

„Neue Selbstständige“ und soziale Sicherheit – Ein europäischer Vergleich

Karin Schulze Buschoff

Der länderübergreifende Trend hin zur „neuen Selbstständigkeit“ mit ihren spezifischen Risiken – unstete und häufig niedrige Einkommen sowie hohe Dynamik – ist mit neuen Herausforderungen an die soziale Sicherung für die zuständigen Akteure und Institutionen verbunden. Es stellt sich zunächst die Frage, ob und in welcher Form die staatlichen Sozialversicherungssysteme in den einzelnen Ländern auf diese Herausforderungen eingestellt sind. Weiterhin: Was bedeutet die Entwicklung für die kollektive Interessenvertretung, wie reagieren die Gewerkschaften? Und wie werden die Interessen der „neuen Selbstständigen“ auf der Ebene der EU-Sozialpolitik berücksichtigt?¹

1

Die Entwicklung der Selbstständigkeit im Fünf-Länder-Vergleich

In der Mehrzahl der europäischen Länder war seit den 1970er Jahren eine Zunahme an selbstständiger Erwerbsarbeit (außerhalb der Landwirtschaft) zu beobachten, und dies, nachdem die Quote der Selbstständigkeit in den Jahrzehnten zuvor in vielen Ländern rückläufig war. Diese in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht folgenreiche Veränderung der Arbeitsformen und -strukturen wurde mit der Bezeichnung „Renaissance der Selbstständigkeit“ populär.

Insbesondere in Ländern, in denen die „Renaissance der Selbstständigkeit“ bereits in den 1970er bzw. Anfang der 1980er Jahre einsetzte (Italien und Schweden), ist seit Ende der 1990er Jahre eine anhaltende Stagnation oder sogar ein leichter Rückgang des Selbstständigenanteils zu verzeichnen. In Deutschland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich wiederum nimmt in jüngster Zeit der Anteil der Selbstständigen erneut zu (Tabelle 1). Obwohl also in allen betrachteten Ländern seit den 1970er Jahren eine prinzipielle Zunahme der Selbstständigkeit zu beobachten ist, differieren Ausgangs- und Endniveaus erheblich. Während in Italien 2004 jeder vierte Erwerbstätige selbstständig ist, ist es in Schweden

trotz deutlicher Zunahme des Anteils seit den 1970er Jahren noch immer nur jeder zwölften.

Auch der Anteil der Frauen an allen Selbstständigen (inkl. Agrarsektor) ist europaweit seit Anfang der 1980er Jahre gestiegen. Besonders ausgeprägt zeigt sich eine kontinuierliche Zunahme des Frauenanteils an allen Selbstständigen in Italien, den Niederlanden und in Deutschland, wo dieser Trend schon vor der Wiedervereinigung einsetzte. Im Jahr 2004 waren zwischen einem Drittel (Niederlande) bis einem Viertel (Vereinigtes Königreich und Schweden) der Selbstständigen Frauen (Tabelle 2).

Für die Entwicklung und Struktur der Selbstständigkeit ist der allgemeine Trend in Europa hin zu kleineren Betriebsgrößen von Bedeutung. Ursachen für den wachsenden Anteil an Klein- und Kleinstbetrieben sind die zunehmende Ausgliederung von Unternehmensteilen und Funktions-

Tabelle 1: Neuere Trends – Die Entwicklung selbstständiger Erwerbsarbeit (2000–2004) – in % –

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|------------------------|------|------|------|------------|-------------|
| Deutschland | 9,5 | 9,3 | 9,4 | 9,8 | 10,4 |
| Italien | 23,0 | 22,4 | 22,4 | 22,1 | 24,5 |
| Niederlande | 9,3 | 9,8 | 10,0 | 9,8 | 10,5 |
| Schweden | 9,2 | 9,0 | 9,0 | 8,7 | 8,9 |
| Vereinigtes Königreich | 11,4 | 11,3 | 11,5 | 12,0 | 12,2 |

Die prozentualen Anteile aller Selbstständigen mit und ohne weitere Beschäftigte an allen Erwerbstätigen. Angaben ohne Agrarsektor; Hervorg. Zahlen zeigen Veränderungen in der Datenerhebung und damit begrenzte Vergleichbarkeit zu früheren bzw. späteren Zeitpunkten an.

Quelle: European Labour Force Survey; Berechnungen der Autorin.

WSI MITTEILUNGEN

¹ Der vorliegende Beitrag basiert auf Forschungsergebnissen des durch die Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekts „Neue Selbstständige im europäischen Vergleich – Strukturen, Dynamik und soziale Sicherung“, das am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung unter der Leitung von Professor Günther Schmid durchgeführt und im Dezember 2006 nach zweijähriger Förderung abgeschlossen wurde. Für einen exemplarischen Vergleich wurden Deutschland, das Vereinigte Königreich, die Niederlande, Italien und Schweden als Untersuchungslander ausgewählt.

Tabelle 2: Der Frauenanteil an allen Selbstständigen (1983–2004) – in % –

| | 1983–87 | 1988–92 | 1993–97 | 1998–2002 | 2004 | an allen Beschäftigten 2004 |
|------------------------|-------------|-------------|---------|-----------|-------------|-----------------------------|
| Deutschland | 22,9 | 24,7 | 26,6 | 27,9 | 28,4 | 45,3 |
| Italien | 21,7 | 23,3 | 23,4 | 24,4 | 28,5 | 39,5 |
| Niederlande* | n. v. | 28,9 | 30,3 | 32,3 | 33,3 | 44,7 |
| Schweden** | n. v. | n. v. | 25,5 | 25,1 | 25,7 | 48,5 |
| Vereinigtes Königreich | 24,1 | 24,2 | 25,0 | 27,0 | 26,9 | 46,6 |

Der Frauenanteil an allen Selbstständigen mit und ohne Beschäftigte in Prozent (inkl. Agrarsektor). Hervorg. Zahlen zeigen Anpassungen der Klassifikationen und damit begrenzte Vergleichbarkeit zu früheren bzw. späteren Zeitpunkten an.

* keine Daten für 1984 und 1986, ** Daten erst ab 1995.

Quelle: ELFS; Berechnungen der Autorin.

WSI MITTEILUNGEN

Karin Schulze Buschoff, Dr., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Abteilung: Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung, Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.
e-mail: buschoff@wzb.eu

bereichen, die organisatorische Dezentralisierung, die beschäftigungspolitische Flexibilisierung und die Bedeutungszunahme des Dienstleistungssektors. Ein Ergebnis des Ländervergleichs ist, dass in allen betrachteten Ländern der Boom der Selbstständigkeit eine große Anzahl von Personen einbezogen hat, die nicht das Profil des traditionellen Selbstständigen (Kleingewerbetreibende, Professionen, Mittelstandsbetriebe und verkammerte Berufe) haben. Die „neuen Selbstständigen“ gründen Klein-, Kleinst- oder Solo-Unternehmen, oftmals ohne oder mit nur geringen Vermögenswerten.

Mit Ausnahme von Schweden ist in allen von uns betrachteten Ländern der Anteil der Solo-Selbstständigen an allen Selbstständigen in den letzten Jahrzehnten gestiegen. Vor allem in Deutschland nahm in den 1990er Jahren die Zahl der Ein-Personen-Unternehmen deutlich zu, sodass am Ende der Dekade jeder zweite Selbstständige „auf eigene Rechnung“ arbeitete. Trotzdem bildet Deutschland zusammen mit Italien in dem Fünf-Länder-Vergleich momentan (noch) das Schlusslicht. Vorreiter ist das Vereinigte Königreich, wo 2004 bereits drei Viertel aller Selbstständigen ohne Beschäftigte arbeiteten. Dazwischen liegen die Niederlande mit 67 % und Schweden mit 61 %. Im Durchschnitt sind außerhalb des Agrarsektors rund zwei Drittel der Selbstständigen in Europa ohne weitere Mitarbeiter tätig. Da im Jahr 2003 in den fünf Ländern zwischen 11 % (Italien) und 5 % (Deutschland) aller Erwerbstätigen Solo-Selbstständige waren, stellen sie in jedem der betrachteten Länder eine bemerkenswerte Größe auf dem Arbeitsmarkt dar.

Die Zunahme der Solo-Selbstständigkeit ist vor allem im Dienstleistungssektor zu verorten. Wachstum und Wandel des Dienstleistungssektors prägen die „neue Selbstständigkeit“ unmittelbar. So ist in den „klassischen“ Dienstleistungsbranchen wie Gastgewerbe oder Handel, die bisher das Bild des Unternehmertums und der Selbstständigkeit geprägt haben, in den letzten zehn Jahren in allen Ländern eine Stagnation oder gar ein Rückgang der Selbstständigenzahlen zu beobachten. Eine deutliche Zunahme an Solo-Selbstständigen ist dagegen in den „modernen“ Dienstleistungsbereichen wie den unternehmensorientierten Dienstleistungen, dem Gesundheits- und Pflegebereich und den sonstigen personennahen Dienstleistungen zu verzeichnen. Diese Formen „neuer Selbst-

ständigkeit“ basieren häufig auf der Entwicklung neuer Tätigkeitsprofile, die auf persönlichen Wissensbeständen und Fähigkeiten beruhen und vergleichsweise wenige weitere ökonomische und personelle Ressourcen erfordern.

Eine andere Form „neuer Selbstständigkeit“ entsteht nicht durch neue Tätigkeitsbereiche, sondern durch eine Veränderung der Arbeitsformen auch in traditionellen Wirtschaftszweigen wie dem Bausektor. Arbeitsverhältnisse in abhängiger Beschäftigung werden über Subunternehmertum, Contracting-Out und Franchising durch Formen selbstständiger Erwerbsarbeit zunehmend ersetzt.

einkommensbeziehern in abhängiger Beschäftigung. Allerdings sind die unteren Einkommensgruppen erheblich stärker und die oberen Einkommensgruppen etwas stärker besetzt.

3

Soziale Sicherung der Selbstständigen im Ländervergleich

Es stellt sich die Frage, ob und in welcher Form die staatlichen Sicherungssysteme auf die beschriebene Entwicklung der „neuen Selbstständigkeit“ und deren spezifische Risiken ausgerichtet sind.

Entscheidendes Kriterium der Absicherung Selbstständiger ist zunächst, ob sie grundsätzlich von den einzelnen Versicherungszweigen der staatlichen Systeme erfasst werden. Ist dies der Fall, dann sollte als Mindestanforderung gelten, dass ein armutsvermeidendes Einkommen beim Eintritt eines sozialen Risikos (z. B. Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit) gewährleistet wird – und dies auch bei wechselhaften Erwerbsverläufen. Grundsicherungssysteme, die staats- bzw. wohnbürgerliche Rechte darstellen und der Höhe nach armutsvermeidend sind, erfüllen diese Mindestanforderung, da weder das Beschäftigungsverhältnis noch der Erwerbsstatus an sich eine Rolle für die Teilhabe spielen. Staatliche Grundsicherungssysteme werden dabei in der Regel durch weitere staatliche Systeme ergänzt. Diese ergänzenden Systeme sind zumeist beitragsbezogen bzw. am Versicherungsprinzip orientiert. Je nach Beitragsgestaltung und daraus abgeleiteten Ansprüchen ergibt sich für die Selbstständigen in den einzelnen Ländern ein differenzierteres Bild.

Als Beispiele für die Absicherung der Selbstständigen durch die nationalen sozialen Sicherungssysteme wird in *Übersicht 1* ihre Einbeziehung in die Systeme der staatlichen Krankenversicherungen, der Arbeitslosenversicherungen und der Altersrente grob skizziert.

3.1 VEREINIGTES KÖNIGREICH

Im Vereinigten Königreich zeichnet sich folgendes Muster der staatlichen sozialen Sicherung Selbstständiger ab: Selbstständige werden durch die meisten staatlichen Systeme der sozialen Sicherung erfasst und

2

Neue Selbstständigkeit und neue Risiken

Weiterhin ist der Bereich der Solo-Selbstständigkeit durch eine besonders hohe Mobilität gekennzeichnet. Als Mobilität wird der Anteil der Personen mit Übergängen (Ein- und Austritten) von einem Erwerbsstatus in einen anderen innerhalb eines Jahres bezeichnet. Unabhängig von der Höhe des Anteils Solo-Selbstständiger an der Gesamtheit der Erwerbstätigen zeigt sich in allen betrachteten Ländern eine im Vergleich zu anderen Erwerbsformen deutlich höhere Mobilität Solo-Selbstständiger. Im Ländervergleich weist Deutschland außerdem (seit 1996) die höchste Mobilitätsrate Solo-Selbstständiger auf (Schulze Buschoff/Schmidt 2005).

In allen Ländern ist neben der hohen Mobilität auch das Risiko unsteter und niedriger Einkommen charakteristisch für die „neue Selbstständigkeit“. Verschiedene nationale Analysen kommen zu dem Schluss, dass die Einkommen Selbstständiger im Vergleich zu abhängig Beschäftigten in der Regel breiter streuen: Einerseits sind viele sehr niedrige und andererseits viele sehr hohe Einkommen zu verzeichnen (Meager/Bates 2001; Protsch 2006). Unter Berücksichtigung des Haushaltskontexts kann dieser Befund auf der Basis der Einkommens- und Verbraucherstichprobe von 1998 auch für beide Teile Deutschlands bestätigt werden (Fachinger 2002). Zwar gleicht die Verteilung der Erwerbseinkommen von Selbstständigen, die Haupteinkommensbezieher ihres Haushalts sind, der Verteilung der Einkommen von Haupt-

Übersicht 1: Überblick der Einbeziehung der Selbstständigen in die nationalen Sozialversicherungssysteme

| Land | Altersrente, staatliche Grundsicherung | Altersrente, Regelsicherung | Krankenvers. Sachleistungen | Krankenvers. Geldleistungen | Mutterschaft Geldleistungen | Arbeitslosenversicherung |
|------------------------|--|--|---|---|---|--|
| Deutschland | Nein (systemexterne Absicherung) | Selektiv, für bestimmte Berufsgruppen | Selektiv, für Landwirte, Künstler/Publizisten und freiwillig Weiterversicherte, beitragsfinanziert* | Selektiv, für Landwirte, Künstler/Publizisten und freiwillig Weiterversicherte* | Selektiv, für Landwirte, Künstler/Publizisten und freiwillig Weiterversicherte* | Selektiv freiwillige Weiterversicherung für vormals abh. beschäftigte Selbstständige |
| Italien | Ja | Ja, Pflichtversicherung auch für Selbstständige | Ja, Einwohnerprinzip, steuerfinanziert | Nein | Ja | Nein |
| Niederlande | Ja | Selektiv, obligatorische Zusatzsysteme für Branchen und Betriebe | Ja, steuerähnliche Beitragspflicht, Einwohnerprinzip | Nein | Nein | Nein |
| Schweden | Ja | Ja, beitragsabhängiges Regelsystem auch für Selbstständige | Ja, Einwohnerprinzip steuer- oder beitragsfinanziert | Ja | Ja | Ja, Grundsicherung und freiwillige beitragsbezogene Zusatzversicherung |
| Vereinigtes Königreich | Ja, jedoch nicht armutsvermeidend | Nein | Ja, Einwohnerprinzip, steuerfinanziert | Nein | Ja | Nein |

*Beschlossen ist die Einführung der Versicherungspflicht für Selbstständige in der Krankenversicherung in Deutschland ab dem 01. Januar 2009.

Quelle: Aerts (2005); Boden (2005); Götz (2003); Lindskog (2005); Schulze Buschhoff (2006a).

WSI MITTEILUNGEN

in ähnlicher Weise behandelt wie die abhängig Beschäftigten. Der universalistische und steuerfinanzierte nationale Gesundheitsdienst (British National Health Service) umfasst die Gesundheitsversorgung aller Einwohner des Königreichs, unabhängig von ihrem Erwerbsstatus. Bei Wechsels zwischen abhängiger und selbstständiger Erwerbsarbeit ist daher kein Systemwechsel erforderlich. Unterschiede gibt es dagegen in Bezug auf das staatliche einkommensbezogene Rentenzusatzsystem (supplementary state earnings related pension scheme), von dem die Selbstständigen ausgeschlossen sind. Weiterhin wird im Gegensatz zu den abhängig Beschäftigten das Risiko der Arbeits- bzw. Auftragslosigkeit durch die sozialen Sicherungssysteme nicht aufgefangen.

Obgleich die britischen Selbstständigen im Grundrentensystem pflichtversichert sind und Anspruch auf eine geringe Altersrente haben, befürchten Meager/Bates (2001), dass das Anwachsen der neuen Selbstständigkeit seit den 1980er Jahren zu einer zunehmenden Anzahl von Selbstständigen führen wird, die sich im späteren Leben mit Unsicherheit und relativer Armut konfrontiert sehen. Dies ist einerseits Folge des Ausschlusses der Selbstständigen aus dem staatlichen Rentenzusatzsystem und andererseits Folge geringer und unregelmäßiger Einkommen in diesem Arbeitsmarktsektor.

Hinzu kommt, dass das Niveau der staatlichen Grundabsicherung sehr gering

ist. Zur Sicherung des Lebensstandards sind Selbstständige wie abhängig Beschäftigte gleichermaßen auf betriebliche oder private Altersvorsorge angewiesen. Für die Selbstständigen ergibt sich vor dem Hintergrund der beschriebenen unsteten und geringen Einkommen und der daraus resultierenden niedrigen Sparfähigkeit eine besondere Problematik.

3.2 ITALIEN

In Italien ist in den letzten Jahren eine intensive politische Debatte um den rechtlichen Schutz für Selbstständige und vor allem für wirtschaftlich abhängige Selbstständige geführt worden. Dies hat zur Folge, dass alle Gruppen von Selbstständigen bzw. von Personen im Grenzbereich zwischen selbstständiger und abhängiger Erwerbsarbeit inzwischen in die obligatorischen Systeme der sozialen Sicherung integriert sind. Mit Ausnahme von Arbeitslosigkeit werden soziale Risiken durch die staatlichen Systeme abgedeckt: So generieren Selbstständige Ansprüche auf Rentenzahlungen, sie sind in das Gesundheitssystem integriert und sie haben Ansprüche im Falle von Mutterschaft. Diese relativ weit fortgeschrittene Entwicklung in der sozialen Sicherung von Selbstständigen kann auch auf die traditionell große Bedeutung der Selbstständigkeit in Italien zurückgeführt werden (Perulli 2003). Von Nachteil ist jedoch, dass die Regelungen selektiv und partikularistisch sind. So gibt es

eine Vielzahl von Rentenfonds, die sich in Bezug auf die Leistungen und Finanzierungen zum Teil erheblich unterscheiden, sodass eine Statusveränderung und der damit verbundene Wechsel von einem Fonds zum anderen für die Erwerbstätigen von Nachteil sein können.

3.3 SCHWEDEN

Universalismus ist ein zentraler Bestandteil des schwedischen Systems der sozialen Sicherung, welches schrittweise erweitert wurde, um Selbstständige zu weitgehend gleichen Bedingungen zu erfassen wie abhängig Beschäftigte. In unserem Ländervergleich ist Schweden das einzige Land, in dem die Selbstständigen in allen von uns ausgewählten zentralen Zweigen der Sozialversicherung einbezogen werden (Tabelle 2). Ebenso ist die Dynamik der Selbstständigkeit im Vergleich zu den anderen Ländern gut abgesichert: Übergänge vom Erwerbsstatus Selbstständigkeit zu einem anderen Erwerbsstatus (bzw. zur Nichterwerbstätigkeit) sind kaum mit Nachteilen hinsichtlich der sozialrechtlichen Absicherung verbunden.

Entsprechend dem Universalismusprinzip haben Selbstständige in Schweden Anspruch auf Leistungen durch die Grundsicherung für Arbeitslose (Grundförsäkring). Neben der Grundsicherung besteht die schwedische Arbeitslosenversicherung aus einer weiteren, einkommensbezogenen Komponente. Im Gegensatz zur ebenfalls

zweigliedrigen Rentenversicherung ist die Versicherung in der zweiten, einkommensbezogenen Komponente freiwillig und setzt die Mitgliedschaft in einem Arbeitslosenversicherungsfonds voraus. Die umfassende Absicherung der sozialen Risiken für Selbstständige einschließlich der Arbeitslosigkeit ist einzigartig in unserem europäischen Vergleich.

3.4 NIEDERLANDE

In den Niederlanden umfasst das allgemeine soziale Sicherungssystem in der Regel alle Einwohner. So haben Selbstständige im Falle von Mutterschaft oder Krankheit die gleichen Ansprüche auf Sachleistungen wie alle Einwohner. In einigen Zweigen bestehen jedoch besondere Vorschriften für Selbstständige.

Für Geldleistungen im Falle von Mutterschaft und Krankheit oder von Arbeitsunfähigkeit besteht z. B. kein staatliches Sicherungssystem mehr für Selbstständige. Am 1. August 2004 wurden diese Gesetze zur sozialen Sicherung von Selbstständigen abgeschafft. Die niederländische Regierung hat damit ihre Entscheidung umgesetzt, die Absicherung der sozialen Risiken Selbstständiger dem privaten Versicherungsmarkt zu überlassen. Diese Entscheidung geht einher mit einem weitergehenden Trend des Umbaus und der Privatisierung des sozialen Sicherungssystems in den Niederlanden.

3.5 DEUTSCHLAND

In Deutschland bieten die Sozialversicherungssysteme den Individuen ein vergleichsweise hohes Maß an Schutz und Absicherung gegen soziale Risiken. Übertragen auf die Selbstständigen gilt dies allerdings nur eingeschränkt und nur für bestimmte Gruppen. Im Gegensatz zu den klassischen „alten“ Selbstständigen, wie Handwerkern oder verkammerten Freiberuflern, ist ein Großteil der „neuen“ Selbstständigen, insbesondere der Solo-Selbstständigen, generell nicht in korporatistische Strukturen eingebunden und genießt nicht die für das deutsche Erwerbssystem typische wohlfahrtsstaatliche Begrenzung marktlicher Risiken (Gottschall/Betzelt 2003). Hier eröffnet das Arbeits- und Sozialrecht Raum für die Entstehung prekärer und ungeschützter Erwerbsformen jenseits des Standard-Arbeitsverhältnisses.

Durch das solidarische, umlagefinanzierte staatliche System der sozialen Siche-

itung werden die Selbstständigen durch Sonderregelungen nur teilweise erfasst. In der gesetzlichen Altersvorsorge gibt es derzeit für etwa ein Viertel der Selbstständigen obligatorische Sondersysteme, etwa für Hebammen, Landwirte, Binnen- und Küstenschiffer. Für den Großteil der Selbstständigen besteht dagegen keinerlei Sozialversicherungspflicht.

Mit der Begrenzung der Pflichtversicherung auf wenige Sondergruppen unter den Selbstständigen stellt Deutschland im europäischen Vergleich eine Besonderheit dar. Denn in der Mehrzahl der europäischen Länder werden die Selbstständigen durch die staatlichen Pflichtversicherungssysteme erfasst. Der weitgehende Ausschluss von der Mitgliedschaft in der gesetzlichen Sozialversicherung in Deutschland entspricht der Tradition der *Bismarck'schen* Sozialversicherung. Dahinter steht die Vorstellung, dass Selbstständige im Gegensatz zu abhängig Beschäftigten nicht des kollektiven Schutzes der Solidargemeinschaft bedürfen und selbst Vorsorge treffen können. Offensichtlich ist jedoch, dass Selbstständige, insbesondere Solo-Selbstständige, heute nicht anders als abhängig Beschäftigte auf den Verkauf ihrer Arbeitskraft angewiesen sind und häufig geringere und unregelmäßige Einkommen erzielen als diese. Auch den sozialen Risiken Alter, Krankheit und Arbeits- bzw. Auftragslosigkeit sind sie in gleicher Weise ausgesetzt. Eine umfassende Anerkennung des sozialen Schutzbedarfs bzw. eine allgemeine Erweiterung der Sozialversicherungspflicht für alle Selbstständigen ist bislang jedoch nicht erfolgt.

Der soziale Schutzbedarf besteht nicht nur durch die Zunahme von Solo-Selbstständigen mit häufig niedrigem oder unstetem Einkommen. Sozialer Schutzbedarf besteht auch, weil, wie unsere Analysen zeigen, besonders in Deutschland die Solo-Selbstständigkeit eine ausgesprochen dynamische Erwerbsform darstellt. Mit steigender Tendenz sind auch weiterhin immer häufigere Wechsel in die Selbstständigkeit und aus ihr heraus in andere Erwerbsformen oder in Nichterwerbstätigkeit zu erwarten. Das deutsche Sozialversicherungssystem wird diesen zunehmend flexiblen Erwerbsverläufen und häufigen Statuswechseln jedoch nur unzureichend gerecht.

Die Schaffung neuer Sonderregelungen für bestimmte Gruppen, wie z. B. die Einführung der Künstlersozialversicherung

oder der spezifischen sozialversicherungsrechtlichen Regelungen des Existenzgründungszuschusses (Ich-AG), setzen die unsystematische und uneinheitliche Einbeziehung von Minderheitsgruppen fort. Dadurch werden auf der einen Seite zwar Privilegien für die Sondergruppen, auf der anderen Seite jedoch auch neue Hürden, Ausgrenzungen und Benachteiligungen für die nicht berücksichtigten Gruppen geschaffen. Stattdessen sollten der generelle soziale Schutzbedarf Selbstständiger anerkannt und möglichst universelle Regelungen geltend gemacht werden (Betzelt 2004, S. 34). Gefordert wird in Deutschland deshalb vielfach die obligatorische Einbeziehung aller Selbstständigen in die Sozialversicherungssysteme (Betzelt/Fachinger 2004; Schulze Buschoff 2005).

Ein positiver und wichtiger Schritt in diese Richtung ist immerhin, dass es für Selbstständige in Deutschland unter bestimmten Voraussetzungen seit Februar 2006 erstmals die Möglichkeit der freiwilligen Weiterversicherung in der Arbeitslosenversicherung gibt, und dies zu vorteilhaften Konditionen. Dass nur eine Minderheit der Selbstständigen in den Krankenversicherungssystemen pflichtversichert ist, wird sich bald ändern: Im Zuge der im April 2007 verabschiedeten Gesundheitsreform ist beschlossen worden, dass jeder (auch jeder selbstständig Erwerbstätige), der gegenwärtig nicht krankenversichert ist, ab dem 1. Januar 2009 verpflichtet wird, eine Versicherung abzuschließen.

Mit einer Ausweitung der Versicherungspflicht nähert sich Deutschland dem europäischen Mainstream an. Viele EU-Mitgliedstaaten sehen in zentralen Versicherungszweigen (häufig bei Sachleistungen der Krankenversicherung) bereits eine Grundsicherung als Mindeststandard für die gesamte Bevölkerung vor. In der Regel sind diese Grundsicherungssysteme steuerfinanziert und nicht, wie bei der jetzt in Deutschland beschlossenen Ausweitung der Krankenversicherungspflicht, hauptsächlich beitragsfinanziert (mit Ausnahme der teilweisen Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben über Steuermittel).

Während steuerfinanzierte soziale Sicherungssysteme die Belastungen auf verschiedene Einkommens- und Steuerarten verteilen, konzentriert sich die Beitragsfinanzierung in Deutschland ausschließlich auf sozialversicherungspflichtige Arbeit. Wettbewerbsvorteile haben Länder, die den

Faktor Arbeit eher gering belasten, indem sie in hohem Maße allgemeine Haushaltsmittel einsetzen oder steuerähnliche Beitragspflichten auf mehr oder weniger alle Einkunftsarten etabliert haben. Der steigende internationale Wettbewerb sorgt dafür, dass die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme stärker ins Blickfeld der Standortauseinandersetzungen rückt. In Deutschland sollte deshalb verstärkt über die Einführung steuerfinanzierter Sicherungskonzepte bzw. steuerfinanzierter Elemente bestimmter Versicherungszweige (bzw. der Grundsicherung in einzelnen Zweigen) und im Gegenzug über die Senkung der Sozialabgaben nachgedacht werden (Bailer et al. 2006).

4

Neue Selbstständigkeit als Thema der EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik

Globalisierung, steigender internationaler Wettbewerb und nationale Grenzen überschreitende Arbeitsmärkte machen eine (Neu-)Justierung zwischen Erwerbsarbeit, Statuswechseln und sozialer Sicherung unabdingbar. Ziel sollte es sein, ein (gesellschaftlich auszuhandelndes) Mindestmaß an kontinuierlicher Grundsicherung auch über diskontinuierliche Erwerbsverläufe hinweg verlässlich gewährleisten zu können. Je nach nationaler Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme stellt sich hier in Bezug auf die soziale Sicherung Selbstständiger ein mehr oder weniger dringender Handlungsbedarf. Verbesserungsdruck besteht nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch in Bezug auf die Etablierung interstaatlicher europäischer Regelungen.

Eine zentrale Rolle kommt dabei der Europäischen Beschäftigungsstrategie zu. Der Schwerpunkt der beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Kommission für den Zeitraum 2005-2008 liegt u. a. auf der Schaffung von mehr Flexibilität in Kombination mit Sicherheit. Zur Verbesserung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und der Unternehmen sowie zur Steigerung der Flexibilität der Arbeitsmärkte schlägt die Kommission vor, „unter gebührender Berücksichtigung der Sozialpartner Flexibilität und Beschäftigungssicherheit in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen und die Segmentierung der Arbeitsmärkte zu verringern“ (Integrierte

Leitlinie Nr. 21, 2005/600/EG). Dies soll u. a. durch die Erleichterung des Übergangs in die Erwerbstätigkeit erreicht werden, einschließlich des Übergangs in selbstständige Tätigkeit. Das heißt, dass Übergänge von einem Erwerbsstatus (bzw. vom Status der Nichterwerbstätigkeit) zu einem anderen nicht mit Nachteilen hinsichtlich der sozialen Sicherung verbunden sein sollten, wie es in einigen Ländern (wie derzeit in Deutschland) jedoch der Fall ist. Statt dessen sollte eine hohe Dynamik des Arbeitsmarktes sozialrechtlich umfassend flankiert werden, wie dies gegenwärtig in Schweden geschieht (Schulze Buschoff/Schmidt 2005).

Die Einbeziehung der Selbstständigen in die staatlichen Arbeitslosenversicherungen unterstützt dabei die Dynamik bzw. die (Aufwärts-)Mobilität im positiven Sinne. Vor allem dann, wenn staatliche Arbeitslosenversicherungen in starkem Maße aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen einsetzen, können sie gezielt auf die (Wieder-)Beschäftigung der Leistungsempfänger hinwirken (Leschke 2006).

Ein grundlegendes Element der Gestaltung europäischer Sozialpolitik ist weiterhin der Soziale Dialog. Eine wichtige Rolle spielen dabei die Sozialpartnervereinbarungen, die in Form eines Richtlinienvorschlags von der Kommission in den Ministerrat eingebbracht werden. Zur atypischen Beschäftigung gibt es zwei rechtsverbindliche Richtlinien, die auf von der Kommission initiierten Sozialpartnervereinbarungen basieren. Dies sind die Regelungen der Arbeitsbedingungen bei Teilzeitarbeit (Richtlinie 97/81/EG) und bei befristeter Arbeit (Richtlinie 1999/70/EG). In den Richtlinien ist der wesentliche Grundsatz der Nichtdiskriminierung dieser atypischen Beschäftigten festgeschrieben. Die genannten Regelungen zum Arbeitsrecht beziehen sich auf die abhängige Erwerbstätigkeit, nicht jedoch auf die Selbstständigkeit, für die die allgemeinen Vorschriften des Zivilrechts bzw. des Handelsrechts gelten. Somit fallen Selbstständige in der Regel nicht unter die Gemeinschaftsrichtlinien zum Arbeitsrecht. Eine Richtlinie zur Regelung der Solo-Selbstständigkeit als weiterer Form der atypischen Beschäftigung ist also auch nicht zu erwarten. Es gibt aber eine Empfehlung des Rats, für diesen Arbeitsmarktbereich (Empfehlung 2003/134/EG) die Mindestanforderung an den Gesundheitsschutz und die Sicherheit am Arbeitsplatz für Selbstständige zu erhöhen.

Die EU-Kommission hat außerdem unterstrichen, dass Probleme mit Personen, die nur zum Schein als Selbstständige auftreten – etwa, um Sozialabgaben und Steuern zu sparen – in erster Linie von den Mitgliedstaaten selbst gelöst werden müssen (Europäische Kommission 2006). Perulli (2003) weist in seiner von der EU-Kommission in Auftrag gegebenen Studie zum Thema „Wirtschaftlich abhängige Arbeitnehmer“ nach, dass in der Praxis zunehmend Arbeitsformen vorkommen, die nicht eindeutig der abhängigen oder der selbstständigen Erwerbsarbeit zuzuordnen sind. Diese Phänomene der wirtschaftlich abhängigen Beschäftigung und der Scheinselbstständigkeit haben in einigen Ländern die Gerichte und die Gesetzgebung beschäftigt. Im Ergebnis wird beispielsweise in Deutschland und Italien die Strategie der (zumindest partiellen) Gleichstellung von wirtschaftlich abhängig Beschäftigten bzw. Scheinselbstständigen mit abhängig Beschäftigten verfolgt (Perulli 2003, S. 116).² In jüngeren britischen Arbeitsrechtsreformen wurde der Versuch unternommen, auch die Zwischenform der „wirtschaftlich abhängigen Arbeitnehmer“ durch die Etablierung der Kategorie „worker“ zu berücksichtigen (Freedland 2003, S. 22ff.). Demzufolge sollen sich gesetzliche Regelungen, z. B. über die Arbeitszeit, den Schutz von Gesundheit und vor Diskriminierungen oder Mindestlohngarantien, nicht nur auf abhängig Beschäftigte beziehen, sondern darüber hinaus bei allen Vertragsbeziehungen Anwendung finden, bei denen ein Individuum persönlich Arbeitsleistungen erbringt, ohne selbst ein eigenes Unternehmen zu führen (Böheim/Mühlberger 2006, S. 6; Freedland 2003). Auf diese Weise kön-

² In Deutschland wurde mit dem „Korrekturgesetz“ 1998 das Ziel verfolgt, an den Status der Selbstständigkeit höhere Anforderungen zu stellen, um der Umwandlung von regulären in sogenannte scheinselbstständige Beschäftigungsverhältnisse entgegenzuwirken. Bereits ein Jahr später wurden diese Regelungen mit dem „Gesetz zur Förderung der Selbstständigkeit“ deutlich entschärft. Bei bestimmten arbeitsmarktpolitischen Programmen zur Förderung der Selbstständigkeit, wie z. B. der Ich-AG, wurde sogar ganz auf die Regelungen verzichtet. Insgesamt erscheint die Gesetzgebung zur sogenannten Scheinselbstständigkeit weder konsistent noch vermittelungsfähig (Schulze Buschoff 2006b, S. 535). Das vom Gesetzgeber ursprünglich intendierte Ziel, eine nachhaltige restriktive Regulation von „Scheinselbstständigkeit“ durchzusetzen, konnte nicht erreicht werden und wird auch nicht mehr konsequent verfolgt.

nen „gefährdeten“ Beschäftigten im Graubereich zwischen selbstständiger und abhängiger Erwerbsarbeit Mindestrechte eingeräumt werden. Eine solche Herangehensweise an die Problematik der arbeits- und sozialrechtlichen Absicherung dieser Beschäftigten unterstützt auch *Perulli*. Er plädiert für eine „Festlegung der *sozialen Grundrechte*, die für alle Beschäftigungsverhältnisse gelten, gleich ob es sich um abhängige, selbstständige oder arbeitnehmerähnliche Beschäftigung handelt, und dann die Staffelung des Schutzes ausgehend von einem Minimum bis zu einem Maximum von Schutzzvorschriften (das nur bei der eigentlichen unselbstständigen Erwerbstätigkeit erreicht wird)“ (Perulli 2003, S. 124).

Perulli vertritt weiterhin die Ansicht, dass es der Autonomie der Sozialpartner überlassen bleiben müsse, in ihren Ländern geeignete Schutzzvorschriften aufzubauen, die dem Phänomen der wirtschaftlich abhängigen Erwerbstätigkeit gerecht werden (Perulli 2003, S. 125). Auf der Ebene der EU-Sozialpolitik werden die Initiativen zur Regulierung dieser Grauzone des Arbeitsmarktes voraussichtlich zögerlich bleiben.

5

Interessenvertretung von neuen Selbstständigen

Auf der Ebene der EU-Sozialpolitik könnte die im Rahmen des Sozialen Dialogs gestärkte Rolle der Sozialpartner – Arbeitgeber und Arbeitnehmer – insbesondere für die Solo-Selbstständigen sogar ein Risiko bergen. Solo-Selbstständige sind weder Arbeitgeber noch Arbeitnehmer, fallen somit durch das Raster der Sozialpartnerschaft und passen nicht in traditionell korpora-

tistische Strukturen der Interessenvertretung. Das Risiko besteht darin, dass die gegenüber Dritten zur Exklusion neigenden Sozialpartner sich nicht als Lobby der Solo-Selbstständigen begreifen könnten. Die Vertretung der Interessen von Solo-Selbstständigen durch kollektive Interessenvertretungen bzw. durch die Sozialpartner ist jedoch dringend erforderlich, damit ihre Belange im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie ausreichend berücksichtigt werden können.

Für die Gewerkschaften stellt der Umgang mit den „neuen“ Selbstständigen eine besondere Herausforderung dar. Eine Bedeutungszunahme der Selbstständigkeit ist aus ihrer Sicht zunächst kritisch zu werten, denn sie birgt die Gefahr einer weiteren Entmachtung. Wenn Stammbelegschaften aus den Betrieben herausverlagert werden und möglicherweise dieselbe Tätigkeit in selbstständiger Erwerbsarbeit verrichten (wie dies häufig im Bausektor der Fall ist), verlieren die Gewerkschaften ihre Klientel. Wenn neue Tätigkeitsfelder, beispielsweise im IT-Dienstleistungsbereich, entstehen, die von Solo-Selbstständigen erschlossen werden, fehlt diesen in der Regel die Betriebsbindung oder das berufliche Zusammengehörigkeitsgefühl; auch das erschwert die gewerkschaftliche Organisierung. Die Heterogenität der ökonomischen und sozialen Lagen der Selbstständigen macht es den Gewerkschaften prinzipiell schwer, Mitglieder zu rekrutieren und ihre Interessen zu organisieren. Nichtsdestotrotz sind einzelne europäische Gewerkschaften zunehmend aktiv geworden, Selbstständige zu vertreten (Pernicka/Blaschke 2006).

Steigende Mitgliederzahlen in vielen Organisationen und Verbänden, die Selbstständige organisieren, zeigen, dass es durchaus einen Bedarf an kollektiver Organisierung gibt. In den von uns betrachte-

ten Ländern hat die gewerkschaftliche Organisierung von Selbstständigen in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen. Die Gewerkschaften haben begonnen, nicht nur auf traditionelle gewerkschaftliche Instrumente (Tarifverhandlungen, Einfluss auf Arbeitsbedingungen) zu setzen, sondern darüber hinaus ihr Repertoire um Dienstleistungen zu erweitern, die den Bedürfnissen der Selbstständigen entsprechen (z. B. Versicherungsleistungen, Rechtsberatungen, Hilfestellungen bei der Vertragsgestaltung). Insgesamt entwickeln sich in den einzelnen Ländern im Bereich der kollektiven Interessenvertretung häufig „hybride“ Formen zwischen etablierter, traditionell gewerkschaftlicher und marktförmiger Interessenvertretung (Gottschall/Kroos 2003). Die Gewerkschaften sollten darauf setzen, ein „Management der Vielfalt“ weiterzuentwickeln und Selbstständigen berufsgruppenspezifisch differenzierte Angebote zu machen. Insbesondere die Beratungs- und Dienstleistungsangebote sollten so gestaltet werden, dass sie der Bandbreite der ökonomischen und sozialen Lage der Selbstständigen gerecht werden.

Wenn Dienstleistungsangebote und politische Lobbyarbeit zunehmend auch auf die (vermeintlich unorganisierbaren) Selbstständigen zugeschnitten werden, können die Gewerkschaften einen wichtigen Beitrag zur sozialen Sicherung Selbstständiger leisten. Zu hoffen bleibt, dass die Gewerkschaften sich auch weiterhin der Realität des strukturellen Wandels der Arbeitsverhältnisse hin zu kleineren Betriebsgrößen bzw. hin zur „kleinen“ und Solo-Selbstständigkeit stellen und die kollektive Organisierung und Interessenvertretung dieser Selbstständigen auf nationaler und auf EU-Ebene weiter vorantreiben.

LITERATUR

- Aerts, M.** (2005): The Dutch social insurance system for self-employed, WZB discussion paper SP I 2005-111
- Bailer, K./Brandner, K./Döring, D./Grund, C./Jobelius, S./König, P./Kressl, N./Queisser, M./Schroeder, W./Schulte, B.** (2006): Sozialpolitik europäisch denken. Europäische Integration und nationale Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Sozialpolitik, Diskussionspapier
- Betzelt, S.** (2004): Konzeptvorschlag zur sozialen Alterssicherung Selbstständiger. Gutachten im Auftrag des Projekts mediafon der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen
- Betzelt, S./Fachinger, U.** (2004): Jenseits des „Normalunternehmers“: Selbstständige Erwerbsformen und ihre soziale Absicherung, in: Zeitschrift für Sozialreform 3, S. 21-30
- Boden, R.** (2005): The UK social security system for self-employed people, WZB discussion paper SP I 2004-108
- Böheim, R./Mühlberger, U.** (2006): Dependent Forms of Self-Employment in the UK: Identifying Workers on the Border between Employment and Self-employment, IZA discussion-paper 1963
- Europäische Kommission** (2006): Grünbuch. Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhundert, Brüssel, den 22.11.2006, download: http://ec.europa.eu/employment_social/news/2006/nov/green_paper_de.pdf (Zugriff am 12.12.2006)
- Fachinger, U.** (2002): Sparfähigkeit und Vorsorge gegenüber sozialen Risiken bei Selbstständigen: Einige Informationen auf der Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998, ZeS-Arbeitspapier 1/2002
- Freedland, M.** (2003): The Personal Employment Contract, Oxford
- Gottschall, K./Betzelt, S.** (2003): Zur Regulation neuer Arbeits- und Lebensformen. Eine erwerbssoziologische Analyse am Beispiel von Alleindienstleistern in Kulturberufen, in: Gottschall, K./Voss, G. (Hrsg.): Entgrenzung von Arbeit und Leben. Zum Wandel der Beziehung von Erwerbstätigkeit und Privatsphäre im Alltag, München u.a., S. 203-229
- Gottschall, K./Kroos, D.** (2003): Self-Employment in Germany and the UK. Labour Market Regulation, Risk-Management and Gender in Comparative Perspective. ZeS-Arbeitspapier 13
- Götz, M.** (2003): Italien, in: Verband deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) (Hrsg.): Rentenversicherung im internationalen Vergleich, Bad Homburg, S. 113-136
- Leschke, J.** (2006): Are unemployment insurance systems in Europe adapting to new risks arising from non-standard employment?. Vortrag zur 27. Konferenz der International Working Party on Labour Market Segmentation (IWPLMS), 14.-16. September 2006
- Lindskog, M.** (2005): The Swedish social Insurance for the Self-Employed, WZB discussion paper SP I 2005-103
- Meager, N./Bates, P.** (2001): The Self-Employed and Lifetime Incomes. Some UK Evidence, in: International Journal of Sociology 1, pp. 27-58
- Pernicka, S./Blaschke, S.** (2006): Selbstständige – (k)eine Klientel für Gewerkschaften?, in: Österreichische Zeitschrift für Soziologie 2, S. 29-53
- Perulli, A.** (2003): Wirtschaftlich abhängige Beschäftigungsverhältnisse/arbeitnehmerähnliche Selbstständige: rechtliche, soziale und wirtschaftliche Aspekte. Studie im Auftrag der Generaldirektion Beschäftigung und soziale Angelegenheiten der Europäischen Kommission, download: http://ec.europa.eu/employment_social/news/2003/sep/parasubordination_report_de.pdf
- Protsch, P.** (2006): Lebens- und Arbeitsqualität von Selbstständigen. Objektive Lebens- und Arbeitsbedingungen und subjektives Wohlbefinden einer heterogenen Erwerbsgruppe, WZB discussion paper SP I 2006-106
- Schulze Buschoff, K.** (2005): Von der Scheinselbstständigkeit zur Ich-AG – neue sozialpolitische Weichenstellungen?, in: Zeitschrift für Sozialreform 1, S. 64-93
- Schulze Buschoff, K./Schmidt, C.** (2005): Die Status-Mobilität der Solo-Selbstständigen und ihre soziale Absicherung im europäischen Vergleich, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 4, S. 531-553
- Schulze Buschoff, K.** (2006a): Die soziale Sicherung von selbstständig Erwerbstätigen in Deutschland, WZB discussion paper SPI 2006-107
- Schulze Buschoff, K.** (2006b): Selbstständige Erwerbsarbeit und soziales Risikomanagement – ein deutsch-britischer Vergleich, in: Zeitschrift für Sozialreform 4, S. 521-547