



# Die öffentliche Konsultation der Europäischen Kommission: Zugang zum Sozialschutz für Menschen in allen Beschäftigungsformen

Stellungnahme der Deutschen Sozialversicherung vom  
15. Januar 2018

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 Spitzenorganisationen der deutschen Sozialversicherung teilen die Ansicht, dass der angemessene Zugang zum Sozialschutz sowohl für die wirtschaftliche und soziale Sicherheit der Arbeitskräfte als auch für einen funktionierenden Arbeitsmarkt und nachhaltige Sozialversicherungssysteme bedeutend ist. Die von der Kommission geführte Diskussion zur Sicherstellung eines angemessenen Sozialschutzes für alle Erwerbstätigen und einer Übertragbarkeit erworbener Leistungsansprüche bei wechselnder Erwerbsform wird begrüßt. Denn auch wenn sich die Arbeitswelt und damit die Arbeitsverhältnisse im klassischen Sinne verändern, bleiben die Schutzbedürfnisse der Menschen die Gleichen.

Dies vorausgeschickt, nehmen die Spitzenorganisationen der deutschen Sozialversicherung ergänzend zu den Angaben im Fragebogen der Konsultation und den in der Anhörung der Europäischen Kommission vom 15. Dezember 2017 aufgeworfenen Fragen wie folgt Stellung:



## II. Im Einzelnen

### 1 Stimmen Sie den von der Kommission ermittelten Herausforderungen und Lücken zu?

Die mit der Digitalisierung und dem Wandel der Arbeitswelt einhergehenden neuen Formen der Arbeit bringen im Hinblick auf die soziale Absicherung verschiedener Formen der Erwerbstätigkeit Herausforderungen mit sich, die die Frage nach der Notwendigkeit einer Anpassung der sozialen Sicherungssysteme aufwerfen. Wechselnde Erwerbsverläufe werfen die Frage nach einer Übertragbarkeit von Leistungsansprüchen auf.

#### 1.1 Formelle und effektive Absicherung

Die Spitzenorganisationen der deutschen Sozialversicherung sehen derzeit keine Lücken in der formellen Absicherung der Erwerbstätigen in Deutschland. Sollten zunehmend Menschen aus abhängiger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in weniger abgesicherte selbstständige Erwerbstätigkeiten wechseln oder die Anzahl derjenigen steigen, die aufgrund ihrer persönlichen wirtschaftlichen Situation ihre Beiträge zu den sozialen Sicherungssystemen nicht tragen können, betrifft dies die Ausgestaltung sowie Finanzierung der Sozialversicherungssysteme auf nationaler Ebene. Wenn Lücken im Schutz des Sozialsystems durch die sich verändernde Arbeitswelt entstehen, werden sie identifiziert und durch Maßnahmen auf nationaler Ebene geschlossen werden.

##### 1.1.1 Gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung

Mit der Versicherungspflicht und -berechtigung in der gesetzlichen Krankenversicherung, über die rund 90 Prozent der Bevölkerung in Deutschland gegen Krankheitsrisiken abgesichert sind, sowie der parallel bestehenden Pflicht zur privaten Versicherung, verbunden mit einem Kontrahierungszwang der privaten Versicherer, ist in Deutschland das Prinzip „Versicherungsschutz für alle“ weitestgehend verwirklicht. Das Gleiche gilt für die Pflegeversicherung.

Hinzu kommen zum einen gesetzliche Vorgaben für die private Krankenversicherung, etwa prämienbegrenzende Vorgaben für den Basistarif, und zum anderen Leistungsansprüche bedürftiger Menschen zur Übernahme von Krankenversicherungsbeiträgen durch die Träger der Sozialhilfe.

Der gesamte Regelungsrahmen stellt sicher, dass in Deutschland grundsätzlich jeder Mensch Zugang zu einer hochwertigen und zweckmäßigen gesundheitlichen Versorgung hat. Dies gilt auch für geringfügig Beschäftigte. Zwar entrichten



geringfügig Beschäftigte keine eigenen Beiträge, aber auch für diese Gruppe besteht entweder ein gesetzlicher Versicherungsschutz (Versicherungspflicht und -berechtigung oder Familienversicherung) oder die Pflicht zur privaten Versicherung.

Zur solidarischen Beitragsfinanzierung in der gesetzlichen Krankenversicherung gehört, dass einzelne Mitgliedergruppen finanziell nicht überfordert werden. Dies gilt auch für die seit geraumer Zeit anwachsende Gruppe der hauptberuflich selbstständig Erwerbstätigen, die zumeist selbst keine Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer beschäftigen („Solo-Selbstständige“) und vielfach beitragspflichtige Einnahmen deutlich unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze erzielen.

Soweit die geltenden Regelungen der Beitragsfestsetzung für selbstständig Erwerbstätige, inklusive der gesetzlich vorgegebenen Mindestbemessungsgrenzen, der veränderten Lebens- und Einkommenssituation dieser Mitgliedergruppe zunehmend nicht mehr gerecht werden, ist es Aufgabe des nationalen Gesetzgebers, die gesetzlichen Vorgaben so auszugestalten, dass eine finanzielle Überforderung ausgeschlossen wird.

Sowohl freiwillig gesetzlich als auch privat versicherte Selbstständige können über die Frage der Absicherung ihres Einkommensausfallrisikos bei Krankheit selbst entscheiden. Tatsächlich verzichten zahlreiche Selbstständige aufgrund der damit verbundenen höheren Beitrags- oder Prämienbelastung auf einen entsprechenden Schutz.

Die Europäische Kommission sieht Lücken bei der tatsächlichen Absicherung bei Selbstständigen und atypisch Beschäftigten, falls sich aus einem geringen Einkommen und einkommensabhängigen Beiträgen unter Umständen kein angemessenes Leistungsniveau ergibt. Für die deutsche gesetzliche Krankenversicherung gilt, dass Beiträge als prozentualer Anteil des Einkommens berechnet werden, der Umfang der Leistungen (abgesehen vom Krankengeld) jedoch einkommensunabhängig und umfassend ist.

### 1.1.2 Gesetzliche Rentenversicherung

In der gesetzlichen Rentenversicherung sind grundsätzlich alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie bestimmte Gruppen von Selbständigen, wie zum Beispiel Handwerker oder Künstler, pflichtversichert. Wer als Selbständiger nicht bereits obligatorisch in die Rentenversicherung einbezogen ist, kann die Versicherungspflicht beantragen oder sich freiwillig versichern und dadurch Leistungsansprüche erwerben bzw. aufrechterhalten. Bestimmte Gruppen von freien Berufen sind obligatorisch in berufsständischen Versorgungswerken abgesichert.



Die Höhe der Rente hängt grundsätzlich von den gezahlten Beiträgen ab. Die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung werden im deutschen Drei-Säulen-Modell durch die Leistungen der betrieblichen und privaten Altersvorsorge ergänzt. Alle drei Säulen zusammen sollen im Alter ein angemessenes Einkommen sicherstellen. Wer keine oder nur eine geringe Rente erhält, hat Anspruch auf eine steuerfinanzierte Grundsicherung.

Lücken in der effektiven Absicherung können entstehen, wenn Selbständige keiner obligatorischen Absicherung unterliegen und sich auch nicht freiwillig versichern. Es liegt in der Verantwortung und Zuständigkeit des nationalen Gesetzgebers, eine Lösung für eine verbesserte soziale Absicherung dieses Personenkreises zu finden. Eine Reform könnte darin bestehen, die bislang nicht obligatorisch abgesicherten Selbständigen in die gesetzliche Rentenversicherung miteinzubeziehen.

### 1.1.3 Gesetzliche Unfallversicherung

Was die Absicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten betrifft, müssen die Arbeitgeber Beiträge leisten, die Mitgliedschaft in der Unfallversicherung ist Pflicht. Alle versicherten Personen sind jedoch grundsätzlich gesetzlich geschützt, unabhängig von der Beitragszahlung des Arbeitgebers.

Das System der gesetzlichen Unfallversicherung umfasst nicht nur Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sondern u. a. auch Studierende sowie Schülerinnen und Schüler, Kinder in Kindergärten und Freiwilligenarbeit.

Selbständige können sich auf freiwilliger Basis versichern, wobei für bestimmte gefährdete Gruppen, wie z. B. Taxifahrer oder Selbständige im Pflegebereich, eine Versicherung obligatorisch ist, entweder per Gesetz oder Satzung des Unfallversicherungsträgers. Die Gebühren für freiwillige versicherte Selbständige werden nach der gewählten Versicherungssumme, den aktuellen Beitragsgrundlagen und der Risikoklasse berechnet, in der das Unternehmen nach dem Risikotarif eingestuft ist.

Derzeit arbeiten die meisten Erwerbstätigen noch in traditionellen Arbeitsverhältnissen. Im Falle eines Arbeitsunfalls oder einer Berufskrankheit wird die Haftung des Arbeitgebers vom zuständigen Unfallversicherungsträger übernommen. Sollte es durch die Änderung der Arbeitswelt und der Digitalisierung vermehrt zu neuen Beschäftigungsformen kommen, könnte dies Auswirkungen auf die Frage der Finanzierung sowie auf die Höhe der Beiträge und den Leistungsumfang haben. Diese Fragen betreffen die rechtliche und finanzielle Ausgestaltung der deutschen



gesetzlichen Unfallversicherung. Es ist die Aufgabe des nationalen Gesetzgebers, hier nachhaltige Lösungen zu finden.

## 1.2 Übertragbarkeit von Rechten und Leistungsansprüchen

Anders als in traditionellen Arbeitsverhältnissen, sind die neuen Formen der Erwerbstätigkeit durch Flexibilität, Wechsel und Unterbrechungen im beruflichen Werdegang gekennzeichnet. Dies kann für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Chance und Bürde zugleich sein. So kann berufliche Flexibilität z. B. die Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben erweitern. Unterbrechungen des Erwerbsverlaufs oder häufige Wechsel zwischen einer Angestelltentätigkeit und Selbständigkeit können zu Hindernissen bei der Übertragbarkeit von Rechten und Ansprüchen (z. B. im Sinne von Lücken im Versicherungsschutz) führen.

Die Spitzenorganisationen der deutschen Sozialversicherung sehen hier jedoch keinen Handlungsbedarf, da eine Übertragbarkeit, wo notwendig, gewährleistet ist.

### 1.2.1 Gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung

So werden z. B. abhängig Beschäftigte von ihrem Arbeitgeber zu Beginn des Beschäftigungsverhältnisses bei einer Krankenkasse angemeldet. Bei Ende einer Beschäftigung und der damit einhergehenden Versicherungspflicht bestehen gesetzliche Regelungen, die den Fortbestand des Versicherungsschutzes sicherstellen. Die Frage der Übertragbarkeit von Rechten stellt sich insofern nicht.

Auch der Wechsel der Krankenkasse erfolgt ohne versicherungslose Zeiten. Die Regelleistungen der gesetzlichen Krankenkasse sind umfassend und unabhängig von der gewählten Krankenkasse identisch.

### 1.2.2 Gesetzliche Rentenversicherung

Neben Zeiten der abhängigen Beschäftigung werden auch Zeiten der selbständigen Erwerbstätigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung berücksichtigt, sofern eine Pflichtversicherung oder freiwillige Versicherung besteht. Die Frage nach der Übertragbarkeit von Rechten stellt sich in diesen Fällen nicht. Bislang nicht obligatorisch abgesicherte Selbständige könnten in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden (siehe 1.1.2).

### 1.2.3 Gesetzliche Unfallversicherung

Im Falle der gesetzlichen Unfallversicherung ist darauf hinzuweisen, dass der Versicherungsschutz bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten in den meisten Fällen unmittelbar aus dem Beschäftigungsverhältnis zu einem Unternehmen resultiert.



Beitragszahler ist in diesen Fällen allein das Unternehmen, das im Gegenzug von der Haftung gegenüber dem Beschäftigten befreit wird. Geld- oder Sachleistungen aufgrund von Arbeitsunfällen oder Berufskrankheiten werden auch dann weiter erbracht, wenn der Beschäftigte nicht mehr für das Unternehmen tätig ist. Bei einem Wechsel der Beschäftigung zahlt der neue Arbeitgeber die Beiträge zur Unfallversicherung. Zugleich übernimmt der für den neuen Arbeitgeber zuständige Unfallversicherungsträger die Leistungsverpflichtungen aufgrund der neuen Beschäftigung. Da allein das Beschäftigungsverhältnis entscheidend für das Bestehen des Unfallversicherungsschutzes ist, besteht dieser auch, wenn das Unternehmen den Beitrag nicht gezahlt hat.

Die Folgen jedes Arbeitsunfalls und jeder Berufskrankheit werden einzeln entschädigt. Um bestimmte Schwellenwerte für den Bezug von Leistungen zu erreichen, gibt es aber Regelungen, die in näher beschriebenen Fällen die Folgen anderer Arbeitsunfälle oder Berufskrankheiten berücksichtigen. Dies gilt auch für in anderen Staaten eingetretene Arbeitsunfälle.

Bei Berufskrankheiten werden die schädigenden Einwirkungen aus allen Beschäftigungen und ggf. aus weiteren Tätigkeiten berücksichtigt. Dies gilt gemäß Art. 38 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 auch für Tätigkeiten in einem anderen Mitgliedstaat.

Bestimmte Gruppen von Selbständigen sind unmittelbar durch das Gesetz in die Unfallversicherung oder aufgrund einer Bestimmung in der Satzung eines Unfallversicherungsträgers in die Versicherung einbezogen. In allen übrigen Fällen haben Selbständige die Möglichkeit, sich bei dem zuständigen Unfallversicherungsträger freiwillig gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten zu versichern. Wartezeiten oder Leistungsausschlüsse gibt es dabei nicht.

Außer dem Wechsel von einem leistungsverpflichteten Unfallversicherungsträger zu einem anderen werden keine Rechte oder Leistungsansprüche übertragen. Handlungsbedarf besteht insoweit nicht.

### 1.3 Transparenz und Komplexität der Regelungen

Die Europäische Kommission weist darauf hin, dass eine unzureichende Transparenz der Rechte und die Komplexität der Rechtsvorschriften insbesondere bei häufigem Wechsel der Arbeitsstelle oder des Beschäftigungsstatus zu Nachteilen für Bürgerinnen und Bürgern führen können.



Die Spitzenorganisationen der deutschen Sozialversicherung sind der Ansicht, dass der Komplexität der Regelungen wo nötig, durch ein umfangreiches Informations- und Beratungsangebot Rechnung getragen wird. So hat z. B. die deutsche gesetzliche Rentenversicherung eine ausgearbeitete Strategie, um eine umfassende Informations-, Beratungs- und Orientierungshilfe zu bieten. Sie besteht aus drei Komponenten: allgemeine Information und Beratung zu Trends im Rentensystem, individuelle Informationen zu erworbenen Rentenansprüchen und Beratung zu Gestaltungsmöglichkeiten sowie die Teilnahme am Rentendialog und an der öffentlichen Debatte.

Auch im Hinblick auf den Schutz vor Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten werden Informationen und Erklärungen auf den Internetseiten sowohl der deutschen gesetzlichen Unfallversicherung als auch der jeweiligen Träger bereitgestellt und öffentlich zugänglich gemacht.

In der gesetzlichen Krankenversicherung stellen gesetzliche Regelungen den Fortbestand des Versicherungsschutzes bei Wechsel oder Ende der Beschäftigung sicher. Die An- und Abmeldung zur gesetzlichen Krankenversicherung erfolgt über den Arbeitgeber. Daneben bieten die gesetzlichen Krankenkassen ihren Versicherten umfassende Information und Beratung zu ihren Ansprüchen. Über die Besonderheiten der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung zwischen Deutschland und dem EU-Ausland informiert die nationale Kontaktstelle für die grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung u.a. auf ihrer Plattform EU-Patienten.de.

## 2 Wie sollte der soziale Schutz in einer sich verändernden Arbeitswelt organisiert werden?

Für Selbständige ohne obligatorische Absicherung können Lücken im effektiven Sozialschutz entstehen. Sollten zunehmend Menschen aus abhängiger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in eine nicht sozialversicherungspflichtige selbständige 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 sowie zu einer Gefährdung der sozialen Sicherungssysteme und einer Belastung für staatliche Fürsorgesysteme führen. Wenn durch die sich verändernde Arbeitswelt Lücken im Sozialschutz entstehen, liegt es jedoch in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, diese zu erkennen und zu schließen.

Die Organisation des Sozialschutzes betrifft nach Auffassung der Deutschen Sozialversicherung die Ausgestaltung sowie die Finanzierung der Sozialversicherungs-



systeme und damit die Grundprinzipien des Systems der sozialen Sicherheit auf nationaler Ebene. In diesem Bereich hat die EU keine Regelungskompetenz.

### 3 Was sollte auf EU-Ebene getan werden? Welches EU-Politikinstrument wäre am effektivsten?

Der Austausch bewährter Praktiken, etwa durch die Offene Methode der Koordinierung und das Peer-Review-Verfahren auf europäischer Ebene können die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, das in der Europäischen Säule sozialer Rechte beschriebene Ziel eines angemessenen Sozialschutzes für alle Erwerbstätigen umzusetzen. Aus Sicht der Deutschen Sozialversicherung können diese Verfahren dazu beitragen, dass die Mitgliedstaaten voneinander lernen und es ihnen so gelingt, den Zugang zum Sozialschutz in einer sich wandelnden Arbeitswelt zu gewährleisten.

### 4 Welche Auswirkungen erwarten Sie von einer EU-Maßnahme zum Zugang zu Sozialschutz?

Hilfreich wäre insbesondere die Förderung des Erfahrungs- und Informationsaustauschs zu Herausforderungen und laufenden Prozessen in den jeweiligen Ländern sowie die Bereitstellung von Informationen zu bewährten Verfahren zur Unterstützung der Mitgliedstaaten. Dies würde es den Mitgliedstaaten ermöglichen, schneller zu reagieren, um mit neuen Entwicklungen im Bereich des Sozialschutzes Schritt zu halten und die Sozialschutzsysteme entsprechend anzupassen.

## III. Fazit

Die Spitzenorganisationen der deutschen Sozialversicherung begrüßen die von der Kommission geführte Debatte zur Gewährleistung eines angemessenen Zugangs zum Sozialschutz für alle Erwerbstätigen. Sie sind jedoch der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten die wesentlichen Grundsätze ihrer Sozialschutzsysteme festlegen und Maßnahmen der Europäischen Union das finanzielle Gleichgewicht dieser Systeme nicht erheblich beeinträchtigen dürfen. Dies ist auch in der Präambel der Europäischen Säule sozialer Rechte ausdrücklich bekräftigt worden.

Die Umsetzung der in der Europäischen Säule sozialer Rechte zum Ausdruck gebrachte Empfehlung, unabhängig von Art und Dauer des jeweiligen Beschäftigungsverhältnisses für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und unter vergleichbaren Bedingungen für Selbständige einen angemessenen Sozialschutz zu gewährleisten, liegt in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Einer Initiative auf europäischer





**Ebene, die über die in Abschnitt II 3 dargestellten unterstützenden Maßnahmen hinausgeht, bedarf es nach Ansicht der Deutschen Sozialversicherung nicht.**