

POLICY BRIEF

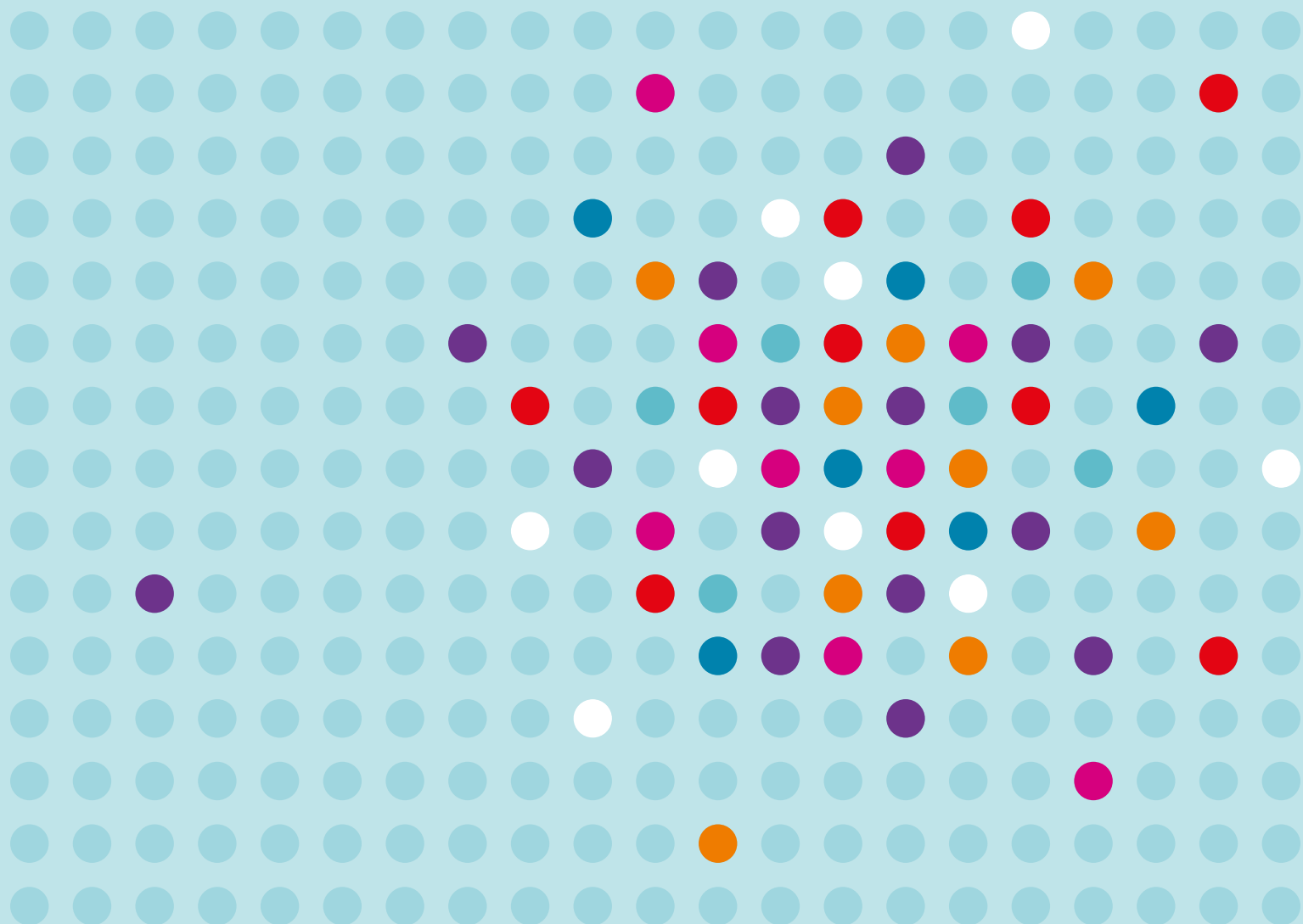
Nr. 21 · Policy Brief WSI · 03/2018

Das WSI ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

SELBSTSTÄNDIGKEIT UND HYBRIDE ERWERBSFORMEN

Sozialpolitische Gestaltungsoptionen

Karin Schulze Buschoff



Zusammenfassung

In Deutschland besteht ein umfänglicher Handlungsbedarf hinsichtlich der sozialen Rechte Selbstständiger und hybrid Beschäftigter, unter anderem bei der betrieblichen Mitbestimmung, der Entgeltsicherung und in den Sozialversicherungszweigen, z. B. in der Arbeitslosen-, der Kranken- und Alterssicherung. Vor allem die Ausweitung der Pflichtversicherung der GRV auf alle Selbstständige ist ein dringender und überfälliger Schritt. Weiterhin gilt es, arbeits- und sozialrechtliche Regelungen an die Bedingungen der Plattformökonomie anzupassen. Hier sollten Rahmenregulierungen auf europäischer Ebene entwickelt werden, um in diesem grenzübergreifenden Arbeitsmarkt größere Rechtssicherheit, Einheitlichkeit und Transparenz zu gewährleisten.

Einleitung¹

Selbstständige Erwerbsarbeit ist im Wandel begriffen. Aufgrund von häufigen Wechseln zwischen Selbstständigkeit, abhängiger Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Eltern- Pflege- und Ausbildungszeiten werden Erwerbsverläufe zunehmend heterogen. Ausdruck der Ausdifferenzierung von Erwerbsbiografien ist auch die Zunahme von Mehrfachbeschäftigungen, insbesondere in Form der parallelen Ausübung von abhängiger Beschäftigung und selbstständiger Tätigkeit. Die parallele Ausübung und der mehrfache Wechsel zwischen abhängiger Beschäftigung und selbstständiger Tätigkeit stellen sogenannte „hybride“ Erwerbskonstellationen dar. Sie sind häufig im Grenz- und Graubereich zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit zu verorten. Häufig werden auch über eine Online-Plattform vermittelte kleinere Arbeitseinheiten (Click- bzw. Crowdwork) formal in selbstständiger Tätigkeit ausgeübt. Die Digitalisierung trägt somit zum Wandel von Erwerbsformen und -strukturen bei (Eichhorst und Linckh 2017). Es ist davon auszugehen, dass vor dem Hintergrund der weiteren Individualisierung der Erwerbsverläufe und der Digitali-

¹ Für wertvolle Hinweise danke ich Florian Blank und Jonas Stein.

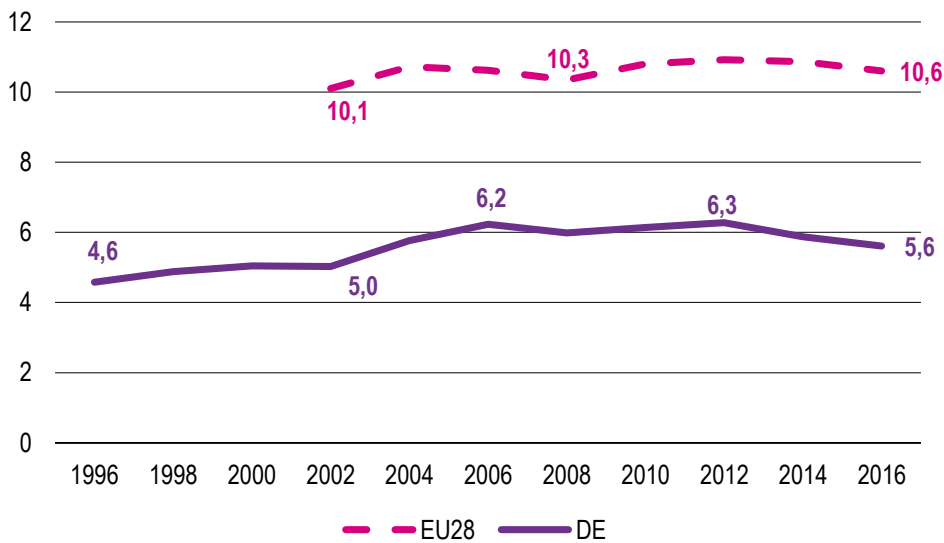
sierung der Arbeitswelt 1. neue Formen der Selbstständigkeit sowie 2. hybride Erwerbsformen und Mehrfachbeschäftigungen zunehmen und 3. über Online-Plattformen digital organisierte oder vermittelte Tätigkeiten an Bedeutung gewinnen werden. Um die Qualität von Arbeitsverhältnissen im digitalen Wandel zu sichern, sollte die Politik die soziale Absicherung von Solo-Selbstständigen und von Mehrfachbeschäftigten (die häufig eine abhängige mit einer selbstständigen Erwerbstätigkeit kombinieren) verbessern und ihre Rechte stärken. Im Folgenden werden die drei genannten Erwerbsformen beschrieben und Handlungsbedarf und Optionen zur Sicherung sozialer Rechte aufgezeigt.

1 Neue Selbstständigkeit

Selbstständigkeit ist eine heterogene Beschäftigungskategorie mit einer weiten Spannweite von Branchen und Berufsfeldern, häufig beruhend auf Tätigkeitsprofilen, die auf persönlichen Wissensbeständen und Tätigkeitsprofilen basieren und vergleichsweise geringe Anforderungen an ökonomische und personelle Ressourcen zur Gründung stellen. Zur Ausübung der Tätigkeit reicht häufig der Besitz eines mobilen Endgerätes. Europaweit nimmt insbesondere der Anteil der Solo-Selbstständigen zu, d. h. der Personen, die ihr eigenes Unternehmen führen bzw. ihre Profession selbstständig ausüben, ohne weitere Personen regulär zu beschäftigen. Im EU-Durchschnitt sind bereits mehr als zwei Drittel aller Selbstständigen Solo-Selbstständige (Conen, Schippers and Schulze Buschoff 2016).

Seit 2012 nimmt die Zahl der Solo-Selbstständigen in Deutschland 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.

Abb. 1 Selbstständige (ohne Angestellte) in Deutschland und der EU



* Daten liegen erst ab dem Jahr 2002 vor

WSI

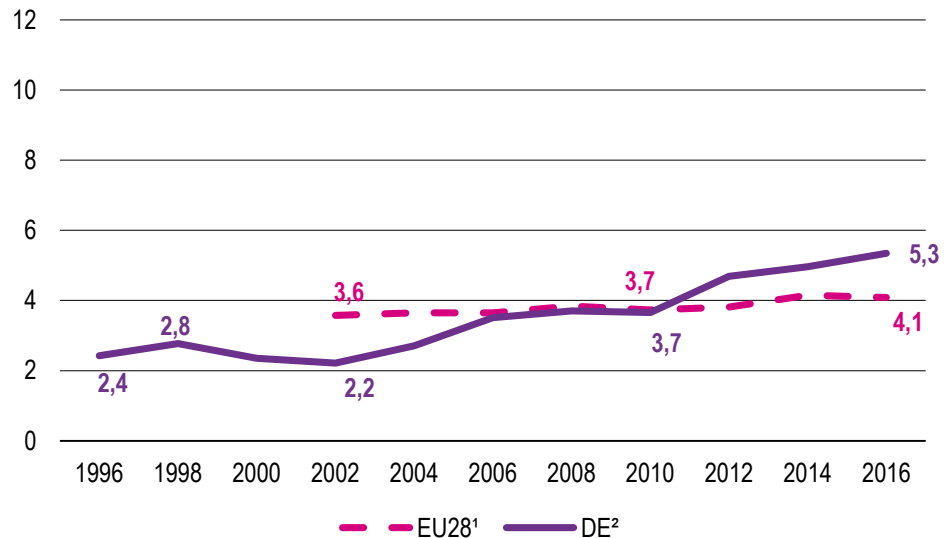
Quelle: Eurostat (2016), eigene Berechnungen

2 Hybride Erwerbsformen und Mehrfachbeschäftigung

Neben der „neuen Selbstständigkeit“ wird die Hybridisierung der Erwerbsarbeit zu einem wesentlichen Merkmal der Arbeitswelt: Erwerbsverläufe werden nicht nur durch verschiedene aufeinander folgende Phasen abhängiger und selbstständiger Erwerbsarbeit geprägt, sondern zunehmend auch durch Mehrfachbeschäftigungen bzw. zeitgleiche Kombinationen von selbstständiger und/oder abhängiger Beschäftigung. Ein wachsender Teil der Bevölkerung hat eine oder mehrere Perioden der selbstständigen Erwerbstätigkeit und / oder der selbstständigen oder abhängigen Nebenerwerbstätigkeit in seiner Erwerbsbiografie zu verzeichnen. Sowohl die hybride Selbstständigkeit – also die parallele Ausübung von Selbstständigkeit und abhängiger Beschäftigung – als auch der mehrfache Wechsel zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit haben in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich zugenommen (Kay, Schneck und Suprinovič 2016:19). Analog dazu ist der Anteil der Mehrfachbeschäftigten in den letzten Jahren rasant gestiegen: Im Jahr 2016 gingen 5,3 % der Erwerbstätigen (zum Vergleich 2002: 2,2 %) mindestens einem Nebenerwerb nach (Eurostat 2016). Motive für die Mehrfachbeschäftigungen sind neben finanziellen Gründen auch Aspekte der sozialen Absicherung, d. h. der Einbeziehung in die So-

zialversicherung durch die Haupt- oder die Nebentätigkeit (Graf et al 2018).

Abb. 2 Personen mit mehr als einer Erwerbstätigkeit in Deutschland und der EU



¹ Daten liegen erst ab dem Jahr 2002 vor, ² Zeitreihenumbruch nach 2010

WSI

Quelle: Eurostat (2016), eigene Berechnungen

3 Plattformökonomie (Click- bzw. Crowdfunding)

Weiterhin ist davon auszugehen, dass neue Formen der Selbstständigkeit auch vor dem Hintergrund der zunehmenden Nutzung von Online-Plattformen an Bedeutung gewinnen werden. Die Plattformökonomie findet insbesondere in Geschäftsfeldern mit hohem Dienstleistungsanteil und geringem Investitionsanteil Verbreitung. Das Spektrum der Tätigkeiten reicht dabei von hochqualifizierten Entwicklungsleistungen bis hin zu Einfach- und Einmalleistungen. Charakteristisch dabei ist, dass die Plattformen sich häufig nur als Vermittler der Tätigkeit verstehen und die „bei ihnen“ Beschäftigten meist als Selbstständige (ohne Arbeitnehmerschutzrechte wie Mindestlohn, Kündigungsschutz oder Sozialversicherung) behandeln (Klebe 2017).

4 Handlungsbedarf

Zu fragen ist, ob das derzeitige Sozial- und Arbeitsrecht den genannten Erwerbsformen und Entwicklungen gerecht wird. Lücken der sozialen Absicherung sind offensichtlich. Diese verstärken sich dadurch, dass infolge veränderter Erwerbs- und Betriebsstrukturen

immer mehr Erwerbstätige – vor allem haupt- oder nebenberuflich als Solo-Selbstständige tätige – aus dem Anwendungsbereich des Arbeits- und Sozialrechts herausfallen. Insbesondere beim Arbeitnehmer- und Betriebsbegriff sollte bei den jeweiligen Gesetzen nachjustiert werden. Das Arbeitsrecht muss sich speziell für die neuen Beschäftigungsmöglichkeiten in der Plattformökonomie öffnen (Klebe 2017). Eine der größten Herausforderungen besteht weiterhin in der konkreten Ausgestaltung der Alterssicherung für alle Selbstständigen. Auch in anderen Sozialversicherungszweigen und der betrieblichen Mitbestimmung bestehen akute Probleme, die Nachbesserungen bedürfen. Im europäischen Vergleich zeigt sich, dass die soziale Absicherung der Selbstständigen in Deutschland besonders eklatante Mängel aufweist. In keinem anderen EU- Mitgliedsstaat ist die Lücke der staatlichen Altersvorsorge für Selbstständige im Vergleich zu den Regelungen für abhängig Beschäftigte so groß wie in Deutschland (Schulze Buschoff 2015; Schulze Buschoff 2018).

5 Optionen zur Sicherung sozialer Rechte

5.1 Alterssicherung

Für etwa ein Viertel der Selbstständigen bestehen heute obligatorische Sondersysteme zur Alterssicherung, wobei die Bedingungen je nach Berufsgruppe sehr unterschiedlich sind. Vielfach gefordert wird eine umfassendere und obligatorische Alterssicherung für Selbstständige aller Berufsgruppen (Schulze Buschoff 2016). Für die obligatorische Versicherung von Selbstständigen aller Berufsgruppen bestehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten: Erstens die Versicherungspflicht, d. h. die Pflicht zur Versicherung bei einem frei wählbaren Versicherungsträger (d. h. auch bei privaten Anbietern), und zweitens die Pflichtversicherung in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV).

Für die Pflichtversicherung in der GRV spricht das gesetzlich vorgeschriebene breite Leistungsspektrum der Rentenversicherung, das neben der Zahlung von Altersrenten auch Erwerbsminderungsrenten, Witwen-, Witwer- und Waisenrenten und die Durchführung von Rehabilitationsmaßnahmen umfasst. Die Leistungen der GRV beinhalten Elemente des Solidarausgleichs; diese sind in privaten, zumeist marktvermittelten Systemen, nur schwer zu realisieren. Hinzu kommt bei wählbaren Versicherungsträgern, dass sowohl die Prüfung, ob

der Versicherungspflicht nachgekommen wird, als auch die Koordination von Ansprüchen bei verschiedenen Trägern, mit einem hohen verwaltungstechnischen Aufwand verbunden sein würden. Bei den Selbständigen mit häufig unstetigen Erwerbsbiografien würde bei einer Pflichtversicherung in der GRV hingegen der Wechsel von selbständiger und abhängiger Erwerbsarbeit nicht mit einem Wechsel des Versicherungsträgers verbunden sein. Somit wird die Stetigkeit der Beitragszahlung gestützt, was vor allem Personen mit hybriden Beschäftigungen und unterbrochenen Versicherungsbiografien zu Gute kommt. Vor dem Hintergrund der geringen Sparfähigkeit vieler Selbständiger, den Folgen der Finanzmarktkrise und der Niedrigzinspolitik scheint es problematisch, auf private Vorsorge zu setzen. Betriebsrenten scheiden wegen fehlender Betriebszugehörigkeit (Solo-)Selbständiger weitestgehend aus. Folglich kann Altersarmut bei Selbstständigkeit allein durch die erste Säule bzw. im öffentlichen System zuverlässig verhindert werden.

Ein zentrales Problem der Umsetzung der Pflichtversicherung für Selbstständige in der GRV betrifft die Beiträge, d. h. die Beitragsgestaltung und die Beitragszahlung. Bei der im Prinzip paritätisch angelegten Beitragszahlung „fehlt“ der Arbeitgeberanteil. Wenn man voraussetzt, dass der „fehlende“ Arbeitgeberanteil von den Selbstständigen mitgetragen wird, dann würde dies insbesondere für Solo-Selbstständige im unteren Einkommensbereich zu einer erheblichen relativen Belastung führen. Der „fehlende“ Arbeitgeberanteil könnte in Form einer Auftraggeberabgabe oder in Form von Zuschüssen aus Steuermitteln ausgeglichen werden.

Bei der Auftraggeberabgabe sollen Auftraggeber analog zu den Arbeitgebern an der Finanzierung der Altersversorgung ihrer Auftragnehmer beteiligt werden. Konkret könnte das bedeuten, dass jeder, der Selbstständige beauftragt, im Rahmen einer gesetzlichen Auftraggeberbeteiligung zur Zahlung von Versicherungsbeiträgen verpflichtet werden würde. Bereits heute ist die verpflichtende Beteiligung an der Beitragszahlung von Auftraggebern bestimmter Gruppen von Selbstständigen geltendes Recht, z. B. bei der Beauftragung von selbstständigen Künstlern und Publizisten und bei Hausgewerbetreibenden. Diese Beispiele zeigen, dass eine Auftraggeberabgabe prinzipiell möglich ist. Allerdings reduzieren sich die bisherigen Erfahrungen auf Bereiche, in denen die „Auftraggebereigenschaft“ eindeutig zu sein scheint, z. B. ist im Falle der selbstständigen Schauspieler ein Theater oder ein Filmstudio oder Fernsehsender eindeutig als Auftraggeber benennbar. Schwieriger dürfte die Handhabung etwa im Bereich des Einzelhandels sein. Bei einem selbstständigen Kioskbesitzer etwa müsste konsequenterweise jeder Kunde als Auf-

traggeber behandelt werden. Offen bleibt dabei, wie dies praktisch umgesetzt werden soll. Offen bleibt auch, in welcher Form die Abführung der Beiträge überprüft und Beitragsschulden eingefordert werden sollen. Problematisch erscheint eine erfolversprechende Einforderung von Beitragsschulden bei Auftraggebern mit Sitz im Ausland. Geklärt werden müsste weiterhin, ob und in welcher Form Beitragsschulden der Auftraggeber kompensiert werden. Wer soll dafür aufkommen?

Die zweite Variante wäre ein Zuschuss zu den Beiträgen aus Steuermitteln. Ein Beispiel für die gesetzliche Verankerung und Praktizierung von Zuschüssen aus Steuermitteln zu den Beiträgen aller Selbstständigen ist Österreich. Dort wurden im Zuge der Reform der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 1998 alle Erwerbstätigen in die Rentenversicherung einbezogen, auch die geringfügig beschäftigten Personen und bislang nicht versicherte Selbstständigen. Der Begriff der neuen Selbstständigen wurde eingeführt. In Abgrenzung zu den (alten) Selbstständigen, das heißt z. B. zu Gewerbetreibenden, umfasst die Kategorie der neuen Selbstständigen Werkunternehmer, unternehmerisch freie Dienstnehmer und bestimmte Freiberufler (Ärzte, Apotheker, Ziviltechniker etc.). Durch das reformierte österreichische Rentenversicherungssystem werden alle Erwerbstätigen, auch alle Selbstständigen erfasst und zugeordnet. Zur Lückenschließung und Strukturbereinigung wurde neben der Einführung der Kategorie der neuen Selbstständigen der Arbeitnehmerbegriff konkretisiert, klare Regeln für eine Mehrfachversicherung und eine Prüfereihenfolge festgelegt. Im Zweifelsfall erfolgt die Zuordnung zur Kategorie „Neue Selbstständige“ (Auffangtatbestand). Die Beitragsgrundlage der Selbstständigen in Österreich sind die Einkünfte nach dem Steuerbescheid. Aktuell beträgt der Beitragssatz der Selbstständigen 18,5 %. Im Vergleich dazu liegt der paritätisch getragene Beitragssatz für abhängig Beschäftigte im bei 22,8%. Die Differenz des Beitrags der Selbstständigen zum 22,8% Beitrag der abhängig Beschäftigten wird als sogenannte „Partnerleistung des Bundes“ aus Bundesmitteln bezahlt (Blank et al 2016).

Hierzulande wird die Möglichkeit der Bezuschussung der Beiträge der Selbstständigen aus Bundesmitteln häufig kritisch bewertet. Argumentiert wird, dass eine Bezuschussung aus Bundesmitteln als Subventionierung und damit Bevorzugung selbstständiger Erwerbsformen betrachtet werden könne und so der Umwandlung von abhängiger in selbstständige Erwerbsarbeit – mit allen negativen Konsequenzen für die Beschäftigten – noch Vorschub geleistet werden würde. Das Beispiel Österreichs hat jedoch gezeigt, dass die Bezuschussung der Beiträge Selbstständiger aus Bundesmitteln keines-

wegs zu einem konstanten und deutlichen Anstieg der Solo-Selbstständigkeit geführt hat. Die Umwandlung von abhängiger in selbstständige Erwerbsarbeit scheint durch diese Regelung nicht befördert worden zu sein. Der Bundeszuschuss deckt auch lediglich weniger als ein Viertel der Beiträge ab, dies dürfte wohl kaum Anreiz genug zur Aufnahme einer Selbstständigkeit sein. Der Nachteil, der den Selbstständigen durch den „fehlenden“ Arbeitgeberanteil im Vergleich zu den abhängigen Beschäftigten entsteht, könnte auch hierzulande durch die maßvolle Bezuschussung durch Steuermittel wieder ausgeglichen werden. Funktional könnte eine solche Bezuschussung aus Steuermitteln auch als gezielte Sozialdividende bezeichnet werden, die sich dadurch rechtfertigt, dass Selbstständige ein höheres Einkommensrisiko tragen als abhängig Beschäftigte, dafür aber mehr zur innovativen Dynamik der Gesamtgesellschaft beitragen (Schmid 2018).

Ein Ausgleich des fehlenden Arbeitgeber-Anteils ist dringend notwendig um Härten abzumildern, die bei niedrig oder unstetig verdienenden Selbstständigen bei der Einführung einer Versicherungspflicht entstehen werden. Für viele Selbstständige im unteren Einkommensbereich, die jetzt schon durch die Regelung der Beiträge zur Krankenversicherung relativ stark belastet werden, würde die Verpflichtung zur „vollen“ Beitragslast eine Bedrohung der beruflichen Existenz darstellen. Trotz guter Arbeitsmarktlage kann nicht davon ausgegangen werden, dass die selbstständige Tätigkeit aufgegeben und umgehend eine neue existenzsichernde abhängige Beschäftigung aufgenommen wird bzw. werden kann. Vielmehr ist zu erwarten, dass ohne Ausgleich der vollen Beitragslast die Zahl der selbstständig erwerbstätigen Aufstocker/innen weiter steigen wird.

Angestrebt werden sollten bei der Beitragsgestaltung für Selbstständige möglichst universelle Regelungen, eine Ungleichbehandlung von Selbstständigen und abhängig Beschäftigten sollte vermieden werden. Dies wäre bei der Variante der „Auftraggeberabgabe“ der Fall, bei der der Auftraggeber eines Selbstständigen analog zum Arbeitgeber bei den abhängig Beschäftigten den hälftigen Beitrag zu entrichten hätte. Mit dem Ziel der Gleichbehandlung von selbstständig Tätigen und abhängig Beschäftigten ist diese Variante zu bevorzugen. Allerdings bestehen berechtigte Zweifel an der Praktikabilität dieser Regelung zumindest für bestimmte Berufsgruppen. Hier sind weitere Expertisen angeraten, mit dem Ziel, die Durchführbarkeit der Auftraggeberabgabe zu prüfen. Möglich wäre auch die Kombination der oben aufgeführten Varianten, d. h. zum Beispiel eine Auftraggeberabgabe als Standard und eine Bezuschussung aus Steuermitteln

bei Berufsgruppen, bei denen die Arbeitgeberabgabe nicht praktikabel erscheint.

5.2 Krankenversicherung

Nicht nur in der staatlichen Alterssicherung, sondern auch in anderen Versicherungszweigen besteht hinsichtlich der Regelungen für Selbstständige Handlungsbedarf. So bedarf etwa die konkrete Ausgestaltung der Pflicht zur Krankenversicherung für Selbstständige einer Überprüfung. In der gesetzlichen Krankenversicherung werden die Beiträge der Selbstständigen nicht am Realeinkommen bemessen, sondern mit einem „angenommen Mindesteinkommen“ festgelegt, das oftmals faktisch nicht erreicht wird. Im Jahr 2017 wird bei Selbstständigen ein Mindesteinkommen von 2.231, 25 Euro unterstellt (TK 2017). Die Bemessungsgrundlage der Beiträge sollte wie bei den abhängig Beschäftigten auch das reale Erwerbseinkommen sein. Dabei sollten – analog der Berechnungsgrundlage für abhängig Beschäftigte – ausschließlich die Einkünfte aus der Erwerbstätigkeit, nicht jedoch weitere Einkunftsarten berücksichtigt werden. Sollte die Regelung bestehen bleiben, dass auch weitere Einkunftsarten berücksichtigt werden, dann sollte mit dem Ziel der Gleichbehandlung aller Beschäftigungsformen diese Regelung auch für abhängig Beschäftigte geltend gemacht werden.

5.3 Arbeitslosenversicherung

Auch in der Arbeitslosenversicherung sollte der Schutz für Selbstständige verbessert werden. Dabei sollten die Beiträge angemessen sein und die Leistung der Versicherten sollte sich – unabhängig von der Qualifikation, die derzeit als Kriterium der Leistungen gilt – nach der Höhe des Beitrages bemessen, so dass Beiträge und Leistungen in einem angemessenen Verhältnis stehen. Auch bei wiederholter Inanspruchnahme darf der Schutz nicht erlöschen. Weiterhin sollte die Versicherung für alle Selbstständigen möglich sein, auch für langjährig Selbstständige und für Einsteiger ohne Vorversicherung. Bislang ist die Versicherung nur in Form 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.

5.4 Mindestentgelte

Ein flächendeckender Mindestlohn für alle Selbstständigen ist praktisch und rechtlich kaum durchzusetzen. Aber schon jetzt besteht die Möglichkeit laut Tarifvertragsgesetz (TVG § 12a) Tarifregelungen einschließlich von Mindestentgeltregelungen 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. Im Medien- und Kulturbereich gilt die Regelung, dass der Status der arbeitnehmerähnlichen Person dann vorliegt, wenn mindestens ein Drittel des Einkommens bei einem Auftraggeber erzielt wird, für alle anderen Berufsgruppen gilt ein 50% Quorum (§ 12a Abs. 1.1 b TVG). Geprüft werden sollte, auch für alle anderen Berufsgruppen das Quorum für die Anerkennung der Schutzbedürftigkeit von 50% des Einkommens bei einem Auftraggeber generell auf ein Drittel (in § 12a Abs. b3 TVG) zu reduzieren. Damit würden die Voraussetzungen geschaffen, dass Solo-Selbstständige leichter unter Tarifverträge fallen können.

5.5 Mitbestimmung

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

5.6 Regelungen für Beschäftigungsformen in der Plattformökonomie

Mit der Verbreitung digitaler Techniken haben sich Vertragsverhältnisse ausgebreitet, die formal häufig auf der Basis von Werkverträgen organisiert sind und über Online-Plattformen vermittelt werden. In diesem Fall sind die Leistungserbringer 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).

Zu prüfen wäre weiterhin, ob Tätigkeiten und Organisationsmodelle der Plattformökonomie unter dem Begriff der Heimarbeit subsumiert werden können und damit Vorschriften zur Entgeltsicherung und darüber hinaus auch Arbeitsschutz- und Kündigungsschutzbestimmungen geltend gemacht werden können. Ein Vorschlag lautet, das Heimarbeitsgesetz auf alle arbeitnehmerähnlichen Personen anzuwenden und gleichzeitig zu modernisieren (Klebe 2017). Da Click- bzw. Crowdfunding ein grenzübergreifendes Phänomen ist, greifen nationalstaatliche Regelungen auf längere Sicht zu kurz. Erforderlich wäre die Entwicklung gemeinsamer europäischer bzw. internationaler Regelungen (Müller-Gemmeke 2014).

5.7 EU-Initiativen

Positiv zu vermerken ist, dass der soziale Schutz von Selbstständigen und atypisch Beschäftigten im Rahmen der Europäischen Säule der Sozialen Rechte stärker in den Fokus gerückt ist. Mit der Säule sozialer Rechte, die am 27. April 2017 durch den Rat, die Kommission und das Parlament gemeinsam proklamiert wurde, werden zwanzig Grundsätze zur Unterstützung funktionierender Arbeitsmärkte und Sozialsysteme festgelegt. Die Grundsätze und Rechte im Zusammenhang mit Sozialschutz und sozialer Inklusion nehmen in der Säule einen hohen Stellenwert ein. Grundsatz Nr. 12 lautet: „Unabhängig von Art und Dauer ihres Beschäftigungsverhältnisses haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und unter vergleichbaren Bedingungen Selbstständige das Recht auf angemessenen Sozialschutz“. Die Kommission hat eine Konsultation der Sozialpartner eingeleitet, mit dem Ziel eines Meinungsaustausches über mögliche EU-Initiativen zur Gewährleistung des Sozialschutzes von Selbstständigen und atypisch Beschäftigten. Die zweite Konsultationsphase endet am 15. Januar 2018. Der Union stehen verschiedene legislative und nicht-legislative Mittel zur Verfügung, um bestehende Lücken beim Sozialschutz zu schließen. Ob und falls ja welche dieser Mittel

nach dem erfolgten Konsultationsprozess zur Anwendung kommen, ist zum derzeitigen Zeitpunkt offen (Europäische Kommission 2017).

EU-Initiativen bzw. EU-Regelungen erscheinen insbesondere für den grenzübergreifenden Arbeitsmarkt in der Plattformökonomie notwendig. Ziel einer Europäischen Initiative sollte es sein, das nationale Arbeits- und Sozialrecht für die Plattformbeschäftigten wirksam werden zu lassen. Ein Vorschlag lautet, zu diesem Zwecke die bestehende Leiharbeitsrichtlinie zu überarbeiten oder eine EU-Rahmenrichtlinie über arbeits- und sozialrechtliche Mindeststandards in der Plattformökonomie zu erlassen. Der durch eine solche Richtlinie vorgegebene Rahmen müsste von den Mitgliedstaaten weiter ausgefüllt werden (Biegón, Kowalsky und Schuster 2017).

Fazit

Selbstständigkeit und die Zunahme von hybriden Erwerbskonstellationen stellen das Arbeits- und Sozialrecht vor besondere Herausforderungen. Um die zunehmend hybriden Beschäftigungsverläufe in die sozialen Sicherungssysteme adäquat einzubeziehen, ist eine Erwerbsverlaufsperspektive notwendig, die Statuswechsel, Dynamiken, Zeiten unsteter Einkommen und Brüche berücksichtigt.

Insgesamt besteht ein umfänglicher Handlungsbedarf hinsichtlich der sozialen Rechte Selbstständiger und hybrid Beschäftigter, z. B. in der Arbeitslosen-, der Kranken- und Alterssicherung. Vor allem die Ausweitung der Pflichtversicherung der GRV auf alle Selbstständige ist ein dringender und überfälliger Schritt. Vermieden werden sollte bei der Lösung des Problems der mangelnden sozialen Sicherung Selbstständiger der bislang in Deutschland beschrittene Weg, für weitere Gruppen von Selbstständigen sozialversicherungsrechtliche Sonderregelungen zu schaffen. Diese Sonderregelungen privilegieren dann die betreffenden Gruppen, schaffen aber zugleich neue Ausgrenzungen und Hürden für andere und damit neue Ungleichheiten. Statt Sonderregelungen sollten möglichst universelle Regelungen geschaffen werden. Angestrebt werden sollte eine sozialversicherungsrechtliche Gleichbehandlung von Selbstständigen und abhängig Beschäftigten. Vor dem Hintergrund der hohen Dynamik der Selbstständigkeit und der Zunahme von hybriden Beschäftigungsformen 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

selbstständiger Erwerbsarbeit immer schwerer zu ziehen ist und der Graubereich wächst.

Mit Blick auf die Altersvorsorge stellt die sozialversicherungsrechtliche Gleichbehandlung in Form der Pflichtversicherung für alle Erwerbstätigen in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) eine solche universelle Lösung dar. Durch die Erweiterung um bislang nicht in der GRV versicherte Erwerbstätige würde eine Stärkung der Solidargemeinschaft erfolgen. Dies ist ein zentrales Ziel des Konzeptes der Erwerbstätigenversicherung. Der Weiterentwicklung der Sozialversicherung zur Erwerbstätigenversicherung (bzw. analog zur Bürgerversicherung in der Krankenversicherung) kommt eine hohe Bedeutung zu, um ihren Zweck des umfassenden Schutzes vor sozialen Risiken auch in Zeiten des digitalen Wandels der Arbeitswelt und der Zunahme hybrider Beschäftigungsformen gerecht zu werden.

Weiterhin gilt es, arbeits- und sozialrechtliche Regelungen an die Bedingungen der Plattformökonomie anzupassen. Hier sollten Rahmenregulierungen auf europäischer Ebene entwickelt werden, um in diesem grenzübergreifenden Arbeitsmarkt größere Rechtssicherheit, Einheitlichkeit und Transparenz zu gewährleisten.

Literatur

Biegoń, Dominika; Wolfgang Kowalsky und Joachim Schuster (2017): Schöne neue Arbeitswelt. Wie eine Antwort der EU auf die Plattformökonomie aussehen könnte. FES (Reihe: Politik für Europa) 2017.

Blank, Florian / Logeay, Camille / Türk, Erik / Wöss, Josef / Zwiener, Rudolf (2016): Alterssicherung in Deutschland und Österreich - Vom Nachbarn lernen? WSI Report. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Bundesagentur für Arbeit (2016): Beschäftigungsstatistik – Mehrfachbeschäftigung. <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistischer-Content/Grundlagen/Methodenberichte/Beschaeftigungsstatistik/Generische-Publikationen/Methodenbericht-Mehrfachbeschaeftigung.pdf>

Conen, Wieteke; Schippers, Joop and Schulze Buschoff, Karin (2016): Self-employed without personnel: between freedom and insecurity. WSI-study, Düsseldorf.

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.

Eichhorst, Wener und Carolin Linckh (2017): Solo-Selbstständigkeit in der Plattformökonomie. WISO-Direkt 28/2017.

Europäische Kommission (2017): Zweite Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zu einer möglichen Maßnahme zur Bewältigung der Herausforderungen des Zugangs zum Sozialschutz für Menschen in allen Beschäftigungsverhältnissen im Rahmen der Europäischen Säule der Sozialen Rechte. Brüssel, Konsultationspapier vom 02. 11. 2017 (C (2017), 7773 final).

Graf, Sebastian; Höhne, Jutta; Mauss, Alexander und Schulze Buschoff, Karin (2018): Mehrfachbeschäftigungen in Deutschland – Motive, Arbeitsbedingungen und soziale Absicherung. WSI-study, im Erscheinen.

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.

Klebe, Thomas (2017): Arbeitsrecht 4.0: Faire Bedingungen für Plattformarbeit. WISO-Direkt 22/2017.

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.

Schmid, Günther (2018): Europa in Arbeit. Zu einer neuen Vollbeschäftigung durch inklusives Wachstum. Im Erscheinen.

Schulze Buschoff, Karin (2015): ›Atypical Employment‹ is Becoming a Norm, but have Pension Systems Responded Yet?, Friedrich-Ebert-Stiftung, September 2015. <http://library.fes.de/pdffiles/id-moe/11614-20151019.pdf> 89

Schulze Buschoff, Karin (2016): Alterssicherung für Selbstständige - Reformvorschläge. WSI Policy Brief ; Nr. 5. Düsseldorf 2016.

Schulze Buschoff, Karin (2018): Erwerbshybridisierung in Europa – sozialpolitische Herausforderungen. In: Andrea D. Bührmann, Uwe Fachinger und Eva M. Welskop-Deffaa (Hrsg.): Hybride Erwerbsformen. Digitalisierung, Diversität und sozialpolitische Gestaltungsoptionen. Springer VS Wiesbaden 2018. S.323-345.

Statistik Austria (2017): Selbstständig Erwerbstätige in Österreich 194- 2016.

http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/arbeitsmarkt/erwerbstaetige/selbstaendige_mithelfende/index.html

Suprinovič, Olga; Schneck, Stefan; Kay, Rosemarie (2016): Einmal Unternehmer, immer Unternehmer? Selbstständigkeit im Erwerbsverlauf, in IfM Bonn: IfM Materialien Nr. 248, Bonn.

Techniker Krankenkasse (2017): Versicherung und Beiträge 2017. <https://www.tk.de/tk/beratung/versicherung-und-beitraege/345732>

AUTOREN

PD Dr. Karin Schulze Buschoff
Referatsleiterin Arbeitsmarktpolitik
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der
Hans-Böckler-Stiftung
Düsseldorf

IMPRESSUM

Herausgeber
Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf

www.boeckler.de

ISSN 2366-9527

Satz: Daniela Buschke

WWW.BOECKLER.DE