



# Folgenabschätzung in der Anfangsphase zur Initiative „Access to Social Protection“: Öffentliche Konsultation der Europäischen Kommission

Stellungnahme der deutschen Sozialversicherung vom  
19. Mai 2017

Die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund), die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV), der GKV-Spitzenverband und die Verbände der gesetzlichen Kranken- und Pflegekassen auf Bundesebene haben sich mit Blick auf ihre gemeinsamen europapolitischen Interessen zur "Deutschen Sozialversicherung Arbeitsgemeinschaft Europa e.V." zusammengeschlossen.

Der Verein vertritt die Interessen seiner Mitglieder gegenüber den Organen der Europäischen Union sowie anderen europäischen Institutionen und berät die relevanten Akteure im Rahmen aktueller Gesetzgebungsvorhaben und Initiativen.

Die Kranken- und Pflegeversicherung, die Rentenversicherung und die Unfallversicherung bieten als Teil eines gesetzlichen Versicherungssystems wirksamen Schutz vor den Folgen großer Lebensrisiken.

## I. Vorbemerkung

Die umlagefinanzierten sozialen Sicherungssysteme in Deutschland werden maßgeblich von der Arbeitsmarktsituation und der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten beeinflusst. Die Spitzenorganisationen der deutschen Sozialversicherung teilen die Ansicht, dass der Zugang zum Sozialschutz für einen funktionierenden Arbeitsmarkt, die soziale Absicherung verschiedener Formen der Erwerbstätigkeit sowie nachhaltige Sozialversicherungssysteme essentiell ist.

Der massive Wandel der Arbeitswelt, insbesondere neue Formen der Arbeit infolge der Digitalisierung, bringen im Hinblick auf die soziale Absicherung verschiedener Formen der Erwerbstätigkeit Herausforderungen mit sich. Dies wirft Fragen nach der Notwendigkeit einer Anpassung der sozialen Sicherungssysteme auf.



Die Spitzenorganisationen der deutschen Sozialversicherung unterstützen daher die von der Europäischen Kommission angestoßene Diskussion zur Sicherstellung eines sozialen Schutzes für alle Erwerbstätigen und sehen die Konsultation mit ihrem speziellen Bezug auf atypische Beschäftigungsverhältnisse und selbständige Tätigkeiten als einen ersten Schritt hierzu. Auch wenn sich die Arbeitswelt und damit die Arbeitsverhältnisse im klassischen Sinne verändern, bleiben die Schutzbedürfnisse der Menschen die Gleichen.

Aus diesem Grund sind die Mitgliedstaaten aufgerufen, innerhalb ihrer sozialen Sicherungssysteme auf nationaler Ebene zukunftsfähige Lösungen zu entwickeln. In einem europäischen Binnenmarkt mit Freizügigkeit der Erwerbstätigen sollte den Herausforderungen im Rahmen der gegebenen Kompetenzaufteilung möglichst gemeinsam begegnet werden. Die deutsche Sozialversicherung begrüßt daher die Empfehlung der Europäischen Kommission zum „Zugang zu Sozialschutz“ im Rahmen ihrer Säule sozialer Rechte. Diese kann den Mitgliedstaaten bei der Entwicklung eines den dargestellten Herausforderungen angepassten Sozialschutzsystems als Hilfsmittel dienen.

## II. Im Einzelnen

### 1 Zum Kontext

Viele selbständig Erwerbstätige haben heute keinen ausreichenden Schutz durch die sozialen Sicherungssysteme, da sie von diesem nicht oder nur unzureichend erfasst sind. Dies gilt insbesondere für Personen mit niedrigem Erwerbseinkommen aus selbständiger oder scheinselfständiger Tätigkeit. Gleiches kann für Formen von Erwerbstätigkeit im Grenzbereich zwischen Selbständigkeit und Arbeitnehmereigenschaft gelten, die durch den technologischen Wandel entstehen. Als Folge könnten Sicherungslücken für die betroffenen Erwerbstätigen sowie zusätzliche Belastungen der staatlichen Fürsorgesysteme entstehen.

### 2 Zur Verteilung der Aufgaben

Bei der Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme sind aufgrund der Zuständigkeitsverteilung und dem Subsidiaritätsprinzip folgend die Mitgliedstaaten auf-



gerufen, innerhalb ihrer sozialen Sicherungssysteme auf nationaler Ebene zukunftsfähige Lösungen zu entwickeln. Es gibt hierzu bereits gute Ansätze und Überlegungen, die über einen gegenseitigen Austausch weitervermittelt werden können.

In einem Europa der offenen Grenzen, in dem die Freizügigkeit der Erwerbstätigen gewährleistet wird, kann Problemen und Herausforderungen der sozialen Sicherheit in den Mitgliedstaaten nicht völlig losgelöst begegnet werden. Dies zeigen unter anderem die seit langem bestehenden koordinierenden Regelungen zur sozialen Sicherung. Die Europäische Kommission hat im Rahmen ihrer Säule sozialer Rechte eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten gegeben, wonach Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unabhängig von Art und Dauer ihres Beschäftigungsverhältnisses und unter vergleichbaren Bedingungen Selbstständige das Recht auf angemessenen Sozialschutz haben sollen. Die konkrete Umsetzung dieses allgemeinen Zieles liegt – insbesondere vor dem Hintergrund der Vielfalt der Systeme – in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Der Austausch bewährter Praktiken (wie etwa durch die Offene Methode der Koordinierung) sowie Peer-Review-Verfahren auf europäischer Ebene kann die Mitgliedstaaten in diesem Prozess unterstützen.

Das von der Europäischen Kommission in ihrem Inception Impact Assessment (Folgenabschätzung in der Anfangsphase) erwähnte Bündel von legislativen und nicht legislativen Vorschlägen sollte die bestehende Kompetenzverteilung unbedingt berücksichtigen.

### 3 Zu den Zielen und Optionen

Im Hinblick auf das Ziel, gleiche Rechte für gleiche Arbeit sicherzustellen, ist anzumerken, dass die gesetzliche Versicherungspflicht in Deutschland überwiegend an das klassische abhängige Beschäftigungsverhältnis anknüpft und weniger an selbständige Erwerbstätigkeit – mit Ausnahme der vom agrarsozialen Sondersystem erfassten Personen. Selbständige sind daher vielfach auf die private Absicherung ihrer Risiken verwiesen, sofern sie nicht die teilweise bestehenden Möglichkeiten der freiwilligen gesetzlichen Absicherung gewählt haben.

Mit Blick auf die Bandbreite der entstehenden neuen Formen selbständiger Tätigkeit und von Tätigkeiten im Grenzbereich zwischen Selbständigkeit und abhängiger Beschäftigung stellt sich die Frage, ob die jeweilige Lebens- und Einkommenssituation eine ausreichende Absicherung ermöglicht. Sollten zunehmend Menschen aus abhängiger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in eine sozialversiche-



rungsfreie Erwerbstätigkeit wechseln oder die Anzahl derjenigen steigen, die aufgrund ihrer persönlichen wirtschaftlichen Situation ihre Beiträge zu den sozialen Sicherungssystemen nicht tragen können, könnte dies langfristig zu Sicherungsdefiziten bei den Betroffenen und einer Gefährdung der sozialen Sicherungssysteme führen.

Um die staatlichen Fürsorgesysteme vor Belastungen zu schützen, die durch eine fehlende soziale Absicherung entstehen können, könnte grundsätzlich über alle Zweige der Sozialversicherung hinweg eine Verpflichtung zur Vorsorge vorgesehen werden. Eine zumutbare Eigenvorsorge könnte zur Verpflichtung gemacht werden, um zu verhindern, dass betroffene Bevölkerungsgruppen dauerhaft abhängig von staatlichen Fürsorgeleistungen werden. Ein ganz entscheidendes Problem würde jedoch die Finanzierung dieses Sozialschutzes sein. Einerseits darf sie die Betroffenen finanziell nicht überlasten. Andererseits aber darf sie nicht auf eine Subventionierung bestimmter, nicht nachhaltiger Geschäftsmodelle zulasten der Solidargemeinschaft hinauslaufen.

Dies betrifft jedoch nach Ansicht der deutschen Sozialversicherung die Ausgestaltung der Sozialversicherungssysteme auf nationaler Ebene sowie deren Finanzierung; die Entscheidung über entsprechende Anpassungen der nationalen Sozialsysteme hat daher auf mitgliedstaatlicher Ebene unter Berücksichtigung der gewachsenen Systeme, der unterschiedlichen Traditionen und Präferenzen sowie der jeweiligen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu erfolgen.

### 3.1 Gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung

Mit der Versicherungspflicht und -berechtigung in der gesetzlichen Krankenversicherung, über die rund 90 Prozent der bundesdeutschen Bevölkerung gegen Krankheitsrisiken abgesichert sind, sowie der parallel bestehenden Pflicht zur privaten Versicherung verbunden mit einem Kontrahierungszwang der Versicherer ist in Deutschland das Prinzip „Versicherungsschutz für alle“ weitgehend verwirklicht. Dies gilt entsprechend für die Pflegeversicherung. Für die Gestaltung und Finanzierung der Gesundheits- und Pflegesysteme sind die Mitgliedstaaten verantwortlich.

### 3.2 Gesetzliche Unfallversicherung

Die Rechte der Versicherten im Falle eines Arbeitsunfalls oder einer Berufskrankheit sind durch die nationalen Vorschriften ausreichend geregelt. Für den Unfallversicherungsschutz ist grundsätzlich eine freiwillige Versicherung Selbständiger möglich, einige wenige Gruppen von selbständigen Unternehmern sind kraft Geset-



zes in der gesetzlichen Unfallversicherung versichert. Anpassungen des versicherten Personenkreises im Zuge der durch die Digitalisierung entstehenden neuen Arbeitsformen sind unter Umständen erforderlich.

### 3.3 Gesetzliche Rentenversicherung

In der Alterssicherung sind in Deutschland nur bestimmte Gruppen von Selbständigen (zum Beispiel Handwerker, Lehrkräfte, Selbständige mit nur einem Auftraggeber, Künstler und Publizisten) pflichtversichert, für die übrigen Selbständigen bestehen freiwillige Sicherungsmöglichkeiten. Notwendige Anpassungen an veränderte Formen der Erwerbstätigkeit und Modernisierungen haben gerade auch in der Rentenversicherung zu einer ausführlichen Reformdiskussion geführt. Die Deutsche Rentenversicherung spricht sich für eine obligatorische Alterssicherung aller Selbständigen aus; naheliegender wäre die Einbeziehung jener Selbständigen, die bislang von keinem obligatorischen Sicherungssystem erfasst sind, in die gesetzliche Rentenversicherung.

## 4 Fazit

Die Spitzenorganisationen der deutschen Sozialversicherung begrüßen die von der Europäischen Kommission angestoßene Diskussion zur Sicherstellung eines sozialen Schutzes für alle Erwerbstätigen und die Empfehlung der Europäischen Kommission an die Mitgliedstaaten, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern unabhängig von Art und Dauer ihres Beschäftigungsverhältnisses sowie unter vergleichbaren Bedingungen den Selbständigen das Recht auf angemessenen sozialen Schutz zu gewähren.

Die konkrete Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme und ihre Anpassung an die sich wandelnde Arbeitswelt liegt – auch vor dem Hintergrund der Vielfalt und der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Systeme und unterschiedlicher sozialpolitischer Präferenzen – in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Die Empfehlung der Europäischen Kommission oder eine Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten durch den Austausch bewährter Praktiken kann diesen bei der Entwicklung eines den dargestellten Herausforderungen angepassten Sozialschutzsystems als Hilfsmittel dienen.



**Diese Stellungnahme hat die Unterstützung der Mitglieder der Deutschen Sozialversicherung Arbeitsgemeinschaft Europa e.V.**

Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung

- GKV-Spitzenverband
- AOK-Bundesverband (AOK-BV)
- BKK Dachverband (BKK DV)
- Gemeinsame Vertretung der Innungskrankenkassen e.V. (IKK e.V.)
- Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (SVLFG)
- Verband der Ersatzkassen e.V. (vdek)
- Knappschaft

Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung

- Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund)
- Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (SVLFG)

Bereich der gesetzlichen Unfallversicherung

- Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e.V. (DGUV)
- Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (SVLFG)