

WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

Nummer 137, Mai 2019

Digitale Soziale Sicherung

Entwurf eines Konzepts für das 21. Jahrhundert

Enzo Weber

ARBEIT
DER ZUKUNFT

Im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung
Forschungsstelle „Arbeit der Zukunft“
Leitung Dr. Konstantin Vössing
Reinhardtstr. 38
10117 Berlin
Berlin, im Mai 2019

© 2019 by Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
www.boeckler.de



„Digitale Soziale Sicherung“ von Enzo Weber ist lizenziert unter

Creative Commons Attribution 4.0 (BY).

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell. (Lizenztext: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>)

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Schaubildern, Abbildungen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

ISSN 2509-2359

Inhalt

Vorwort.....	4
Zusammenfassung.....	6
Einleitung	8
Was sind Entwicklung und Bedingungen in der Plattformarbeit?	9
Lässt sich soziale Sicherung auch für Crowdworker organisieren?	11
Kann die Vielfalt nationaler Regelungen abgebildet werden?	13
Um welche Sozialversicherungen soll es gehen?	15
Ist soziale Sicherung ohne umfassende Regulierung möglich?	18
Haben Crowdworker überhaupt die finanziellen Mittel, um Sozialbeiträge zu entrichten?	20
Droht Betrug bei den Sozialbeiträgen?	22
Schlussfolgerung.....	24
Literatur.....	25
Autor	26

Vorwort

Die 2015 von der Hans-Böckler-Stiftung initiierte Kommission „Arbeit der Zukunft“ hat untersucht, wie sich im Zuge von Digitalisierung, Globalisierung und gesellschaftlichem Wertewandel die Struktur der Beschäftigungsverhältnisse verändert, und wie eine Neuordnung des Arbeitsmarktes aussehen kann, die faire Spielregeln und gute Standards auch jenseits des Normalarbeitsverhältnisses garantiert. Aufbauend auf den Denkanstößen der Kommission (www.arbeit-der-zukunft.de) und unterstützt von einem vielfältigen Kreis von Expert/innen arbeitet die Hans-Böckler-Stiftung weiter an diesen Themen. Ein zentrales Ziel unserer Arbeit ist es, konkrete Vorschläge zur Gestaltung der neuen (und nicht mehr ganz so neuen) Formen von Arbeit zu entwickeln, zu verbreiten und zu fördern.

Ein herausragendes Beispiel für einen solchen Vorschlag ist das von Enzo Weber entwickelte Modell der Digitalen Sozialen Sicherung (DSS). Das Modell bietet eine Lösung für das Problem gravierender Lücken in der sozialen Absicherung von Plattformarbeitern. Digitalisierte und flexible Arbeit über Internetplattformen lässt sich weder an nationalstaatlichen Grenzen aufhalten, noch ausschließlich innerhalb einzelner Nationalstaaten regulieren. Das DSS-Modell nutzt eine transnationale Herangehensweise und die Digitalisierung selbst, um Sozialversicherung unter diesen Herausforderungen zu organisieren. Gleichzeitig berücksichtigt und erhält das DSS-Modell die Souveränität und Flexibilität der nationalen Systeme. Das Modell sieht vor, dass Plattformen überall auf der Welt einen bestimmten Prozentsatz des vereinbarten Entgelts auf das internationale DSS-Konto des/r Plattformarbeiters/in überweisen. In den DSS-Konten sammeln sich so die global generierten Beiträge, die in regelmäßigen Abständen in die Sozialversicherung des Heimatlandes der Plattformarbeiter/innen übertragen werden.

Die Forschungsstelle „Arbeit der Zukunft“ in der Hans-Böckler-Stiftung veröffentlicht hier eine überarbeitete Darstellung des DSS-Konzeptes von Enzo Weber. Diese Darstellung beruht auf vielfältigen Diskussionen, die der Autor mit verschiedenen Partnern und Organisationen geführt hat, darunter auch mit der Forschungsstelle „Arbeit der Zukunft“, unter anderem im Rahmen eines gemeinsamen Workshops im Mai 2019 in Berlin. Ein wichtiger Ausgangspunkt des Diskussionsprozesses über Digitale Soziale Sicherung war die LABOR.A, eine innovative und kollaborativ geplante Plattform der Hans-Böckler-Stiftung für den Austausch zwischen Betrieben, Wissenschaft, think tanks, Politik und Gewerkschaften. Enzo Weber hat auf der LABOR.A 2018 im Rahmen eines Ideenpitches zur Absicherung neuer Beschäftigungsverhältnisse sein ursprüngliches DSS-Konzept vorgestellt und den Publikumspreis für

die beste Idee gewonnen. Wir freuen uns daher ganz besonders, jetzt die weiterentwickelte Version des DSS-Konzeptes zu veröffentlichen.

Weitere Informationen zum Arbeitsschwerpunkt „Standards für eine Arbeitswelt im digitalen Wandel“ der Forschungsstelle „Arbeit der Zukunft“ finden Sie unter www.arbeit-der-zukunft.de.

Konstantin Vössing

Forschungsstelle „Arbeit der Zukunft“, Hans-Böckler-Stiftung

Zusammenfassung

Arbeit über Internetplattformen ist weltweit auf dem Vormarsch, verschiedenste Tätigkeiten kommen dafür in Betracht. Die soziale Absicherung der Betroffenen weist dabei gravierende Lücken auf. Die Herausforderung liegt darin, dass man es mit einem international integrierten, extrem flexiblen Markt mit einer Vielzahl von Kleinstjobs und ständig wechselnden Vertragspartnern zu tun hat. Die „Digitale Soziale Sicherung“ zeigt ein Konzept auf, wie man sich die Digitalisierung zunutze machen kann, um Sozialversicherung auch in einem solchen Umfeld zu organisieren. Dabei wird in die Plattformen ein digitaler Mechanismus implementiert, der mit jeder Beendigung eines Jobs einen bestimmten Prozentsatz des vereinbarten Entgelts auf das DSS-Konto des Plattformarbeiters überweist. Dies ist Teil eines digitalen Systems persönlicher Konten, auf denen die Beiträge aus allen Plattformaufträgen kumuliert werden. In regelmäßigen Abständen werden die gesammelten Beiträge dann in das Sozialversicherungssystem des Wohnsitzlandes des Plattformarbeiters transferiert. Hier werden Ansprüche in etablierten Strukturen generiert. Die nationale Sozialversicherung behält also ihre Souveränität und Flexibilität. So kann die Verteilung auf verschiedene Sozialversicherungszweige länderspezifisch erfolgen, es können Mindestbeiträge vorgesehen werden etc.

Indem der DSS-Mechanismus an der Plattform ansetzt, nutzt er den Vorteil, dass hier alle relevanten Informationen vorliegen, nämlich über Auftragnehmer, Auftraggeber und das vereinbarte Entgelt. Letzteres muss üblicherweise vorab deponiert werden, und Plattformen verlangen teils erheblich Gebühren. Sie wären also auch in der Lage, die Abführung von DSS-Beiträgen durchzusetzen. Entscheidend dafür ist der politische Wille. Optimalerweise sollten sich möglichst viele Staaten beteiligen.

Der arbeitsrechtliche Status von Plattformarbeitern unterliegt noch erheblichen Unsicherheiten. DSS ist jedoch in jedem Falle sinnvoll: Für diejenigen, die als abhängig beschäftigt klassifiziert werden, bietet es ein effizientes Instrument, um soziale Sicherung in einem amorphen Arbeitsmarkt zu organisieren. Und für Selbständige und den großen Graubereich füllt DSS eine tatsächliche Lücke. Die Entlohnung in der Plattformarbeit liegt dabei oft sehr niedrig, was die Finanzierung von sozialer Sicherung erschwert. Ohne soziale Sicherung werden prekäre Situationen aber beim Eintritt von Notlagen noch verschärft, individuelle berufliche Zukunftsinvestitionen erschwert und die Löhne in einem unregulierten Markt auf ein nicht nachhaltiges Niveau gedrückt. DSS kann in dieser Hinsicht eine positive soziale Entwicklung initiieren und dazu beitra-

gen, die Potentiale von Plattformarbeit auf einer nachhaltigen Basis zu entwickeln.

DSS ermöglicht es, für Plattformarbeit ein Quellenabzugsverfahren zu implementieren. Angesichts hoher Cashpräferenz und Informationsdefizite werden so Zahlungsrückstände und überraschende Nachforderungen wie auch Beitragshinterziehung vermieden. Ebenso bietet es hohe Effizienz für Arbeitgeber und Plattformen. Die digitale Effizienz des Systems lässt DSS auch als richtungweisend für soziale Sicherung insgesamt erscheinen.

Einleitung

Die Digitalisierung krempelt die Arbeitswelt in vielfacher Hinsicht um. Berufe verändern sich, manche fallen weg, manche entstehen ganz neu. Die Arbeitsbedingungen und die Arbeitsinhalte wandeln sich. Auch die Art und Weise, wie Arbeitsmärkte funktionieren, wird durch die Digitalisierung beeinflusst: So ist es dank Internet möglich, digitale (oder digital transferierbare) Arbeiten auf Onlineplattformen ohne jeglichen physischen Kontakt zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber anzubieten und durchzuführen. Denn Tätigkeiten, die früher orts- oder kontextgebunden waren, lassen sich heute zusehends digitalisieren. Die Tätigkeiten sind in ihrer Komplexität höchst unterschiedlich und umfassen beispielsweise Aufgaben wie das Sammeln von Informationen, das Testen von Produkten, das Programmieren, das Verfassen von Texten oder auch Aufgaben im Bereich Design. Zudem geht die Allokation von Aufgaben vielfach über das rein digitale Arbeiten hinaus, indem auch Dienstleistungen angeboten werden, die an bestimmten Orten erbracht werden müssen (etwa das Erfassen von Einzelhandelspreisen oder Arbeiten in Anlagen des Kunden).

Was sind Entwicklung und Bedingungen in der Plattformarbeit?

Diese Entwicklung eröffnet neue Optionen für Erwerbsformen jenseits bislang üblicher Beschäftigungsverhältnisse. Das Ausmaß von Plattformarbeit (oder Crowdwork) nimmt dabei stark zu – wie beispielsweise ein Artikel von Vili Lehdonvirta aus dem Jahr 2018 zeigt, wenn auch in den meisten Ländern noch auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Naturgemäß hängen die konkreten Zahlen von der jeweiligen Definition und Messmethode ab. Laut einer umfragebasierten Studie von Ursula Huws und Koautoren geben zwischen 9 und 22 Prozent der Befragten aus verschiedenen europäischen Ländern an, schon einmal Dienstleistungen über Onlineplattformen verkauft zu haben. Plattformen können die Markttransparenz erhöhen, Transaktionskosten senken und Firmen neue effiziente und flexible Geschäftsmöglichkeiten eröffnen. Zugleich können sie dem Bedürfnis mancher Menschen, unabhängig und selbstbestimmt zu arbeiten, entgegenkommen. Aus der Perspektive nationaler Politik hat Plattformarbeit allerdings zumeist einen eher informellen Charakter. Dies gibt insbesondere auch deswegen Anlass zur Besorgnis, weil in diesem Fall grundlegende Lebensrisiken wie Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Alter und Pflegebedürftigkeit nicht sozialstaatlich abgesichert sind. Das gilt vor allem für Menschen, bei denen Plattformarbeit die Haupteinkommensquelle ist. Doch auch dann, wenn sie nur die Nebeneinkommensquelle bildet, resultieren daraus in der Regel keine Sozialleistungsansprüche, die aber oft notwendig wären, um eine angemessene soziale Absicherung zu erreichen, etwa für hinreichende Rentenansprüche. Natürlich ist es denkbar, dass Plattformarbeit Einkommen generiert, das ohne die Existenz dieser Plattformen gar nicht erwirtschaftet worden wäre, und informelle Beschäftigung – die speziell in Entwicklungsländern hohe Anteile hat – könnte durch Plattformen transparenter organisiert werden. Jedenfalls stellt sich – unabhängig davon, ob man Plattformarbeit als wünschenswert erachtet oder nicht – die dringende Frage, wie mit den offensichtlichen sozialen Risiken umzugehen ist.

Daraus ergibt sich die Herausforderung, die sozialen Sicherungssysteme im Lichte zunehmend flexiblerer Erwerbsformen neu auszutarieren. Schließlich haben Crowdworker nicht per se einen geringeren Bedarf an sozialer Absicherung als klassische Arbeitnehmer. In ausgebauten Sozialstaaten kommt typischerweise ein weiteres Problem hinzu: Wenn Crowdworker nicht sozial abgesichert sind und gleichwohl bedürftig werden, etwa weil sie eine teure medizinische Behandlung brauchen

oder ihr Existenzminimum nicht mehr aus eigenen Mitteln bestreiten können, springt der Staat mit steuerfinanzierten Sozialleistungen ein. Es sind dann also letztlich die Steuerzahler, die einen wachsenden informellen Sektor subventionieren, in dem über weite Strecken Lohndumping betrieben wird und in dem Fehlanreize dahingehend bestehen, dass die soziale Absicherung der Betroffenen vernachlässigt wird. Neben diesem Trittbrettfahrerproblem machen es das Phänomen der adversen Selektion und die verbreitete Neigung, kurzfristiges Einkommen höher zu gewichten als langfristige soziale Absicherung, unwahrscheinlich, dass das bloße Vertrauen auf die Eigeninitiative der Betroffenen hier zu befriedigenden Ergebnissen führt. Hinzu kommen weitere positive Effekte von sozialer Absicherung wie besserer Gesundheitszustand, höhere Investitionsbereitschaft oder stärkere Identifikation mit dem Gemeinwesen. Dabei geht es nicht um eine Begrenzung von Plattformarbeit, sondern um Bedingungen, die eine nachhaltigere Entwicklung der Potentiale ermöglichen.

Insgesamt gibt es also gute Gründe, auch Plattformarbeit in die sozialen Sicherungssysteme einzubeziehen. Allerdings werden dagegen durchaus ernst zu nehmende Vorbehalte ins Feld geführt. Diese werden im Folgenden diskutiert.

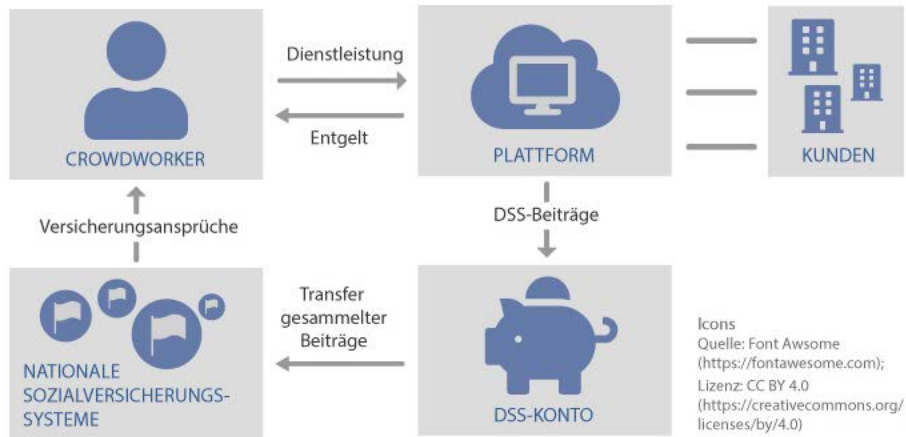
Lässt sich soziale Sicherung auch für Crowdworker organisieren?

Eine substantielle Herausforderung liegt im internationalen, flexiblen und kurzfristigen Charakter der Plattformarbeit. Denn die unterschiedlichen nationalen Sicherungssysteme dürften tendenziell damit überfordert sein, die Vielzahl von Onlineaufträgen (Gigs) mit vielfach sehr kleinen Volumina und ständig wechselnden Vertragspartnern mit ihren herkömmlichen Verwaltungsabläufen adäquat zu erfassen und zu verarbeiten. Auch der Aufbau einer umfassenden internationalen Sozialversicherung, die in der Lage wäre, dieses zu leisten, erscheint unrealistisch. Ungeachtet dessen liegt in der Digitalisierung auch eine Chance für soziale Sicherung. Unter dem Label „Digitale Soziale Sicherung“ (DSS) soll im Folgenden ein flexibler und praktikabler Lösungsansatz präsentiert werden. In diesem System würde ein fixer Prozentsatz der vereinbarten Vergütung auf ein persönliches DSS-Konto des Crowdworkers eingezahlt (z. B. zur Hälfte zusätzlich zur vereinbarten Vergütung, also als Arbeitgeber- bzw. Kundenbeitrag, und zur Hälfte als Teil der vereinbarten Vergütung, also als Arbeitnehmer- bzw. Crowdworkerbeitrag). Dieses simple Quellenabzugsverfahren wäre das einzige Element, um das die bestehenden Plattformen erweitert werden müssten. Die anfallenden Beträge würden regelmäßig von den DSS-Konten zu den jeweiligen nationalen Sicherungssystemen transferiert. Dabei würde es sich um das System am Wohnort handeln, der bei Plattformarbeit regelmäßig mit dem faktischen Arbeitsort übereinstimmt, wohingegen eine Bindung an das Land der Plattform oder des Auftraggebers schnell zu einer Zersplitterung der Ansprüche über viele nationale Systeme führen würde. Über das System am Wohnort könnten alle weiteren Schritte innerhalb der bereits bestehenden Strukturen abgewickelt werden. Dies beträfe auch die Entscheidung darüber, wie die Beiträge auf die unterschiedlichen Sozialversicherungszweige aufgeteilt werden und welche Leistungsansprüche daraus erwachsen. Die Verwaltungskosten wären wie im nationalen System üblich zu decken. Das DSS-Kontensystem könnte von einer bereits bestehenden internationalen Institution wie der ILO oder der Weltbank verwaltet werden.¹ Während dies eine gemeinsame Infrastruktur bereitstellen würde, blieben die nationalen Sozialversicherungssysteme in ihrer Zuständigkeit vollständig intakt, und die soziale Sicherung bliebe in nationaler Souveränität. Kernstück ist die automatische Abführung der Beiträge durch die Plattformen – anstelle einer direkten Abwicklung zwi-

¹ Auf Ebene der Europäischen Union käme möglicherweise eine Unterstützung von DSS über das neue „zentrale digitale Zugangstor“ und das ausgeweitete „Binnenmarkt- und Informationssystem“ IMI in Frage.

schen allen Kunden und Sozialversicherungssystemen in jedem Einzelfall, die organisatorisch kaum durchführbar sein dürfte (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Digitale Soziale Sicherung (DSS) - Wie funktioniert's?



Quelle: Eigene Darstellung

Kann die Vielfalt nationaler Regelungen abgebildet werden?

DSS ist als Konzept zwar international angelegt, belässt aber die Flexibilität der nationalen Sozialversicherungssysteme. Ab dem Moment, in dem die Beiträge in die nationalen Sozialversicherungssysteme transferiert würden, könnten die üblichen nationalen Regelungen umgesetzt werden. Dies betrifft etwa die Aufteilung der DSS-Beiträge auf die verschiedenen Versicherungszweige, die von Land zu Land variiert. Sofern ein einheitlicher DSS-Beitragssatz gelten soll, würde dieser naturgemäß nicht die Vielfalt der nationalen Einzelregelungen abbilden. Dem könnte Rechnung getragen werden, wenn die individuellen Leistungsansprüche vom Verhältnis zwischen dem Beitragssatz im DSS-System und dem Beitragssatz im jeweiligen nationalen System abhängig gemacht werden. Ein Beispiel: Läge der Beitragssatz im DSS-System 20 Prozent unter demjenigen im jeweiligen nationalen System, so wären auch die daraus resultierenden Leistungsansprüche 20 Prozent niedriger. Eine solche Skalierung wird beispielsweise in der freiwilligen gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung für Selbständige in Deutschland heute bereits praktiziert. Beispielsweise wäre denkbar, die anfallenden Beiträge bis zu einer festgelegten Grenze in diejenigen Versicherungen zu überführen, die typischerweise nicht dem Äquivalenzprinzip folgen (beispielsweise in die Krankenversicherung) und die darüber hinausgehenden Beitragszahlungen in andere Versicherungszweige (z. B. in die Rentenversicherung), wo Ansprüche wie oben beschrieben skalierbar wären. Ebenso ließen sich Mindestbeiträge implementieren, wie sie in einigen Ländern für die soziale Absicherung Selbständiger existieren. Falls die DSS-Beiträge alleine die Grenzen nicht erreichen, wäre weitere Finanzierung heranzuziehen. Auch private bzw. nicht-staatliche Versicherungen ließen sich bei Bedarf integrieren, etwa in Ländern, wo kein umfassendes Sozialversicherungssystem besteht, oder wenn man der Versicherungspflicht auch durch Wahl einer privaten Versicherung nachkommen kann. Zudem könnten Beiträge, die laut nationalem Recht nicht verpflichtend sind, nach einer jährlichen Endabrechnung wieder ausbezahlt werden; gleiches würde für Beiträge gelten, die laut nationalem Recht unterhalb bestimmter Freigrenzen oder oberhalb bestimmter Beitragsbemessungsgrenzen liegen und somit nicht unter die Beitragspflicht fallen. Von vornherein könnten bei der Leistungsberechnung großzügige Pauschalen angesetzt werden, die berücksichtigen, dass den Plattformarbeitern für die Einkommenserzielung bestimmte (meist recht begrenzte) Kosten – etwa Abschreibungen auf EDV-Ausrüstung – entstehen.

Schließlich wäre – wie im ersten Beispiel – denkbar, die Beitragssätze zum DSS-System länderspezifisch anzupassen, um sicherzustellen,

dass auch für Crowdworker die nationalen Regelungen (also die ihres Wohnsitzlandes) exakt Anwendung finden. Allerdings könnten national unterschiedliche Beitragssätze wettbewerbsverzerrend wirken, und man würde keine Regulierungen abbilden können, die zu personenspezifischen Beitragssätzen führen.

Eine genuine Unterscheidung ließe sich bei Plattformaufträgen allerdings zwischen ortsgebundenen Tätigkeiten wie etwa Gartenarbeiten und ortsungebundenen Tätigkeiten wie z. B. Programmierleistungen treffen. Ortsgebundene Tätigkeiten befinden sich rein im nationalen Rahmen von Wohn- und Arbeitsort. Hier ließen sich länderspezifische Beitragssätze ohne weiteres anwenden. Der Vorteil von DSS wäre hier, die Effizienz des Quellenabzugs-Mechanismus wie auch die Transparenz von Plattformen nutzen zu können, welche den bestehenden Graubereich bei vielen Dienstleistungstätigkeiten besser für soziale Sicherung erschließt. Bei ortsungebundenen Tätigkeiten existiert dagegen der oben beschriebene international integrierte Markt, in dem durch das DSS-Konzept soziale Sicherung ermöglicht werden kann.

Um welche Sozialversicherungen soll es gehen?

Die größten Zweige der Sozialversicherung sind Renten- und Krankenversicherungen. Hier werden essentielle Risiken abgedeckt, die auch durch DSS berücksichtigt werden sollten. Risiken sind dabei auch Erwerbsunfähigkeit oder der Bedarf an Pflegeleistungen. Arbeitslosigkeit stellt durchaus auch in der Plattformarbeit ein relevantes Phänomen dar. So zeigen Forschungsergebnisse, dass keineswegs von einem stets verfügbaren unerschöpflichen Pool von Aufträgen auszugehen, sondern Arbeit häufig auch unzureichend ist. Dementsprechend wäre auch eine Einbeziehung in die Arbeitslosenversicherung in Betracht zu ziehen – umso mehr, wenn diese auch Weiterbildungsleistungen umfasst, zu denen Plattformarbeiter ohne betrieblichen Kontext keinen organisierten Zugang haben. Schließlich ist auch das Risiko von Arbeitsunfällen zu bedenken. In der Unfallversicherung können dabei auch Möglichkeiten der Prävention eine Rolle spielen. Eine Skalierbarkeit von Leistungen wäre in der Renten- und der Arbeitslosenversicherung gegeben, nicht dagegen in der Kranken- und Pflegeversicherung und eingeschränkt in der Unfallversicherung. Skalierung würde also nur in den relevanten Fällen Anwendung finden, mit Mindestbeiträgen könnte wie oben beschrieben umgegangen werden.

Schwierigkeiten gibt es offensichtlich in Ländern ohne öffentliches Sicherungssystem. Dort ließen sich ggf. private Versicherungen oder vergleichbare lokale Organisationen betrauen – eine neue Transparenz durch digitale Plattformen kann hier auch dazu beitragen, viele Jobs überhaupt erst für soziale Sicherung erreichbar zu machen. Dennoch wären hier grundlegendere sozialpolitische Schritte vordringlich. Für Länder mit vollständig steuerfinanzierten Sozialversicherungsleistungen käme DSS ggf. nicht in Betracht. Relevant wäre aber, ob einzelne Sozialversicherungen doch Beitragsfinanzierung aufweisen bzw. inwieweit eine Ergänzung eines bereitgestellten Basisniveaus üblich und sinnvoll ist.

Um die Funktionsweise der DSS zu illustrieren, sind im nachstehenden Infokasten drei fiktive Fallbeispiele beschrieben. Wie oben erläutert, sind die konkreten Regelungen prinzipiell flexibel gestaltbar und liegen im Ermessen der nationalen Gesetzgebung.

Digitale Soziale Sicherung – drei fiktive Fallbeispiele

Fallbeispiel A

Person A, die in einem Industrieland wohnt, erledigt auf einer Plattform Programmierarbeiten und verdient im Schnitt 6.000 Euro monatlich. Ihre DSS-Beiträge werden auf die Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung aufgeteilt. In der Krankenversicherung überschreiten die Zahlungen den Mindestbeitrag, A hat also vollen Krankenversicherungsschutz. In der Rentenversicherung werden Beiträge bis zur geltenden Beitragsbemessungsgrenze entrichtet, so dass A substantielle Rentenansprüche erwirbt. In der Arbeitslosenversicherung erwirbt A Leistungsansprüche (entsprechend der Höhe der von ihr monatlich gezahlten Beiträge), indem sie z. B. über zwölf Monate im Schnitt Beiträge oberhalb des Mindestbeitrags gezahlt hat. Aufgrund ihres hohen Einkommens hat A mehr Beiträge entrichtet, als laut nationalem Recht vorgesehen gewesen wären. Die zu viel gezahlten Beiträge werden ihr daher erstattet.

Fallbeispiel B

Person B bezieht Sozialleistungen und verrichtet Micro-Tasks (Aufgaben) auf verschiedenen Plattformen, die ihr ein monatliches Zusatzeinkommen von 100 Euro einbringen. Sie ist als Sozialleistungsempfänger krankenversichert. Ihre DSS-Beiträge fließen in die Rentenversicherung, was dazu führt, dass bestehende Rentenansprüche aus einem früheren regulären Beschäftigungsverhältnis geringfügig erhöht würden. Laut nationalem Recht hat B aufgrund ihres geringen Einkommens die Möglichkeit, sich die gezahlten Beiträge erstatten zu lassen. Die Regierung plant allerdings, die Sozialversicherungsbeiträge nicht ausschließlich für sehr kleine Jobs, sondern oberhalb einer bestimmten Schwelle zu senken, um bessere Arbeitsanreize zu schaffen. Zudem sollen auch Nebenjobs sozialversicherungspflichtig werden.

Fallbeispiel C

Person C wohnt in einem Entwicklungsland und stockt ihr Einkommen aus einer lokalen Erwerbstätigkeit, das sich auf monatlich 200 US-Dollar beläuft, durch Plattformarbeit auf. Im Land existiert kein umfassendes Sozialversicherungssystem, aber derzeit wird eine Basiskrankenversicherung aufgebaut. Cs Ersteinkommen reicht nicht aus, um den Mindestbeitrag zu bezahlen. Durch Beiträge aus ihrem Ersteinkommen, ergänzt um die DSS-Beiträge, kann C aber vollen Versicherungsschutz erhalten.

Ist soziale Sicherung ohne umfassende Regulierung möglich?

Mit Blick auf die Regulierung von Plattformen und Plattformarbeit besteht politischer Handlungsbedarf auch über die soziale Absicherung hinaus. Es kommt entscheidend darauf an, den rechtlichen Status von Plattformen festzulegen und Selbständigkeit vor dem Hintergrund unterschiedlicher und flexibler Arbeitsmärkte zu definieren und zu identifizieren. Neben der sozialen Sicherheit werden hier Aspekte wie Arbeitszeit, Datenschutz, Mindestlöhne und Tarifverhandlungen tangiert. Es spricht viel dafür, dass ein nicht zu vernachlässigender Teil von Plattformarbeit als abhängige Beschäftigung zu klassifizieren ist. Für Personen, auf die dies zutrifft, sollten demnach die gleichen Rechte gelten wie für reguläre Arbeitnehmer im Wohnsitzland. DSS ist explizit kein Instrument, um davon abweichend in solchen Fällen einen „Arbeitnehmer zweiter Klasse“ zu schaffen. Im Gegenteil, in diesen Fällen ist DSS ein effizientes Instrument, um soziale Sicherung in einem amorphen Arbeitsmarkt unbürokratisch zu organisieren. Ansonsten dürften wohl viele genuine Freelancer und andere Gruppen in einem gewissen rechtlichen Graubereich operieren, bei denen eine Klassifizierung als abhängig Beschäftigte relativ leicht umgangen werden kann – nicht nur angesichts des internationalen und flexiblen Charakters von Plattformarbeit, sondern auch weil sich viele Auftragnehmer und Auftraggeber mehr oder weniger stillschweigend darauf verständigen können, sich dieser Klassifizierung zu entziehen. Zudem trifft das begrenzte Arsenal an formellen nationalstaatlichen Regulierungsoptionen auf einen sich rapide wandelnden Markt. Hier könnte DSS eine tatsächliche Lücke schließen.

Im Allgemeinen sollen Arbeitnehmerrechte dazu dienen, Beschäftigte zu schützen, weil diese typischerweise in einem Abhängigkeitsverhältnis zu ihrem Arbeitgeber stehen und gegenüber diesem eine ungünstigere Verhandlungsposition haben. Gleichwohl sind nicht nur Arbeitnehmer, sondern auch Freelancer – und alle möglichen Zwischenformen – auf soziale Sicherheit angewiesen. Tatsächlich zahlen in manchen Ländern auch Selbstständige Sozialbeiträge, verpflichtend oder freiwillig. In Deutschland ist beispielsweise eine Krankenversicherung für Selbstständige verpflichtend, Pläne zur Rentenversicherungspflicht werden gerade umgesetzt. Der Eintritt in die Arbeitslosenversicherung erfolgt dagegen freiwillig auf Antrag. DSS ist also in jedem Fall ein sinnvoller Ansatz – unabhängig davon, dass Unklarheiten bezüglich des Beschäftigungsstatus von Crowdworkern bestehen, die noch nicht aufgelöst sind und die im Zeitverlauf unterschiedlich bewertet werden können. Dies folgt einem effektiven Prinzip, die soziale Sicherung an die Erzielung von Einkommen zu knüpfen, statt an einen speziellen rechtlichen Status wie

ein Normalarbeitsverhältnis, aber die Regeln für die speziellen Bedarfe atypisch Beschäftigter angemessen anzupassen (vgl. Schoukens/Barrio 2017). Wenn dann soziale Sicherung ohnehin unabhängig vom arbeitsrechtlichen Status vorgesehen ist, wäre es sinnvoll, für DSS eine breite Definition von „Plattformen“ zu verwenden – um die Vorteile eines effizienten digitalen Quellenabzugsverfahrens möglichst umfassend nutzen zu können.

Haben Crowdworker überhaupt die finanziellen Mittel, um Sozialbeiträge zu entrichten?

Die Verdienste von Crowdworkern sind oft niedrig, insbesondere bei einfachen Aufgaben, nicht zuletzt aufgrund der gesunkenen Transaktionskosten, die zu einem starken internationalen Wettbewerb geführt haben. So beziffern Uma Rani, Marianne Furrer und Christina Behrendt die durchschnittlichen Stundenlöhne von Crowdworkern, die ein bis zwei Jahre Erfahrung mit Arbeiten auf Mikrotask-Plattformen haben, in einer in Kürze erscheinenden Studie auf 4,92 US-Dollar. Rechnet man auch deren unbezahlte Arbeit ein, etwa für die Suche nach Aufträgen oder für die Kommunikation mit dem Auftraggeber, so sinkt dieser Wert sogar auf 3,76 Dollar. Dabei ist die Verteilung der Verdienste insbesondere in Niedriglohnländern tendenziell linksschief, weist also relativ viele „Ausreißer“ nach unten auf. Naturgemäß hängen die Entgelte von der Art der Arbeit ab. So werden simple Micro-Aufgaben in aller Regel deutlich schlechter vergütet als Aufgaben, die ein gewisses Qualifikationsniveau erfordern.

Zugleich wiegt die Sicherung des gegenwärtigen Lebensunterhalts bei Geringverdienern bekanntlich schwerer als das Interesse an langfristiger Absicherung gegen Lebensrisiken. Welche Konsequenzen sollten daraus gezogen werden? In vielen Ländern reichen die Ursprünge der heutigen sozialen Sicherungssysteme ins späte 19. und frühe 20. Jahrhundert zurück. Damals war die unmittelbare materielle Not sicherlich wesentlich gravierender als heute. Man stelle sich vor, die damaligen Sozialreformer wären davor zurückgeschreckt, eine verpflichtende Sozialversicherung einzuführen – wir stünden heute deutlich schlechter da. Auch jetzt steht viel auf dem Spiel, wenn die Politik nicht aktiv wird. Tatsächlich hat DSS das Ziel, eine Dynamik in Gang zu setzen, die mittelfristig zu einer besseren Absicherung und höheren Löhnen für Crowdworker führt.

Prinzipiell sollte ein Arbeitseinkommen ausreichen, um einen auskömmlichen Lebensunterhalt in der Gegenwart und zugleich Vorsorge etwa für Alter und Krankheit zu ermöglichen. Wenn das Geld dafür nicht reicht, kann die Lösung freilich nicht darin bestehen, auf die soziale Absicherung zu verzichten. Im Gegenteil: Treten Notlagen tatsächlich ein, werden prekäre Situationen ohne soziale Sicherung weiter verschärft. Ohne eine soziale Absicherung bleiben zudem individuelle Zukunftsinvestitionen etwa in Aus- und Weiterbildung und berufliche Entwicklung zurück, aus Angst vor einer Realisierung von Risiken. All dies spricht im Sinne einer Schutzbedürftigkeit und einem zunehmenden Verschwim-

men der Grenze von selbständiger und abhängiger Arbeit für eine verpflichtende Sozialversicherung. DSS bietet dabei die Möglichkeit eines effizienten Quellenabzugsverfahrens, das vor dem Hintergrund der starken Präferenz für den Gegenwartskonsum wie auch typischer Informationsdefizite die Zahlungen sicherstellt – Probleme wie bei den erheblichen Beitragsschulden in der deutschen gesetzlichen Krankenversicherung wären sonst absehbar. Überraschende Nachforderungen etwa bei Überschreiten von Geringfügigkeitsgrenzen, und andere Unsicherheiten, werden durch DSS vermieden. In vielen Entwicklungsländern mit oft hohen Anteilen informeller Beschäftigung könnten digitale Plattformen eine Chance bieten, wie diese Jobs besser organisiert werden können, inklusive der Implementation von sozialer Sicherung nach dem DSS-Prinzip. Daneben braucht es angemessene Strategien zur Armutsbekämpfung, die auch eine partielle Reform der Plattformarbeit beinhalten sollten. Gleichwohl könnte das DSS-Projekt aus Gründen der Akzeptanz zunächst im Rahmen von Experimenten mit niedrigen Beitragssätzen starten – auch wenn es nur ein paar Prozent sind. Denkbar wäre auch, die privaten DSS-Beiträge mit öffentlichen Mitteln aufzustocken, sofern das nationale Sozialrecht dem nicht entgegensteht. Ein Beispiel dafür stellt die staatliche Partnerleistung als Zuschuss zum Rentenversicherungsbeitrag Selbständiger in Österreich dar.

Droht Betrug bei den Sozialbeiträgen?

Die Gefahr, dass die Zahlung von Pflichtbeiträgen bei informellen und länderübergreifenden Beschäftigungsverhältnissen unterlaufen wird, lässt sich nicht von der Hand weisen. Dennoch könnte die erhöhte Transparenz, die auf Onlineplattformen herrscht, nicht nur dabei helfen, Angebot und Nachfrage besser zusammenzubringen, sondern auch die Einrichtung eines DSS-Systems erleichtern. Dabei ist es wesentlich, dass sowohl Auftraggeber und Auftragnehmer eines Onlinedeals als auch die vereinbarten Entgelte digital gespeichert sind. Insofern wären Onlineplattformen in der Lage dafür Sorge zu tragen, dass die DSS-Regeln auch eingehalten werden, zumal die Zahlungen oftmals vorab als Sicherheitsleistung getätigt werden. Konkret könnte ein festgelegter Aufschlag oder Anteil des Entgeltbetrags automatisch einbehalten und dem DSS-Konto gutgeschrieben werden. Immerhin erheben Onlineplattformen auch heute schon vielfach Gebühren, die höher sind als übliche Sozialbeiträge. Entscheidend sind also politische Entscheidungen in den Staaten. Optimalerweise sollte es einen Konsens zwischen möglichst vielen Ländern geben, aktiv zu werden.

Durch die Möglichkeit, Aktivitäten von nicht-kooperierenden Plattformen in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken, hätten Staaten generell eine Handhabe dazu. Da Plattformen auf Offenheit und Netzwerkeffekte angewiesen sind, wäre selbst eine einfache Illegalisierung ohne weitere Maßnahmen schon ein erhebliches Druckmittel. Die organisatorische Durchschlagskraft und Verhandlungsmacht würde mit der Zahl der teilnehmenden Länder zunehmen. Hierbei könnte auch die Europäische Union eine produktive Rolle spielen. Auch wenn sich die Hinterziehung von Sozialbeiträgen wohl nicht ganz verhindern lässt, wären die Voraussetzungen dafür, dass die Regeln eingehalten werden, deutlich besser als bei in bar bezahlter Arbeit, die außerhalb von Onlineplattformen vermittelt wird. Die Regelbefolgung ließe sich auch durch inkognito-Stichproben überprüfen. Eine zusätzliche Option wäre, dass öffentliche Träger die Einrichtung von Plattformen unterstützen, die bestimmte ethische und soziale Standards einhalten. Dabei könnten reduzierte Gebühren dazu beitragen, mehr finanziellen Spielraum für die Erhebung von DSS-Beiträgen zu schaffen.

Das DSS-Konzept bietet mit dem digitalen transparenten Mechanismus und dem standardisierten DSS-Kontensystem auch den Plattformen ein hohes Maß an Effizienz. Die Kunden (bzw. Arbeitgeber) wie auch die Plattformarbeiter werden zudem von Unsicherheit und bürokratischem Aufwand stark entlastet.

Besondere Aufmerksamkeit sollte auf das Zusammenspiel zwischen DSS und offizieller Einkommenssteuererklärung gerichtet sein. Es liegt nahe, dass Schwarzarbeit bei Crowdworkern recht verbreitet ist. Wenn das DSS-System Steuerbehörden und Arbeitsverwaltung Einblick in die Zahlungsströme im Bereich der Plattformökonomie gibt, hätte dies den positiven Nebeneffekt, dass Steuer- und Sozialleistungsbetrug erschwert würde – wie im Falle der automatischen Einkommensdatenübermittlung von Uber-Fahrern in Estland. Auf der anderen Seite könnte dies auch die Anreize, zu (ggf. neu entstehenden) unregulierten Plattformen zu wechseln, verstärken. Um die Vorteile eines DSS-Systems voll ausschöpfen zu können, bedarf es in jedem Fall eines politischen Konsenses darüber, dass die Behörden bestehende Regeln auch durchsetzen und illegale Plattformaktivitäten auf ihrem Territorium unterbinden.

Schlussfolgerung

Im Lichte der hier präsentierten Argumente erscheint DSS als ein erfolgversprechender Ansatz. Wenn man mit Experimenten in begrenztem Rahmen mit niedrigen Beitragssätzen startet, würde dies den Marktteilnehmern erlauben, Erfahrungen mit dem neuen Instrument zu sammeln. Sobald die institutionellen Strukturen einmal etabliert und weiterentwickelt sind, könnten der Umfang erweitert und das Niveau angehoben werden. Dies könnte weitere Länder, die anfangs noch zögerlich waren, motivieren, sich ebenfalls am DSS-System zu beteiligen. Ein DSS-System wäre ein konkreter Schritt nach vorn, denn es wäre sowohl machbar als auch gesamtgesellschaftlich nützlich. Naturgemäß wäre die Einführung mit einigen Schwierigkeiten verbunden – nichtsdestoweniger zeigt es einen gangbaren Weg auf, um mit den Risiken umzugehen, die aus sozialen Problemen erwachsen, welche sich unserer Kontrolle bisher entziehen. Genauso geht es darum, die vorhandenen Potentiale von Plattformarbeit auf einer nachhaltigen Basis zu entwickeln.

Mit fortschreitender Digitalisierung wären entsprechend dem DSS-Konzept auch Perspektiven für die etablierte nationale, nicht-plattformbezogene soziale Sicherung denkbar: Wenn Sozialversicherungen digitalisierte Prozesse und Schnittstellen einrichten und dies auch aufseiten der Arbeitgeber der Fall ist, könnten auch hier (unter Wahrung des Datenschutzes) Abläufe in ein digitales System integriert werden. So könnte bei einer geplanten Entgeltzahlung ein Signal an die digitale Schnittstelle der Sozialversicherung gesendet werden, welche den relevanten Beitrag automatisch einzieht. Auch Leistungen wie eine digitale Einsicht des Arbeitnehmers in das DSS-Konto oder eine automatische Ausweisung der erworbenen Ansprüche wären vorstellbar.

Literatur

- Greef, Samuel; Schroeder, Wolfgang (2017): Plattformökonomie und Crowdworking: Eine Analyse der Strategien und Positionen zentraler Akteure. Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Forschungsbericht 500. Abrufbar unter https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb500-plattformoekonomie-und-crowdworking.pdf;jsessionid=71ED21A99181D2C234A0F109FD73C5E8?__blob=publicationFile&v=1, abgerufen am 15.05.2019.
- Huws, Ursula; Spencer, Neil; Syrdal Dag; Holts, Kaire (2017): Work in the European Gig Economy: Research Results from the UK, Sweden, Germany, Austria, The Netherlands, Switzerland and Italy. Foundation for European Progressive Studies. Abrufbar unter <https://uhra.herts.ac.uk/handle/2299/19911>, abgerufen am 15.05.2019.
- Lehdonvirta, Vili (2018): The rise of online labour markets: freelancing and gig working via internet platforms. IAB-Forum, 20.12.2018. Abrufbar unter <https://www.iab-forum.de/en/the-rise-of-online-labour-markets-freelancing-and-gig-working-via-internet-platforms/?pdf=10084>, abgerufen am 15.05.2019.
- Leimeister, Jan Marco; Durward, David; Zogaj, Shkodran (2016): Crowd Worker in Deutschland: Eine empirische Studie zum Arbeitsumfeld auf externen Crowdsourcing-Plattformen. Study Nr. 323, Hans-Böckler-Stiftung. Abrufbar unter https://www.boeckler.de/pdf/p_study_hbs_323.pdf, abgerufen am 15.05.2019.
- Rani, Uma; Furrer, Marianne; Behrendt, Christina (2018): Work and income security among crowd workers: A survey of micro task platforms. Journal of Economics and Statistics, im Erscheinen.
- Schoukens, Paul; Barrio, Alberto (2017): The changing concept of work: When does typical work become atypical? European Labour Law Journal, Vol. 8, Issue 4, S. 306–332. Abrufbar unter <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2031952517743871>, abgerufen am 15.05.2019.
- Weber, Enzo (2016): Industrie 4.0: Wirkungen auf den Arbeitsmarkt und politische Herausforderungen. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 65, H. 1, S. 66–74.
- Weber, Enzo (2018): Setting out for Digital Social Security. ILO Research Department working paper, 34. Abrufbar unter https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_645871.pdf, abgerufen am 15.05.2019.

Autor

Prof. Dr. Enzo Weber ist seit 2011 Forschungsbereichsleiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Nürnberg und zudem Lehrstuhlinhaber an der Universität Regensburg. Er arbeitet in den Feldern Arbeitsmarkt, Makroökonomik, Prognose, Finanzmärkte sowie Ökonometrie. Enzo Weber studierte Volkswirtschaftslehre und promovierte an der Freien Universität Berlin. Dort war er auch Mitarbeiter des Instituts für Statistik und Ökonometrie. Zudem war er Mitglied des Sonderforschungsbereiches 649 „Ökonomisches Risiko“ der Humboldt-Universität zu Berlin sowie Gastforscher am Japan Center for Economic Research. Er arbeitete als Postdoc an der Universität Mannheim und als Juniorprofessur für Volkswirtschaftslehre an der Universität Regensburg. Zudem war er Forschungsprofessor am IAB.

Danksagung

Mein Dank gilt Gesine Stephan, Martin Schludi, Ulrich Walwei, Kerstin Bruckmeier, Ignacio Doreste, Ekkehard Ernst, Uwe Fachinger, Thomas Fischer, Hermann Gartner, Tobias Hellwagner, Daniel Hlava, Bettina-Maria Kromen, Thomas Kruppe, Michael Oberfichtner, Uma Rani Amara, Christina Schildmann, Lisa Schrepf, Wolfgang Schulz-Weidner, Dorothea Voss, Konstantin Vössing, Ilka Wölfle sowie den Teilnehmern des 2018 Policy Dialogue der ILO Global Commission on the Future of Work, der LABOR.A 2018, der Jahrestagung 2018 des Vereins für Sozialpolitik, des 39. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, der Fachgruppe Europäische Sozialpolitik der Deutschen Sozialversicherung, der IAB-DiskAB-Reihe und des DGB-Workshops „Plattformarbeit – Soziale Absicherung“ für ihre Unterstützung und ihre Anregungen. Für die in diesem Text geäußerten Meinungen und etwaige Fehler trage ich selbstverständlich die alleinige Verantwortung.

Die Forschungsstelle „Arbeit der Zukunft“ in der Hans-Böckler-Stiftung veröffentlicht hier eine überarbeitete Darstellung des Modells der Digitalen Sozialen Sicherung (DSS) von Enzo Weber. Das Modell bietet eine Lösung für das Problem gravierender Lücken in der sozialen Absicherung von Plattformarbeiter/innen. Es sieht vor, dass digitale Plattformen überall auf der Welt einen bestimmten Prozentsatz des vereinbarten Entgelts auf das internationale DSS-Konto des Plattformarbeiters/der Plattformarbeiterin überweisen. Die dort angesammelten Ansprüche werden dann regelmäßig in die zuständige nationale Sozialversicherung übertragen.
