ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Weber, Enzo

Research Report

Soziale Absicherung für Selbständige

IAB-Stellungnahme, No. 4/2021

Provided in Cooperation with:
Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Weber, Enzo (2021) : Soziale Absicherung für Selbständige, IAB-Stellungnahme, No. 4/2021, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/247219

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB-STELLUNGNAHME

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

4|2021 Soziale Absicherung für Selbständige

Enzo Weber

Stellungnahme des IAB zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 19.4.2021

ISSN 2195-5980

Soziale Absicherung für Selbständige

Enzo Weber

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung 4

Abstract 4

1 Einleitung 5

2 Beurteilung der Anträge 5

Literatur 9

Zusammenfassung

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags hat am 19. April 2021 eine öffentliche Anhörung zu drei Anträgen von FDP, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN durchgeführt, die auf eine bessere soziale Absicherung von Selbstständigen zielen. Die Corona-Pandemie hat den bestehenden Handlungsbedarf verdeutlicht. Die Stellungnahme diskutiert die Vorschläge zu den Aspekten einer Arbeitslosenversicherung für Selbständige (Leistungen, Beiträge, Zugangsvoraussetzungen, Wahl-/Pflichtversicherung, Antragsfrist, Beteiligung von Auftraggebern bei Plattformarbeit; Statusfeststellung der Selbständigkeit). Zu einer Neuformierung der Arbeitslosenversicherung für Selbständige sind zudem weitere Punkte relevant, wie die Frage der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt, eine Regelung für wiederholte Inanspruchnahme von Leistungen, die Definition von Arbeitslosigkeit, die Kombination verschiedener Aktivitäten, der Zugang zu Weiterbildungsleistungen und der Umgang mit vorübergehenden Einkommensausfällen (Kurzarbeitergeld für Selbständige).

Abstract

On 19 April 2021, the Committee for Labour and Social Affairs of the German Bundestag held a public hearing for three motions submitted by FDP, DIE LINKE and ALLIANCE 90/THE GREENS with the aim of improving social security for the self-employed. The COVID-19 pandemic highlighted the need to take action in this regard. The statement discusses the proposals on the various aspects of unemployment insurance for self-employed individuals (benefits, contributions, eligibility criteria, voluntary/compulsory insurance, application deadlines, the participation of principals in the case of platform work; ascertaining self-employed status). Furthermore, other criteria are deemed to be relevant when reconstituting unemployment insurance for self-employed individuals, such as the question of their availability on the labour market, regulations pertaining to frequent benefits claims, the definition of unemployment, combinations of various activities, access to further professional training services and dealing with temporary loss of income (short-time allowance for self-employed persons).

1 Einleitung

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags hat beschlossen, am 19. April 2021 eine öffentliche Anhörung (im virtuellen Format) zu den folgenden Anträgen durchzuführen:

a) Antrag der Abgeordneten Johannes Vogel (Olpe), Michael Theurer, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP „Fairness für Selbstständige – Statusfeststellungsverfahren reformieren, Altersvorsorge ermöglichen, Kranken- und Arbeitslosenversicherung öffnen“ (Bundestag Drucksache 19/15232)
b) Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanne Ferschl, Doris Achelwilm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE „Arbeitslosenversicherung für Selbständige reformieren“ (Bundestag Drucksache 19/24691)
c) Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Anja Hajduk, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Mit Sicherheit in die Selbstständigkeit – Eine bessere Alterssicherung, mehr Rechtssicherheit und die freiwillige Arbeitslosenversicherung für Selbstständige anpassen“ (Bundestag Drucksache 19/17133).

Prof. Dr. Enzo Weber war als Vertreter des IAB als Sachverständiger eingeladen und hat die folgende Stellungnahme abgegeben.

2 Beurteilung der Anträge

Alle drei Anträge sehen vor, die Leistungen der Arbeitslosenversicherung an den tatsächlich gezahlten Beiträgen zu orientieren. Nach dem Äquivalenzprinzip einer Versicherung ist das zu befürworten und entspricht den Empfehlungen von Oberfichtner (2019), Schoukens/Weber (2020) und Fitzenberger/Jahn/Oberfichtner (2020).

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE sieht vor, die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung am tatsächlichen Einkommen zu orientieren. Da die Arbeitslosenversicherung der Einkommensstabilisierung dienen soll, ist dies sinnvoll und entspricht der Empfehlung von Schoukens/Weber (2020). Diese Autoren legen auch dar, wie das laufende Einkommen auf Basis von Steuererklärung, messbaren Erträgen und Kostenschätzungen praktikabel ermittelt werden könnte. Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sieht eine Wahlmöglichkeit zwischen vollem und halbem Beitragssatz vor. Im Rahmen einer freiwilligen Versicherung könnte dies dazu beitragen, den Kreis der Versicherten zu vergrößern. Die Einkommensstabilisierung würde allerdings geringer ausfallen, und es wäre darauf zu achten, dass die Wahl des halben Beitragssatzes nicht zu Bedürftigkeit im Leistungsfalle führt. Damit wäre die Option nur Selbständigen mit relativ hohem Einkommen vorbehalten. Unten genannte Probleme wie adverse Selektion würden über die Wahlmöglichkeit des Beitragssatzes selbst im Falle einer Pflichtversicherung teilweise fortbestehen.

Der Antrag der Fraktion der FDP sieht die Orientierung der Beiträge am tatsächlichen Einkommen für die Krankenversicherung vor. Im Sinne der Empfehlung von Schoukens/Weber (2020) ist das zu befürworten. Faktisch wäre der Unterschied zur gegenwärtigen Regelung nicht sehr groß, da Selbständige bereits ein Einkommen unter der Höchstgrenze nachweisen und so ihren Beitrag reduzieren können. Die Angleichung der Mindestbeitragsbemessungsgrenze für Selbständige an die

Entgeltgrenze der geringfügigen Beschäftigung ist nachvollziehbar, wenn man diese als gegeben betrachtet.

Alle drei Anträge gehen in die Richtung, die Zugangsvoraussetzungen zu lockern und die Arbeitslosenversicherung prinzipiell für alle Selbständigen zu öffnen. Das ist zu begrüßen, da spätestens die Corona-Krise gezeigt hat, dass Absicherungsbedarf nicht auf ehemalige sozialversicherungspflichtig Beschäftigte beschränkt ist. Schoukens/Weber (2020) betonen darüber hinaus den im Antrag der FDP erwähnten Punkt, dass eine Absicherung zu mehr Zutrauen in Gründungsaktivität führt.

Die Anträge von FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN halten an einer freiwilligen Arbeitslosenversicherung fest, der Antrag der Fraktion DIE LINKE sieht eine obligatorische Versicherung vor. Für eine freiwillige Versicherung spricht die Wahlfreiheit der Betroffenen. Risiken zu tragen, wird oft als wichtiger Bestandteil des Unternehmertums gesehen. Die geringere laufende finanzielle Belastung ohne Versicherungsbeiträge würde mehr Raum für anderweitige Mittelverwendung lassen. Wie bei jeder Sozialversicherung kann es dazu kommen, dass bei niedrigem Einkommen und Beitrag die Leistung kaum höher liegt als ein Grundsicherungsanspruch (Fitzenberger/Jahn/Oberfichtner 2020). Für eine Pflichtversicherung (vgl. Schoukens/Weber 2020) spricht, dass auch international die Beteiligung an freiwilligen Arbeitslosenversicherungen üblicherweise gering ausfällt. Die Corona-Krise hat die Funktion der Absicherung bei Beschäftigten beziehungsweise eine Lücke bei Selbständigen deutlich gemacht. Auch in Fällen relativ niedriger Versicherungsansprüche müssten Vermögen und Partnereinkommen nicht herangezogen werden. Versicherungspflicht ist das versicherungsökonomisch und praktisch übliche Mittel, um den bekannten Problemen von adverser Selektion, unvollständiger Information, hoher Gegenwartspräferenz und moral hazard zu begegnen. Zudem könnte so eine kontinuierliche Absicherung auch bei Wechseln zwischen Selbständigkeit und Beschäftigung garantiert werden. Schließlich führt eine Pflichtversicherung dazu, dass die Kosten sozialer Sicherung breit in den Marktpreisen berücksichtigt werden (wie etwa Bruttolohnunterschiede zwischen sozialversicherungspflichtigen und Minijobs deutlich machen). Ein kollektiver Ansatz ist für die Versicherten also vorteilhafter, als es ein individuelles Kalkül widerspiegelt.

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beinhaltet eine Verlängerung der Antragsfrist zu Beginn der Selbständigkeit von drei auf sechs Monate. Wird eine freiwillige Versicherung als gegeben betrachtet, ist dies sinnvoll, da auch die Ergebnisse von Jahn/Oberfichtner (2020) zeigen, dass die derzeitige Frist oft als zu kurz empfunden wird.

Die Anträge der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE gehen auf eine Beteiligung der Auftraggeber an Sozialbeiträgen ein. Das ist an sich denkbar und würde der Tatsache gerecht, dass anderenfalls im Gegensatz zu sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der volle Beitrag vom Individuum zu zahlen wäre. Praktisch könnte ein System wie das der „Digitalen Sozialen Sicherung“ (Weber 2020) dazu genutzt werden, Beiträge von Auftraggebern bei Plattformarbeit in einem Quellenabzugsverfahren automatisch einzuziehen. Wenn Selbständige zu digitaler Rechnungsstellung übergehen, könnten sie über entsprechende digitale Schnittstellen auch jenseits der Plattformwirtschaft an einem solchen System partizipieren. Hinzuweisen ist darauf, dass Beitragslast über Änderung der Marktpreise auf andere Marktseiten übergewälzt werden kann.

Zu einer Neuformierung der Arbeitslosenversicherung für Selbständige gehören weitere Punkte (wie in Schoukens/Weber 2020 diskutiert), wie die Frage der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt, eine Regelung für wiederholte Inanspruchnahme von Leistungen, die Definition von Arbeitslosigkeit, die Kombination verschiedener Aktivitäten, der Zugang zu Weiterbildungsleistungen (Weber

2020) und der Umgang mit vorübergehenden Einkommensausfällen. Für letztere ist eine Parallele zum Kurzarbeitergeld anzuraten, da beispielsweise in der Corona-Krise die meisten Selbständigen sonst gar nicht von einer Arbeitslosenversicherung profitiert hätten, da die Geschäftstätigkeit nicht komplett aufgegeben wurde (Schoukens/Weber 2020b). Während so außergewöhnliche Ereignisse aufgefangen werden können, müsste die Regelung mit ausreichenden Einschränkungen gestaltet werden, damit die Versicherungsleistung nicht zum Ausgleich normaler Auftragsschwankungen herangezogen wird.

Zur Alterssicherung sieht der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vor, alle nicht anderweitig abgesicherten Selbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung zu integrieren, der Antrag der Fraktion der FDP sieht maximale Wahlfreiheit und eine Abschaffung der Pflichtversicherung einzelner Selbständigengruppen in der gesetzlichen Rentenversicherung vor. Inwieweit Selbständige im Gegensatz zu sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Wahlfreiheit bei der Versicherung erhalten sollen, ist eine politische Frage. Sachliche Gründe für oder gegen eine Differenzierung sind nicht ersichtlich. Gleiches gilt für die im Antrag der FDP genannte Begrenzung der Absicherungsplicht für Selbständige auf eine Basisabsicherung über Grundsicherungsniveau. Jedenfalls wäre dadurch zumindest das Problem des moral hazard berücksichtigt. Unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten ist die Forderung im Antrag der FDP, die Riester-Förderung auch für Selbständige zu ermöglichen, nachvollziehbar (wenn man die Förderung an sich als gegeben betrachtet).

Die Anträge der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP sehen bei der sozialen Absicherung Selbständiger eine Gründungsphase vor sowie Möglichkeiten, die Beitragszahlungen im Zeitverlauf zu variieren. Dies ist sinnvoll, da man so dem volatileren Charakter von Selbständigeneinkommen gerecht werden kann. Die Alterssicherung ist auf ein langfristiges Ziel ausgerichtet und ist deshalb mit einer solchen Flexibilität vereinbar. Ebenso nachvollziehbar sind in den Anträgen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP genannten Übergangszeiten beziehungsweise Altersgrenzen bei der Einführung, die sicherstellen, dass den Betroffenen genug Zeit für die Erarbeitung der Alterssicherung bleibt.

Die Absicht der Anträge der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, konkretere Kriterien für die Statusfeststellung zu definieren, ist zu begrüßen. So können Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit verbessert werden, die wichtige Voraussetzungen der Entwicklung selbständiger Tätigkeit darstellen. Der Antrag der FDP stellt klare Positivkriterien in den Vordergrund, der Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eine Gesamtbetrachtung. Positivkriterien wären im Sinne maximaler Transparenz an sich zu bevorzugen. Es stellt sich aber die Frage, inwieweit diese hinreichend allgemeingültig formuliert werden können. Hier empfiehlt es sich, Kriterien in Simulationen mit einer Vielzahl hypothetischer Fallkonstellationen zu konfrontieren.

Fraglich ist, wie gut bestimmte Kriterien zur Erfassung eines Selbständigenstatus geeignet sind und inwieweit sie in Summe ein eindeutiges Urteil zulassen. In den Anträgen von Grünen und FDP ist als Kriterium von einer Mindestvergütung die Rede. Grundsätzlich ist der Gedanke nachvollziehbar, dass bei selbständiger Tätigkeit in Abwesenheit von Arbeitgeberbeiträgen die Vergütung für die Existenzsicherung inklusive der sozialen Absicherung ausreichen muss. Es ist anzumerken, dass über die vorgeschlagenen Regelungen faktisch ein Mindestlohn für Selbständige eingeführt würde, wenn das Kriterium Voraussetzung für eine Anerkennung einer selbständigen Tätigkeit wäre. Eine solche Regelung ist unabhängig von der Statusfeststellung bereits intensiv diskutiert worden.

Neben den Vorteilen ist auf die Herausforderungen etwa bei der Arbeitszeitbemessung hinzuweisen.

Ein besonderes Know-how an sich, wie in den Anträgen der Fraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP genannt, unterscheidet Angestellte und Selbständige nicht unbedingt. So verfügen sicherlich auch viele Angestellte über besonderes Know-how, wie auch Selbständige ohne ein solches arbeiten können. Insofern wäre ein solches Kriterium nur in einer Gesamtwürdigung der Fallkonstellation praktikabel. Der erklärte Parteiwille, wie im FDP-Antrag genannt, mag zwar ein offensichtliches notwendiges Kriterium darstellen, ist aber in keinem Falle hinreichend, da Parteiwille auch bei Scheinselbständigkeit regelmäßig vorliegt. Genau zu bedenken ist, ob „Merkmale der Tätigkeit, die zu ihrer effektiven Ausführung sachlogisch notwendig oder sinnvoll sind, nicht als Kriterium gegen eine Selbstständigkeit herangezogen werden“ (Antrag FDP) dürfen. So ließe sich auch argumentieren, dass eine Tätigkeit, die nur unter direkter Weisung ausgeführt werden kann, eben gerade ein Beschäftigungsverhältnis begründet. Eine starke kommunikative Einbindung scheint dagegen eher mit selbständiger Tätigkeit vereinbar sein zu können. Bei einer Tätigkeit auf Dauer beziehungsweise nur für einen Auftraggeber (Antrag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) kommt es darauf an, ob dadurch wirtschaftliche Abhängigkeit entsteht und ob eine solche grundsätzlich als Kriterium für ein Beschäftigungsverhältnis herangezogen werden soll. Ein Kriterium, dass keine Tätigkeiten ausgeführt werden, die beim Auftraggeber regelmäßig durch angestellte Beschäftigte verrichtet werden (Antrag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) ist grundsätzlich nachvollziehbar, absolut genommen aber zu eng; so kann ein Gesamtauftrag einzelne Tätigkeiten notwendig machen, die auch von Angestellten verrichtet werden. Noch sensibler wäre ein Kriterium, dass die Tätigkeiten auch bei vergleichbaren Auftraggebern nicht von Angestellten verrichtet werden dürfen. Der Gedanke, unlauteren Wettbewerb durch Scheinselbständigkeit einzudämmen, ist nachvollziehbar. Allerdings könnte bei einer engen Auslegung die unternehmerische Freiheit, Arbeit unterschiedlich zu organisieren, beeinträchtigt werden. Die Beschäftigung eigener Angestellter weist regelmäßig auf selbständige Tätigkeit hin – auch wenn sicherlich missbräuchliche Konstruktionen zur Tarnung von Scheinselbständigkeit denkbar sind.

Sowohl der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN als auch der Fraktion der FDP sehen eine Loslösung der Statusfeststellung vom konkreten Auftrag vor. Im Sinne einer Vereinfachung ist dies nachvollziehbar. Zu beachten ist aber, dass sich eine gewisse Klärungsnotwendigkeit dann darauf verschiebt, wann „gleichartige Aufträge“ (Antrag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) beziehungsweise „wesentliche Änderung der Umstände“ (Antrag FDP) vorliegen. Hier müssten Unsicherheit für die Betroffenen und Risiken der Scheinselbständigkeit möglichst gut vermieden werden. Weiterhin ist es grundsätzlich erstrebenswert, wie im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die Kriterien im Sozial-, Arbeits- und Steuerrecht anzugleichen, damit die Statusfeststellung so weit wie möglich nicht aus Sicht einzelner Rechtsbereiche, sondern im Hinblick auf die Bedürfnisse der Betroffenen erfolgt. Dann erscheint es allerdings nicht notwendig, in bestimmten Fällen (z. B. bei Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze) auf die arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Statusfeststellung zu verzichten, wenn diese ohnehin identisch mit der steuerrechtlichen wäre.

Literatur

Fitzenberger, Bernd; Jahn, Elke; Oberfichtner, Michael (2020): Bessere Absicherung für Gründer! Die Welt, 4.8.2020, S. 10.

Jahn, Elke; Oberfichtner, Michael (2020): Freiwillige Arbeitslosenversicherung: Nur wenige Selbstständige versichern sich gegen die Folgen von Arbeitslosigkeit. IAB-Kurzbericht 11/2020.

Oberfichtner, Michael (2019): Arbeitslosenversicherung für Existenzgründer: Unterschiedliche Leistungen trotz gleicher Beiträge. IAB-Kurzbericht 1/2019.

Schoukens, Paul; Weber, Enzo (2020): Unemployment insurance for the self-employed: a way forward post-corona. IAB-Discussion Paper 32/2020 (deutsche Version: Perspektiven nach Corona: Vorschlag zu einer Arbeitslosenversicherung für Selbstständige. Soziale Sicherheit, 69, Nr. 12, S. 427–431 und 70, Nr. 1, S. 32–36).

Schoukens, Paul; Weber, Enzo (2020b): Lehre aus der Corona-Krise: Auch Selbstständige brauchen Kurzarbeit. Spiegel Online, 9.11.2020.

Weber, Enzo (2020): Digitale Soziale Sicherung: Potenzial für die Plattformarbeit. Wirtschaftsdienst, 100, 13, S. 37–40.

Impressum

IAB-Stellungnahme 4|2021

Veröffentlichungsdatum

9. Juli 2021

Weitere Informationen

Bundestag Drucksache 19/15232 (Antrag „Fairness für Selbstständige – Statusfeststellungsverfahren reformieren, Altersvorsorge ermöglichen, Kranken- und Arbeitslosenversicherung öffnen“)

Bundestag Drucksache 19/24691 (Antrag „Arbeitslosenversicherung für Selbständige reformieren“

Bundestag Drucksache 19/17133 (Antrag „Mit Sicherheit in die Selbstständigkeit – Eine bessere Alterssicherung, mehr Rechtssicherheit und die freiwillige Arbeitslosenversicherung für Selbstständige anpassen“

Ausschussdrucksache 19(11)1013 (Stellungnahme des IAB)

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Martina Dorsch

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit dieser Stellungnahme

http://doku.iab.de/stellungnahme/2021/sn0421.pdf

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Stellungnahme“

https://www.iab.de/de/publikationen/stellungnahme.aspx

Webseite

http://www.iab.de

ISSN

2195-5980