



Selbstständige unter dem Druck der Pandemie: Wie sieht die soziale Sicherheit für die nächste Generation aus?

Impulspapier der Deutschen Sozialversicherung vom
28. Oktober 2020

Die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund), die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV), der GKV-Spitzenverband und die Verbände der gesetzlichen Kranken- und Pflegekassen auf Bundesebene haben sich mit Blick auf ihre gemeinsamen europapolitischen Interessen zur "Deutschen Sozialversicherung Arbeitsgemeinschaft Europa e.V." zusammengeschlossen.

Der Verein vertritt die Interessen seiner Mitglieder gegenüber den Organen der Europäischen Union sowie anderen europäischen Institutionen und berät die relevanten Akteure im Rahmen aktueller Gesetzgebungsvorhaben und Initiativen.

Die Kranken- und Pflegeversicherung, die Rentenversicherung und die Unfallversicherung bieten als Teil eines gesetzlichen Versicherungssystems wirksamen Schutz vor den Folgen großer Lebensrisiken.

I. Hintergrund

Die COVID-19-Pandemie stellt unsere Sozialschutzsysteme auf die Probe. Zur nachhaltigen Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme sind gerade jetzt Entscheidungen erforderlich, auch um bestehende Lücken in der formellen und/oder tatsächlichen sozialen Absicherung zu schließen, die während der Krise augenscheinlich geworden sind, beispielsweise bei der Absicherung von Selbstständigen. Dies trifft auch Erwerbstätige, die auf Online-Plattformen tätig sind. Wo dies möglich ist, muss hier ein angemessener Sozialschutz geschaffen, ausgebaut und durchgesetzt werden. Dies gilt für die Plattformarbeiterinnen und Plattformarbeiter auf der Leistungs- wie auf der Beitragsseite. Gerade hier wäre wegen der häufig grenzüberschreitenden Komponenten (Leistungserbringer, Leistungsempfänger und Plattformbetreiber sind oft in verschiedenen Ländern ansässig) ggfs. eine Infrastruktur zur Erfassung der Einkommen zu schaffen.



In der Krise sind die Lücken in der sozialen Absicherung der Selbstständigen noch deutlicher geworden. Sie sind zunächst die Folge einer fehlenden oder nur sehr unzureichenden Absicherung im Fall des Wegfalles des Erwerbseinkommens bzw. einer dramatischen Verschlechterung der Auftragslage. Dies ist vor allem Ausdruck der Schwierigkeiten bei der Gestaltung und Finanzierung einer Arbeitslosenversicherung oder eines vergleichbaren Schutzes für Selbstständige. Aber auch die Einkommenssicherung im Krankheitsfall – vergleichbar der Lohnfortzahlung oder dem Krankengeld für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – ist bei Selbstständigen oft problematisch.

Langfristig setzen sich die Lücken in der Alterssicherung fort. Selbst bei bestimmten Familienleistungen könnten sich Lücken bemerkbar machen, vor allem dort, wo sie die Funktion eines Ersatzes für den Ausfall von Erwerbseinkommen haben.

Es stellt sich nun die Frage, wie man aus der Krise lernen kann und welche Optionen zur Schließung der Lücken in der Zukunft zur Verfügung stehen. Hierzu muss man zunächst die Hintergründe und Tendenzen eines verstärkten Auftretens selbstständiger Arbeit bzw. den Wandel innerhalb dieser Erwerbsform sowie die Ursachen der formellen oder tatsächlichen Lücken im Sozialschutz besser verstehen.

II. Digitalisierung der Arbeitswelt und Folgen für die Wahl von Erwerbsformen

Die Digitalisierung der Gesellschaft greift tief in die Arbeitswelt ein. So schafft sie zum Beispiel ein Potential an „Arbeit von zu Hause“, und das in einem Umfang, der sich erst in Zeiten von Corona in seiner ganzen Dimension zeigt. Das stellt, zusammen mit dem Phänomen der ständigen virtuellen Erreichbarkeit, neue Herausforderungen nicht nur an das Konzept von „Arbeitszeit“, sondern auch an Prävention und Arbeitsschutz.

Darüber hinaus hat die massenhafte Verfügbarkeit von Speicher-, Übertragungs- und Verarbeitungskapazitäten schließlich auch einer Arbeitsform den Weg bereitet, die man gemeinhin mit „Plattformarbeit“ beschreibt. Gemeint ist damit Arbeit, die über elektronische Plattformen organisiert, verteilt und vermittelt wird und die lokal gebunden oder rein virtuell/online erbracht wird. Es werden traditionelle, personale Managementstrukturen eines meist örtlich gebundenen „Betriebs“ ersetzt durch eine Steuerung durch Algorithmen. Sie organisieren das Zusammenspiel zwischen



Kapital (oft konzentriert beim Plattformbetreiber), Arbeit und dem Endnutzer, der beides sein kann: Ein Endverbraucher oder seinerseits selbst ein Unternehmer.

Diese neue Arbeitsform bietet einerseits die Chance wirtschaftlicher Innovationen unter (besserer) Befriedigung alter und neuer Bedürfnisse. Sie kann aber auch ein ganz bewusst eingesetztes Geschäftsmodell zur Reduzierung von Steuern und Sozialabgaben sein, verglichen mit den für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer anfallenden Abgaben.

III. Ableitung der Problemstellungen

Ausführliche Untersuchungen zum Thema Plattformarbeit, an denen die DSV mitgearbeitet hat, darunter auch solche der „European Social Insurance Platform“ (ESIP) und der „Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit“ (IVSS), haben, neben zahlreichen weiteren Studien, mit dazu beigetragen, mehr Licht auf einige dieser Fragen zu werfen. Dabei ließen sich einige wichtige Beobachtungen machen, die sich handlungsweisend nutzbar machen lassen.

- Nur in wenigen Fällen ist der Versuch erfolgreich, Plattformarbeitende als „Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer“ der Plattform zu qualifizieren. In der Regel gelten sie als selbstständig oder werden einem weiteren Sonderstatus zugeordnet, der sich jedoch von dem des Regel-Arbeitnehmers unterscheidet.
- Die Suche nach einem angemessenen Sozialschutz für Plattformarbeit deckt umfangreiche Sicherungslücken auf, die in den meisten Ländern schon vor dem Auftreten dieser Arbeitsform bestanden.
- Diese Lücken unterscheiden sich, je nach Versicherungszweig und den einzelnen sozialen Risiken, von Land zu Land. Oft sind sie das Ergebnis der Einstufung als „selbstständige“ oder als bestimmte Formen atypischer „abhängiger“ (non-standard) Beschäftigungsverhältnisse (meist kurzzeitige oder geringfügige Beschäftigungsverhältnisse).
- Gemeinsames Kennzeichen ist die oft lückenhafte Einbeziehung von „Neobeneinkünften“ in einzelne Systeme. Dies kann vor allem bei Geldleistungen, wie z. B. Renten, zu einem niedrigeren Leistungsniveau führen, aber auch zu einer (Quer-) Subvention aus Steuer- oder Sozialbeitragsmitteln.



- Nur in wenigen Fällen gelang es oder wurde versucht, speziell auf Plattformarbeit zugeschnittene Lösungen zu finden, z. B. in Belgien und Frankreich.
- Immerhin gibt es erste Versuche, Plattformbetreiber auch dann in die Verantwortung zu nehmen, wenn sie lediglich als „Vermittler“ in Erscheinung treten. In der Regel geschieht dies, indem sie verpflichtet werden, Zahlungsdaten an die Finanzbehörden zu melden, die dann ggfs. an die Sozial-(versicherungs-) Behörden weitergeleitet werden. Dieses Verfahren scheint allerdings an Grenzen zu stoßen, wenn die Plattformbetreiber keinen Sitz im Inland haben. Dies wurde jüngst noch einmal durch einen Bericht unter dem Titel „A digital single window for income data from platform work“ bestätigt, der von der EU-Kommission in Auftrag gegeben wurde.

IV. Diskussionsschwerpunkte

Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen im (vor allem EU-) Ausland sollten aus Sicht der Deutschen Sozialversicherung vor allem folgende Fragenkomplexe diskutiert werden:

1 Allgemeines

a. Müssen wir bei der Definition des Niveaus des Sozialschutzes vertraute Pfade verlassen?

b. Immer wieder stehen Forderungen im Raum, für bestimmte Formen von Erwerbstätigkeit nicht den gesamten Sozialschutz-Katalog verbindlich zu machen, sondern sich auf einen (abgestuften) Mindestschutz zu beschränken und den Rest der Eigeninitiative zu überlassen.

Wird diese Perspektive geteilt? Oder sollten die bestehenden Elemente des Sozialschutzes eher konsequent auf alle Erwerbsformen ausgedehnt werden, einschließlich der Selbstständigen?

c. In Gesprächen mit „Betroffenen“ und ihren Organisationen zeigt sich oft ein Dilemma: Einerseits wird der Bedarf an einem „angemessenen“ Sozialschutzniveau formuliert, gleichzeitig jedoch auf vermeintliche oder tatsächliche Schwierigkeiten



hingewiesen, hierfür auch finanziell adäquate Beiträge zu leisten. Dies ist kein spezifisches Problem von Plattformarbeitenden, sondern typisch für selbstständige Erwerbsarbeit, da Selbstständige den vollen Beitrag zur Sozialversicherung, d. h. sowohl Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmeranteil, alleine tragen müssen. Die erzielten Honorare sind aber oft nicht ausreichend, beide Ziele zu erreichen: einen Lebensstandard wenigstens auf dem Niveau des Mindestlohns und die Zahlung eines angemessenen Beitrags zur Finanzierung des Sozialschutzes.

Wie sollten Sozial- (und Steuer-) Politik mit der oft gering ausgeprägten finanziellen Leistungsfähigkeit bestimmter Erwerbsformen umgehen – eher durch eine Absenkung ihrer Abgaben oder eher durch Insistieren auf einem „fairen Beitrag“ in Höhe der für Standard-Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer abzuführenden Sozialabgaben? Speziell für die Unfallversicherung: Sollte hierbei, und ggfs. wie, der unterschiedlichen von der Tätigkeit ausgehenden Gefahr Rechnung getragen werden?

2 Plattformarbeit

- a. Unterscheidet sich Plattformarbeit in ihren verschiedenen Ausprägungen tatsächlich derart von schon bestehenden Arbeitsmustern, dass ihre sozialrechtliche (und letztlich auch arbeits- und steuerrechtliche) Behandlung völlig neu aufzustellen ist?
- b. Müssen wir jetzt wegen des oft grenzüberschreitenden Charakters Antworten auf die europäische oder gar die globale Ebene verlagern?
- c. Es gibt verschiedene Ansätze, Plattformarbeitende als „Arbeitnehmerinnen“ und „Arbeitnehmer“ zu qualifizieren, ggfs. mit der Möglichkeit einer Beweislastumkehr.

Wird der Ansatz einer gezielten Einordnung von Plattformarbeitern als „Arbeitnehmerinnen“ bzw. „Arbeitnehmer“ als zielführend angesehen?

- d. Plattformarbeit weist in ihrem Dreiecksverhältnis (Anbieter, Nutzer, Plattform) oft grenzüberschreitende Elemente auf. Dies wird immer wieder zum Anlass genommen, auch europäische/globale Lösungen einzufordern.

Würde eine Fortentwicklung der europäischen Definition des „Arbeitnehmerinnen- bzw. Arbeitnehmerbegriffs“ weiterhelfen?



e. Brauchen wir gerade mit Blick auf Plattformarbeit mehr bereichsübergreifende Kooperation von Arbeits-, Sozial- und Steuerverwaltung – auch über Grenzen hinweg?

Dabei geht es unter anderem um die – auch grenzüberschreitende – Statuierung einer Meldepflicht von Einkommen, welches über die Plattform erzielt wird. Derartige Vorschläge gibt es seitens der EU-Ebene, aber auch auf Ebene der OECD. Der jüngste Vorschlag hierzu besteht in der Einführung eines europäischen einheitlichen digitalen Meldesystems („Single Digital Window“).

Halten Sie derartige Vorschläge für wünschenswert und machbar – ggfs. in Verbindung mit einer stärkeren Kooperation zwischen Finanz- und Sozialbehörden – oder überwiegen bis auf weiteres datenschutzrechtliche oder administrative Vorbehalte?

Sollten konkrete Schritte zur Einführung eines europäischen einheitlichen digitalen Meldesystems ergriffen werden? Sollten Mittel aus dem europäischen Haushalt oder dem Wiederaufbaufonds hierfür zur Verfügung gestellt werden?

Würden Sie darüber hinaus eine weitergehende Pflicht von Plattformen befürworten, die vom Selbstständigen geschuldeten Sozialbeiträge direkt abzuführen?

f. Im Fall von Plattformarbeit übernimmt der Plattformbetreiber über die eingesetzten Algorithmen eine erhebliche Verantwortung für das Gelingen der Transaktionen zwischen Plattformarbeitenden und Nutzenden. Er nutzt nicht in erster Linie einen vorhandenen Markt, sondern schafft ihn – auch wenn er selbst in der Regel keine Verantwortung (Haftung usw.) für die dem Endnutzer erbrachte Leistung übernimmt. Dies rückt jedenfalls sein Geschäftskonzept in die Nähe von Zeitarbeitsfirmen, auch wenn keine Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sondern Selbstständige vermittelt werden.

Halten Sie es vor diesem Hintergrund für gerechtfertigt, Plattformen zum Träger/Schuldner eines halben Beitragssatzes zu machen – vergleichbar der entsprechenden Pflicht eines Arbeitgebers?

3 Verbindliche Europäische soziale Mindeststandards

Im Rahmen der Konkretisierung der Europäischen Säule Sozialer Rechte gewinnt die europäische Diskussion um verbindliche Ziele bei der Gestaltung eines Min-



destlohns, eines Mindesteinkommens für Bedürftige und allgemein zu sozialen Mindeststandards an Fahrt. Gleichzeitig steht auch die Frage eines nicht nur formalen, sondern auch effektiven Zugangs von Selbstständigen und atypisch Beschäftigten zu den Systemen der sozialen Sicherheit im Raum. Konkret geht es um die Schließung von Lücken, die typischerweise beim Wechsel zwischen verschiedenen Jobs bzw. zwischen verschiedenen Beschäftigungsformen entstehen, z. B. beim Zugang zur Arbeitslosenversicherung und der Höhe des Arbeitslosengelds.

- a. Wäre die Definition europäischer sozialer Mindeststandards für alle Formen von Erwerbsarbeit ein erfolgversprechender Ansatz auch für Plattformarbeit?
- b. Welchen konkreten Beitrag könnten europäische soziale Mindeststandards zur Verbesserung des Sozialschutzes in Deutschland leisten?
- c. Wie können Zielvorgaben für einen Mindestlohn auch den Selbstständigen helfen?
- d. Verbindliche europäische Vorgaben für nationale Grundsicherungssysteme oder sonstige soziale Mindeststandards können, je nach Ausgestaltung, für viele Länder mit zusätzlichen Sozialausgaben verbunden sein. Sollte Europa für wirtschaftlich schwächere Mitgliedstaaten – notfalls auch dauerhaft – hinsichtlich dieser Kosten eine (Mit-) Verantwortung übernehmen, über die traditionellen Sozial- und Regionalförderprogramme hinaus? Zum Beispiel aktuell: zunächst einmal aus dem COVID-Recovery Fonds (NextGenerationEU)?