

# POLICY BRIEF

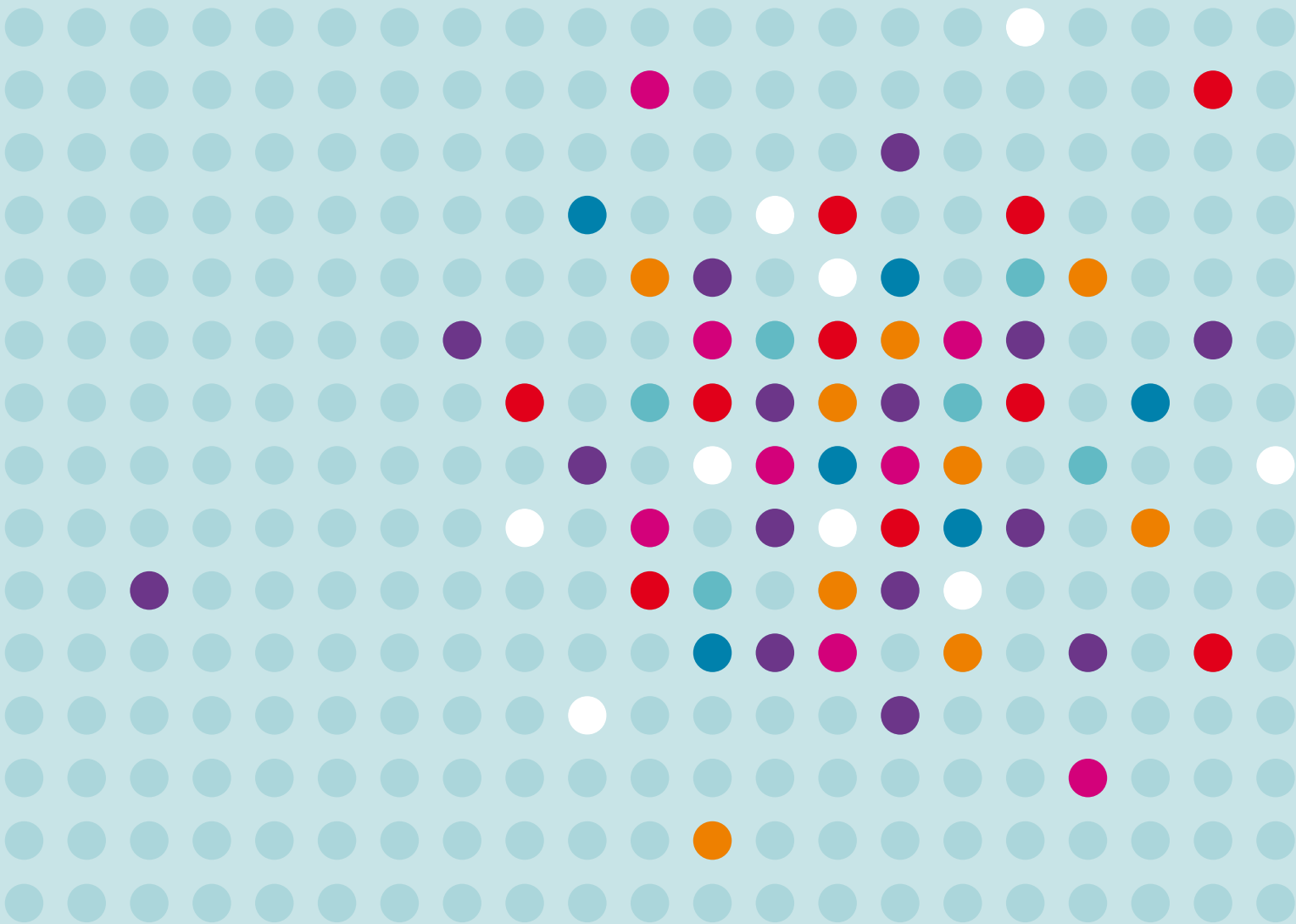
Das WSI ist ein Institut  
der Hans-Böckler-Stiftung

Nr. 4 · Policy Brief WSI · 03/2016

# SOLO-SELBSTSTÄNDIGKEIT IN DEUTSCHLAND

**Aktuelle Reformoptionen**

Karin Schulze Buschoff



Die soziale Sicherung der Solo-Selbstständigen in Deutschland stellt sich derzeit als lückenhaft dar. Eine der größten Herausforderungen besteht in der konkreten Ausgestaltung der Ausweitung der staatlichen Rentenversicherung auf alle Selbstständigen. Auch in anderen Sozialversicherungszweigen (Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Mutterschutz) bestehen akute Probleme, die Nachbesserungen bedürfen.

Ziel von Reformen der sozialen Sicherung sollten dabei möglichst universelle Regelungen sein. Angestrebt werden sollte eine sozialversicherungsrechtliche Gleichbehandlung von Selbstständigen und abhängig Beschäftigten. Dadurch könnten Sicherungslücken aufgrund wechselhafter Erwerbsbiografien vermieden werden. Auch würde damit der Umstand berücksichtigt, dass eine klare Grenze zwischen abhängiger und selbstständiger Erwerbsarbeit immer schwerer zu ziehen ist und der Graubereich wächst. Weiterhin würde Anreize entgegen gewirkt werden, abhängige Beschäftigung in selbstständige Tätigkeiten umzuwandeln, um dadurch Sozialversicherungsbeiträge zu sparen.

Weiterer Reformbedarf besteht hinsichtlich der Existenzgründerförderung, des Arbeits- und Tarifrechts (insbesondere in Bezug auf Mindestlohnbestimmungen), des Arbeits- und Gesundheitsschutzes und der Mitbestimmung.

## Entwicklung der Selbstständigkeit

Einem europaweiten Trend folgend war auch in Deutschland seit den 1980er Jahren ein deutlicher Anstieg der selbstständigen Erwerbstätigkeit zu verzeichnen. Seit der Jahrtausendwende stieg vor allem die Zahl der Solo-Selbstständigen merklich an, das heißt die Zahl der Personen, die eine selbstständige Tätigkeit allein, also ohne angestellte Beschäftigte ausüben. Die Zahl der Solo-Selbstständigen stieg von 1,38 Mio. im Jahr 1991 um knapp eine Million auf 2,35 Mio. im Jahr 2014. Im selben Zeitraum stieg die Zahl der Selbstständigen mit Beschäftigten von 1,65 Mio. auf 1,85 Mio. (Institut für Mittelstandsforschung 2015: 11).

Die Zahl der Solo-Selbstständigen ist vor allem in den expandierenden Dienstleistungsbereichen gewachsen, z.B. im Gesundheitsbereich, im Kulturbereich und in den unternehmensorientierten Dienstleistungen. Die Gründungen erfolgten immer häufiger von Frauen, oftmals ohne oder nur mit geringem Betriebskapital und sie basierten häufig auf Tätigkeitsprofilen, die vor allem auf Wissen und Fähigkeiten beruhen. Entsprechend sind Solo-Selbstständige vergleichsweise gut qualifiziert, und dies mit steigender Tendenz: Während im Jahr 2000 noch 39 % der Solo-Selbstständigen eine akademische Ausbildung hatten, waren es im Jahr 2011 bereits 44 %. Nirgendwo sonst in Europa ist der Anteil der Akademiker unter den Solo-Selbstständigen so hoch wie in Deutschland (44 % in Deutschland gegenüber 27 % im EU-Durchschnitt im Jahr 2011). Nur ein sehr kleiner und weit unterdurchschnittlicher Teil der Solo-Selbstständigen

in Deutschland hat keine Berufsausbildung (Brenke 2013: 6).

Seit 2012 nimmt die Zahl der Solo-Selbstständigen wieder leicht ab (Brenke 2015: 790). Dies dürfte auf die günstige Arbeitsmarktentwicklung zurückzuführen sein, die es Erwerbstätigen nun eher ermöglicht, eine abhängige Beschäftigung der Selbstständigkeit vorzuziehen. Weiterhin dürfte es Arbeitgebern angesichts der Arbeitsmarktlage schwerer fallen, Tätigkeiten an Selbstständige auszulagern und dadurch Kosten zu sparen (Brenke 2015: 790). Auch wenn der Trend des Wachstums aktuell unterbrochen ist, ist aufgrund grundlegender Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur und in der Arbeitsorganisation langfristig eine weitere Bedeutungszunahme der Solo-Selbstständigkeit wahrscheinlich. Die hohen Wachstums- und Beschäftigungschancen bestimmter Dienstleistungsbereiche (z. B. der wissensintensiven Dienstleistungen und des Gesundheits- und Pflegebereichs) und die Veränderungen der Arbeitsorganisation (z. B. in Form von Subunternehmertum, Outsourcing und neuen Geschäftsmodellen wie der digitalen Plattformwirtschaft) eröffnen weitere Potenziale für selbstständige Erwerbsarbeit.

## Soziale Situation der Solo-Selbstständigen

Insgesamt ist das mittlere monatliche Haushaltseinkommen der Solo-Selbstständigen geringer als das der abhängig Beschäftigten. Allerdings gibt es unter den Solo-Selbstständigen besonders große Unterschiede bei den Einkommen. So hat einerseits in den letzten Jahren der Anteil der Solo-Selbstständigen zugenommen, die Einkünfte von 25 Euro brutto pro Stunde und mehr erzielen (Brenke 2015: 795). Andererseits ist der Anteil der Personen mit niedrigem Einkommen unter den Solo-Selbstständigen größer als unter den abhängig Beschäftigten.

Etwa ein Viertel der Solo-Selbstständigen bezog im Jahr 2013 ein Einkommen von brutto weniger als 8,50 Euro je Stunde, was aktuell dem Mindestlohn von abhängig Beschäftigten entspricht (Brenke 2015: 795). Solo-Selbstständige mit niedrigem Einkommen finden sich häufiger unter Frauen als unter Männern, mehr bei Teilzeit- als bei Vollzeitkräften und besonders oft in Ostdeutschland (Brenke 2013: 13).

Die Bedeutungszunahme der Solo-Selbstständigkeit geht mit einer bemerkenswerten Dynamik des Beschäftigtenstatus einher (siehe Tabelle 1). Das heißt, häufigere Wechsel in und aus der Selbstständigkeit heraus in andere Erwerbsform bzw. in die Arbeitslosigkeit sind Bestandteil der Erwerbsbiographien eines wachsenden Teils der Bevölkerung. Betrachtet man die Zu- und Abgänge in und aus der Selbstständigkeit heraus wird deutlich, dass rund 38 % der Solo-Selbstständigen zwei

Jahre vor dem Beobachtungszeitpunkt noch einen anderen Erwerbsstatus hatten: 13 % waren arbeitslos, ebenfalls 13 % waren abhängig beschäftigt und 12 % waren Arbeitgeber. Betrachtet man den Status zwei Jahre später, zeigt sich ein ähnliches Bild: 33 % haben den Status der Solo-Selbstständigkeit gewechselt; 10 % sind arbeitslos, 12 % abhängig beschäftigt und 11 % sind Arbeitgeber geworden. Im Vergleich dazu hatten nur 12 % bzw. 13 % der abhängig Beschäftigten zwei Jahre vor bzw. zwei Jahre nach dem Beobachtungszeitpunkt einen Statuswechsel zu verzeichnen, in der Regel waren dies Zu- bzw. Abgänge in die Arbeitslosigkeit bzw. aus der Arbeitslosigkeit heraus (Conen und Schippers 2015: 30). Die Mobilität der Solo-Selbstständigen ist damit merklich größer als die von anderen Gruppen von Erwerbstätigen, auch als die von Arbeitgebern (Schulze Buschoff und Schmidt 2005, Brenke 2013).

In verschiedenen Studien (Mauss et al 2010; Conen und Schippers 2015) wurden Solo-Selbstständige zu ihrer Situation befragt. Als Vorteile werden Freiheit und Selbstverantwortung, eine hohe Identifikation mit der Arbeit sowie die hohe Wertschätzung durch Auftraggeber bzw. Kunden betont. Als Nachteile werden schwankende Auftragslagen und der damit einhergehende wirtschaftliche Druck sowie die fehlende Verankerung in den Sozialversicherungssystemen genannt. Vielen Solo-Selbstständigen ist die mangelnde Absicherung gegen soziale Risiken bewusst.

### Besonderheiten und spezifische Risiken

Potentielle Probleme bei der sozialen Absicherung ergeben sich durch die Besonderheiten solo-selbstständiger Erwerbsarbeit. Dazu zählen die häufig un-steten Erwerbsbiografien bzw. die besondere Dy-

namik der Solo-Selbstständigkeit, d. h. die relativ häufigen Wechsel zwischen Selbstständigkeit und anderen Formen der Erwerbstätigkeit und der Arbeitslosigkeit. Zu beachten ist auch, dass bei einem wachsenden Graubereich die Grenzen zwischen selbstständiger und abhängiger Beschäftigung zunehmend verschwimmen und dass zudem eine Parallelität von selbstständiger und abhängiger Beschäftigung vorliegen kann. Weiterhin stellen die häufig un-steten und niedrigen Einkommen und eine entsprechend geringe Sparfähigkeit spezifische Risiken dar. Diese Besonderheiten und spezifischen Risiken sind mit Herausforderungen an die soziale Sicherung der Solo-Selbstständigkeit verbunden.

### Soziale Sicherung der Selbstständigen

In Bezug auf die soziale Sicherung Selbstständiger stellt Deutschland im europäischen Vergleich eine Besonderheit dar: Während in der Mehrzahl der EU-Länder die Selbstständigen durch die staatlichen Pflichtversicherungssysteme systematisch erfasst werden, ist die Pflichtversicherung in Deutschland entsprechend der Tradition der Bismarckschen Sozialversicherung auf wenige Sondergruppen Selbstständiger (bzw. Scheinselbstständiger) begrenzt. Dahinter steht die Vorstellung, dass die Selbstständigen für sich selbst vorsorgen können und nicht des kollektiven Schutzes der Solidargemeinschaft der Versicherten bedürfen. Bei einzelnen Gruppen von Selbstständigen wurde davon ausgegangen, dass die Annahme fehlender Schutzbedürftigkeit nicht gerechtfertigt ist. Sie wurden schrittweise in die staatliche Alterssicherung integriert. So bestehen heute für etwa ein Viertel der Selbstständigen obligatorische Sondersysteme, wobei die Bedingungen je nach Berufsgruppe sehr

Tabelle 1

#### Verbleib und Übergänge (in %) von Solo-Selbstständigen und abhängig Beschäftigten, 2000 - 2010

Status 2 Jahre früher (t-2)	Solo-Selbstständige	Abhängig Beschäftigte
Solo-Selbstständige	62	1
Selbstständige mit Angestellten	12	0
Abhängige Beschäftigung	13	88
Arbeitslosigkeit	13	11
<b>Status 2 Jahre später (t+2)</b>		
Solo-Selbstständige	67	1
Selbstständige mit Angestellten	11	1
Abhängige Beschäftigung	12	88
Arbeitslosigkeit	10	11

Quelle: Conen und Schippers 2015, Berechnungen auf Basis des SOEP

unterschiedlich sind. Obligatorische Alterssicherungssysteme gelten für Hausgewerbetreibende, Lehrer und Lehrerinnen, Erzieher und Erzieherinnen, Pflegepersonal, Hebammen, Seelotsen und -lotsinnen, Küstenschiffer und -schifferinnen und Küstenfischer und -fischerinnen; Handwerker und Handwerkerinnen mit Eintrag in die Handwerksrolle und Bezirksschornsteinfegermeister und -meisterinnen; Künstler und Künstlerinnen und Publizisten und Publizistinnen; Landwirte und Landwirtinnen; sowie Freie Berufe wie Rechtsanwälte, Notare oder Ärzte.

Für selbstständige Künstler und Künstlerinnen und Publizisten und Publizistinnen besteht die Versicherungspflicht in der in der Kranken- und Rentenversicherung seit der Schaffung der Künstlersozialkasse (KSK) 1983. Die Beitragshöhe in der KSK richtet sich nach dem im Voraus geschätzten Jahreseinkommen, das in Monate umgerechnet wird. Die Versicherten haben wie abhängig Beschäftigte die Hälfte der Beitragssumme an die Sozialversicherung zu zahlen, die zweite Hälfte wird durch einen Bundeszuschuss und die vom Auftraggeber zu entrichtende Künstlersozialabgabe aufgebracht.

Offensichtlich ist, dass auch weitere Gruppen von Selbstständigen – nicht anders als die bislang schon pflichtversicherten Selbstständigen – sozialen Risiken ausgesetzt sind. Vielfach gefordert wird deshalb die Erweiterung der staatlichen Pflichtversicherung der Altersvorsorge auf Selbstständige aller Berufsgruppen.

Eine Erweiterung der staatlichen Systeme der sozialen Sicherung um den Versichertenkreis der Selbstständigen aller Berufsgruppen ist jüngst in der Arbeitslosen- und in der Krankenversicherung erfolgt. Seit 2006 besteht die Möglichkeit der Weiterversicherung Selbständiger in der Arbeitslosenversicherung (im Anschluss an abhängige Beschäftigung). Seit 2009 besteht die Versicherungspflicht in der Krankenversicherung für die gesamte Bevölkerung, und damit auch für die Selbständigen.

### **Überfälliger Reformschritt: Ausweitung der Pflichtversicherung in der GRV auf alle Selbstständigen**

Eine der schwierigsten Herausforderungen in Bezug auf die soziale Sicherung Selbständiger besteht in der konkreten Ausgestaltung eines längst überfälligen Reformschrittes, nämlich der Ausweitung der Pflichtversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung auf alle Erwerbstätigen und damit auch auf alle Selbstständigen, die nicht über berufsständische Versorgungswerke abgesichert sind.

Ein zentrales Problem ist dabei die Kostentragung. Für die wenigen in der gesetzlichen Rentenversicherung pflichtversicherten Berufsgruppen

von Selbstständigen gilt derzeit: Bestehen keine besonderen Konditionen wie z.B. bei der Künstlersozialkasse, dann müssen sie ihren Beitrag vollständig selbst aufbringen (d. h. bei der im Prinzip paritätisch angelegten Beitragszahlung „fehlt“ der Arbeitgeberanteil und muss von den Beschäftigten mitgetragen werden). Wegen dieser Rahmenbedingungen sind die Beiträge relativ hoch. Die derzeit geltenden Regelungen in den gesetzlichen Sozialversicherungssystemen führen insbesondere für pflichtversicherte Selbstständige im unteren Einkommensbereich zu einer erheblichen relativen Belastung.

Wie könnte der „fehlende“ Arbeitgeberanteil ausgeglichen werden? Folgende Varianten sind denkbar: Erstens die Beteiligung der Auftraggeber an den Versicherungsbeiträgen, z. B. in Form einer Auftraggeberabgabe. Die zweite Variante wäre ein Zuschuss zu den Beiträgen aus Steuermitteln, entweder für alle versicherten Selbstständigen oder explizit für Selbständige im unteren Einkommensbereich und/oder in der Phase der Existenzgründung. Die dritte Variante wäre schließlich – analog zur Künstlersozialkasse – eine Kombination aus Auftraggeberabgabe und Zuschuss aus Steuermitteln.

Vermieden werden sollte bei der Lösung des Problems der mangelnden Alterssicherung Selbständiger der bislang beschrittene Weg, immer mehr Gruppen von Selbstständigen als schutzbedürftig anzuerkennen und für diese rentenrechtliche Sonderregelungen zu schaffen. Diese Sonderregelungen privilegieren dann die betreffenden Gruppen und schaffen zugleich neue Ausgrenzungen und Hürden für andere und damit neue Ungleichheiten. Statt Sonderregelungen sollte eine möglichst universelle Regelung geschaffen werden. Angestrebt werden sollte eine rentenrechtliche Gleichbehandlung von Selbstständigen und abhängig Beschäftigten. Vor dem Hintergrund der hohen Dynamik der Selbstständigkeit wäre dann ein Wechsel des Erwerbstatus nicht mit Nachteilen in der Sozialversicherung verbunden. Durch eine möglichst universelle Lösung könnten Sicherungslücken aufgrund wechselhafter Erwerbsbiografien vermieden werden. Weiterhin wird damit anerkannt, dass eine klare Grenzziehung zwischen abhängiger und selbständiger Erwerbsarbeit immer schwerer zu ziehen ist und der Graubereich wächst.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen ist die Ausweitung der Pflichtversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), zunächst auf alle Selbstständigen, die derzeit nicht über berufsständische Versorgungswerke abgesichert sind, ein notwendiger Reformschritt. Ziel sollte es dabei sein, dass auch gering verdienende Selbstständige nach langen Versicherungsbiografien ausreichend (d. h. über dem Grundsicherungs-niveau) für das Alter abgesichert sind. Dieses Ziel

wird jedoch derzeit auch bei in der GRV versicherten abhängig Beschäftigten immer häufiger verfehlt. Bei niedrigem Einkommen stellt sich auch nach langer Beitragsleistung und/oder Unterbrechungen der Erwerbs- oder Versicherungsbiografien immer häufiger das Problem, dass ein armutsvermeidendes Leistungsniveau in der GRV nicht erreicht wird (Blank und Schulze Buschoff 2013).

Denkbar sind bei der Lösung dies Problems *ers-  
tens* Handlungsoptionen, die die Erwerbsarbeit und die damit zusammenhängenden Vorleistungen zur Alterssicherung betreffen, etwa durch die Regulierung von Arbeits- und Einkommensbedingungen oder eine Neuregulierung der Bemessung für Rentenbeiträge. Konkret zu nennen sind z. B. die Stärkung der Tarifbindung und des gesetzlichen Mindestlohnes und die Ausweitung der Mindestlohnregelungen auf bestimmte Gruppen von Selbstständigen. Die Rentenanwartschaften, die auf der Basis des derzeitigen Mindestlohnes von 8,50 Euro bei einer Standardbiografie (45jährige beitragspflichtige Vollzeitbeschäftigung) erworben werden, sind für die Existenzsicherung im Alter allein nicht ausreichend. In Ergänzung des gesetzlichen Mindestlohnes ist deshalb der Vorschlag der „Mindestbemessungsgrundlagen für Rentenbeiträge“ auf Arbeitsentgelte entwickelt worden<sup>1</sup> (Steffen 2014).

Denkbar sind *zweitens* Optionen, die auf Änderungen im System der GRV oder der Grundsicherung setzen und auf einer stärkeren Umverteilung zugunsten von Versicherten mit niedrigen und/oder unregelmäßigen Beitragszahlungen beruhen. Diese Optionen sehen somit eine Abweichung vom derzeit strikten Leistungs- und Äquivalenzprinzip vor. Dabei ist neben der stärkeren Umverteilung innerhalb der Solidargemeinschaft der Versicherten auch der Weg über den Zuschuss von Steuermitteln denkbar. Konkret zu nennen wären hier z. B. die Umverteilung zugunsten von Geringverdienern in Form der Wiederbelebung der in der GRV 1992 abgeschafften „Rente nach Mindestentgeltpunkten“, weiterhin die bessere Bewertung von Zeiten der Ausbildung und die rentenrechtliche Bewertung von Zeiten einer längeren Arbeitslosigkeit. Zu nennen wären auch Überlegungen zur Absicherung unsteter Einkommensverläufe mit der Idee sogenannter „flexibler Rentenanwartschaften“, die bereits vor ein paar Jahren in Form von Modellrechnungen vorgelegt wurden (Langelüddeke et al. 1999; Thiede 2000).<sup>2</sup>

### **Krankenversicherung: Bemessungsgrundlage sollte das reale Einkommen sein**

Nicht nur in der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern auch in den anderen Sozialversicherungszweigen bestehen akute Probleme, die einer Überprüfung bedürfen. So werden z. B. in der gesetzlichen Krankenversicherung die Beiträge der Selbstständigen nicht am Realeinkommen bemessen, sondern mit einem „angenommenen Mindesteinkommen“ festgelegt, das oftmals faktisch nicht erreicht wird. Bei niedrigem Einkommen kann der Beitrag auf Antrag angepasst werden, er sinkt aber auch im Falle der festgestellten Bedürftigkeit oder bei Existenzgründung mit Bezug von Leistungen der Agentur für Arbeit nicht unter 228 Euro monatlich (ohne Anspruch auf Krankengeld, Angabe für 2016). Auch mit diesem reduzierten Satz sind viele Selbstständige finanziell überfordert.

Ziel einer Reform sollte auch hier eine Regelung sein, bei der Selbstständige und abhängig Beschäftigte möglichst gleichbehandelt werden. Entsprechend sollte die Bemessungsgrundlage der Beiträge das reale Erwerbseinkommen sein. Da ein Mindestbeitrag von abhängig Beschäftigten auch nicht erhoben wird, sollte diese Regelung entsprechend entfallen.

### **Mutterschutz für Selbstständige: EU-Richtlinie 2010/41/EU umsetzen**

Ziel der Richtlinie 2010/41/EU „zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbstständige Tätigkeit ausüben“, ist es unter anderem, Mutterschaftsleistungen für Selbstständige einzuführen (Knigge 2015: 45). Somit soll das Recht auf Mutterschutz gestärkt und den selbstständig erwerbstätigen Frauen mehr Chancengleichheit gewährt werden. Ziel der Richtlinie ist es unter anderem auch, dass abhängig beschäftigte und selbstständig erwerbstätige Frauen hinsichtlich ihrer Mutterschutzrechte gleichgestellt werden. Entsprechend wird mit der Regelung des Art. 8 der Richtlinie ein eindeutiges Äquivalent zum Mutterschaftsrecht der abhängig Beschäftigten geschaffen und der Zeitraum von 14 Wochen, den die Mutterschaftsrichtlinie jetzt bereits vorsieht, übernommen. Deutschland hat es bislang versäumt, die Richtlinie umzusetzen. Es wurde kein ausdrücklicher Anspruch auf freiwilligen oder obligatorischen Mutterschutz für Selbst-

1 Der Vorschlag beruht auf der für eine existenzminimalen Nettorente erforderlichen Beitragsbemessungsgrundlage pro Arbeitsstunde. Hinsichtlich der Verteilung der Beitragslast wären die Beiträge entsprechend des Stundenlohnes von Arbeitgebern und Arbeitnehmern paritätisch zu entrichten. Der auf den Differenzbetrag zwischen Stundenlohn und Mindestbemessungsgrundlage fällige Beitrag wäre demgegenüber allein vom Arbeitgeber zu entrichten (Aufstockungsbeitrag).

2 Mit flexiblen Anwartschaften würde man während Pha-

sen der Vollzeitbeschäftigung Anwartschaften erwerben, welche bei Phasen verminderter Anwartschaften ausgeglichen werden würden. Auf diese Weise würden die negativen Wirkungen diskontinuierlicher Erwerbsverläufe abgemildert. Unabhängig von der Höhe des Beitrags, den man erbracht hat, erhält man einen zusätzlichen Entgeltpunkt. Die zusätzlichen Anwartschaften sind auf fünf Entgeltpunkte begrenzt und können von den Versicherten zur Schließung von Sicherungslücken flexibel eingesetzt werden.

ständige formuliert und entsprechend keine Änderungen in der mutterschutzrechtlichen Gesetzgebung vorgenommen (Knigge 2015: 62). Das Ziel der noch ausstehenden Umsetzung der EU-Richtlinie in Deutschland ist vorgegeben: Selbstständigen Frauen sollte gleichermaßen die Inanspruchnahme von Mutterschaftsleistungen ermöglicht werden wie abhängig beschäftigten Frauen. Erst seit kurzem beschäftigen sich die Ministerien mit der Frage des Mutterschutzes für selbstständige Frauen.<sup>3</sup>

### **Arbeitslosenversicherung: Versicherungsbeiträge leistungsgerecht gestalten**

Die seit 2006 bestehende freiwillige Arbeitslosenversicherung für Existenzgründer, die vorerst bis 2010 befristet war, ist positiv evaluiert worden (Evers et al 2013). Sie wird seit 2011 unbefristet weitergeführt, dies jedoch zu erheblich schlechteren Konditionen. Die monatlichen Versicherungsbeiträge sind auf 87 Euro (West) bzw. knapp 76 Euro (Ost) und damit auf das Vierfache gestiegen (Werte für 2016). Dem gegenüber stehen Versicherungsleistungen, die nicht nach Einkommen und Beiträgen, sondern nach Qualifikationsstufen gestaffelt sind.

Die Zahl der Selbstständigen in der Arbeitslosenversicherung hat sich von 2010 (mit 261 000 Versicherten) bis 2013 (mit 133 000 Versicherten) nahezu halbiert. Nach einer Erhebung des IAB gaben die Selbstständigen, die trotz einer weiter bestehenden Selbstständigkeit die Arbeitslosenversicherung wieder verlassen haben, als Grund die als zu hoch empfundenen Beiträge an (IAB 2013). Um Existenzgründer besser abzusichern und diese „Massenflucht“ zu stoppen, sollte die drastische Verteuerung der Beiträge zurückgenommen werden. Beiträge und Leistungen sollten in einem angemessenen Verhältnis stehen. Weiterhin sollte die Versicherung für alle Selbstständigen möglich sein, auch für langjährig Selbstständige und für Einsteiger ohne Vorversicherung. Bisher ist die Versicherung nur in Form der der Weiterversicherung Selbstständiger im Anschluss an abhängige Beschäftigung möglich. Ziel einer Reform sollte wie bei anderen Sozialversicherungszweigen auch bei der Arbeitslosenversicherung sein, dass Selbstständige und abhängig Beschäftigte möglichst gleichbehandelt werden.

<sup>3</sup> Im Rahmen einer gemeinsamen Initiative des BMWi und des BMFSFJ mit dem Titel „Frauen gründen – Gründerinnen und Unternehmerinnen in Deutschland stärken“ sollen bis 2016 Maßnahmen entwickelt werden, die die Bereiche „Vertretungsregelungen“, „finanzielle Absicherung“ und die Schaffung von „besseren Bedingungen für Selbstständige bei Schwangerschaft und Stillzeit“ umfassen (Knigge 2015: 56).

### **Gründerförderung: Rechtsanspruch wiedereinführen**

Die Existenzgründung von Arbeitslosen wird seit August 2006 mit dem Gründungszuschuss gefördert. Von den Vorgängerinstrumenten Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss (besser bekannt als Ich-AG) wurden wesentliche Elemente übernommen und zu einem neuen Programm verschmolzen. Eine Befragung von Gründern aus dem ersten Quartal 2009 zeigt, dass 19 Monate später noch 75 % der westdeutschen und 84 % der ostdeutschen Geförderten selbstständig sind und dass ein Großteil von ihnen ein solides Einkommen erzielt. Etwa ein Drittel der geförderten Gründer wird als Arbeitgeber aktiv. Die viel diskutierte Mitnahmeeffekte spielen offenbar eine geringere Rolle als bisher angenommen (Caliendo et al 2012).

Seit Anfang 2012 ist die Zahlung eines Gründungszuschusses eine Ermessensleistung. Es besteht kein Rechtsanspruch mehr. Die Vergabe erfolgt aktuell in den einzelnen Agenturen sehr uneinheitlich. Aufgrund der belegten Erfolge, die mit dem Gründungszuschuss und früheren Programmen zu verzeichnen sind, wäre es naheliegend, die Zahlung eines Gründungszuschusses beim Start in die Selbstständigkeit von einer Ermessensleistung wieder in einen Rechtsanspruch umzuwandeln. In Zeiten einer guten Arbeitsmarktlage und steigenden Fachkräftebedarfs ist nicht zu erwarten, dass eine Gründerförderung mit Rechtsanspruch exorbitant hohe Mehrkosten verursacht (Bundesrat 2015).

### **Gründungen durch Migranten: Rahmenbedingungen verbessern**

Migranten und Migrantinnen sind bei der Gründung von Unternehmen besonders aktiv (Brixy et al. 2013: 2). Dem Gründungsmonitor 2013 der KfW zufolge waren 2012 knapp 9 % der Unternehmensgründer 2012 nicht aus der EU und knapp 7 % aus der EU stammende Ausländer.

Migranten und Migrantinnen gründen jedoch generell häufiger aus mangelnder Perspektive, da es für sie vergleichsweise schwierig ist, einen Job zu finden (Brixy et al 2013: 1). Die Selbstständigkeit kann ein Weg sein, eine Qualifikation zu vermarkten, die nicht nach deutschen Standards zertifiziert ist. Vor diesem Hintergrund sollten Möglichkeiten einer niedrigschwelligen Förderung von Existenzgründungen von Migrantinnen und Migranten geprüft werden, die idealerweise mit umfassender Unterstützung und Beratung einhergehen.

## Mindestlohn für Selbstständige? Bestehende Regelungen ausweiten

Ein flächendeckender Mindestlohn für alle Selbstständigen ist praktisch und rechtlich kaum durchzusetzen. Aber schon jetzt besteht die Möglichkeit laut Tarifvertragsgesetz (TVG § 12a) Tarifregelungen für arbeitnehmerähnliche Personen auszuhandeln. Anwendung findet diese Regelung vor allem in der Medien- und Kulturbranche. Es sollte die Möglichkeit geprüft werden, die bestehende Regelung (TVG § 12a) auf weitere Branchen auszuweiten, zum Beispiel auf den Bereich der beruflichen Bildung. Dies käme einer Aufforderung des EU-Parlaments entgegen: Im Rahmen der EU-Parlaments-Entscheidung „Sozialschutz für alle, einschließlich selbstständig Erwerbstätiger“ vom 14.01.2014 wird an die Sozialpartner appelliert und diese aufgefordert zu untersuchen, „ob und wie Selbstständige in Tarifverhandlungen einbezogen werden können.“ (Haake 2016: 318).

Zu prüfen wäre weiterhin, ob Modelle des Crowdworking<sup>4</sup> unter dem Begriff der Heimarbeit subsumiert werden können und damit Vorschriften zur Entgeltsicherung, und darüber hinaus auch Arbeitsschutz- und Kündigungsschutzbestimmungen geltend gemacht werden können. Zu den zentralen juristischen Fragen zählt dabei, ob Betreiber von Internetplattformen als eine Art „Zwischenhändler“ zwischen Crowdworker und Auftraggeber fungieren oder als Arbeitgeber betrachtet werden können (Ehlscheid und Janczyk 2016: 302).<sup>5</sup> Da Crowdworking ein grenzübergreifendes Phänomen ist, greifen nationalstaatliche Regelungen auf längere Sicht zu kurz. Erforderlich wäre die Entwicklung gemeinsamer europäischer bzw. internationaler Regelungen (Müller-Gemmeke 2014).

## Betriebliche Mitbestimmung: Lücken schließen

Hinsichtlich der Einbeziehung der Solo-Selbstständigen in die betriebliche Mitbestimmung zeigen sich zum größten Teil „blinde Flecken“. Die Beispiele einiger Landespersonalvertretungsgesetze (NRW, Hessen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg) zeigen jedoch, dass die Regelung von betrieblicher Interessenvertretung bei „betriebsnahen“ Solo-Selbstständigen (bspw. bei Lehrbeauftragten) durchaus möglich und ausbaufähig ist. Wünschenswert wären klare Regeln für die betriebliche Mitbestimmung betriebsnaher Solo-Selbst-

ständiger und eine Vereinheitlichung der Rechtslage der verschiedenen Bundesländer in diesem Bereich, nicht zuletzt um Unsicherheiten bezüglich der Auslegung geltenden Rechts zu vermeiden (Jambon 2014).

Mit der Verbreitung digitaler Techniken haben sich Vertragsverhältnisse ausgebreitet, die formal auf der Basis von Werkverträgen organisiert sind. Die Leistungserbringer sind rechtlich selbstständig, aber wirtschaftlich abhängig. In der Folge wächst der Graubereich zwischen selbstständiger und abhängiger Beschäftigung. Um den Anwachsen eines ungeschützten Graubereichs zwischen legalen Werkverträgen, verdeckter Leiharbeit und Scheinwerkverträgen mit der Gefahr des Sozial- und Lohndumpings entgegenzuwirken, ist die Erweiterung von Mitbestimmungsrechten von Betriebsräten bei der Fremdvergabe wie auch die gesetzlich definierte Grenzziehung zwischen legalen und „Schein“-Werkverträgen dringend geboten (Ehlscheid und Janczyk 2016: 301).

## Arbeits- und Gesundheitsschutz für Selbstständige fördern

In einem weiteren Bereich gilt es nicht nur Nachbesserungen, sondern Pionierarbeit zu leisten, im Bereich der Prävention und Gesundheitsförderung für Selbstständige. Viele Selbstständige erfahren ihre Erwerbssituation als Spannungsverhältnis von beruflicher Autonomie und „harter Arbeit“. Selbstständigkeit geht häufig mit hoher Motivation und Leistungsbereitschaft, aber auch Verausgabung und tendenzieller Selbstvernachlässigung und entsprechend hoher gesundheitlicher Belastung einher. Außerdem haben wegen einer ausgeprägten Abneigung gegen alles, was unternehmerische Flexibilität und Autonomie einschränken könnte, Konzepte wie „Arbeitsschutz“ und „(Kleinst-)Betriebliche Gesundheitsförderung“ für Selbstständige wenig Orientierungskraft (Pröll 2009). Die Etablierung eines neuen Leitbildes mit einer veränderten Sicht auf unternehmerisches Handeln unter der Einbeziehung von gesundheitlicher Vorsorge und Selbstachtsamkeit ist notwendig, um das Thema betriebliches bzw. persönliches Gesundheitsmanagement unter Solo-Selbstständigen salonfähig zu machen.

Neben der Generierung und Kommunikation eines neuen Leitbildes von nachhaltig gesunder Selbstständigkeit gilt es konkreter zu prüfen, ob bestehende Regelungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes auf (betriebsnahe) Solo-Selbstständige angewendet und gegebenenfalls ausgeweitet werden können. Zu prüfen wäre bspw., ob die Arbeitsstättenverordnung so reformiert werden kann, dass auch ein Heimarbeitsplatz eindeutig als Arbeitsstätte anerkannt wird und somit der gesetzliche Unfallversicherungsschutz greift.

<sup>4</sup> Bei Crowdworking werden Aufträge, meist zerteilt in kleinere Aufgaben, über digitale Plattformen an Crowdworker vergeben. Dies kann sowohl an die eigenen Beschäftigten erfolgen (internes Crowdworking) als auch an Dritte (externes Crowdworking), die z.T. als Solo-Selbstständige für Auftraggeber weltweit arbeiten.

<sup>5</sup> Der deutsche Juristentag 2016 wird sich mit den rechtlichen Herausforderungen der „Digitalisierung der Arbeitswelt“ befassen.

## **Mindeststandards auf der EU-Ebene**

Das Europäische Parlament hat jüngst die Kommission aufgefordert, „Arbeitsmarktreformen in ihren politischen Leitlinien unter anderem darauf auszurichten, (...) die Rechte von Arbeitnehmern mit atypischen Verträgen zu stärken und Selbständigen einen besseren Sozialschutz zu bieten“, dies jedoch in recht unverbindlicher Form (Europäisches Parlament 2015: 14)

Die EU-Kommission hat ihrerseits bereits im Jahr 2006 ein Grünbuch zum Arbeitsrecht vorgelegt, in dem insbesondere konkrete Vorschläge zur arbeitsrechtlichen Absicherung von Erwerbstätigen im Grenz- und Graubereich zwischen abhängiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit gemacht wurden. Prinzipiell wurde mit dem Grünbuch der Ansatz favorisiert, Arbeitsrechte über den Arbeitnehmerstatus hinaus auszudehnen und einen grundlegenden Schutz für alle Personen zu etablieren, die in wirtschaftlicher Abhängigkeit persönliche Dienstleistungen erbringen (European Commission 2006: 12). Vor dem Hintergrund des Trends zur Polarisierung der Arbeitsmärkte und der Zunahme atypischer und häufig prekärer Erwerbsformen in den EU-Ländern scheint es dringend geboten, an diese Debatte wieder anzuknüpfen und Mindeststandards als Grundlagen für ein modernes Arbeitsrecht auf europäischer Ebene zu definieren (Casale and Perulli 2014).



## LITERATUR

- Blank, Florian und Karin Schulze Buschoff (2013):** Arbeit, Leistungsgerechtigkeit und Alterssicherung im deutschen Wohlfahrtsstaat. In: WSI-Mitteilungen Schwerpunktheft 5/2013, S. 313-320.
- Brenke, Karl (2013):** Allein tätige Selbstständige: starkes Beschäftigungswachstum, oftmals nur geringe Einkommen. DIW Wochenbericht 7/2013.
- Brenke, Karl (2015):** Selbstständige Beschäftigung geht zurück. DIW Wochenbericht 36/2015.
- Brixy, Udo, Sternberg, Rolf und Arne Vorderwülbecke (2013):** Unternehmensgründungen durch Migranten. IAB-Kurzbericht 25/ 2013.
- Bundesrat (2015):** Empfehlungen der Ausschüsse Arbeit und Soziales zum Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung der Neuregelung zum Gründungszuschuss mit dem Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt. 934. Sitzung des Bundesrates am 12. Juni 2015, Drucksache 168/1/15 01.06.15
- Caliendo, Marco; Jens Hagenacker, Steffen Klimm und Frank Wießner (2012):** Gründungszuschuss für Arbeitslose. Bislang solider Nachfolger der früheren Programme. IAB-Kurzbericht 2/2012.
- Casale, Giuseppe and Adalberto Perulli (2014):** Towards the Single Employment Contract. Comparative Reflections. International Labour Office Publications, Geneva.
- Conen, Wieteke and Joop Schippers (2015):** Intermediate report of the Project "Self-employed without personnel: between freedom and insecurity." Utrecht University School of Economics.
- Ehlscheid, Christoph und Stefanie Janczyk (2016):** Soziale Sicherheit 4.0. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik im Kontext digitaler Arbeit. In: Lothar Schröder und Hans-Jürgen Urban (Hrsg.): Gute Arbeit. Digitale Arbeitswelt – Trends und Anforderungen. Ausgabe 2016. Bund-Verlag. S. 295-310.
- Europäisches Parlament (2015):** Ausschuss für Wirtschaft und Währung: Bericht über das Europäische Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik - Umsetzung der Prioritäten für 2015 (2015/2210(INI)). Plenarsitzungsdokument A8-0307/2015 vom 20.10.2015
- European Commission (2006):** Modernising Labour Law to meet the Challenges of the 21st Century. European Commission Green Paper. Brüssel.
- Evers, Katalin, Scheinhofer, Michael und Frank Wießner (2013):** Etwas mehr Sicherheit. Freiwillige Arbeitslosenversicherung für Existenzgründer. IAB-Kurzbericht 12/2013.
- Haake, Gunter (2016):** Digitalisierung und Gewerkschaften: Solo-Selbstständige integrieren. In: Lothar Schröder und Hans-Jürgen Urban (Hrsg.): Gute Arbeit. Digitale Arbeitswelt – Trends und Anforderungen. Ausgabe 2016. Bund-Verlag. S. 310-325.
- Institut für Mittelstandsforschung, Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2015):** Der Selbstständigenmonitor 2014 – Selbstständige in Deutschland 2011 bis 2014. Bonn.
- IAB, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2013):** Etwas mehr Sicherheit. IAB-Kurzbericht 12/2013
- Jambon, Sabine (2014):** Betriebsnahe Selbstständigkeit als Gegenstand betrieblicher Mitbestimmung. Grenzen und Möglichkeiten der Interessenvertretung von abhängigen Solo-Selbstständigen im Bildungssektor. Abschlussbericht eines Forschungsprojektes im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung.
- Knigge, Kirsten (2015):** Die Richtlinie 2010/41/EU und Mutterschutz für Selbstständige. Zum Stand der Umsetzung des Art. 8 der Richtlinie 2010/41/EU ins deutsche Recht. In: Rust, Ursula und Joachim Lange (Hrsg.): Mutterschutz für Selbstständige? Loccumer Protokolle 80/14.
- Langelüdecke, A./Rabe, B./Thiede, R. (1999):** Flexible Anwartschaften und Anwartschaftszeiten, in: Die Angestelltenversicherung 1/1999, S. 7-13.
- Mauss, Alexander (2010):** ver.di – Gewerkschaft der Selbstständigen. Gruppendiskussionen mit organisierten und nicht-organisierten Selbstständigen. Mauss-Research-Präsentationsbericht. Berlin.
- Müller-Gemmeke, Beate (2014):** Wir brauchen soziale Leitplanken in der neuen Arbeitswelt. In: Christiane Benner (Hrsg.) 2014: Crowdwork – zurück in die Zukunft. Perspektiven digitaler Arbeit. Bund Verlag, S. 355-364.
- Pröll, Ulrich (2009):** Erwerbsarbeit und Gesundheit von Selbstständigen. In: Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik. Heft 4/2009, Lucius Verlag Stuttgart, S. 298-313.
- Schulze Buschoff, Karin und Claudia Schmidt (2005):** Die Status-Mobilität der Solo-Selbstständigen und ihre soziale Sicherung im europäischen Vergleich. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung (ZAF) 4/2005. S. 531-557.
- Steffen, Johannes (2014):** Wenn der Mindestlohn fürs Alter nicht reicht. Plädoyer für eine Mindestbemessungsgrundlage für Rentenbeiträge auf Arbeitsentgelt. Abgerufen am 20.03.2016 unter: [http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2014/2014-01-00%20Mindestbemessungsgrundlage\\_PS.pdf](http://www.portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2014/2014-01-00%20Mindestbemessungsgrundlage_PS.pdf)
- Thiede, R. (2000):** Flexible Anwartschaften: Modell zur Modernisierung des Rentensystems, in: Soziale Sicherheit 2/2000, S. 48 – 52.

## **IMPRESSUM**

---

### **Autorin**

#### **PD Dr. Karin Schulze Buschoff**

Referatsleiterin Arbeitsmarktpolitik, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung

karin-schulze-buschoff@boeckler.de

Telefon +49 211 77 78-383

### **Herausgeber**

Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39

40476 Düsseldorf

[www.boeckler.de](http://www.boeckler.de)

ISSN 2366-9527