



## **Aktuelle Vorschläge zur Sozialversicherung von Plattformarbeitern**

Hintergrundinformation

Dr. Sch.-W. 24/07/2019

---

### **Digitale Soziale Sicherung: Globale Organisation von Arbeit erfordert globales Vorsorgesystem**

In der Debatte um die Zukunft der sozialen Sicherheit der sogenannten „Plattformarbeiter“ geht Prof. Enzo Weber, Arbeitswissenschaftler am Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, ganz neue Wege. Er hatte bereits der [„Fachgruppe Europäische Sozialpolitik“](#) der Spitzenorganisationen der Deutschen Sozialversicherung die Gelegenheit gegeben, seine Vorschläge intensiv zu diskutieren.

Nach einer Überarbeitung liegt nunmehr eine präzisierte und geschärfte Version seines [Konzepts](#) vor, die von der Hans Böckler Stiftung im Mai 2019 unter dem Titel „Digitale Soziale Sicherung – Entwurf eines Konzepts für das 21. Jahrhundert“ veröffentlicht wurde.

Spätestens diese aktuelle Version macht klar, dass es um mehr geht als die bloße Verlagerung bestimmter Verwaltungsvorgänge auf die internationale Ebene. Vielmehr würden Inhalte und Niveau des Sozialschutzes für bestimmte Wirtschaftssektoren auf globaler Ebene neu aufgestellt und – sollte das Modell erfolgreich sein – der Gestaltungsmacht der teilnehmenden Staaten jedenfalls teilweise entzogen.

Im Zentrum der Vorschläge Webers steht ein internationales, individuelles und temporäres DSS-Konto bzw. Kontensystem, auf das der Plattformbetreiber, egal, wo er weltweit angesiedelt ist, einen bestimmten Prozentsatz der über die Plattform transformierten Leistungsentgelte des Nutzers, welche die Plattform elektronisch an den Plattformarbeiter transferiert, einzahlen muss. Dieses System könnte z.B. bei der Weltbank oder der ILO angesiedelt werden. In den DSS-Konten sammeln sich die „global generierten Beiträge, die in regelmäßigen Abständen in die Sozialversicherung des Heimatlandes der Plattformarbeiterinnen und Plattformarbeiter übertragen werden“, so Weber. Schon an dieser Stelle werden zwei entscheidende Weichenstellungen sichtbar: Was ist die Bemessungsgrundlage dieser Beiträge, und was ist die „Heimat“ eines global agierenden Plattformarbeiters?

Zunächst einmal stellt Weber klar: Das DSS-System ist kein eigenständiger Versicherungsträger, sondern nur eine Durchlaufstelle zur Weiterleitung der Beiträge an den (hoffentlich tatsächlich) zuständigen Träger. Auch entscheidet das System offenbar nicht über den Status des Plattformarbeiters als Arbeitnehmer oder Selbständiger; es käme in beiden Fällen zum Einsatz. Für die abhängig Be-



schäftigten biete es jedenfalls „ein effizientes Instrument, um soziale Sicherung in einem amorphen Arbeitsmarkt zu organisieren“. Der wahre Vorteil entfalte sich jedoch erst bei den Selbständigen: Das als Regel eingeführte Quellenabzugsverfahren vermindere zum Beispiel das Risiko der Beitragshinterziehung.

Die Höhe der abzuführenden Beiträge ist die kritischste Variable des DSS-Systems. Zwar sei es denkbar, die Beitragssätze zum DSS-System länderspezifisch anzupassen, so dass auch für Crowdworker in vollem Umfang die jeweiligen nationalen Regelungen zur Anwendung kämen. Die dadurch generierte Beitragslast werde jedoch den persönlichen Verhältnissen der Crowdworker nicht gerecht, und außerdem wirkten national unterschiedliche Beitragssätze wettbewerbsverzerrend im globalen Wettbewerb. Daher möchte Weber jedenfalls für ortsungebundene Online-Crowdworker, die in eben diesem globalen Wettbewerb stehen, einen einheitlichen Prozentsatz für die Abgaben einführen, die von den transferierten Vergütungen abzuziehen sind. Bemerkenswert ist, dass dieser Betrag zur Hälfte als Arbeitgeber- bzw. Kundenbeitrag gilt und zur anderen Hälfte als Arbeitnehmer- bzw. Crowdworkerbeitrag. Dieses Element steht noch viel mehr im Vordergrund als die administrative DSS-Durchlaufstelle, auf die man notfalls sogar zugunsten einer Direktüberweisung an die zuständigen Träger verzichten könne.

Zu bedenken ist, dass der überwiesene Beitrag niemals dem Betrag entsprechen wird, der eigentlich dem zuständigen System der sozialen Sicherheit geschuldet ist. In manchen Fällen ist er zu hoch, vor allem dann, wenn im zuständigen Staat überhaupt keine Versicherungspflicht besteht. Dann soll er nachträglich erstattet werden. In den meisten Fällen wird er aber zu niedrig sein, vor allem dann, wenn man „mit niedrigen Beitragssätzen startet“, wie der Autor vorschlägt. Genau auf diesen Fall – der Unterfinanzierung – richtet Weber seine weiteren Überlegungen aus. Die Option einer Nachforderung zu wenig gezahlter Beiträge schließt er implizit aus. Die Konsequenz: Die zuständigen Träger müssen mit den überwiesenen niedrigen Beiträgen irgendwie auskommen. Das soll so geschehen, dass zunächst einmal auf Mindestbeitragsniveau Zugang zu Sachleistungssystemen ermöglicht wird wie z.B. einer Krankenversicherung. Die danach verbleibenden Mittel können dann für andere Versicherungen verwendet werden, und zwar solche, die dem Äquivalenzprinzip folgen und deren Leistungen der Höhe der zuvor eingezahlten Beiträge folgen. Dies wäre in erster Linie die Renten- und die Arbeitslosenversicherung. Das gleiche gilt, wenn bereits anderweitig eine Krankenversicherung besteht, etwa als Sozialhilfeempfänger. Da die verbleibenden Zahlungen vermutlich nicht die Höhe der sonst üblichen und geschuldeten Beiträge erreichen, fielen gemäß dem Prinzip der „Skalierung“ dann eben auch die Leistungen entsprechend niedriger aus.

### **„Modell Künstlersozialkasse“?**

Auch wenn Weber sein Modell nicht mit dem „Aufbau einer umfassenden internationalen Sozialversicherung“ verwechselt wissen will – es ist deutlich mehr als



eine internationale Beitragseinzugsstelle im Auftrag der Träger. In der Sache entspricht es einer Art internationaler Künstlersozialkasse (KSK) nach deutschem Muster, wobei dieser Bezug allerdings kein einziges Mal erwähnt wird. Man muss die etwas eigenartige Konstruktion der KSK nicht lückenlos verstanden haben, um sie als Vergleich heranzuziehen. Nur so viel: Um Künstler im eigentlichen Sinne geht es gewiss auch, aber nicht nur; um eine Kasse im Sinne eines Sozialversicherungsträgers wie z.B. eine Krankenkasse handelt es sich erst recht nicht, und das soziale Element besteht insbesondere in einer massiven Bezuschussung aus Steuermitteln. Die KSK sammelt die Beiträge und Zuschüsse und überweist sie an die zuständigen „klassischen“ Sozialversicherungsträger, welche die Versicherung nach ihren allgemeinen Regeln durchführen. Wie im DSS-Modell sind damit alle Beitragsansprüche gegen die Wirtschaftsbeteiligten abgegolten, wie im DSS-Modell wird mangels Arbeitgeber der Nutzer der Leistungen in Anspruch genommen, wie im DSS-Modell erhält der „Schaffende“ zu äußerst günstigen Bedingungen Zugang zu einem hochwertigen Sozialschutz, und wie im DSS-Modell müssen die endemischen Finanzierungslücken durch einen anonymen Außenstehenden geschlossen werden. Es ist daher nachvollziehbar, dass sich das KSK-Modell in Teilen der deutschen Plattformwirtschaft auf allen Seiten großer Beliebtheit erfreut. Weber greift diesen unsichtbaren Faden auf und verwebt ihn konsequent auf globaler Ebene, über die rein nationale Dimension hinaus.

Das mit dem DSS-System verfolgte Ziel besteht erkennbar darin, in einem international integrierten Markt trotz des Kostendrucks einen angemessenen Sozialschutz zu ermöglichen. Das hat aber seine Kosten. Weber nimmt sie bewusst in Kauf. Die von ihm selbst aufgeworfene Frage „Haben Crowdworker überhaupt die finanziellen Mittel, um Sozialbeiträge zu entrichten?“ beantwortet er in der Tendenz mit „Nein“. Dennoch dürfe auf die soziale Absicherung nicht verzichtet werden, insbesondere mit Blick auf die Vorsorge für Krankheit und Alter. Die Frage, ob ein derartiges nicht nachhaltiges Geschäftsmodell tatsächlich dauerhaft (quer-) subventioniert werden sollte, wird dabei ausgeklammert. Das DSS-Modell wirft daher ernsthafte und sehr grundsätzliche Fragen auf. Es ist aber damit zu rechnen, dass es, ähnlich wie das Modell der Künstlersozialkasse, bei den beteiligten Wirtschaftskreisen auf viel Wohlwollen stoßen wird und sollte daher – neben anderen Ansätzen – im Zentrum künftiger Überlegungen stehen.

Auch an anderer Stelle erweist sich das Konzept als nicht so einfach und rechtsicher wie gewünscht. Weber erwartet durch den Einsatz des DSS-Kontos die „Vermeidung von Zahlungsrückständen und überraschenden Nachforderungen“, etwa durch die „Überschreitung von Geringfügigkeitsgrenzen“. Diese Hoffnung ist aber allenfalls dort berechtigt, wo mit der Überweisung eines Beitrags an das DSS-Konto alle Forderungen der Sozialbehörden an die beteiligten Wirtschaftsteilnehmer abgegolten wären – d.h. im Fall nicht ortsgebundener online-Arbeit über das Internet einschließlich clickwork. Da allerdings DSS nach ausdrücklicher Bestätigung durch den Autor „explizit kein Instrument ist, um in solchen Fällen einen Arbeitnehmer zweiter Klasse zu schaffen“, kann eine eventu-



elle nachträgliche Re-Qualifizierung der Tätigkeit als abhängige Beschäftigung durch den zuständigen Staat nicht ausgeschlossen werden – mit allen Konsequenzen, die das für die Nacherhebung von Beiträgen möglicherweise hat.

Ein blinder Fleck des Modells ist schließlich sein ungeklärtes Verhältnis zum „Steuerstaat“. Weber bezweifelt sogar, dass es auch dort funktioniert, wo Sozialversicherungsleistungen steuerfinanziert sind. So pessimistisch muss man nicht sein – aber über einen Punkt sollte man sich keine Illusionen machen: Das DSS-System wird den Zugriff des Fiskus auf das Einkommen der Plattformarbeiter nicht zur Seite drängen. Die Abführung der fixen Beiträge durch die Plattformen an das System vermag zwar weitergehende Abgabenansprüche der zuständigen Sozialversicherungsträger zu blockieren, nicht aber die Forderungen der zuständigen Finanzämter. Zahlungsrückstände und unangenehme Nachforderungen können also, anders als es das Modell erst einmal nahelegt, auch hier nicht ausgeschlossen werden. Daher regt Weber an, dass das DSS-System auch den Steuerbehörden – und schließlich auch der Arbeitsverwaltung – Einblick in die Zahlungsströme im Bereich Plattformökonomie gibt.

Diese abgespeckte Funktion eines DSS-Systems – als Bindeglied zwischen Plattformen und nationalen Verwaltungen durch die Erfassung und Weiterleitung von Zahlungsdaten – lohnt eine gesonderte Betrachtung.

### **„Digital Single Window“ auf EU-Ebene**

Sie wurde nun aufgegriffen und weiterentwickelt durch eine von der EU-Kommission eingesetzte „Hochrangige Gruppe“. Sie schlägt die Schaffung eines „Digital Single Window“ durch die Europäische Union vor. Hierüber sollen zwischen Behörden sozialabgaben- und steuerrelevante Daten von Selbständigen ausgetauscht werden, die über elektronische Plattformen – und alle anderen Arten von Arbeitsvermittlern (labour market intermediaries) – für eine Vielzahl von Auftraggebern arbeiten. Die Plattform-Betreiber müssten dem „Window“ automatisch alle entsprechenden Einkommensdaten in einem standardisierten Format übermitteln, unabhängig davon, wo die Auftraggeber ihren Sitz oder Wohnort haben. Das „Window“ würde dann die Daten an die für die Besteuerung und Erhebung der Sozialabgaben des jeweiligen Plattformarbeiters zuständigen nationalen Behörden weiterleiten. Auch aus der Sicht der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer hätte das Projekt große Vorteile, weil es die Berichterstattung und die Befolgung von Pflichten (compliance) vereinfacht und sicherstellt, unabhängig davon, ob nach nationalem Recht der Auftraggeber oder (typischerweise) der selbständige Plattformarbeiter zur Meldung der Einkünfte verpflichtet ist.

Mit Hilfe dieser europäischen Lösung soll verhindert werden, dass Plattformen ihre Meldungen an eine Vielzahl von nationalen Behörden abgeben müssen – ein Schritt zur Vollendung eines harmonisierten digitalen Binnenmarktes. Allerdings soll es den Mitgliedstaaten ausdrücklich überlassen bleiben, ob sie das System wollen. Was Weber als das Kernstück einer globalen „Digitalen Sozialen Sicherung“ ansieht, wäre nach dem Vorschlag der Hochrangigen Gruppe op-



tional: ein Modul, welches es den Plattformen ermöglichen würde, im Auftrag der zuständigen Behörden Abgaben bereits an der Quelle einzuziehen und an diese Behörden weiterzuleiten. Diese Variante hätte zudem den Vorteil, dass sie nicht in die Kompetenz der Mitgliedstaaten eingreift, den Beitragssatz – auch für Plattformarbeiter – selbst zu definieren.

Aber auch hier stellt sich die Frage, warum das Konzept überhaupt „international“ aufgebaut werden sollte. Man könnte daran denken, das „window“ national zu administrieren, ohne den Umweg über die Einrichtung einer europäischen/internationalen Stelle. Damit würden zumindest zahlreiche – womöglich unlösbare – Probleme in der Administration vermieden. Aus der Sicht der Plattformbetreiber hätte die nationale Lösung jedoch den Nachteil, mit zahlreichen verschiedenen Ansprechpartnern konfrontiert zu werden, wenn es um die Erfüllung von Meldepflichten geht. Auch besteht das Risiko, dass im Zweifelsfall mangels klarer Ansprechpartner überhaupt nichts gemeldet wird.

Von der Frage der Ansiedlung eines wie auch immer ausgestalteten „digitalen Kontos“ strikt zu trennen ist die Frage der territorialen Ansiedlung des für den Sozialschutz (und die Steuern) des Plattformarbeiters letztlich zuständigen Staates. Sie ist nicht trivial, denn sie entscheidet im Zweifelsfall auch über das Leistungsniveau und – folgt man dem DSS-Modell von Weber – darüber, welcher Staat die Lasten eines unterfinanzierten Sozialschutzes zu tragen hat. Es gibt prinzipiell drei Möglichkeiten: der Ort, an dem die Leistung produziert wird, der (Wohn-) Sitz des Leistungsempfängers oder der Ort, an dem die Leistung entgegengenommen wird. Nach den geltenden Regeln ist erst einmal der Ort der Leistungserbringung als „Arbeitsort“ maßgeblich. Offenbar aus praktischen Erwägungsgründen möchte Enzo Weber dagegen beim Wohnsitz-Staat des Leistungserbringers ansetzen, der in der Regel mit dem Ort der Leistungserbringung gleichzusetzen wäre. Eine solche Regelung wäre systemwidrig, ließe sich aber mit ein wenig Aufwand in die richtige Richtung steuern.

Ganz anders sähe dies nach einem Modell aus, welches vom Europaabgeordneten Joachim Schuster vorgeschlagen wurde. Schuster möchte, dass für Plattformarbeiter für die Dauer der Leistungserbringung die Regeln des Mitgliedstaates gelten, in dem die Leistung physisch oder digital empfangen wird. Dieser Ansatz ist im Ergebnis schwer umzusetzen, aber nicht von vornherein unsystematisch, folgt er doch dem Bestimmungslandprinzip der europäischen Regeln des Entsenderechts und der Dienstleistungsrichtlinie. Er ist insofern erst einmal überraschend, da er aus der Feder eines sozialdemokratischen Abgeordneten und nicht von Wirtschaftsvertretern stammt. Der Hintergrund erschließt sich erst auf den zweiten Blick: die auf EU- und OECD-Ebene geführte Diskussion um die Einführung einer Digital-Steuer. Im Kern geht es darum, bestimmte Leistungen nicht mehr nur dort zu besteuern, wo sie erzeugt werden, sondern stärker dort, wo sie konsumiert werden. So wird der Verbraucher ins Zentrum der Wertschöpfungskette gerückt – wohl nicht zuletzt aus der Erkenntnis heraus, dass Europa bei der Erzeugung digitaler Dienstleistungen global ins Hintertreffen gerückt ist.



Nur am Rande sei erwähnt, dass das Thema auch in der makro-ökonomischen Debatte eine Rolle spielt, und zwar bei der Frage, welche Länder im europäischen „Finanzausgleich“ Nettozahler und welche Nettoempfänger sind. Ein portugiesischer Ökonom hat in einer Veröffentlichung für das linke Netzwerk „Social Europe“ die Position vertreten, Netto-Zahler in Europa seien im Ergebnis nicht die Länder, deren innergemeinschaftlichen Exporte die Importe übersteigen, sondern man müsse die wahren Zusammenhänge genau andersherum betrachten. Den größten Netto-Beitrag erbrächten die Länder, die am meisten importieren oder – so ließe sich hinzufügen – die mehr konsumieren als sie produzieren.

Man mag diese These für gewagt halten, denn wenn alle europäischen Länder nach diesem Modell Nettozahler wären, wäre die EU im Ganzen finanziell abhängig und fremdbestimmt vom produzierenden „Rest der Welt“, so dass soziale Leistungen nachhaltig weder national noch von der EU finanziert werden könnten. Jedoch ist diese These von „Konsum macht reich – Produktion macht arm“ Teil eines allgemeineren Trends: Im Zentrum der Wertschöpfung wird immer weniger die Rolle des Produzenten und immer mehr die des Verbrauchers – etwa als „Ko-Produzent“ – wahrgenommen. Dies wird erste Konsequenzen für die globalen Steuerregeln haben, und ein Übergreifen auf die Soziale Sicherheit ist nicht unwahrscheinlich.

---