht erstatten. Auf der Grundlage des Berichts hält sich die EU-Kommission die Initiative offen, weitere Vorschläge vorzulegen (Nr. 21 der Empfehlung).

Die vorgesehenen Überwachungs- und Berichtsverfahren sind daher problematisch und widersprechen dem nicht rechtsverbindlichen Charakter der Empfehlung. Es steht gleichzeitig im Widerspruch mit dem Hinweis aus dem Gesetzentwurf, nach dem die Empfehlung keine neuen sozialpolitischen Kompetenzen der EU begründet.

Es muss daher sichergestellt werden, dass es sich hinsichtlich der Evaluierung der Umsetzung nur um einen freiwilligen Informationsaustausch und die Anwendung der bewährten Verfahren im Rahmen der Methode der offenen Koordinierung und des Europäischen Semesters handelt. Ein Überwachungsmechanismus ist dementsprechend strikt abzulehnen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)301

04. April 2019

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 08. April 2019,
um 15:00 Uhr zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige - BT-Drucksache 19/8460

Prof. Dr. Uwe Fachinger, Vechta

Ziel des Gesetzes ist es, den Empfehlungen des Rates zuzustimmen, wonach allen Arbeitnehmern und Selbständigen Zugang zu einem angemessenen Sozialschutz zu gewährleisten wäre. Dazu empfiehlt der Rat u. a.

- Mindeststandards für den Sozialschutz der Arbeitnehmer und Selbständigen einzuführen,
- die Absicherung solle
 - formell sein (formal coverage), d. h. Arbeitnehmer und Selbständigen sollen einen gesetzlichen Anspruch auf Leistungen haben,
 - effektiv sein (effective coverage), d. h. die Absicherung soll für den einzelnen finanziert sein und adäquate Leistungen gewähren, die innerhalb der einzelnen risikospezifischen bzw. funktionsspezifischen Absicherungen beispielsweise bei einem Wechsel des Beschäftigungsstatus übertragbar sein sollen, und
 - transparent sein,
- der Sozialschutz solle Leistungen bei Eintritt der folgenden sozialen Tatbestände bzw. für folgende Funktionen gewährleisten:
 - Arbeitslosigkeit,
 - Krankheit und Gesundheitsversorgung,
 - Mutterschaft,
 - Invalidität,
 - Alter,
 - Arbeitsunfall und Berufskrankheiten.

Allgemein können die Empfehlungen des Rates bezüglich des Zugangs zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige als positiv bewertet werden und als weiteren Ansatzpunkt dienen, das Sozialschutzsystem an die Veränderungen im Bereich der Erwerbstätigkeit anzupassen bzw. weiterzuentwickeln. Dies betrifft beispielsweise die Empfehlung der expliziten Einbindung von selbständig Erwerbstätigen in die landesspezifischen Sozialschutzsysteme zur Absicherung der aufgeführten sozialen Tatbestände und damit implizit der Übergang zu einer Erwerbstätigenabsicherung. Für Deutschland ist hier beispielsweise auf die intendierte Einführung einer Versicherungspflicht für selbständig Erwerbstätige in der gesetzlichen Rentenversicherung hinzuweisen.

Positiv hervorzuheben ist zudem die Empfehlung der Übertragbarkeit bzw. der Aufrechterhaltung von Anwartschaften in einem Absicherungssystem beim Wechsel zwischen abhängiger und selbständiger Erwerbstätigkeit. Hierdurch wird prinzipiell der Übergang von abhängiger zu selbständiger Beschäftigung und vice versa erleichtert, die Verzerrung des Arbeitsangebots reduziert und damit die Flexibilität bzw. Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit gestärkt. Darüber hinaus würde eine derartige Regelung dafür sorgen, daß das Problem der Versicherungslücken bei derzeit nicht sozialversicherungspflichtigen Selbständigen insbesondere in Altersvorsorgesystemen reduziert wird und damit präventiv dem Problem der materiellen Armut im Alter entgegengewirkt.

Allerdings ist auch festzuhalten, daß die Empfehlungen wenig konkret sind, in Deutschland zum gegenwärtigen Stand im Prinzip schon erfüllt werden und daher wenig Anlaß zum Handeln geben. Lediglich aus der Empfehlung zu mehr Transparenz ließe sich

gegebenenfalls ein Handlungsbedarf ableiten. Verwiesen sei hier nur auf die Formel zur Ermittlung des aktuellen Rentenwertes in der gesetzlichen Rentenversicherung, auf die Voraussetzungen zur Inanspruchnahme der unterschiedlichen Rentenarten oder auf die Interdependenzen der sozialen Sicherungssysteme und die dadurch bewirkte Intransparenz.

Weiterhin sei noch auf zwei Aspekte hingewiesen. So werden der Wandel der Arbeitsmärkte, der u. a. mit dem Begriff Plattformökonomie charakterisiert wird, und die damit einhergehenden Veränderungen nur ungenügend aufgegriffen. Auf die Konsequenzen, die sich daraus für die etablierten Sozialschutzsysteme insbesondere bezüglich deren Beitrags- bzw. Steuerfinanzierung ergeben könnten, wird in den Empfehlungen nur unzureichend eingegangen¹. So stellt die Unabhängigkeit der Erwerbstätigkeit von Ort und Zeit beispielsweise bei der Erfassung von Einkommen als Bemessungsgrundlage zur Beitrags- oder Steuererhebung, zur Leistungsbemessung in einkommensbezogenen Sozialschutzsystemen oder auch zur Umsetzung eines adäquaten Arbeitsschutzes zur Vermeidung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten erhebliche Probleme dar. Konkrete Empfehlungen, wie diese Problemfelder zu behandeln sind, werden allerdings nicht gegeben.

In diesem Zusammenhang ist auf die verwendete Dichotomie der Erwerbstätigen in Arbeitnehmer und Selbständige und deren Begriffsfasung hinzuweisen. Zum einen existiert für den Begriff der Selbständigkeit in der Literatur keine eindeutige Definition. Für Deutschland existiert weder im Sozialrecht, noch im Arbeits- oder Zivilrecht eine befriedigende Definition des Begriffes Selbständiger². In der Empfehlung wird somit von einem impliziten Verständnis von Selbständigkeit ausgegangen. Die Dichotomie ist zudem wenig geeignet, die Heterogenität der Erwerbstätigkeit aufgrund des erwerbsstrukturellen Wandels adäquat zu erfassen. So kann ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis zeitlich parallel bzw. synchron zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit ausgeübt werden³.

Prinzipiell wäre eine Fassung des Arbeitnehmer- bzw. Erwerbstätigenbegriffs wünschenswert, mit der die klassische Kategorisierung des Erwerbsstatus überwunden wird, ohne allerdings die etablierten Statistiken obsolet werden zu lassen. Der in den Empfehlungen verwendete Begriff der atypischen Beschäftigungsverhältnisse oder auch die Auflistung

prekärer Beschäftigungsformen wie „Arbeitnehmer in geringfügiger Teilzeitbeschäftigung, Saisonarbeiter, auf Abruf beschäftigte Arbeitnehmer, über Plattformen beschäftigte Arbeitnehmer sowie Leiharbeitnehmer und Praktikanten“ oder „Arbeit auf der Grundlage von Gutscheinen“ ist hier wenig geeignet. Vor dem Hintergrund des Fehlens statistischer Daten zum Sozialschutz wäre eine adäquate Fassung eines Arbeitnehmerbegriffs und dessen Operationalisierung zur statistischen Erfassung derartiger Beschäftigungsformen für Status quo Analysen und zur Ableitung geeigneter Maßnahmen für eine zielgerichtete Sozial- und Verteilungspolitik anzustreben. Die klassische Einteilung⁴ in Selbständige, unbezahlt mithelfende Familienangehörige, Beamte/Beamtinnen, Angestellte, Arbeiter/-innen und Auszubildende ist diesbezüglich nicht sinnvoll.

Literatur

Eichenhofer, Eberhard (2009): Ist die Abgrenzung des versicherten Personenkreises im deutschen Sozialversicherungsrecht zeitgemäß?, in: Deutsche Rentenversicherung 64, Heft 4, S. 293-308.

Fachinger, Uwe (2018): Erwerbshybridisierung: Sozialpolitische (Folge-) Probleme, in: Bührmann, Andrea Dorothea / Fachinger, Uwe / Welskop-Deffaa, Eva Maria (Hrsg.): Hybride Erwerbsformen. Digitalisierung, Diversität und sozialpolitische Gestaltungsoptionen. Wiesbaden: Springer VS, S. 77-106.

Kay, Rosemarie / Schneck, Stefan / Suprinović, Olga (2018): Erwerbshybridisierung – Verbreitung und Entwicklung in Deutschland, in: Bührmann, Andrea D. / Fachinger, Uwe / Welskop-Deffaa, Eva M. (Hrsg.): Hybride Erwerbsformen. Digitalisierung, Diversität und sozialpolitische Gestaltungsoptionen. Wiesbaden: Springer VS, S. 15-50.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2017): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung. Ergebnisse des Mikrozensus zum Arbeitsmarkt. 2016. Fachserie 1, 4.1. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Thiede, Reinhold (2018): Erwerbs- und Einkommenshybridisierung. Herausforderung für die Soziale Sicherung, in: Bührmann, Andrea Dorothea / Fachinger, Uwe / Welskop-Deffaa, Eva Maria (Hrsg.): Hybride Erwerbsformen. Digitalisierung, Diversität und sozialpolitische Gestaltungsoptionen. Berlin: Springer VS, S. 307-321.

¹ Siehe hierzu ausführlicher Thiede (2018) sowie Fachinger (2018).

² Siehe Eichenhofer (2009).

³ Siehe zum Umfang derartiger Beschäftigungsverhältnisse beispielsweise Kay et al. (2018).

⁴ Sie beispielsweise Statistisches Bundesamt (2017).

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)302

04. April 2019

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 08. April 2019,
um 15:00 Uhr zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige - BT-Drucksache 19/8460

Gesamtmetall | Gesamtverband der Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektro-Industrie e.V.

Wir beobachten in den letzten Jahren einen stark ausgeprägten Gestaltungsanspruch der Europäischen Kommission im Sozialbereich – sowohl quantitativ als auch qualitativ. Zum in den letzten 60 Jahren geschaffenen Aquis Communautaire von ca. 70 Richtlinien und Verordnungen im Bereich der EU-Sozialpolitik kamen allein in den letzten 5 Jahren 22 neue Legislativvorschläge hinzu.

Die vorliegende Empfehlung reiht sich in zahlreiche Initiativen der Kommission Juncker ein, die die EU-Kompetenzen im Sozialbereich sehr weit auslegen. Hervorzuheben ist hier insbesondere der Vorschlag der Kommission, in der Richtlinie für verlässliche und transparente Arbeitsbedingungen eine EU-weit einheitliche Definition des Arbeitnehmerbegriffs einzuführen. Diese Definition hätte erhebliche Auswirkungen für das nationale Arbeitsrecht in allen Mitgliedstaaten gehabt.

Die Ratsempfehlung zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige war als sozialversicherungsrechtliches Pendant zu diesem Richtlinienvorschlag angelegt. Auch hier wollte die Kommission den Mitgliedstaaten durch eine Definition des Arbeitnehmerbegriffs vorgeben, wer unter den Schutz welcher nationalen Sozialversicherungssysteme fallen soll. In beiden Initiativen wurde die Definition des Arbeitnehmers von den Mitgliedstaaten am Ende klar abgelehnt.

Doch auch in ihrer abgeschwächten, finalen Fassung stehen die Forderungen der Ratsempfehlung in erheblicher Diskrepanz zum deutschen Recht. So fordert beispielsweise § 10, dass die formelle Absicherung für alle unter § 5 genannten Zweige „für alle Arbeitnehmer verpflichtend gemacht wird, und zwar unabhängig von der Art des Beschäftigungsverhältnisses“. Die weitgehende Sozialversicherungsfreiheit

bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen („Minijobs“) nach deutschem Recht ist mit dieser Empfehlung zum Beispiel nicht vereinbar.

In dem Vorschlag für die Ratsempfehlung bezieht sich die Kommission in Erwägungsgrund 4 auf die Europäische Säule Sozialer Rechte und nutzt diese damit als Legitimationsgrundlage. Auch wenn die Europäische Säule Sozialer Rechte (ESSR) als „Interinstitutionelle Proklamation“ rechtlich unverbindlich ist, beziehen sich mittlerweile sämtliche neuen Gesetzgebungsinitiativen der Kommission im Sozialbereich auf die ESSR. Im März 2018, erst vier Monate nach der Proklamation der ESSR, legte die Kommission auch einen Umsetzungsbericht dazu vor, um die Mitgliedstaaten zur schnellen Umsetzung anzuhalten.

Auch das „social scoreboard“ für die Koordinierung der Sozial- und Wirtschaftspolitik der EU-Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters wurde mit Bezug auf die ESSR deutlich ausgeweitet. Alle Länderspezifischen Empfehlungen und -berichte der Kommission an die Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters beziehen sich mittlerweile stark auf die ESSR. Durch all diese Maßnahmen der Kommission erhält die an sich unverbindliche ESSR zunehmend einen rechtsähnlichen Charakter.

Ähnliches befürchten wir nun auch bei der Empfehlung des Rates zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige. Nach Art. 288 AEUV sind Empfehlungen des Rates nicht rechtsverbindlich. Die vorliegende Empfehlung fordert aber in ihrer finalen Fassung in § 20 bereits die Schaffung eines Überwachungsrahmens und von qualitativen Indikatoren, womit die Umsetzung der Empfehlung in den Mitgliedstaaten bewertet und überwacht werden soll.

Nach drei Jahren will die Kommission auch hier einen Umsetzungsbericht erstellen und – wenn sie die Umsetzung der Empfehlung als nicht ausreichend erachtet – weitere Maßnahmen vorlegen. Durch das Monitoring anhand der Indikatoren und dem Umsetzungsbericht bekommt auch diese Empfehlung – analog zur Europäischen Säule Sozialer Rechte – einen rechtsähnlichen Charakter, der über die Kompetenzen der EU in dem Bereich deutlich hinausgeht.

Dies ist insbesondere im Kontext der Ankündigung der Juncker-Kommission zu sehen, am 16.04.2019 noch eine letzte Initiative vorzulegen, die erhebliche Auswirkung auf die Kompetenzen der EU im Bereich der Sozialpolitik hätte: Die Kommission will das Einstimmigkeitsprinzip in Art. 153 AEUV, das

explizit für die Sozialversicherung, den Kündigungsschutz und die Tarifpolitik gilt, zugunsten des Prinzips der qualifizierten Mehrheit abschaffen. Die Kommission hätte es dann auch deutlich leichter, nach dem Umsetzungsbericht zu der vorliegenden Empfehlung in drei Jahren weitergehende Vorschläge vorzulegen.

Wir sehen die Annahme dieser Ratsempfehlung daher äußerst kritisch. Dieser müsste ein transparenter und ergebnisoffener Diskussionsprozess mit allen Mitgliedstaaten, den Sozialpartnern und der Öffentlichkeit vorausgehen, ob die EU-Kompetenzen im Sozialbereich weiter ausgeweitet werden sollten oder nicht.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)303

04. April 2019

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 08. April 2019,
um 15:00 Uhr zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige - BT-Drucksache 19/8460

Deutscher Gewerkschaftsbund**1. Hintergrund**

Unter der Bezeichnung *Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige (COM 2018)132* hat die EU-Kommission am 13.03.2018 als Bestandteil der Europäischen Säule Sozialer Rechte einen Vorschlag für eine Empfehlung an den Rat der Europäischen Union vorgelegt, die auf die Schaffung eines verbesserten Zugangs zu den Systemen der sozialen Sicherheit der jeweiligen Mitgliedstaaten für alle Beschäftigten und für Selbstständige abzielt. Dieser Vorschlag wird durch die Kommission als eine konkrete Ausformung der Europäischen Säule Sozialer Rechte (ESSR) vermittelt und soll die je nach EU-Mitgliedsstaat unterschiedlich ausgestaltete, häufig defizitäre Qualität der sozialen Absicherung gegenüber diesen Personengruppen verbessern.¹ Sie bezieht sich somit auf Prinzip 12 der ESSR und auf die dort benannte Notwendigkeit, dass „unabhängig von der Art und Dauer des Beschäftigungsverhältnisses, Beschäftigte sowie unter vergleichbaren Bedingungen Selbstständige das Recht auf adäquate Soziale Absicherung haben.“

Die Kommission schließt mit diesem Vorschlag ferner an die zugehörige erste und zweite Phase der von ihr eingeleiteten europäischen Sozialpartnerkonsultationen sowie an eine zeitgleich stattgefundene öffentliche Konsultationsphase an. Der DGB begrüßt grundsätzlich die stattgefundene ordnungsgemäße Einbeziehung der Sozialpartner im Vorfeld, da dies in der Vergangenheit vielfach nicht oder nur halbherzig verfolgt wurde und weiterhin keine politische Selbstverständlichkeit zu sein scheint. Um dem Vorhaben der Stärkung des sozialen Dialogs, das auch in Kapitel 2, Prinzip 8 der Europäischen

Säule Sozialer Rechte verankert ist, weiteren Nachdruck zu verleihen, wäre es jedoch wünschenswert, dass die Kommission auch die Ausgestaltung von Sozialpartnerkonsultation deutlich beteiligungsorientierter gestaltet. Eine Durchführung von Konsultationsprozessen während der Weihnachts- und Jahreswechselzeiten spricht nicht unbedingt für eine solche Orientierung.

Bis zur Veröffentlichung des Vorschlags für eine Empfehlung herrschten in der Öffentlichkeit Unklarheit über den tatsächlichen Umfang dieses Vorhabens. Dies beruhte weitgehend auf der Tatsache, dass die EU-Kommission damit Fragen nach einer für den Bereich der Sozialpolitik anwendbaren Rechtsgrundlage impliziert hat. Nach Art. 151 AEUV kann die Kommission zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und zur Erreichung eines angemessenen sozialen Schutzes die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auch in Form von Gesetzesakten unterstützen und ergänzen. Ergänzend hierzu stehen ihr eher indirekte Wege zur Einflussnahme auf die mitgliedsstaatliche Ausgestaltung der Sozialversicherungssysteme offen, wie beispielsweise die in der EU-Verordnung 883/2004 festgelegte Koordinierung der Sozialen Sicherungssysteme sowie die Möglichkeit des Einwirkens im Kontext der Methode der offenen Koordinierung. In diesem Sinne wurde von Seiten der Gewerkschaften und sozialpolitischen Stakeholdern an die EU-Kommission nach dem Scheitern der Sozialpartnerverhandlungen die Aufforderung gerichtet, selbst möglichst verbindlich tätig zu werden. Dies unterstreicht sowohl die Notwendigkeit einer erfolgreichen Umsetzung eines sol-

¹ In der EU sind geschätzte 40% der Beschäftigten entweder Selbstständig oder in atypischen Beschäftigungsverhältnissen tätig, wobei als vereinheitlichender Tatbestand gilt, dass deren soziale Absicherung oftmals deutlich schwächer als die eines Normalarbeitsverhältnisses im jeweiligen EU-Mitgliedsstaat ausgeprägt ist.

chen Vorhabens als auch die Kenntnis der mitgliedsstaatlich sehr unterschiedlich ausgeprägten Bereitschaft zu sozialpolitisch wirksamen Initiativen.

Die nun gewählte Form einer Empfehlung an den Rat der Europäischen Union und damit an die Mitgliedstaaten selbst ist demgegenüber ein rechtlich unverbindlicher Vorschlag (non-legislative proposal). Der EU-Kommission steht die Möglichkeit zum Erlass von Empfehlungen mit dem Ziel der Harmonisierung bestehender Vorschriften der EU-Mitgliedstaaten in verschiedenen Bereichen offen, wobei sie sich in diesem Fall auf Art. 292 AEUV in Verbindung mit Art. 352 AEUV, Art. 153(1)(c) AEUV und Art. 153(2) AEUV stützt. Die EU-Kommission sieht mit der Wahl dieser Rechtsgrundlage die Anforderungen einer Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und einer Beachtung der Proportionalität als erfüllt an, was wesentlichen Einfluss auf die Wahl dieses Instruments gehabt haben dürfte: Sie fasst die Beweggründe für die Entscheidung, das Vorhaben als Ratsempfehlung durchzuführen, wie folgt zusammen: „Die Empfehlung ist eine Reaktion auf die Notwendigkeit eines Handelns auf EU-Ebene und berücksichtigt den gegenwärtig fehlenden politischen Konsens über die Richtung der Reformen“² sowie „grundlegende Meinungsunterschiede über das geeignete Instrument sowie die Richtung der Reformen.“ Damit wird leider deutlich, dass die Wahl der politischen Instrumente durch die Kommission weiterhin einer Logik folgt, die einerseits auf sozialpolitische Handlungsbedarfe vorwiegend mit rechtlich unverbindlichen Initiativen reagiert, während zugleich jedoch zahlreiche Legislativvorschläge in weiteren Politikfeldern wie bspw. der Liberalisierung des Binnenmarktes vorgebracht werden.³

2. Inhalte der Ratsempfehlung

Der Vorschlag der EU-Kommission folgt einem doppelten Ziel: Einerseits soll die Bereitstellung eines Zugangs zu adäquater sozialer Absicherung für alle abhängig Beschäftigten, Selbstständigen, Personen in einem Übergangszustand zwischen diesen beiden Arbeitsformen sowie für jene Personen, deren Tätigkeit durch das Auftreten von Risiken, die durch die Ratsempfehlung künftig abgesichert werden sollen, unterbrochen wurde. (Punkt 1, Punkt 4) Darüber hinaus soll ein formaler, effektiver, angemessener, übertragbarer und transparenter Zugang zu Bestandteilen der sozialen Absicherung für diese Zielgruppen durch die Etablierung von Mindeststandards der sozialen Absicherung flankiert werden. (Punkt 2) Diese können sowohl auf öffentlicher, betrieblicher oder privater Grundlage fußen und können eine Beitragsgrundlage in Übereinstimmung mit den mitgliedsstaatlichen Prinzipien der jeweiligen Sozialversicherungssysteme beinhalten.

Als mögliche Bestandteile der sozialen Absicherung, zu denen in diesem Kontext durch die Mitgliedstaaten ein Zugang zur Verfügung gestellt werden soll, führt die Kommission auf: Arbeitslosenbezüge,

Krankengeldbezüge, Mutterschaftsgeld und gleichwerte Elterngeldbezüge, Altersbezüge, Invaliditätsbezüge, Bezüge im Zusammenhang mit Arbeitsunfähigkeit sowie Bezüge im Zusammenhang mit Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten (Punkt 5), soweit dies von den Mitgliedstaaten vorgesehen ist. Ergänzt wird dies durch den Hinweis, dass die Prinzipien der Zugänglichkeit, Übertragbarkeit, Angemessenheit und Transparenz für alle Beschäftigten und Selbstständigen gelten sollen, wobei vorab unscharf eingeräumt wird, dass „unterschiedliche Regeln für Beschäftigte und Selbstständige zur Anwendung kommen können.“ (Punkt 6)

Im sich daran anschließenden Punkt 7 des Vorschlags bemüht die Kommission einen umfassenden Erklärungsansatz, der unter anderem Definitionen der Begriffe „worker“, „employment relationship“, „type of employment relationship“ sowie einer Reihe von auf den Zugang zu und den Bezug von Bestandteilen der sozialen Absicherung gerichteten Begrifflichkeiten vornimmt. Die Kommission orientiert sich damit offenbar an derselben Vorgehensweise, die sie bereits im Rahmen ihres ebenfalls im Kontext der Europäischen Säule Sozialer Rechte veröffentlichten Richtlinievorschlags zu transparenten und verlässlichen Arbeitsbedingungen⁴ getätigkt hat und die dort einen Definitionsversuch des Arbeitnehmerbegriffs auf Basis der Kriterien, die der EuGH für das Freizügigkeitsrecht und für Fragen der Entgeltgleichheit zwischen den Geschlechtern verwendet, unternimmt.

Der formelle Geltungsbereich der Bestandteile der sozialen Absicherung wird unter Punkt 8 als eine Ausweitung des Zugangs auf einer verpflichtenden Grundlage (mandatory basis) für alle Beschäftigten unabhängig von ihrem Beschäftigungsverhältnis definiert. Für Selbstständige wird dies unter Punkt 9 insofern differenziert empfohlen, als dass sich Selbstständige optional gegen Arbeitslosigkeit versichern können sollen, während für sie eine Absicherungspflicht analog zum formellen Geltungsbereich für Beschäftigte für alle übrigen Bestandteile der sozialen Absicherung gelten soll.

Zur Frage der Wirksamkeit und Übertragbarkeit wird im Anschluss unter Punkt 10 empfohlen, dass die Mitgliedstaaten eine effektive Absicherung der genannten Arbeitsformen sicherstellen sollen, während zugleich die nachhaltige Funktionsfähigkeit der jeweiligen Sozialversicherungssysteme durch den Einbau von Sicherungsmaßnahmen („safeguards“) zum Zwecke des Verhinderns von Missbrauchsmöglichkeiten gewährleistet werden soll. Zu diesem Zwecke soll einerseits sichergestellt werden, dass mitgliedsstaatliche Bestimmungen über Beitragszeiten, Beitragsbemessungsgrenzen, Leistungsgrößen oder ähnlichem nicht die generelle Möglichkeit des Zugangs zu bzw. der Inanspruchnahme von Leistungen einschränken sollen. Ebenfalls wird empfohlen, dass unterschiedliche Bestimmungen über die Anwendung der Bestandteile der sozialen Absicherung

² Siehe: COM(2018)132, „Proposal for a Council Recommendation on access to social protection for workers and the self employed“, S.8

³ Siehe: A. Schellinger: „Wie sozial ist die EU? Eine Perspektive für die soziale Dimension“, Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung, April 2015, S. 5.

⁴ Vgl.: COM(2017)797: Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union vom 21.12.2017

je nach Arbeitsmarktstatus oder Art des Beschäftigungsverhältnisses angemessen sein sollen und die spezifische Situation der Begünstigten widerspiegeln müssen.

Nach Punkt 11 soll in Übereinstimmung mit den jeweiligen mitgliedsstaatlichen Vorgehensweisen des Sozialen Dialogs sichergestellt werden, dass alle Ansprüche unabhängig vom Beschäftigungsverhältnis, das als Grundlage ihrer Erlangung diente, zusammengezählt werden, erhalten bleiben und übertragbar sind auf alle folgenden Beschäftigungsverhältnisse und Arbeitsformen. Zu diesem Zweck sollen sowohl alle Beiträge und Ansprüche im Rahmen einer personenbezogenen Laufbahn oder eines festgelegten Referenzzeitraumes aggregiert werden können als auch die Transferierbarkeit von Ansprüchen aus öffentlichen, betrieblichen oder privaten Grundlagen von Bestandteilen der sozialen Absicherung innerhalb eines bestimmten Bereichs der Sozialversicherung

Der Begriff der Angemessenheit (“*adequacy*“) wird im Vorschlag unter Punkt 12 insofern festgelegt, als dass die Mitgliedstaaten sicherstellen sollen, dass die zur Anwendung kommenden Bestandteile der sozialen Absicherung ihren Mitgliedern ein angemessenes Niveau im Sinne einer ausreichenden und rechtzeitigen Absicherung zur Verfügung zu stellen, damit es diesen ermöglicht wird, ihren bisherigen Lebensstandard aufrecht zu erhalten, angemessenen Einkommensersatz zu beziehen und vor allem zu verhindern, dass sie von Armut oder Armutgefährdung betroffen werden. Die hierfür zu erbringenden Beiträge sollen der Beitragskapazität der Beschäftigten und Selbstständigen entsprechen, wobei insbesondere niedrige Einkommensgruppen von niedrigen Beiträgen oder Beitragsbefreiungen profitieren sollen. (Punkt 13, 14). Zur Ermittlung einer objektiven und transparenten Einkommensgrundlage zur Berechnung der Beiträge sollen auch Einkommenschwankungen und tatsächliche Einkünfte berücksichtigt werden. (Punkt 15)

Mit dem Kriterium der Transparenz will die Kommission unter Punkt 16 sicherstellen, dass Beschäftigte und Selbstständige einen regelmäßigen, vergleichbaren, nutzerfreundlichen, kostenfreien und leicht verständlichen Zugang zu den Informationen über die Ihnen entstandenen Leistungsansprüche erhalten. Unter Punkt 17 wird zudem die Vereinfachung von Verwaltungsvorschriften mit Bezug zu Bestandteile der sozialen Absicherung mit besonderem Augenmerk auf kleinste, kleine und mittlere Unternehmen angeregt.

Zur Umsetzung der Empfehlung schlägt die Kommission unter Punkt 18 schließlich vor, dass 18 Monate nach dem Beschluss der Empfehlung die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten zu-

nächst länderspezifische Statistiken und Datenerhebungen zu den unterschiedlichen Bestandteile der sozialen Absicherung je nach Arbeitsform und Beschäftigungsverhältnis veröffentlichen sollen. Zusammen mit dem Social Protection Committee will die Kommission begleitend hierzu ein benchmarking framework innerhalb von 12 Monaten nach Beschluss der Empfehlung entwickeln, welches gemeinsame quantitative und qualitative Indikatoren zur Evaluation der Umsetzung dieser Empfehlung einführen soll. Die Umsetzung der Prinzipien der Empfehlung soll durch die Mitgliedstaaten so bald wie möglich erfolgen, weshalb diese nationalen Aktionspläne zur Erreichung der korrespondierenden Ziele innerhalb von 12 Monaten nach dem Beschluss der Empfehlung vorlegen sollen. Die Umsetzung dieser Aktionspläne soll nach dem Willen der Kommission im Kontext der multilateralen Prüfinstrumente des Europäischen Semesters und der Offenen Methode der Koordinierung für Soziale Inklusion und Sozialen Schutz erfolgen. (Punkt 20). Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlung mit besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen auf kleine und mittlere Unternehmen sollen in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und nach Konsultation der betroffenen Stakeholder evaluiert werden und dem Rat der EU innerhalb von drei Jahren nach Beschluss der Empfehlung vorgelegt werden. Auf Basis dieser Berichterstattung soll die Kommission die Möglichkeit erhalten, weitere Vorschläge zu veröffentlichen.

3. Bewertung der Ratsempfehlung

Aus Sicht des DGB ist das gewählte Doppelziel der Kommission für die Veröffentlichung dieses Vorschlags für eine Empfehlung grundlegend richtig gewählt und klar zu begrüßen. Die Ausweitung des Zugangs zu Bestandteilen der sozialen Absicherung in den Mitgliedstaaten der EU sowie das Ziel der Einführung von Mindeststandards zur sozialen Absicherung für alle Beschäftigten und Selbstständigen setzen an einer Stelle an, die aktuell von der Schwäche des sozialpolitischen status quo der EU geprägt ist. Massenhaft vorhandene, prekäre Beschäftigungsverhältnisse mit niedrigem Einkommen und ohne soziale Absicherung⁵ sowie seit langem bekannte Defizite bei der sozialen Absicherung „klassischer“ Normalbeschäftigte und Selbstständiger durch die mitgliedsstaatlichen Sicherungssysteme prägen die Erfahrungen vieler EU-Bürgerinnen und Bürger insbesondere während des zurückliegenden Krisenjahrzehnts.⁶ Zudem ist es bei der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen bisher zu einfach, den Sozialversicherungsschutz von entsandten Beschäftigten und Selbstständigen zu umgehen. Hier sieht der DGB einen eindeutigen Handlungsauftrag an die europäischen Institutionen, den Betrug bei der Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen und bei den A1-Bescheinigungen

⁵ Vgl. u.a. Studie im Auftrag des Petitionskomitees des Europäischen Parlaments „Temporary contracts, precarious employment, employees' fundamental rights and EU employment law“, November 2017. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596823/IPOL_STU\(2017\)596823_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596823/IPOL_STU(2017)596823_EN.pdf)

⁶ Vgl. u.a Studie im Auftrag der EU-Kommission „Social protection budgets in the crisis in the EU“, 2013. https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKFwjhcDI3_PbAhWIEVAKHUkpDS-wQFgg-MAI&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FBlobServlet%3FdocId%3D10224%26lan-gId%3Den&usg=AOvVaw1259VjzhJ_0_7YvZlB1xsC

durch gesetzliche Neuregelungen wirksam zu verhindern, um die soziale Absicherung der Beschäftigten und Selbstständigen zu verbessern.

Aufgrund dessen sowie wegen bestehender Defizite im effektiven Absicherungsniveau und der uneinheitlichen Zugänglichkeit der Sicherungssysteme⁷ ist insgesamt ein großer Bedarf an einer Stärkung der sozialen Absicherungskapazitäten in der EU zu konstatieren. Mitgliedsstaatliche Entscheidungen beim Umbau bestehender Sozialversicherungssysteme haben für viele Beschäftigte und Selbstständige in der EU in den vergangenen Jahren nicht nur die Frage nach einer verlässlichen sozialen Absicherung oder einem geregelten Zugang zu diesen Systemen in den Vordergrund gerückt, sondern auch den grundlegenden Willen von Regierungen, den sozialpolitischen Absicherungsauftrag gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern wahrzunehmen, in Frage gestellt.⁸ Unter diesen Vorzeichen ist eine sozialpolitische Initiative der Kommission dringend geboten, und die Europäische Säule Sozialer Rechte als Zusammenfassung von 20 Grundprinzipien, die in allen EU-Mitgliedstaaten als eine Art gemeinsames Fundament der sozialpolitischen Verfasstheit dienen sollen, bietet hierfür auch einen umfassenden Ansatz.

Der zentrale Kritikpunkt liegt aus Sicht des DGB weniger in der inhaltlichen Ausgestaltung der Kommissionsinitiative, sondern an der hier letztlich gewählten Form: Eine Ratsempfehlung ist aufgrund ihrer fehlenden legislativen Wirksamkeit von vornherein auf den politischen Willen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung angewiesen. Da die Kommission jedoch selbst im Empfehlungstext vorweg nimmt, dass es wenig Konsens zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Ausrichtung möglicher Reformen sowie substantielle Differenzen zwischen den beteiligten Stakeholdern über deren inhaltliche Ausrichtungen gibt, erscheint ein freiwilliges Handeln aller Mitgliedstaaten zur Erreichung der hier empfohlenen Ziele schwer vorstellbar. Die Ratsempfehlung muss zudem auch für die programmatiche Orientierung der Europäischen Kommission und anderer europäischer Institutionen selbst gelten. Der DGB kritisiert, dass diese im Zuge der Euro-Stabilisierungspolitik in den Programm Ländern dafür gesorgt haben, dass die Leistungen sozialer Sicherungssysteme sukzessive abgebaut wurden, wodurch nun beispielsweise zahlreiche Menschen nicht mehr krankenversichert sind.

Darüber hinaus sind die wenigen vorgesehenen Mechanismen zur Evaluation und Überwachung des Fortschritts der Implementierungen schwach ausgeprägt und scheinen nicht einer Durchsetzung der Empfehlung gegen politische Widerstände zu dienen. Aus Sicht des DGB ist es insgesamt bedauerlich, dass mittels dieser Empfehlung lediglich ein politisch unverbindlicher, in seiner zu erwartenden Wirksamkeit begrenzter Ansatz zum Zug kommt. Dies ist angesichts eines Themas, das aufgrund der zunehmenden Einkommens- und Vermögensungleichheit vordringlichen Handlungsbedarf zur Erreichung

eines EU-weiten Mindeststandards der sozialen Absicherung deutlich erkennen lässt, besonders kritisch zu sehen.

Das Problem des offensichtlichen Fehlens vergleichbarer sozialpolitisch relevanter Kennzahlen und Erhebungen, das in Punkt 18 der Empfehlung aufgegriffen wird, kann im Idealfall zwar zu einer vereinheitlichten Datengrundlage für die dann in Punkt 21 enthaltene Möglichkeit der Kommission, weitere Vorschläge zu unterbreiten, führen. Dies verdeutlicht aber auch die Schwäche des Vorschlags hinsichtlich der Verwendung einer tragfähigen, nichtlegislatischen Argumentationsgrundlage: Ohne eine solche Datenerhebung soll es auch kein auslösendes Moment für qualitative Schlussfolgerungen bestehen, obwohl beispielsweise mit dem durch die europäische Statistikbehörde EuroStat verwalteten „European system of integrated social protection statistics“ (ESSPROS) bereits aussagekräftige und regelmäßige Auswertungen zu Leistungsfähigkeit und Defiziten der Sozialversicherungssysteme der Mitgliedstaaten vorhanden ist. Diese politische Präferenz der Kommission für das Erschaffen aufwendiger Benchmarking-Mechanismen ohne implizit ableitbaren Handlungsauftrag tarnt den fehlenden politischen Willen zur Ergreifung legislativ wirksamer Vorschläge als Erkenntnisgewinn. Sie mag statistisch aufschlussreich sein; für die Einleitung von Schritten zur Behebung der dieser Empfehlung zugrunde liegenden Defizite notwendig wäre sie jedoch nicht.

3.1 Bezug zu Mindeststandards

Dieser unverbindliche Rahmen führt darüber hinaus zur unvermeidbaren Trennung hinsichtlich der Erreichbarkeit der vorgegebenen Ziele. Während Punkt 1 den Zugang zu adäquater sozialer Absicherung für Beschäftigte und Selbstständige herstellen will, zielt Punkt 2 auf die Schaffung von Mindeststandards der sozialen Absicherung für Beschäftigte und Selbstständige. Jedoch versäumt es die Kommission, in den folgenden Bestandteilen ihrer Empfehlung noch einmal konkret an die Schaffung von Mindeststandards anzuknüpfen, da der gesamte Text fortan bestimmt wird von der Frage des zu schaffenden Zugangs zur sozialen Absicherung. Damit wird ein wesentliches Problem bei der Frage der sozialen Absicherung ignoriert: In jenen Mitgliedstaaten, deren Sozialversicherungssysteme bereits heute nur eine eingeschränkte Sicherungsleistung gegenüber Beschäftigten und Selbstständigen ermöglichen – sei dies beispielsweise durch eine untergeordnete Rolle öffentlich finanziert und gesteuerter Systeme, durch politische Fehlanreize oder strikte haushaltsbezogene Sparvorgaben der Fall – dürfte auch ein durch diese Empfehlung intendierter verbesserter Zugang zu den Systemen der sozialen Absicherung keine reelle Verbesserung der Situation bringen. Hierfür wäre vielmehr die Vorgabe eines durch die jeweiligen Systeme der sozialen Sicherheit zu erbringenden objektiven, leistungsbezogenen und verbindlichen Mindeststandards, der Beschäftigten und

⁷ Für eine Übersicht über die beträchtlichen Unterschiede in Leistung, Struktur und Bedeutung der sozialen Sicherungssysteme der EU-Staaten bietet sich zum Beispiel der „Sozialkompass Europa“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales an: <http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a801-sozial-kompass-europasoziale-409.pdf?blob=publicationFile&v=10>

⁸ Exemplarisch sei hierfür das in 2017 angekündigte Vorhaben der rumänischen Regierung, Sozialversicherungsbeiträge zu 100% durch die Beschäftigten erbringen zu lassen, genannt.

Selbstständigen nach Erhalt des Zugangs zu diesen Systemen zusteht, nötig gewesen.

Der DGB begrüßt dementsprechend den hergestellten Bezug zur Schaffung von Mindeststandards, kritisiert zugleich aber, dass dieses Ziel weitgehend inhaltsleer bleibt und keinen angemessenen Eingang in die Empfehlung findet.

3.2 Einbeziehung Selbstständiger

Der DGB begrüßt weiterhin die vorgeschlagene Regelung, Selbstständige in die allgemeine Sozialversicherungspflicht zur Absicherung gegen Alter, Krankheit und Pflege einzubeziehen und ihnen zugleich die Möglichkeit der freiwilligen Versicherung gegen das Risiko Arbeitslosigkeit zu eröffnen. Allerdings ist es ergänzend hierzu erforderlich, dass die Mitgliedstaaten das Recht haben, auch Soloselbstständige zur Zahlung von Beiträgen an alle Sozialversicherungszweige zu verpflichten. Für den letzteren Punkt wäre eine zusätzliche Empfehlung zur Schaffung von positiven Anreizen für zusätzliche Sicherungsleistungen sinnvoll und wünschenswert gewesen, um es nicht bei einer voraussetzungsgenossen Freiwilligkeit zu belassen. In diesem Rahmen ist es zudem von hervorgehobener Bedeutung, dass die Beitragserhebung für freiwillig und pflichtversicherte Selbstständige so ausgestaltet wird, dass die Sozialversicherungsbeiträge wie bei abhängig Versicherten proportional zum tatsächlichen Einkommen sind und eine Beteiligung identifizierbarer Auftraggeber an der Kostentragung sichergestellt wird. Diesen Erfordernissen trägt die Empfehlung mit den Forderungen nach einer Orientierung an der Beitragskapazität und der besonderen Notwendigkeit zur Absicherung von Personen mit niedrigen Einkommen zumindest in Teilen Rechnung. Aus Punkt 13 darf jedoch nicht abgeleitet werden, dass Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden, die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge zu begrenzen. Die Festsetzung der Beitrags Höhe muss in der alleinigen Kompetenz der Mitgliedstaaten bleiben und ausreichend sein, um einen effektiven Schutz vor sozialen Risiken sowie eine nachhaltige Funktionsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme sicherzustellen.

Insbesondere für den Bereich neuer, digitaler und häufig prekärer Beschäftigungsformen gilt es, der Geltung der sozialen Absicherung besonderen Nachdruck zu verleihen. Der DGB kritisiert in diesem Zusammenhang die Begründung (Seite 1 und 2) der Empfehlung, in der darauf verwiesen wird, dass das Nebeneinander mehrerer Beschäftigungsverhältnisse inklusive selbständiger Tätigkeit Ausdruck persönlicher Präferenzen der Beschäftigten ist. Das Gegenteil ist der Fall. Viele Beschäftigte sind gezwungen, mehrere Jobs gleichzeitig nachzugehen, um ihr Auskommen sicherzustellen. Um auf diese Bedingungen überhaupt angemessen eingehen zu können, wäre eine entsprechende Verdeutlichung häufig auftretender Problemlagen zielführend gewesen. So ist beispielsweise das Einholen von auftraggeberseitig zu tragenden Sozialversicherungsbeiträgen im Rahmen grenzüberschreitender Freelancer-Tätigkeiten oft nur durch große Eigenanstrengungen seitens der Beschäftigten möglich. Auch wären branchenspezifische Mindestvergütungsordnungen, die neben der eigentlichen Honorierung der Leistung auch die Finanzierung von Ausfallzeiten, Urlaub, Nichtbeschäftigungzeiten, Krankheitszeiten etc. abdecken, ein

dringend notwendiger Bestandteil zur Förderung der sozialen Absicherung der betroffenen Personengruppe. Auch unter der Prämisse der Subsidiarität und der Wahrung der mitgliedsstaatlichen Hoheit über die Ausgestaltung ihrer Sozialversicherungssysteme wäre es im Rahmen dieser Empfehlung wünschenswert gewesen, den hier offensichtlich werdenen Handlungsbedarf deutlich zu benennen und anzumahnen.

3.3 Definition des Arbeitnehmerbegriffs

Wie auch schon im Kontext der Transparenzrichtlinie der EU-Kommission soll der Arbeitnehmerbegriff auch im Rahmen dieser Empfehlung definiert werden. Die Kommission stützt sich dabei auf Kriterien, die der EuGH für das Freizeitgleichheitsrecht (statt vielen: EuGH v. 3.7.1986, Rs. 66/85 Lawrie-Blum) aber auch für die Fragen der Entgeltgleichheit zwischen den Geschlechtern gem. Art. 157 AEUV (EuGH v. 13.01.2004, Rs. C-256/01, Allonby) entwickelt hat, nämlich auf die weisungsgebundene Erbringung von Leistungen für andere gegen Entgelt. Die Kriterien zur Bestimmung des persönlichen Geltungsbereichs sind hier richtig gewählt. Es ist sachgerecht, dass die Empfehlung mit Blick auf die Zielgruppe der Beschäftigten neben Selbstständigen für alle Personen gelten soll, die während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringen, für die sie als Gegenleistung eine Vergütung erhalten. Nur so können auch atypisch Beschäftigte hiervon abgedeckt werden. Um das Ziel der Empfehlung zu erreichen, darf der persönliche Anwendungsbereich nicht eingeschränkt werden.

4. Fazit und Vorschläge des DGB zur Stärkung der Sozialen Sicherheit in der EU

Der Vorschlag für eine Empfehlung zur EU-weiten Schaffung eines verbesserten Zugangs zur sozialen Absicherung für Beschäftigte und Selbstständige geht in die richtige Richtung. Dass das Subsidiaritätsprinzip gewahrt bleibt und die Ausgestaltung der Prinzipien der Sozialversicherungssysteme in der Hoheit der Mitgliedstaaten verbleibt, ist ebenfalls richtig. Die erforderliche Beachtung sozialer Kriterien bei der Frage der Einführung einer umfassenden Versicherungspflicht wird im Rahmen der Empfehlung durch die Forderung nach Beitragsproportionalität und der Absicherung von Personen mit niedrigem Einkommen sowie dem Erfordernis des Verhinderns eines Abgleitens in Armut oder Armutgefährdung zumindest angemahnt. Kritik ist hingegen an der Wahl eines schwachen, unverbindlichen Instruments, an der Vernachlässigung des Ziels der Mindeststandards der sozialen Absicherung und an der unzureichenden Ausarbeitung der besonderen Lage neuer, digitaler und prekärer Beschäftigungsformen zu üben. Auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat bereits auf die Notwendigkeit tragfähiger Systeme der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes im digitalen Zeitalter in seiner Initiativentschließung vom 11.04.2018 hingewiesen (ABI C 129).

4.1 Angemessene Mindesteinkommen verbindlich sicherstellen, Armut bekämpfen

Der DGB verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass bereits sinnvolle, ausgearbeitete Konzepte zur

effektiven, länderübergreifenden Aufwertung der sozialen Absicherung innerhalb der EU bestehen. Besonders soll dabei das Ziel eines „European Minimum Income Scheme“ im Sinne eines verbindlichen Mindeststandard-Konzepts hervorgehoben werden, das sowohl der Armutsvorbeugung und Armutsbekämpfung als auch der Integration verschiedener Aspekte der sozialen Absicherung für Beschäftigte und Selbstständige dient. Dieser integrierte Ansatz berücksichtigt sowohl die Forderung der Verbesserung der Angemessenheit von Mindestsicherung als auch deren verbesserte qualitative Abdeckung und mögliche Inanspruchnahme durch betroffene Personen. Darüber hinaus wird dort eine Integration von Mindestsicherungsbestandteilen in die Arbeitsmarktpolitik der Mitgliedstaaten bei einer gleichzeitigen Einbeziehung dieser in die zur Verfügung stehenden Instrumente der EU zur Überprüfung und Verbesserung der sozialen Lage der Mitgliedstaaten wie z.B. der Festlegung von Armutsrückbildungsempfehlungen im Nationalen Reformprogramm des Europäischen Semesters und der Verwendung der social scoreboards als Benchmarks für die Verhinderung und Bekämpfung von Armut empfohlen. Sowohl der Beschäftigungsausschuss des Europäischen Parlaments⁹ als auch das Europäische Parlament selbst¹⁰ haben sich 2017 für die klare Bezugnahme zu diesem Konzept bei der Frage nach einer Verbesserung der Effektivität der sozialen Absicherung in den Mitgliedstaaten der EU ausgesprochen und damit einen Ansatz empfohlen, der im Vergleich zur Empfehlung der Kommission sowohl umfassender als auch konkreter erscheint. Das dem Ansatz einer Mindestabsicherung zugrunde liegende European Minimum Income Network, dass sich als gemeinsames Projekt von EU-Kommission und Mitgliedstaaten und auf Grundlage des European Union Programme for Employment and Social Innovation EaSI im Zeitraum 2017-2018 bereits in der zweiten Projektphase (EMIN 2) befindet, hat bereits seit 2013 unmittelbar lebens- und arbeitsweltbezogene Forderungsbestandteile nach einer verbesserten sozialen Absicherung in der EU zusammengetragen.

Es bietet damit einen praxisnahen und umfassenden Ansatz, nach dem die Kommission eine Richtlinie gemäß Art. 153 AEUV mit verbindlichen Mindestvorschriften, zuvorderst für ein angemessenes Mindesteinkommen, für alle Mitgliedstaaten vorschlagen kann. Solche Mindestvorschriften wären von den Mitgliedstaaten schrittweise anzuwenden (Art. 153 Abs. 2 b AEUV). Für die Erfüllung wäre ein ausreichender Zeitraum zu definieren, innerhalb dessen die gemeinsamen Standards von allen Mitgliedstaaten erreicht werden können. Diese Mindestvorschriften sind in Verbindung mit dem Verbot einer Rückschriftklausel festzusetzen, um den Zielen von Art.

151 AEUV, insbesondere die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen im Sinne einer Angleichung nach oben gerecht zu werden. Die Forderung nach einem Vorschlag der EU-Kommission zu einer europäischen Rahmenrichtlinie über ein angemessenes Mindesteinkommen werden sowohl von DGB als auch EGB mit Nachdruck bekräftigt, da dieser Ansatz sowohl hinsichtlich der Frage der zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumente als auch der Wirksamkeit bei der Verbesserung der sozialen Absicherung der Bürgerinnen und Bürger als effektiv und angemessen zu bewerten ist.

Der DGB fordert daher sowohl die EU-Kommission als auch die Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat der EU auf, den erklärten Willen des Europäischen Parlaments zu einer verbesserten sozialen Absicherung anzuerkennen und entsprechend der oben dargestellten sozialpolitischen Notwendigkeit wirksame und verbindliche Verbesserungen der sozialen Absicherung der Beschäftigten und Selbstständigen in der EU zu erreichen.

4.2 Soziale Sicherheit von Plattformarbeitern gezielt fördern

Im beschäftigungspolitischen Kontext einer wachsenden wirtschaftlichen Bedeutung der Plattformökonomie ist es erforderlich, wirksame Maßnahmen zur sozialen Absicherung von Beschäftigten auf Online-Plattformen zu ergreifen. Deren Absicherungsdefizite unterliegen insofern einem besonderen politischen Handlungsbedarf, als dass sie von einer fehlenden arbeits- und sozialrechtlichen Absicherung, schlechten Beschäftigungsbedingungen und großen Hürden bei der Feststellung eines Arbeitsverhältnisses geprägt sind. Selbstständig tätige Plattformbeschäftigte genießen in der Regel weder Kündigungsschutz, noch Urlaubsansprüche oder Ansprüche auf Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall; sie sind häufig nicht in gesetzliche Sozialversicherungssysteme eingebunden und unterliegen keinen Mindest- oder Tariflohnstandards. Die durch Digitalisierung und Plattformökonomie hervorgerufenen Transformationsprozesse kennzeichnen zwar einen umfassenden ökonomischen Wandel, sie ändern jedoch nichts an der grundsätzlichen Notwendigkeit, alle Beschäftigten in eine effektive soziale Absicherung unabhängig vom Ausmaß der Digitalisierung der für sie relevanten Arbeitswelten einzubeziehen.

Der DGB begrüßt vor diesem Hintergrund die Diskussion um eine gemeinsame europäische Initiative zur Regulierung von Plattformarbeiten mit dem Ziel der Verabschiedung einer EU-Richtlinie zur Plattformarbeit. Die zugehörige Initiative im Europäischen Parlament im Juni 2018¹¹ greift richtigerweise das

⁹ Vgl.: Bericht des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten über Strategien zur Sicherstellung des Mindesteinkommens als Mittel zur Armutsbekämpfung (2016/2270(INI)). www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20170927IPR84824/meps-call-for-eu-wide-minimum-income

¹⁰ Vgl.: Bericht des Europäischen Parlaments zu Mindestsicherungsregelungen, 2017. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595365/IPOL_STU\(2017\)595365_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595365/IPOL_STU(2017)595365_EN.pdf)

¹¹ Vgl.: Martin Riesak: „Fair Working Conditions for Platform Workers. Possible Regulatory Approaches at the EU level.“ Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Januar 2018. <https://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/14055.pdf> Diese Studie dient als Grundlage der erwähnten Diskussion im Europäischen Parlament zur Einführung einer Richtlinie zur Plattformarbeit, die dort von Joachim Schuster (MdEP) initiiert wurde.

Primat der europäischen Politik bei der Beantwortung dieser Notwendigkeit auf und fordert, statt einer Klärung dieser Frage durch nationale Gerichte oder den Europäischen Gerichtshof eine Richtlinie auf Basis von Art. 153 AEUV zu erlassen. Im Rahmen der Initiative für faire Arbeitsbedingungen auf Online-Plattformen liegt insoweit bereits ein Vorschlag für eine EU-Richtlinie zur Plattformarbeit vor.¹² Der Vorschlag basiert auf den Erkenntnissen der FES-Studie von Prof. Martin Risak mit dem Titel „Fair Working Conditions for Platform Workers“. Hierbei soll ein Mindestmaß an sozial- und arbeitsrechtlichem Schutz für Arbeitskräfte in der Plattformökonomie sowie für faire Wettbewerbsbedingungen zwischen der herkömmlichen Wirtschaft und der Plattformwirtschaft exemplarisch mittels folgender Bestandteile gestaltet werden. In dem Vorschlag für eine Richtlinie sind z.B. eine widerlegbare Rechtsvermutung für das Vorliegen eines Arbeitsverhältnisses zur Plattform sowie ein auf Tatsachen basierender Beurteilungsmaßstab zur Abgrenzung verschiedener Vertragsarten (Kriterienkatalog) vorgesehen; ebenso vorgesehen ist dort ein Verbot von vertraglichen Vereinbarungen sowie eine funktionale Unterscheidung zwischen Arbeitsort und dem Ort der Leistungserbringung. Darauf hinaus werden weitere Mindestrechte für Plattformbeschäftigte (Entlohnung, AN-Schutz, Zeugnisse, Ratings und Leis-

tungsnachweise, Streik und Aussperrung, Rechtsbehelfe sowie Schutz vor Benachteiligung oder negative Konsequenzen) angeregt. Der DGB erachtet es zudem für wichtig, eine hinreichende Definition eines „Auftraggeberbegriffs“ in eine solche Initiative aufzunehmen. Andernfalls bleibt die Gefahr bestehen, dass Plattformen sich ihrer Verantwortung als Auftraggeber entziehen, indem sie sich als rein technische Anbieter gerieren.

Der DGB unterstützt den Ansatz, die soziale Sicherheit von Plattformbeschäftigten über eine EU-Richtlinie rechtswirksam zu stärken. Hinsichtlich der konkreten rechtlichen Ausgestaltung einer solchen Richtlinie zum Schutz von Plattformbeschäftigten sind jedoch noch viele offene Fragen zu klären. Der derzeit vorliegende Vorschlag geht in die richtige Richtung, ist jedoch aus rechtlicher Sicht in vielen Punkten so nicht halt- und durchsetzbar, zudem in einigen Punkten aus deutscher Sicht auch rechtlich nicht korrekt, was sich zum Beispiel an dem im Vorschlag vorgesehenen Kriterien für die Abgrenzung von selbständiger und abhängiger Beschäftigung zeigt. Unabhängig davon, fordert der DGB die EU-Kommission auf, den besonderen Bedarf nach einer wirksamen sozialen Absicherung in der Plattformökonomie anzuerkennen und diesem durch einen Richtlinienvorschlag mit legislativer Wirkung Ausdruck zu verleihen.

¹² Schuster, Entwurf EU-Richtlinie zur Plattformarbeit, Diskussionsgrundlage Juni 2018.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)304

04. April 2019

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 08. April 2019,
um 15:00 Uhr zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige -
BT-Drucksache 19/8460

Monika Queisser, Berlin

Zusammenfassung der Schlussfolgerungen

- **Sozialversicherungsbeiträge sollten so weit wie möglich über alle Beschäftigungsformen hinweg harmonisiert werden.**

Die Einbeziehung von Arbeitnehmern, die sich an der Grenze zwischen abhängigen und unabhängigen Beschäftigung befinden, in das reguläre soziale Sicherungssystem schließt Deckungslücken und ermöglicht weitreichenden Schutz aller Arbeitsformen. So kann auch das Ausmaß der atypischen Beschäftigung beeinflusst werden und so die Erosion der Beitragsgrundlage der Sozialschutzsysteme begrenzt werden, wie die Erfahrungen in Italien und Österreich zeigen. Die Erhöhung der Lohnnebenkosten birgt natürlich die Gefahr eines Beschäftigungsrückgangs in sich, so wie dies bei Standardarbeitnehmern der Fall sein kann. Wenn bestimmte Beschäftigungsformen niedrigeren Lohnnebenkosten unterliegen, sollte dem eine bewusste politische Entscheidung zugrunde liegen.

Freiwillige Systeme scheinen für atypisch Beschäftigte nicht gut zu funktionieren.

Jede Versicherung basiert auf Risikoteilung zwischen den Mitgliedern. Ist die Versicherung freiwillig, haben diejenigen mit dem höchsten Risiko den größten Anreiz, sich zu beteiligen. Wenn ein freiwilliges System nicht eine sehr hohe Deckungsquote erreicht, führt dies entweder zu einer Abwärtsspirale aus steigenden Prämien und sinkender Deckung oder zu zusätzlichen Kosten im System. Bei weitreichender Mitgliedschaft können allerdings öffentliche Subventionen nötig sein, da die Bereitschaft, freiwillig für den Sozialschutz zu zahlen, oft gering zu sein scheint, wie beispielsweise in Schweden, wo die freiwillige Arbeitslosenversicherung nach einem moderaten Anstieg der Beitragssätze in 2007/08 zurückgegangen ist.

Diese Entwicklung beschränkt sich nicht auf die Arbeitslosenversicherung, sondern ist bei Krankengeldern (freiwillige Krankengeldleistungen für Selbständige in Österreich) und sogar bei Mutterschafts- und Pflegegeldern zu beobachten (nachgewiesen durch das kanadische Sonderleistungssystem für Selbständige).

Die freie Übertragung von sozialen Sicherungsansprüchen fördert Mobilität zwischen Arbeitsplätzen und Beschäftigungsformen.

Die Entkopplung von sozialer Sicherung und Arbeitgebern und die Registrierung von individuellen Beiträgen, die jeder einzelnen Person zustehen, erleichtert nicht nur den Arbeitsplatzwechsel, sondern auch den Wechsel zwischen Selbstständigkeit und abhängiger Beschäftigung. Darüber hinaus Ansprüche über verschiedene vertragliche Vereinbarungen hinweg harmonisiert werden. Individualisierte Formen des Sozialschutzes können jedoch nur dann Schutz bieten, wenn vom oder im Namen des Begünstigten ausreichende Beiträge gezahlt werden.

Österreich bietet in dieser Hinsicht ein interessantes Beispiel; 2003 wurde die Abfindungsregelung bei Entlassung durch betriebliche Rentenkonten ersetzt. Während die alten Abfindungsansprüche nur an entlassene Mitarbeiter gingen, verfügen nun alle abhängig beschäftigten Mitarbeiter über ein betriebliches Rentenkonto, das arbeitsplatzübergreifend übertragbar ist. Dies erhöhte die Mobilität der Arbeitnehmer in angeschlagenen Unternehmen. Da die Rentenkonten an individuelle Personen gebunden sind und die Arbeitgeber einen festen Satz des individuellen Verdienstes beisteuern, war es im Jahr 2008 einfach, das Programm auf unabhängige Auftragnehmer auszuweiten.

Erhöhung der Einkommenssicherheit für Arbeitnehmer mit flexibler Arbeitszeit

Unabhängige Auftragnehmer - unabhängig davon, ob sie über Online-Plattformen arbeiten oder nicht - sowie Arbeitnehmer auf Abruf oder solche in flexiblen Arbeitsverträgen haben weniger Einkommenssicherheit als reguläre Arbeitnehmer. Eine Möglichkeit, dieses Ungleichgewicht zu beheben, ist die Einführung einer Lohnprämie für flexible Arbeit als Ausgleich für die Übernahme eines Teils des unternehmerischen Risikos. Die Idee, von den Arbeitgebern höhere Sätze für diejenigen zu verlangen, die einen Teil des unternehmerischen Risikos übernehmen, hat sowohl im Rahmen der Plattformarbeit als auch bei flexiblen Arbeitszeitverträgen an Bedeutung gewonnen.

In Australien haben Gelegenheitsarbeiter, die kurzfristig entlassen werden können und keine Leistungen wie bezahlten Urlaub oder bezahlten Krankheitsurlaub erhalten, bereits Anspruch auf eine Zusatzprämie von 25% für jede geleistete Arbeitsstunde. Im Fall von Bereitschaftsdiensten könnten Mindeststundengarantien helfen: In Australien und den Niederlanden beispielsweise müssen Arbeitgeber bereits bei jeder Anforderung mindestens drei Stunden Bereitschaftsdienst bezahlen.

Mindestverdienstgrenzen können auch für unabhängige Auftragnehmer gelten: Die New York Taxi and Limousine Commission erwägt derzeit die Einführung eines Mindestlohnstandards für Fahrer für Apps mit Ride-Hailing. Der Vorschlag sieht eine Verdienstgrenze von rund 115% des Mindestlohns vor und erhöht die Fahrerverdienste nach Aufwand um durchschnittlich 22,5% (Parrott und Reich, 2018). Die Niederlande planen die Einführung einer Zahlungsuntergrenze von 15,18 EUR pro Stunde für unabhängige Auftragnehmer, die weniger als 125 % des gesetzlichen Mindestlohns oder des niedrigsten Lohns im entsprechenden Tarifvertrag erhalten (Régierung der Niederlande (2017).

Die Zukunft der sozialen Sicherung

(Auszug aus der Publikation „The Future of Social Protection“, OECD 2018)

Viele Sozialschutzsysteme sind oft noch immer mit dem Vorbild der Vollzeitarbeit für einen einzigen Arbeitgeber konzipiert. Abweichungen von diesem Muster - sei es Selbstständigkeit oder die Kombination verschiedener Einkommensquellen - können zu sozialen Sicherungslücken oder zum Verlust erworbener Ansprüche führen.

Dies ist kein Randproblem. Im OECD-Durchschnitt sind 16% aller Arbeitnehmer selbstständig (Abbildung 1.1) und weitere 13% aller abhängigen Arbeitnehmer sind befristet beschäftigt. Für diese Gruppen ist es oft schwierig, Mindestbeitragszeiten zu erfüllen, und Selbstständige haben oft nur Zugang zu Basisleistungen - nur 6 von 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union versichern Selbstständige genauso wie die Normalarbeitnehmer (Spasova et al., 2017).

Eine steigende Zahl von nicht regulären Arbeitsverhältnissen droht die Beitragsgrundlage der Sozialschutzsysteme zu untergraben. Wenn die Steuer- und Sozialschutzsysteme nur einige Kategorien von Arbeitnehmern zum Sozialschutz und zur Zahlung

von Sozialbeiträgen verpflichten, ist das für Unternehmen ein Anreiz, die Arbeit auf die am wenigsten geschützten Arbeitnehmer zu verlagern. Arbeitnehmer, die geringeren Risiken ausgesetzt sind, wie z.B. jüngere und besser ausgebildete Personen, können die Selbständigkeit und andere atypische Beschäftigungsformen wählen. Dies untergräbt das Risiko-Pooling, das für jede Form von Versicherung entscheidend ist.

Globale Trends wie Globalisierung und Digitalisierung dürften die Diskrepanz zwischen dem Ideal der abhängigen Vollzeitbeschäftigung und der Realität am Arbeitsmarkt noch deutlicher machen. Mit neuen Technologien ist es einfacher und billiger, Arbeit online anzubieten und zu finden. Online-Vermittler (Arbeitsplattformen) haben in den letzten Jahren ein spektakuläres Wachstum erlebt, obwohl sie immer noch einen sehr geringen Anteil an Arbeitnehmern in OECD-Ländern betreffen. Neue Technologien senken die Transaktionskosten und machen es für Unternehmen leichter mehr Aktivitäten auszulagern (OECD, 2016). Dies bietet vielen wertvolle Flexibilität, vor allem Personen, die bisher wg. familiärer Verpflichtungen oder aufgrund von räumlicher Entfernung vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen waren..

Aber Technologie schafft auch neue Risiken: Da Gig- oder Crowd-Mitarbeiter nur für bestimmte Aufgaben eingestellt werden, können sie bei sinkender Nachfrage sofort entlassen werden was bei einem traditionellen Arbeitsvertrag nicht der Fall ist. Gleichzeitig haben sie weniger Zugang zu Einkommensersatzleistungen als andere Arbeitnehmer. Während Unternehmen somit einen doppelten Kostenvorteil haben können, indem sie sowohl Sozialversicherungsbeiträge vermeiden als auch Arbeitnehmer während Ausfallzeiten bezahlen müssen, sind die Arbeitnehmer einem doppelten Risiko ausgesetzt.

Die Verlagerung von Niedriglohnarbeit auf unabhängige Auftragnehmer, weicht ausserdem Mindestlöhne auf. Dies gilt auch für Gleitzeitverträge: Während Mindestlöhne Mindeststundenzahlungen garantieren, führt das Fehlen fester Arbeitszeiten zu Einkommensunsicherheit. Neue Technologien und die damit geschaffenen neuen Arbeitsformen rücken den unvollständigen Sozialschutz von atypischen Arbeitnehmern in den Vordergrund der internationalen politischen Debatte (siehe beispielsweise die Initiative der Europäischen Kommission zum Zugang zum Sozialschutz (Europäische Kommission, 2018; Europäische Kommission, 2018). Allerdings ist dies kein neues Phänomen: In der OECD ist der Anteil der Selbstständigen an der Gesamtbeschäftigung in den letzten 20 Jahren im Durchschnitt um 4 Prozentpunkte gesunken, aber mit grossen Unterschieden zwischen den einzelnen Ländern. Jüngste US-Daten zeigen, dass der Anteil der Arbeitnehmer, die selbstständige Auftragnehmer sind, zwischen 2005 und 2017 leicht gesunken ist (von 7,4% auf 6,9% der Gesamtbeschäftigung), während der Anteil von atypischen Beschäftigten in diesem Zeitraum stagnierte (BLS, 2005; BLS, 2018), wobei das tatsächliche Ausmaß der Selbstständigkeit und der vorübergehenden Beschäftigung vermutlich unterschätzt wird.

In OECD-Ländern gibt es einige Lösungsansätze, die auch zum Teil bereits in der Praxis umgesetzt wurden. So wird beispielsweise die Entkopplung des Sozialschutzes vom Arbeitsverhältnis und stattdessen

das Angebot von Leistungen auf bedarfsorientierter Basis häufig zur Schließung von Deckungslücken vorgeschlagen. Das weitgehend steuerfinanzierte Sozialschutzsystem Australiens (ist ein Beispiel für ein solches System. Andere Länder weiten den Versicherungsschutz auf nicht regelmässig Beschäftigte aus, indem sie freiwillige Systeme einführen; das schwedische Arbeitslosenversicherungssystem zeigt, wie solche Systeme in der Praxis funktionieren.

Selbständige und vorübergehend Beschäftigte passen nicht ohne weiteres in den Rahmen der beitragspflichtigen Sozialversicherungen: Wer sollte für ihre Arbeitgeberbeiträge haftbar sein? Wie sollten Beiträge und Leistungsansprüche mit stark schwankendem Einkommen berechnet werden? Insbesondere das Angebot einer Arbeitslosenversicherung für Selbständige wirft erhebliche Moral Hazard Probleme auf.

Die einfachste Lösung wäre die Selbständigen zu verpflichten, sowohl Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmerbeiträge zu zahlen. Damit müssten sie ihre Preise erhöhen und ihre Arbeitskosten stärker an die der abhängigen Arbeitnehmer anpassen. In den USA zahlen Selbständige sowohl Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung; auf Niveau des Durchschnittslohns beträgt der Unterschied in den Lohnnebenkosten zwischen abhängigen Arbeitnehmern und Selbständigen nur 1,6 Prozentpunkte. In den Niederlanden dagegen beträgt er 30 Prozentpunkte, was vor allem daran liegt, dass Selbständige keine Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosen- und Unfallversicherung zahlen müssen (SSA und IVSS, 2018).

Aber nicht alle Selbständigen haben die Verhandlungsmacht, diese Kosten auf die Verbraucher zu überwälzen. Selbständige Einkommen sind typischerweise weit gestreut, mit einem grossen Anteil an Geringverdiennern. So verdient beispielsweise ein Viertel der Selbständigen in Frankreich weniger als 12 000 EUR pro Jahr. Mindestlöhne gelten in der Regel nicht für sie, und ihr Spielraum für Tarifverhandlungen ist oft durch das Wettbewerbsrecht begrenzt (BMAS, 2017[16]). Damit besteht auch die Gefahr von Schwarzarbeit, insbesondere bei Peer-to-Peer-Transaktionen, die für die Steuerbehörden schwer zu kontrollieren sind (OECD, 2018).

Eine weitere Option ist die staatliche Subventionierung von sozialer Sicherung für Selbständige; dies wiederum wirft Fragen der Gleichbehandlung auf und kann negative Anreize für Arbeitgeber und Arbeitnehmer schaffen. Solche Subventionen beschränken sie sich daher oft auf Bereiche, denen ein besonderer gesellschaftlicher Wert zugemessen wird, wie beispielsweise Kunst und Kultur. In Deutschland finanziert der Bund die Hälfte der Arbeitgeberbeiträge in der Künstlerversicherung; in der französischen Arbeitslosenversicherung für darstellende Künstler und verwandte Berufe decken die Beiträge weniger als 20% der Leistungsausgaben ab.

Zweitens haben Selbständige oft schwankende Einkommen - weil sie in unregelmäßigen Abständen bezahlt werden, weil es Verzögerungen zwischen Arbeitsleistung und Bezahlung gibt, oder weil die

Nachfrage nach ihren Leistungen schwankt. Die Beiträge sind dann schwer zu berechnen, selbst auf jährlicher Basis, und in schlechten Jahren kann die Beitragszahlung für die Betroffenen zum Problem werden. Andererseits können Selbständige auch bis zum gewissen Grad den Zeitpunkt ihrer Bezahlung beeinflussen, was wiederum den Zugang zu bedürftigkeitsgeprüften Leistungen erleichtern kann.

Drittens erfüllen Selbständige einige Bedingungen nicht, die typischerweise Risiken in der Arbeitslosenversicherung beschränken: Nachfrageschwankungen sind schwer von selbstbestimmter Untätigkeit zu unterscheiden. Einkommensschwankungen erschweren die Berechnung von Leistungsansprüchen. Es gibt keinen Arbeitgeber, der eine Kündigung bestätigt, und die Stellensuche ist noch schwieriger zu kontrollieren als bei abhängigen Arbeitnehmern.

Aus diesen Gründen bieten nur wenige Länder eine Arbeitslosenversicherung für Selbständige an : Nur 8 aller 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union decken Selbständige vollständig für die Arbeitslosenversicherung ab, und neun bieten keine Form der Versicherung (auch keine Teil- oder freiwillige Versicherung) an. Selbständige Frauen sind dagegen in allen bis auf 6 Mitgliedstaaten der Europäischen Union für Mutterschaftsleistungen versichert (Avlajas, 2018).

Wenn Selbständige in der Arbeitslosenversicherung versichert sind, unterliegen sie oft strengeren Konditionen:

- In Schweden müssen Selbständige ihr Unternehmen schließen, bevor sie Arbeitslosenleistungen in Anspruch nehmen können. Da die Gründung eines Unternehmens erhebliche Verwaltungskosten verursacht, ist dies eine kostspielige Bedingung: Zwischen 2004 und 2016 lag die durchschnittliche Arbeitslosenquote der versicherten Selbständigen bei 4%, verglichen mit 7% unter den abhängigen Arbeitnehmern.
- In Österreich haben Selbständige sechs Monate Zeit, um zu entscheiden, ob sie bei Unternehmensgründung eine freiwillige Arbeitslosenversicherung abschließen wollen - diese Entscheidung ist acht Jahre lang bindend. Mit dieser Prüfung soll verhindert werden, dass diejenigen, deren Betrieb schlecht läuft, sich kurz vor dem Leistungsbezug einschreiben. Sie hat jedoch den Nachteil, dass sich Start-ups auf langfristige Ausgaben verpflichten müssen, zu einem Zeitpunkt wenn ihre Finanzlage oft am schwierigsten ist. Im Jahr 2015 haben nur 0,3% aller anspruchsberechtigten Selbständigen diese Versicherung abgeschlossen.
- In Belgien haben Selbständige, die für zahlungsunfähig erklärt wurden, sich in einer kollektiven Schuldenregelung befinden oder gezwungen waren, ihre Geschäftstätigkeit zu unterbrechen, sowie Selbständige in wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die ihre gesamte selbständige Tätigkeit einstellen, unter bestimmten Bedingungen Anspruch auf eine monatliche Geldleistung und Gesundheitsversorgung, ohne Sozialbeiträge zu zahlen.

Wie kann soziale Sicherung an wachsende Selbständigkeit und atypische Beschäftigung angepasst werden?

Soziale Sicherungssysteme können sich diesen Herausforderungen grundsätzlich auf zwei Arten anpassen: entweder können Rechtsansprüche stärker individualisiert und vom jeweiligen Arbeitsverhältnis losgelöst werden, oder es könnten Beiträge und Leistungen komplett entkoppelt werden.

Individualisierung des Sozialschutzes

Dieser Lösungsansatz bindet die soziale Ansprüche an Einzelpersonen und nicht an das Arbeitsverhältnis; alle Beitragszahlungen, die von den Arbeitnehmern selbst, oder für sie von Arbeitgebern oder Staat geleistet werden, auf einem Konto erfasst. Da der Zeitpunkt und die Herkunft der Beiträge irrelevant sind, würden solche individuellen Leistungskonten die Probleme von Einkommensschwankungen und der Kombination von Einkommen aus verschiedenen Quellen lösen. Die einheitliche Erfassung aller Beiträge bietet Schutz vor Verlust von Ansprüchen bei Arbeitsplatzwechsel und Auszeiten. Diese Idee, obwohl nicht neu, hat in den letzten Jahren an Popularität gewonnen, insbesondere bei Beschäftigten in "Gig Work" und Micro-Entrepreneurship (z.B. Etsy (2016)). Theoretisch könnten solche „Aktivitätskonten“ Vertragsarbeit und Kurzarbeit, vorübergehende Beschäftigung und Ansprüche aus verschiedenen Sicherungsformen registrieren.

Mehrere OECD-Länder planen derzeit die Einführung solcher individuellen Konten, die zum Teil die Verwendung für andere Zwecke erlauben, wie z.B. Bildung und Weiterbildung oder Unternehmensgründung. Je nach Modell können die Konteninhaber die Mittel auch nutzen, um sich eine Auszeit für Betreuungsaufgaben zu nehmen oder vorzeitig in Ruhestand zu gehen.

Das Modell der individuellen Konten enthält keinerlei solidarische Elemente, und kann daher selbst gut verdienende Personen nicht vor katastrophalen Einkommensrisiken wie z.B. im Fall von Behinderung schützen. Jede andere, implizite Umverteilung im System - zum Beispiel von Menschen mit sehr stabilen Arbeitsplätzen zu Menschen, die häufig arbeitslos werden, oder zwischen Menschen, deren Arbeit gesundheitliche Risiken birgt, und Menschen, die bis zur Pensionierung gesund arbeiten können - muss explizit ausgewiesen werden.

Individuelle Aktivitätskonten lösen allerdings das Problem der doppelten Beitragszahlung bei Selbstständigen nicht, und so bleibt die Finanzierung von ausreichenden Leistungen problematisch, wenn es nicht gelingt, Sozialbeiträge von Kunden und Verwertern einzuziehen. Ohne nennenswerte Subventionen wären sie für viele Geringverdiener wertlos – es sei denn man beschließt, staatliche Mittel direkt auf das Konto einzuzahlen, z.B. als Startkapital für junge Menschen. Die Freigabe der Konten für andere Verwendungen birgt das Risiko, dass das Kapital zu früh ausgegeben wird und im Alter dann nicht mehr genug Geld vorhanden ist. Die niederländischen Lebenszyklus-Konten, die ursprünglich für Weiterbildung und Auszeiten für familiäre Betreuungsaufgaben geplant waren, wurden vor allem für vorzeitigen Ruhestand verwendet (Delsen und Smits, 2014).

Sozialschutz universeller gestalten

Die Entkopplung von Sozialschutz und Arbeitsverhältnis - d.h. die Gewährung bedarfsoorientierter, steuerfinanzierter Leistungen - würde den Versicherungsschutz auf alle Beschäftigten und alle Lebens- und Arbeitsphasen ausdehnen. Einige Leistungen - wie Krankenversicherung und Mutterschafts- oder Elternurlaub - sind in einer Reihe von OECD-Ländern bereits universell, und die meisten Länder verfügen über Sozialhilfeleistungen zur Armutsvermeidung.

Je nachdem, wie genau Bedürftigkeitstests durchgeführt werden, könnten Selbständige und atypisch Beschäftigte mehr Leistungen erhalten, weil sie eine weniger stabile Karriere haben, eher Teilzeit arbeiten und weil ihr Durchschnittseinkommen tendenziell niedriger ist. In den Niederlanden beispielsweise ist die Zugangsrate in die Sozialhilfe für atypisch Beschäftigte neunmal höher als für abhängige Arbeitnehmer. In Österreich hingegen sind nur 0,2% der Sozialhilfeempfänger selbständig, obwohl sie etwa 12% der Beschäftigten ausmachen. Dies ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass der Bedürftigkeitstest in der Regel die Liquidation von Betriebsvermögen verlangt.

Australien und Neuseeland haben beide allgemeine steuerfinanzierte Sozialschutzsysteme, die nicht von Beitragsleistungen abhängen. In Australien unterliegen die Leistungszahlungen Einkommens- und Vermögenstest, die allerdings in den letzten 50 Jahren schrittweise gelockert wurden. In Australien interagiert das Sozialschutzsystem mit arbeitgeberfinanzierten Leistungen, einschließlich bezahltem Urlaub und Kranken- und Betreuungsurwahl, worauf atypisch Beschäftigte (casual workers), die rund ein Viertel aller Arbeitnehmer ausmachen, sowie unabhängige Auftragnehmer (weitere 9 % der Gesamtbeschäftigung) keinen Anspruch haben. Die sog. Casual workers erhalten keine Entlassungsabfindungen, was ihnen weniger Zeit für die Suche nach einer anderen Arbeit lässt. Daher sind sie häufiger arbeitslos als normale Arbeitnehmer (obwohl sie auch eher in Sektoren mit hoher Arbeitslosigkeit arbeiten). Für Arbeitgeber ist also die Beschäftigung von casual workers und Selbständigen kostengünstig. Bei der Entkopplung von Ansprüchen und Arbeitsplätzen sollte überlegt werden, wie man die Beteiligung der Arbeitgeber an der Finanzierung des Sozialschutzes weiterhin sichergestellt werden kann.

Während bedürftigkeitsgeprüfte Programme Deckungslücken schliessen können, sind schwankende Einkommen der Empfänger bei solchen Leistungen noch problematischer, da es häufig zu Unter- oder Überzahlung kommen kann. Für dieses Problem gibt es keine einfache technische Lösung.

Die vollständige Abschaffung der Bedürftigkeitsprüfung (d.h. hin zu einem bedingungslosen Grundentkommen) würde alle solche Compliance-Probleme beseitigen und könnte alle Beschäftigten einbeziehen. Aber es wäre eine haushaltspolitische Herausforderung: Alle bestehenden Sozialleistungen für Menschen im erwerbsfähigen Alter durch einen Pauschalbetrag (ohne Erhöhung der allgemeinen Einnahmen) haushaltsneutral zu ersetzen, würde zu Leistungsniveaus unterhalb der Armutsgrenze führen. Sie würde auch manchmal erhebliche Verluste für

bestimmte benachteiligte Gruppen mit sich bringen, da es keine gezielten Leistungen für besondere Notlagen mehr gäbe. Ein Grundeinkommen kann auch die Arbeitsanreize verringern, obwohl das Entscheidung zu arbeiten durch ein komplexes Zusammenspiel von individuellen Präferenzen, der Situation auf dem Arbeitsmarkt und institutionellen und gesellschaftlichen Faktoren bestimmt wird.

In mehreren OECD-Ländern laufen derzeit Experimente mit bedingungslosen Grundeinkommen. Finnland begann im Januar 2017, zufällig ausgewählten Arbeitslosengeldempfängern ein Grundeinkommen zu zahlen. Die Zahlungen sind nicht von der Arbeit abhängig und die Teilnehmer sind nicht verpflichtet, einen Arbeitsplatz zu suchen. Nach einer Probe- phase von zwei Jahren wurde das Pilotprojekt 2018 beendet, und die ersten Ergebnisse des Experiments werden Ende 2019 bis Anfang 2020 veröffentlicht. Die finnische Regierung hat kürzlich den Vorschlag abgelehnt, das Experiment auf eine grössere Gruppe von Menschen auszudehnen. Ontario, Kanada, startete 2017 ein randomisiertes Experiment, das Ontario Basic Income Pilotprojekt. Das Pilotprojekt, das sich ausschließlich an Haushalte mit niedrigem Einkommen richtet, sollte drei Jahre lang laufen. Die Zahlungen waren nicht bedingungslos, sondern wurden zu 50% gegen das Arbeitseinkommen ab- schmolzen. Die kanadische Regierung hat jedoch beschlossen, das Programm bereits im Herbst 2018 (Kassam, 2018) vorzeitig zu beenden.

Wahlfreiheit in der sozialen Sicherung für atypisch Beschäftigte

Bei der Ausweitung der Sozialversicherung auf atypisch Beschäftigte haben einige Länder freiwillige Systeme eingeführt: So hat Österreich 2009 eine freiwillige Arbeitslosenversicherung für Selbständige eingeführt, und Spanien hat 2014 seine protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos (Arbeitslosengeld für Selbständige) freiwillig gemacht.

Freiwillige Versicherungssysteme sind dem moral hazard Risiko ausgesetzt: Die Selbständigen mit dem höchsten Risiko haben den größten Anreiz, sich zu versichern. Wenn das System vollständig selbstfinanziert ist, kann dies zu einem Teufelskreis aus Beitragserhöhungen und Austritten von Mitgliedern mit geringem Risiko führen. Als 2007/08 in der schwedischen Arbeitslosenversicherung das sog. Experience rating eingeführt wurde, das die durchschnittlichen Prämien um 300% erhöhte, sank die Mitgliedschaft in den freiwilligen Arbeitslosenversicherungen um rund 10 Prozentpunkte. Die beiden Gruppen von Arbeitnehmern, die die niedrigsten Kosten für die Arbeitslosenversicherung verursachten, verließen am ehesten die Fonds: Arbeitnehmer über 60 Jahre, die das niedrigste Arbeitslosenrisiko aller Altersgruppen aufweisen, und diejenigen unter 25 Jahren, die trotz eines hohen Arbeitslosenrisikos eine sehr geringe Arbeitslosigkeitsdauer und ein geringes Einkommen aufweisen.

Systeme, die zum Teil durch Steuern finanziert werden, können zu hohen öffentlichen Transfers führen. Seit 2010 haben Selbständige in Kanada die Möglichkeit, freiwillig zum SBSE-System (Special Benefits for Self-employed Workers) beizutragen, um

Zugang zu Mutterschafts- und Elterngeld, Krankengeld und Pflegegeld für kranke Familienangehörige zu erhalten. Die Leistungsansprüche und Beitragssätze entsprechen denen der abhängigen Arbeitnehmer, d.h. die Arbeitgeberbeiträge werden durch einen öffentlichen Zuschuss finanziert. Eine Evaluierung dieses Programms (Employment and Social Development Canada, 2016) zeigt dass über drei Viertel der Ansprüche Mutterschafts- und Elternleistungen betrafen, und zwei Drittel der Opt-Ins waren Frauen (die nur 43% aller Selbständigen ausmachen), während zwei Drittel im Alter von 25 bis 44 Jahren waren (gegenüber nur einem Drittel aller Selbständigen). Freiwillig Versicherte hatten auch ein deutlich niedrigeres Einkommen als andere Selbständige. Im Jahr 2011 wurden die Leistungen des ersten Jahres ausgezahlt, die Prämien finanzieren weniger als ein Drittel der Leistungszahlungen.

In Österreich können Selbständige im Falle einer Kurzzeitkrankheit ein Einkommensersatzprogramm in Anspruch nehmen, und etwa 8% aller in Betracht kommenden Selbständigen tun dies. Im Jahr 2016 erhielt fast die Hälfte der Versicherten eine Leistung, und die durchschnittliche Leistungsdauer betrug 22 Tage, fast doppelt so viel wie die durchschnittliche Dauer des Krankenstandes bei den (pflichtversicherten) abhängigen Arbeitnehmern. In der Folge wurde die Mindestleistung 2017 deutlich gekürzt.

Damit freiwillige Systeme finanziell tragfähig sind, müssen sie sehr hohe Reichweite haben, was schwierig zu erreichen sein kann, da die Betroffenen wenig bereit zu sein scheinen für den Sozialschutz zu zahlen: Der Anstieg der Prämien des schwedischen Arbeitslosenversicherungsfonds betrug, obwohl relativ hoch, 2008 nur etwa 1% des mittleren Nettolohns; gleichzeitig wurde eine Steuergutschrift eingeführt, die das Nettoeinkommen für den durchschnittlichen Beschäftigten um etwa 5% erhöhte, so dass die meisten Beschäftigten die erhöhten Prämien hätten zahlen und dennoch einen Anstieg des verfügbaren Einkommens verbuchen hätten können. Dennoch verließ jedes achte Mitglied die Arbeitslosenversicherung. Obwohl die Reform inzwischen weitgehend rückgängig gemacht wurde, haben sich die Mitgliederzahlen noch nicht auf das Niveau vor der Reform erholt.

Auch eine Umfrage unter europäischen atypisch Beschäftigten ergab eine geringe Zahlungsbereitschaft für den Sozialschutz: Nur jeder fünfte atypisch Beschäftigte, der derzeit nicht unter den Sozialschutz fällt, wäre bereit, 5% oder mehr seines Einkommens für die Arbeitslosenversicherung zu zahlen; nur ein Drittel wäre bereit, über 5% für die Altersvorsorge zu zahlen (Europäische Kommission, 2018). Bei der Gestaltung wirksamer freiwilliger Beitragssysteme müssen die politischen Entscheidungsträger daher erhebliche öffentliche Zuschüsse akzeptieren, wenn sie hohe Deckungsquoten erreichen und eine ungünstige Auswahl vermeiden wollen.

Einfluss von Sozialversicherungsbeiträgen auf atypische Arbeitsverhältnisse

Eine unvollständige Sozialversicherungsdeckung für atypisch Beschäftigte kann auch zur Erhöhung von atypischer Arbeit beitragen, zumal sie die Möglichkeit für Arbeitgeber bietet, die Lohnnebenkosten zu

minimieren. Dies gilt insbesondere für Arbeitsregelungen, die an der Grenze zwischen Selbstständigkeit und abhängiger Beschäftigung liegen.

In den Niederlanden beispielsweise beträgt der gesamte "Zahlungskeil" (einschließlich Einkommenssteuer, Sozialversicherungsbeiträge und andere Pflichtzahlungen) zwischen der Einstellung eines abhängigen Arbeitnehmers und eines selbständigen Unternehmers zum Durchschnittslohn 30%, davon 21pp Arbeitgeber-Sozialversicherungsbeiträge. Diese Kostendifferenz kann dem Arbeitgeber oder dem Arbeitnehmer zugute kommen, je nach der jeweiligen Verhandlungsmacht auf dem Arbeitsmarkt. In den Niederlanden zeigen Untersuchungen, dass dieser Zahlungskeil bei Niedriglohnarbeitnehmern fast vollständig den Arbeitgebern zugute kommt, während die Arbeitnehmer nur am oberen Ende der Lohnverteilung teilweise davon profitieren (Finanzministerium (2015)).

In Italien sind para-untergeordnete Arbeitnehmer selbständig, aber stark von einem oder sehr wenigen Kunden abhängig. Sie zahlten früher niedrigere Rentenbeiträge und waren nicht für Arbeitslosen- oder Krankengeld versichert. Dies führte zu deutlich niedrigeren Lohnnebenkosten und einer steigenden Zahl von diesem Typ von Arbeitnehmern: 2007 machten sie über 11% aller abhängigen Beschäftigung aus. Bei Berufsanfängern ist dieses Beschäftigungsverhältnis besonders häufig: Fast ein Drittel der neuen Hochschulabsolventen begann ihre Karriere 2011 auf diese Weise. Da die Renten direkt von den lebenslangen Beiträgen abhängen, führen niedrigere Beitragssätze zu niedrigeren Rentenansprüchen.

Als Reaktion auf die wachsende Zahl der para-subordinierten Arbeitnehmer erhöhte Italien ab Ende der 90er Jahre schrittweise seine Sozialversicherungsbeiträge (und damit auch die Ansprüche) und beschleunigte diesen Prozess ab 2007 auf eine jährliche Erhöhung um einen Prozentpunkt, bis sie den Beitragsatz der Arbeitnehmer erreichten. Da der Gesamtsatz der Sozialversicherungsbeiträge in einem Jahrzehnt um sieben Punkte gestiegen ist, hat sich die Zahl der para-subordinierten Arbeitnehmer mehr als halbiert. Zuvor waren andere Maßnahmen ergriffen worden, wie eine Verschärfung der Regelung von para-subordinierten paralegativen Vereinbarungen (2012) und der Abschaffung einiger Formen solcher Verhältnisse (2015), was darauf hinweist, dass die weit verbreitete Nutzung von Para-Subordination hauptsächlich auf niedrigere Kosten zurückzuführen war. Weitere Maßnahmen, die die Arbeitgeber davon überzeugen sollen, Arbeitnehmer mit unbefristeten Arbeitsverträgen einzustellen - wie beispielsweise eine deutliche Senkung der Arbeitgeber-Sozialversicherungsbeiträge für Neueinstellungen durch das Beschäftigungsgesetz 2015 - trugen weiter zum Rückgang solcher Verträge bei.

Auch in Österreich kontrollieren freie Dienstnehmer ihre Arbeitszeit und ihren Arbeitsablauf selbst. Die Befürchtung, dass Arbeitgeber diese Form der Beschäftigung zur Umgehung des obligatorischen Sozialschutzsystems nutzen könnten, trieb ihre schrittweise Integration in das System voran: Seit 2008 zahlen freie Dienstnehmer dieselben (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) Sozialversicherungsbeiträge wie normale Arbeitnehmer. Während ihre Zahl bis Anfang 2007 stetig gewachsen war, begann sie nach der

Ankündigung der Reform zu sinken und erreichte 2016 ihren historischen Tiefpunkt..

Der Rückgang der freien Dienstnehmer ist vor allem auf die sinkende Zahl der Personen zurückzuführen, die eine solche Beschäftigung aufnehmen, und nicht auf die Auflösung bestehender Verträge - weshalb ihre Zahl sechs Jahre nach der Reform weiter sinkt. Die Wahrscheinlichkeit, innerhalb eines Monats nach dem Übergang von einem eigenständigen Vertrag in eine Normalbeschäftigung zu gelangen, stieg jedoch von 11% vor der Ankündigung der Reform im Jahr 2006 auf 13% nach der Umsetzung der Reform. Darüber hinaus ist der Anteil derer, die beim Austritt aus einem eigenständigen Vertrag aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind, deutlich gesunken, was darauf zurückzuführen ist, dass freie Dienstnehmer vor der Reform nicht durch die Arbeitslosenversicherung abgedeckt waren. Der Arbeitslosenversicherungsschutz erwies sich während der Finanzkrise als wichtig für ehemalige freie Dienstnehmer (Hofer, Hyee und Titelbach, 2018).

Sonderregelungen für atypisch Beschäftigte

Wenn Selbständige unter ein völlig eigenes Sozialschutzsystem fallen, sind die Gründe oft eher historisch. In Frankreich zum Beispiel lehnten die Selbständigen zunächst ihre Integration in die allgemeine Sozialversicherung ab. Stattdessen wurden betriebliche Systeme eingerichtet, deren Umfang je nach Beruf variiert. Dies führte zu einer sehr ungleichen Abdeckung von abhängigen Arbeitnehmern und Selbstständigen: Während es seit den 1960er Jahren obligatorische betriebliche Altersversorgungssysteme gibt, haben Selbständige erst seit 2016 Anspruch auf Krankengeld. Für einige Risiken wie Arbeitsunfälle und Arbeitslosigkeit sind sie weiterhin ungedeckt, obwohl in den letzten Jahren freiwillige Optionen eingeführt wurden. Dieses Zusammenspiel mehrerer autonomer Systeme und eines komplexen Systems von Beitragssätzen und -ansprüchen verschleiert das Verhältnis zwischen Brutto- und Netto-Lohn und behindert die Mobilität der Arbeitnehmer zwischen Arbeitsplätzen und Berufen.

Um die Verwaltungskosten zu senken und die Erbringung von Dienstleistungen zu verbessern, wurden mehrere unabhängige Systeme in das Régime social des indépendants (RSI) integriert. Das RSI blieb insofern autonom, als es von gewählten Vertretern seiner Mitglieder geleitet wurde. Es verfügt nicht über die administrativen Kapazitäten, um selbst Beiträge einzuziehen, delegiert diese jedoch an die URSSAF, ein Netzwerk privater Einrichtungen, die Sozialbeiträge für abhängige Arbeitnehmer erheben. Dies erfordert eine intensive Abstimmung zwischen den beiden Stellen, die nicht funktionierte, was zu einer unzureichenden Beitragserhebung, fehlerhaften Beitragsbelastung der Mitglieder und verspäteten Zahlungen und letztlich zur Auflösung des RSI führte; es soll bis 2020 vollständig vom allgemeinen Sozialversicherungssystem absorbiert werden.

Sozialschutz von Plattformarbeitern

Online-Arbeitsplattformen verzeichneten in den letzten Jahren ein spektakuläres Wachstum. Nach Angaben des Oxford Internet Institute wuchsen die

fünf größten Online-Mittler von ausschließlich online ausgeführten Arbeiten (von niedrig qualifizierter "Klickarbeit" bis hin zu hoch qualifizierten Freelancern) zwischen Mai 2016 und April 2018 um mehr als ein Drittel (Oxford Internet Institute, 2018). Standard-Arbeitskräfteerhebungen erfassen oft nicht separat Arbeit, die durch Online-Plattformen vermittelt wird, und könnten so die tatsächliche Häufigkeit dort unterschätzen, da die Plattformarbeit oft in der Schattenwirtschaft stattfindet (OECD, 2018). Eine kürzlich durchgeführte spezielle Umfrage unter Internetnutzern in 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union zeigt, dass 8% der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in diesen Ländern mindestens einmal im Monat über eine Online-Plattform arbeiten und etwa 2% haben Plattformarbeit als Haupteinnahmequelle (Pesole et al., 2018).

Online-Plattformen können es Einzelpersonen ermöglichen, mit Unternehmen zu konkurrieren und sich für Unternehmertum anstelle von Beschäftigung zu entscheiden. Sie senken die Transaktionskosten, indem sie Verbrauchern Informationen über die Servicequalität und die Überwachung und Durchsetzung von Transaktionen zur Verfügung stellen, was es für die Verbraucher weniger riskant macht, sich für eine Einzelperson anstelle einer etablierten Firma zu entscheiden (Choudary, 2018; OECD, 2016). Sie bieten dem Einzelnen auch Zugang zu einem Netz potenzieller Verbraucher sowie Instrumente für den Verkauf von Waren oder Dienstleistungen an und helfen so Markteintrittsbarrieren abzubauen. Durch Online-Plattformen können Einzelpersonen einen Ruf und einen Kundenstamm erreichen, der die Ressourcen eines Unternehmens in traditionellen Märkten erfordert hätte.

Durch diese Erleichterung von Selbständigkeit können Online-Plattformen ihre Vorteile - Flexibilität bei der Arbeitszeit und am Arbeitsplatz, Autonomie bei der Arbeitsorganisation - an diejenigen weitergeben, die zuvor vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen waren, einschließlich Eltern und andere mit Betreuungsverantwortung oder Personen, die in Gebieten mit wenig Arbeitsangeboten leben. Plattformen können auch sowohl Arbeitnehmern als auch bisher nicht Beschäftigten eine Möglichkeit, vorübergehende Einkommensschocks auszugleichen.

Einige Plattformen gehen jedoch über eine bloße "Vermittlerrolle" oder "Marktplatzrolle" hinaus, indem sie Preisen, Arbeitszeiten, Arbeitskleidung oder Details der Leistungserbringung festlegen, z.B. wie Kunden begrüßt werden sollen (Choudary, 2018). Diese Kontrollen und Vorschriften gewährleisten, dass die Kunden einen einheitlichen und standardisierten Service erhalten, untergraben aber die Flexibilität und Autonomie, die mit einer echten Selbständigkeit verbunden ist. Plattformen begrenzen auch die unternehmerische Entscheidungsfindung der Arbeitnehmer auf subtilere Weise, z.B. durch das Zurückhalten von Schlüsselinformationen, wie die Praxis des Fahrdienstes UBER, den Fahrer vor der Annahme eines Fahrt zwar über den Preis aber nicht über das Ziel zu informieren, was bedeutet, dass der Fahrer die Rentabilität der Fahrt nicht beurteilen kann (Prassl, 2018).

So können Gig-Arbeiter am Ende nur wenige der Vorteile der Selbständigkeit genießen, erleiden aber

viele ihrer Nachteile, darunter das Risiko von Nachfrageschwankungen und unbezahlten Down- oder Wartezeiten sowie das Fehlen von Sozialleistungen wie bezahltem Urlaub, Krankenstand oder Abfindungen. Wie bei anderen Selbständigen gelten auch bei ihnen der Arbeitsschutz und die Mindestlohnvorschriften nicht, und sie sind oft nicht oder nicht so gut durch den Sozialschutz abgedeckt.

Einige Plattformen greifen so weit in die Preisgestaltung, die Arbeitszeit und die Arbeitsorganisation der Beschäftigten ein, dass sie von den nationalen Gerichten als De-facto-Arbeitgeber angesehen werden. In vielen Rechtsordnungen gibt es Grundsätze des "Primats der Tatsachen", die es den Arbeitnehmern ermöglichen, als Arbeitnehmer eingestuft zu werden, wenn sie Mindeststandards für Abhängigkeit und Verantwortlichkeit erfüllen; Beispiele sind FedEx in den Vereinigten Staaten oder Uber im Vereinigten Königreich, und mehrere andere Fälle sind in anderen OECD-Ländern anhängig (Prassl, 2018). Im Falle einer einfachen Fehleinstufung von abhängigen Arbeitnehmern als unabhängige Auftragnehmer kann das Arbeitsrecht (bei ordnungsgemäßer Überwachung und Durchsetzung) daher ausreichen, um einen angemessenen Schutz der Arbeitnehmer zu gewährleisten.

Arbeitsplattformen unterscheiden sich von konventionellen Märkten dadurch, dass alle Transaktionen digital und damit vollständig nachvollziehbar sind. Dies erhöht das Potenzial für eine Verbesserung des Sozialschutzes und der Einhaltung der Steuervorschriften, zumal Aktivitäten von der informellen auf die formelle Wirtschaft verlagert werden.

Zahlungen an einzelne Auftragnehmer können für die Steuerbehörden schwer zu überwachen sein, und Unterzahlungen werden angesichts der geringen Beträge oft nicht verfolgt (Prassl, 2018). Die Freischaltung von Zahlungsdaten der Plattform für die Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern kann auch den Verwaltungsaufwand für Einzelpersonen verringern, der erheblich sein kann, insbesondere wenn sie nur gelegentliche oder niedrige Einkommen aus der Selbständigkeit beziehen. So hat Indonesien beispielsweise eine obligatorische Unfallversicherung für Motorradtaxis eingeführt, die über eine Online-App gebucht werden - ein Teil des Fahrpreises wird automatisch abgezogen, um Fahrer und Beifahrer für die Dauer der Fahrt versichern (ILO und OECD, 2018).

Die Länder können Plattformen den Austausch von Zahlungs- und Identifikationsdaten für die Einhaltung der Steuervorschriften vorschreiben - z.B. hat Finnland Gesetze zum Zugriff auf Daten von Peer-to-Peer- und Crowdfunding-Plattformen erlassen. Wenn sich die Plattform jedoch in einer anderen Rechtsordnung als der Arbeitnehmer befindet, reichen die innerstaatlichen Rechtsvorschriften möglicherweise nicht aus, um die Einhaltung durch die Plattform zu gewährleisten. Länder können noch immer direkte Vereinbarungen mit Plattformen treffen, aber die Datenübermittlung könnte aufgrund der Datenschutzgesetzgebung eine Zustimmung der Nutzer erfordern (OECD, 2018).

Estland beispielsweise arbeitet bereits mit den Mifahrgelegenheiten Uber und Taxify für einkommensteuerliche Zwecke zusammen: Fahrer können den

Plattformen gestatten, Einkommens- und Abzugsdaten an die Steuerbehörden zu übermitteln, die eine Steuererklärung für Selbständigeinkommen vorab ausfüllen, was den Verwaltungsaufwand für Fahrer reduziert. Im Jahr 2017 erklärten die Fahrer fast eine halbe Million Euro an Erträgen, mehr als das Fünffache dessen, was 2016, dem ersten Jahr, in dem Ertragsinformationen direkt von Plattformen (Tax and Customs Board, Republic of Estonia, 2017) übermittelt wurden. Allerdings ist die Wirksamkeit dadurch eingeschränkt, dass die Zustimmung der Fahrer zur Weitergabe ihrer Daten eingeholt werden muss.

Es gibt also ein starkes Argument für eine internationale Koordination. Im Rahmen des OECD-Forums für Steuerverwaltung untersuchen derzeit 50 Steuerverwaltungen, welche Daten über die Nutzer der Plattform benötigt werden, um Zahlungen an Steueraufzeichnungen abzugleichen, und wie und mit welcher Periodizität diese Daten übermittelt werden sollten. Eine gemeinsame und standardisierte Lösung, die durch ein Abkommen über den Informationsaustausch zwischen den Steuerbehörden untermauert wird, würde den Aufwand sowohl für die nationalen Steuerbehörden als auch für die Plattformen verringern, die nicht individuelle Anfragen verschiedener Steuerverwaltungen in unterschiedlichen Formaten und Periodizitäten bearbeiten müssten. (OECD, 2018).

Einige Länder haben spezielle Systeme für die Verwaltung der Sozialversicherungsbeiträge von Plattformarbeitern entwickelt. In Schweden sind Gig-Arbeiter gesetzlich verpflichtet, sich bei einer Dachgesellschaft anzumelden, einer privaten Einrichtung, die nominell als Arbeitgeber des Gig-Arbeiters fungiert und Lohnsteuer- und Sozialversicherungszahlungen gegen eine Gebühr verwaltet. Gig-Arbeiter fallen somit unter das allgemeine öffentliche soziale Sicherungssystem, sind aber von wichtigen Bestandteilen ausgeschlossen, die Teil von Tarifverträgen sind, wie zB zusätzliche Renten-, Kranken- und Unfallversicherungen; und sie haben keinen Zugang zur gewerkschaftlichen Arbeitslosenversicherung.

Die Unterschiede sind beträchtlich: Etwa 25 % aller derzeit in Schweden gezahlten Renten stammen aus betrieblichen Systemen, die im Rahmen von Tarifverträgen ausgehandelt werden. Dieser Anteil wird voraussichtlich zunehmen, da die öffentlichen Renten langsamer wachsen als das Arbeitseinkommen. Außerdem wird die Einkommensschwelle für die Berechnung der Renten an den Durchschnittslohn angepasst, so dass die Netto-Ersatzrate für höhere Einkommen mit zunehmender Lohnungleichheit in Schweden sinkt. Der gleiche Effekt senkt die Nettoersatzraten in der öffentlichen Kranken- und Unfallversicherung und erhöht die Bedeutung der tariflichen Leistungen.

Plattformbeschäftigte haben auch Schwierigkeiten, Zugang zur Hauptsäule der schwedischen Arbeitslosenversicherung zu bekommen: Während sie einem Fonds für Standardarbeiter beitreten können, zögerten die Fonds, Leistungen an Plattformbeschäftigte auszuzahlen, da sie keinen Arbeitgeber haben, der bestätigt, dass sie entlassen wurden.

Belgien bietet eine vereinfachte Steuerbehandlung für Plattformarbeiter mit geringfügigen Einkommen

(2018 unter 6 130 EUR pro Jahr), die von den Sozialversicherungsbeiträgen und der Einkommensteuer befreit. Diese Freistellung gilt nur für Dienstleistungen, die für Einzelpersonen (nicht für Unternehmen) erbracht werden, und schließt die Bereitstellung von Waren, die Vermietung von Eigentum und beweglichen Sachen (einschließlich Carsharing) aus. Sie ist auf eine Reihe von Plattformen mit Sitz im Europäischen Wirtschaftsraum beschränkt, die ihre Arbeitnehmer und ihre Vergütung vollständig offen legen.

Auch die Plattformen selbst könnten sozialen Schutz anbieten - z.B. wird Uber ab Mitte 2018 (Uber, 2018) in einigen europäischen Ländern eine Grundversicherung für Kranken-, Unfall-, Mutterschafts- und Vaterschaftsversicherung für regelmäßige Fahrer anbieten. Die Plattformen zögerten jedoch, sich am Sozialschutz der Arbeitnehmer zu beteiligen, um den Eindruck zu vermeiden, dass reguläre Arbeitsverhältnisse entstanden sind.

Schlussfolgerungen für die Politik

Dieser Abschnitt fasst einige wichtige politische Erkenntnisse aus einer Reihe von Länderstudien zusammen und schlägt politische Optionen zur Erhöhung der Einkommenssicherheit von Selbständigen und atypisch Beschäftigten vor.

- **Sozialversicherungsbeiträge sollten so weit wie möglich über alle Beschäftigungsformen hinweg harmonisiert werden.**

Die Einbeziehung von Arbeitnehmern, die sich an der Grenze zwischen abhängigen und unabhängigen Beschäftigung befinden, in das reguläre soziale Sicherungssystem schließt Deckungslücken und ermöglicht weit reichenden Schutz aller Arbeitsformen. So kann auch das Ausmaß der atypischen Beschäftigung beeinflusst werden und so die Erosion der Beitragsgrundlage der Sozialschutzsysteme begrenzt werden, wie die Erfahrungen in Italien und Österreich zeigen. Die Erhöhung der Lohnnebenkosten birgt natürlich die Gefahr eines Beschäftigungsrückgangs in sich, so wie dies bei Standardarbeitern der Fall sein kann. Wenn bestimmte Beschäftigungsformen niedrigeren Lohnnebenkosten unterliegen, sollte dem eine bewusste politische Entscheidung zugrunde liegen.

Freiwillige Systeme scheinen für atypisch Beschäftigte nicht gut zu funktionieren.

Jede Versicherung basiert auf Risikoteilung zwischen den Mitgliedern. Ist die Versicherung freiwillig, haben diejenigen mit dem höchsten Risiko den größten Anreiz, sich zu beteiligen. Wenn ein freiwilliges System nicht eine sehr hohe Deckungsquote erreicht, führt dies entweder zu einer Abwärtsspirale aus steigenden Prämien und sinkender Deckung oder zu zusätzlichen Kosten im System. Bei weitreichender Mitgliedschaft können allerdings öffentliche Subventionen nötig sein, da die Bereitschaft, freiwillig für den Sozialschutz zu zahlen, oft gering zu sein scheint, wie beispielsweise in Schweden, wo die freiwillige Arbeitslosenversicherung nach einem moderaten Anstieg der Beitragssätze in 2007/08 zurückgegangen ist.

Diese Entwicklung beschränkt sich nicht auf die Arbeitslosenversicherung, sondern ist bei Krankengel-

dern (freiwillige Krankengeldleistungen für Selbständige in Österreich) und sogar bei Mutterschafts- und Pflegegeldern zu beobachten (nachgewiesen durch das kanadische Sonderleistungssystem für Selbständige).

Die freie Übertragung von sozialen Sicherungsansprüchen fördert Mobilität zwischen Arbeitsplätzen und Beschäftigungsformen.

Die Entkopplung von sozialer Sicherung und Arbeitgeber und die Registrierung von individuellen Beiträgen, die jeder einzelnen Person zustehen, erleichtert nicht nur den Arbeitsplatzwechsel, sondern auch den Wechsel zwischen Selbstständigkeit und abhängiger Beschäftigung. Darauf hinaus Ansprüche über verschiedene vertragliche Vereinbarungen hinweg harmonisiert werden. Individualisierte Formen des Sozialschutzes können jedoch nur dann Schutz bieten, wenn vom oder im Namen des Begünstigten ausreichende Beiträge gezahlt werden.

Österreich bietet in dieser Hinsicht ein interessantes Beispiel; 2003 wurde die Abfindungsregelung bei Entlassung durch betriebliche Rentenkonten ersetzt. Während die alten Abfindungsansprüche nur an entlassene Mitarbeiter gingen, verfügen nun alle abhängig beschäftigten Mitarbeiter über ein betriebliches Rentenkonto, das arbeitsplatzübergreifend übertragbar ist. Dies erhöhte die Mobilität der Arbeitnehmer in angeschlagenen Unternehmen. Da die Rentenkonten an individuelle Personen gebunden sind und die Arbeitgeber einen festen Satz des individuellen Verdienstes beisteuern, war es im Jahr 2008 einfacher, das Programm auf unabhängige Auftragnehmer auszudehnen.

Erhöhung der Einkommenssicherheit für Arbeitnehmer mit flexibler Arbeitszeit

Unabhängige Auftragnehmer - unabhängig davon, ob sie über Online-Plattformen arbeiten oder nicht - sowie Arbeitnehmer auf Abruf oder solche in flexiblen Arbeitsverträgen haben weniger Einkommenssicherheit als reguläre Arbeitnehmer. Eine Möglichkeit, dieses Ungleichgewicht zu beheben, ist die Einführung einer Lohnprämie für flexible Arbeit als Ausgleich für die Übernahme eines Teils des unternehmerischen Risikos. Die Idee, von den Arbeitgebern höhere Sätze für diejenigen zu verlangen, die einen Teil des unternehmerischen Risikos übernehmen, hat sowohl im Rahmen der Plattformarbeit als auch bei flexiblen Arbeitszeitverträgen an Bedeutung gewonnen.

In Australien haben Gelegenheitsarbeiter, die kurzfristig entlassen werden können und keine Leistungen wie bezahlten Urlaub oder bezahlten Krankheitsurlaub erhalten, bereits Anspruch auf eine Zusatzprämie von 25% für jede geleistete Arbeitsstunde. Im Fall von Bereitschaftsdiensten könnten Mindeststundengarantien helfen: In Australien und den Niederlanden beispielsweise müssen Arbeitgeber bereits bei jeder Anforderung mindestens drei Stunden Bereitschaftsdienst bezahlen.

Mindestverdienstgrenzen können auch für unabhängige Auftragnehmer gelten: Die New York Taxi and Limousine Commission erwägt derzeit die Einführung eines Mindestlohnstandards für Fahrer für Apps mit Ride-Hailing. Der Vorschlag sieht eine Verdienstgrenze von rund 115% des Mindestlohns vor

und erhöht die Fahrerverdienste nach Aufwand um durchschnittlich 22,5% (Parrott und Reich, 2018[44]). Die Niederlande planen die Einführung einer Zahlungsuntergrenze von 15 18 EUR pro Stunde für unabhängige Auftragnehmer, die weniger als 125 % des gesetzlichen Mindestlohns oder des niedrigsten Lohns im entsprechenden Tarifvertrag erhalten (Regierung der Niederlande (2017[45]) und Kapitel 7).

Endnoten

1)Diejenigen, die bei der Einführung des Programms im Jahr 2009 bereits selbständig waren, hatten ein Jahr Zeit, um zu entscheiden, ob sie sich für das Programm entscheiden.

2)Sie müssen seit Ende der 90er Jahre zur Renten-, Kranken- und Unfallversicherung beitragen; 2008 wurden sie in die Arbeitslosenversicherung, die Insolvenzvergütungskasse, die Arbeiterkammer und die Abfertigung neu aufgenommen.

3)Die URSSAF (Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales) sind private Einrichtungen, die die Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zum allgemeinen System der sozialen Sicherheit erheben, siehe Kapitel 4.

4)In einer Umfrage aus dem Jahr 2015 gaben rund 30% der Gig-Mitarbeiter, die ausschließlich online auf den Plattformen Amazon Mechanical Turk und Crowdflower arbeiten, an, dass sie es vorziehen, von zu Hause aus zu arbeiten oder nur von zu Hause aus arbeiten zu können, als Hauptgrund für die Wahl dieser Art von Arbeit (Berg, 2016[15]).

5)Tatsächlich scheinen die meisten Sozialschutzsysteme keinen solchen Unterschied zu machen: Eine Umfrage der Europäischen Sozialversicherungsplattform, einem Verband europäischer gesetzlicher Sozialversicherungsträger (ESIP, 2017[46]) ergab, dass in allen zwölf teilnehmenden Mitgliedstaaten der Europäischen Union und des EWR Arbeitnehmer, die "virtuelle Aufgaben" (Grafikdesign, Übersetzung usw.) übernehmen, als selbständig gelten würden. Zwar gibt es in den untersuchten Ländern Unterschiede in der gesetzlichen Deckung durch die Rentenversicherung, aber sie sind die gleichen wie bei anderen Selbständigen.

6)Empirische Erkenntnisse deuten jedoch darauf hin, dass Gelegenheitsarbeiter tatsächlich keine höheren Löhne erhalten und sogar eine Lohnstrafe im Vergleich zu ähnlichen Festangestellten erleiden könnten (siehe Kapitel 2 für einen Überblick über die jüngsten Beweise). Daher ist eine Überwachung unerlässlich (wie im Falle von Mindestlöhnen).

Literaturverzeichnis

Abraham, K. et al. (2017), *Measuring the Gig Economy: Current Knowledge and Open Issues*, U.S Census Bureau, <http://ay-sps.gsu.edu/files/2016/09/Measuring-the-Gig-Economy-Current-Knowledge-and-Open-Issues.pdf> (accessed on 10 December 2017).

Arbejdsggruppen om selvstændige i dagpenge-systemet (2017), *Et nyt dagpengesystem for fremtidens arbejdsmarked. Report from the working group on self-employed persons in*

- the unemployment benefit system,*
<http://www.bm.dk>.
- Avlijas, S. (2018), "The dynamism of the new economy: Non-standard employment and access to social security", *Research note*. [19]
- Berg, J. (2016), "Income security in the on-demand economy: Findings and policy lessons from a survey of crowdworkers", *Conditions of Work and Employment Series*, No. 74, ILO, Geneva, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_479693.pdf (accessed on 12 December 2017). [15]
- BLS (2018), *Contingent and alternative employment arrangements - May 2017*, <http://www.bls.gov/cps> (accessed on 11 June 2018). [10]
- BLS (2005), *Contingent and alternative employment arrangements, February 2005*, <http://www.bls.gov/cps/> (accessed on 11 June 2018). [9]
- BMAS (2017), *White paper work 4.0*, German Federal Ministry of Labour and Social Affairs, <http://www.arbeitenviernull.de>. [16]
- ILO (ed.) (2018), *The architecture of digital labour platforms: Policy recommendations on platform design for worker well-being*, <http://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/publications/research-papers/>. [37]
- Cour des Comptes (2012), *Le régime des intermittents du spectacle: la persistance d'une dérive massive*, Cour des comptes. [33]
- Datta, N., G. Giupponi and S. Machin (forthcoming), "Zero Hours Contracts and Labour Market Policy", *mimeo*. [6]
- Delsen, L. and J. Smits (2014), "The Rise and Fall of the Dutch Savings Schemes", *SSRN Electronic Journal*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2414546>. [23]
- Employment and Social Development Canada (2016), *Evaluation of the Employment Insurance Special Benefits for Self-employed Workers*, <http://canada.ca/publiccentre-ESDC>. [29]
- ESIP (2017), *Statutory Pension Insurance of Digital Platform Workers - a comparative perspective*, ESIP, https://www.esip.eu/images/pdf_docs/Mapping---Statutory-pension-coverage-of-platform-workers.pdf. [46]
- Etsy (2016), *Economic Security for the Gig Economy*, https://extfiles.etsy.com/advo-cacy/Etsy_EconomicSecurity_2016.pdf. [22]
- European Comission (2018), *Behavioural study on the effects of an extension of access to social protection for people in all forms of employment*, European Commission, <http://dx.doi.org/10.2767/180611>. [30]
- European Commission (2018), *Commission Staff Working Document, Impact Assessment accompanying the Proposal for a Council Recommendation and Access to social protection for workers and the self-employed*, SWD(2018)71, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018SC0070>. [8]
- European Commission (2018), *Proposal for a Council Recommendation and Access to social protection for workers and the self-employed*, COM(2018)132. [7]
- Government of the Netherlands (2017), *Confidence in the Future - 2017-2021 coalition agreement*, <https://www.government.nl/>. [45]
- Hofer, H., R. Hyee and G. Titelbach (2018), *Where did all the independent contractors go?*. [32]
- Huws, U., N. Spencer and K. Holts (2017), *Work in the European Gig Economy*, FEPS, <http://www.feps-europe.eu/>. [38]
- ILO and OECD (2018), *Promoting adequate social protection and social security coverage for all workers, including those in non-standard forms of employment*, Paper prepared for the G20 (Argentinian presidency). [39]
- ISSA (2012), *Handbook on the extention of social security coverage to the self-employed*, <http://www.issa.int>. [18]
- Kassam, A. (2018), "Ontario's new Conservative government to end basic income experiment", *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2018/aug/01/ontarios-new-conservative-government-to-end-basic-income-experiment>. [27]
- Katz, L. and A. Krueger (2016), "he Rise and Nature of Alternative Work Arrangements in the United States, 1995-2015", *NBER Working Papers*, p. No. 22667. [2]
- Kettemann, A., F. Kramarz and J. Zweimüller (2016), "Beyond Severance Pay: Labor market responses to the introduction of occupational pensions in Austria", *Mimeo, University of Zurich*, <http://www.econ.uzh.ch>. [42]
- Kvist, J. (2017), "Denmark: a new unemployment insurance scheme for the future labour market", *ESPN Flash Report 2017/45*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1135&langId=en..> [21]

- Commission, E. (ed.) (2016), *e-stonian look at: collaborative economy*, <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail&groupDetailDoc&id=26192&no=8> (accessed on 1 July 2018). [40]
- Ministry of Finance (2015), *IBO Zelfstandigen zonder personeel*, Ministry of Finance, Netherlands. [31]
- Moral-Arce, I., J. Martí-Román and Á. Martí-Román (2018), "Cessation of activity benefit of Spanish self-employed workers: a heterogeneous impact evaluation", *MPRA Paper No. 85111*, <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/85111/>. [28]
- OECD (2018), "Policy brief on the future of work", in *Online work in OECD countries*, <http://www.oecd.org/employment/future-of-work/>. [36]
- OECD (2018), *Social Expenditure Database (SOCX)*, <https://doi.org/10.1787/socx-data-en>. [34]
- OECD (2018), *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018: Inclusive Framework on BEPS*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264293083-en>. [17]
- OECD (2017), "Basic income as a policy option: Can it add up?", *Policy brief on the future of work*, <https://www.oecd.org/els/emp/Basic-Income-Policy-Option-2017.pdf> (accessed on 14 September 2017). [24]
- OECD (2016), "New Forms of Work in the Digital Economy", *OECD Digital Economy Papers*, No. 260, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jlwnklt820x-en>. [4]
- OECD (forthcoming), *The tax treatment of non-standard work*, OECD Publishing, Paris. [13]
- Oxford Internet Institute (2018), *The Online Labour Index*, <http://ila.ox.ac.uk/online-labour-index/>. [35]
- Parrott, J. and M. Reich (2018), *An Earnings Standard for New York City's App-based drivers: Economic Analysis and Policy Assessment. Report for the New York City Taxi and Limousine Commission*, The New School, Center for New York City Affairs, <http://irle.berkeley.edu/an-earnings-standard-for-new-york-citys-app-based-drivers/>. [44]
- Parsons, D. (1986), "The employment relationship: Job attachment, work effort, and the nature of contracts", in Ashenfelter, O. and R. Layard (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Elsevier, North-Holland, [http://dx.doi.org/10.1016/S1573-4463\(86\)02004-7](http://dx.doi.org/10.1016/S1573-4463(86)02004-7). [5]
- Pesole, A. et al. (2018), *Platform workers in Europe*, Publications Office of the European Union. [3]
- Peter, L. (2018), *No plans to expand Finland basic income trial*, <https://www.bbc.co.uk/news/world-europe-43866700>. [26]
- Piachaud, D. (2016), "Citizen's Income: Rights and Wrongs", *Case*, No. 200, Centre for the Analysis of Social Exclusion (CASE), London, <http://sti-cerd.lse.ac.uk/dps/case/cp/casepaper200.pdf>. [25]
- Prassl, J. (2018), *Humans as a service - The Promise and Perils of work in the gig economy*, Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/oso/9780198797012.001.0001>. [12]
- Spasova, S. et al. (2017), *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe*, European Commission, Brussels, <http://dx.doi.org/10.2767/700791>. [1]
- SSA and ISSA (2018), *United States of America*, Social Security Administration, <https://www.socialsecurity.gov/policy>. [14]
- Tax and Customs Board, Republic of Estonia (2017), "Income declared through Uber and Taxify has overwhelmingly increased", *Press release*, <https://www.emta.ee/eng/income-declared-through-uber-and-taxify-has-overwhelmingly-increased> (accessed on 1 July 2018). [41]
- Taylor, M. (2017), *Good work: the Taylor review of modern working practices*, Her Majesty's Government, <https://www.gov.uk/government/publications/good-work-the-taylor-review-of-modern-working-practices>. [43]

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)305

04. April 2019

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 08. April 2019,
um 15:00 Uhr zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige -
BT-Drucksache 19/8460

Veronika Mirschel, Berlin

Aus Erwägungsgrund 8

Sozialschutz kann in Form von Sach- oder Geldleistungen gewährt werden. In der Regel wird er im Wege von kollektiven Systemen gewährt, über die alle Einzelpersonen Schutz erfahren, und wird finanziert durch die allgemeine Besteuerung und/oder im Wege von Systemen, durch die die Menschen auf dem Arbeitsmarkt Schutz erfahren, häufig auf der Grundlage von Beiträgen in Abhängigkeit von ihrem Erwerbseinkommen.

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft spricht sich für das kollektive System der gesetzlichen Rentenversicherung als Erwerbstätigenversicherung aus. Ziel muss es sein, allen Erwerbstätigen eine ungebrochene Versicherungsbiografie zu ermöglichen. Bei der Einführung einer Altersvorsorgepflicht müssen umfassende Übergangsregeln die finanzielle Überforderung bereits Vorsorgender verhindern.

Aus Erwägungsgrund 14

Die formelle Absicherung kann durch ein Pflichtsystem oder ein auf Freiwilligkeit basierendes System erfolgen. Bei Letzteren hat der Einzelne die Möglichkeit, sich dem System aktiv anzuschließen, oder sie erfassen standardmäßig alle Personen der Zielgruppe, die jedoch die Möglichkeit haben, auf Wunsch aktiv aus dem System auszuscheiden. Es ist erwiesen, dass auf Freiwilligkeit basierende Systeme, aus denen man ausscheiden kann, höheren Zuspruch aufweisen und damit eine bessere Absicherung gewährleisten als freiwillige Systeme mit der Möglichkeit, sich aktiv anzuschließen.

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft begrüßt die Entscheidung der Koalitionsparteien, die Altersvorsorge Selbstständiger als Pflichtabsicherung einführen zu wollen und lehnt es die hier eröffnete

Möglichkeit „aktiv aus dem System ausscheiden“ zu können ab.

Selbst wenn die These, dass auf Freiwilligkeit beruhende Systeme höheren Zuspruch aufwiesen, stimmen sollte, konterkariert die leichte Möglichkeit des Ausscheidens das Ziel, nicht nur den Zugang zu Sozialsystemen zu erleichtern, sondern diese auch ebenso obligatorisch wie übertragbar zu machen.

Aus Erwägungsgrund 19

Die Wahrung, die Anhäufung und/oder die Übertragbarkeit der Rechte zwischen den Systemen sind allerdings unerlässlich dafür, dass Menschen, die mehrere Beschäftigungen miteinander verbinden oder die Beschäftigung wechseln oder aus der Arbeitnehmerposition in die Selbstständigkeit wechseln oder umgekehrt, wirksamen Zugang zu Leistungen im Rahmen beitragsbasierter Systeme haben und angemessen abgesichert sind, aber auch dafür, dass sie die Menschen im Falle von auf Freiwilligkeit beruhenden Sozialschutzsystemen dazu ermuntern, sich diesen anzuschließen.

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft sieht in der im Koalitionsvertrag genannten opt-out-Möglichkeit bei der geplanten Altersvorsorgepflicht die Gefahr, dass eine (Un-)Übertragbarkeit von Rechten zwischen privatwirtschaftlichen Absicherungssystemen und der gesetzlichen Rentenversicherung zu ähnlichen Problemen führt, wie sie bereits im Krankenversicherungssystem besteht.

Aus Erwägungsgrund 20

Wenn ein Mitgliedstaat beschließt, einen Schwellenwert für Einkommen festzulegen, unter dem betroffene Arbeitnehmer oder Selbstständige nicht der Beitragspflicht für eine Sozialversicherung unterliegen, sollten diese Ermäßigungen oder andere Progressivitätsmaßnahmen gegebenenfalls in gleicher

Weise bei Arbeitnehmern und Selbstständigen angewandt werden, wobei sie allerdings nicht dazu führen sollten, dass das Einkommen zu niedrig angesetzt wird.

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft geht davon aus, dass bei Einführung einer Altersvorsorgepflicht ein einheitlicher Schwellenwert von abhängig Beschäftigten und Selbstständigen angesetzt wird. Ein „angenommenes Mindesteinkommen“ bei Selbstständigen anzusetzen und zu verbeitragen – wie es in der gesetzlichen Krankenversicherung der Fall ist – wäre nicht zielführend.

Zu Empfehlung (5e)

e) Leistungen bei Alter und Hinterbliebenenleistungen;

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft erwartet, dass in dem im Koalitionsvertrag vorgesehenen abzusichernden Leistungspaket zur Altersvorsorge auch die Absicherungen etwa zu Hinterbliebenenleistungen oder auch Erwerbsminderungsrenten vorgesehen werden.

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft verweist im Übrigen auf die Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu diesem Gesetzentwurf/zur Empfehlung des Rates.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)306

05. April 2019

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 08. April 2019,
um 15:00 Uhr zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zum Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige - BT-Drucksache 19/8460

Deutsche Rentenversicherung Bund

Gegenstand des Gesetzentwurfs

Am 13. März 2018 hat die Europäische Kommission den Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige vorgelegt. Darin wird den Mitgliedstaaten empfohlen, Arbeitnehmern und Selbständigen Zugang zum Sozialschutz zu gewähren, so dass diese formal und tatsächlich angemessen abgesichert sind.

Im Rat „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“ wurde am 6. Dezember 2018 Einigung über diese Empfehlung erzielt. Der deutsche Vertreter stimmte dabei unter dem Vorbehalt zu, dass die nach § 8 des Integrationsverantwortungsgesetzes erforderliche Ermächtigung zur Zustimmung auf Grundlage eines Gesetzes gemäß Art. 23 Abs. 1 GG erteilt wird. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll diese Voraussetzung erfüllt werden.

Anmerkungen der Deutschen Rentenversicherung Bund

Die Deutsche Rentenversicherung Bund sieht im Hinblick auf den Bereich der Alterssicherung keine Gründe, die gegen den vorliegenden Gesetzentwurf sprechen. Arbeitnehmern und Selbständigen in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union einen Zugang zur Alterssicherung zu gewährleisten, ist aus Sicht der Deutschen Rentenversicherung Bund eine wesentliche Voraussetzung für die angemessene Versorgung der Menschen im Alter. Die Empfehlung des Rates ist insofern sozialpolitisch sinnvoll.

Die Deutsche Rentenversicherung Bund weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die in der Empfehlung angesprochenen Anforderungen in der Bundesrepublik Deutschland bereits weitgehend in den geltenden gesetzlichen Regelungen umgesetzt sind:

- Alle Arbeitnehmer und einige im Sozialgesetzbuch abschließend aufgezählte Gruppen von Selbständigen sind obligatorisch im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung in die Alterssicherung einbezogen.
- Selbständig tätige Landwirte sind obligatorisch im Alterssicherungssystem der Landwirte gesichert.
- Die Angehörigen der sogenannten „freien Berufe“ mit Pflichtmitgliedschaft in einer Berufskammer (z. B. Ärzte, Rechtsanwälte, Notare, u. a.) sind in ihren jeweiligen Berufsständischen Versorgungswerken pflichtversichert.

Damit ist ca. ein Viertel aller selbständig Tätigen obligatorisch in Alterssicherungssysteme einbezogen. Obgleich die Mehrzahl der Selbständigen somit zwar nicht obligatorisch abgesichert, steht ihnen jedoch innerhalb der ersten fünf Jahre nach Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit die Möglichkeit offen, auf Antrag in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversichert zu werden. Insofern ist auch hier die Möglichkeit des Zugangs zur Alterssicherung gegeben. Darüber hinaus gibt es vielfältige Möglichkeiten der freiwilligen Absicherung für das Alter im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung oder der privaten Vorsorge.

Zudem ist darauf zu verweisen, dass im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD für die laufende Legislaturperiode die Einführung einer obligatorischen Alterssicherung für jene Gruppen von Selbständigen vereinbart worden ist, die bislang keine derartige Absicherung besitzen. Aus Sicht der Deutschen Rentenversicherung Bund trägt eine obligatorische Absicherung der Selbständigen für das Alter und den Fall einer vorzeitigen Erwerbsminderung dazu bei, die Entstehung von Altersarmut zu vermeiden und

erscheint insoweit sozialpolitisch sinnvoll. Die administrative Umsetzung sollte dabei sowohl für die betroffenen Selbständigen als auch für die beteiligten Träger so unbürokratisch wie möglich und unter Nutzung aller bereits vorhandenen Daten und digitalen Infrastrukturen erfolgen.

Auch die in der Empfehlung unter den Punkten (11) bis (18) formulierten qualitativen Anforderungen an den Sozialschutz, zu dem allen Arbeitnehmern und Selbständigen Zugang gewährt werden soll, sind – was den Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung anbelangt – in Deutschland weitgehend erfüllt. Dies gilt z. B. für die Gestaltung der Beitrags- und Anspruchsregelungen, die

- eine Beeinträchtigung des Anwartschaftserwerbs oder des Rentenbezugs aufgrund der Art des Erwerbsstatus ausschließen (Punkt 11 der Empfehlungen),
- wegen des Bezugs auf das tatsächliche Einkommen der Erwerbstätigen als Beitragsbemessungsgrundlage die Beitragsfähigkeit der Erwerbstätigen berücksichtigen (Punkt 14 der Empfehlung), und

- wegen der Verwendung des Arbeitseinkommens als Beitragsbemessungsgrundlage für pflichtversicherte Selbständige eine objektive und transparente Bewertung der Einkommensverhältnisse sicherstellen (Punkt 16 der Empfehlung).

Auch die empfohlene Transparenz bezüglich der geltenden rechtlichen Regelungen ist insoweit gegeben, als die Versicherten kostenlosen Zugang zu allen Informations-, Beratungs- und Auskunftsangeboten der gesetzlichen Rentenversicherung haben. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf die erworbenen individuellen Anwartschaften und die voraussichtlichen künftigen Ansprüche (Punkt 17 der Empfehlungen), über die im Rahmen der jährlich versandten Renteninformation oder (eingehend auf individuelle Bedürfnisse der Versicherten) in persönlichen Beratungs- oder Auskunftsgesprächen informiert wird.

Soweit einzelne Aspekte der Empfehlung des Rates in Deutschland derzeit nicht in vollem Umfang umgesetzt sind, ist darauf hinzuweisen, dass die Empfehlung keine rechtlich bindende Wirkung entfaltet und daraus keine unmittelbaren Handlungsverpflichtungen entstehen.