

Landtag NRW
Enquetekommission I
Frau Cora Beydeda
Kommissionsassistentin
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/1733

A40



Thomas Köster
Team Wirtschafts-, Finanz- und
Sozialpolitik
HA Politik und Beratung
T +49 30 / 26 996 - 33 93
thomas.koester@kas.de

per Email an: anhoerung@landtag.nrw.de

Stellungnahme zum Thema „Hybridisierung von Erwerbsformen“ im Rahmen der Enquetekommission I „Digitale Transformation der Arbeitswelt in NRW“ 27.08.2019

Neue Beschäftigungsverhältnisse bereichern den deutschen Arbeitsmarkt

Gesellschaftlicher Wandel und Veränderungen am Arbeitsmarkt gehen Hand in Hand. Und das nicht erst seit der Digitalisierung. Schon seit den 1990er-Jahren erleben wir einen tiefgreifenden Wandel: Globalisierung, die zunehmende Bedeutung des Dienstleistungssektors, die Weiterentwicklung traditioneller Familienmodelle und vieles mehr. Die digitale Transformation der Arbeitswelt wird diesen Wandel weiter beschleunigen. Nicht immer wird der Arbeitsmarkt von einer so positiven konjunkturellen Entwicklung gestützt werden, erste Anzeichen für eine konjunkturelle Eintrübung sehen wir aktuell. Deshalb gilt es mehr denn je, die Potenziale der Digitalisierung zum Wohle von Erwerbstätigen und Unternehmen nutzbar zu machen.

Flexible Beschäftigungsformen sind nicht neu

„Neue Beschäftigungsverhältnisse“ sind zu prägenden Merkmalen des deutschen Arbeitsmarktes geworden. Die Erwerbstätigkeit hat in Deutschland in den letzten Jahren eine rasante Entwicklung genommen, es wurde von einem Beschäftigungsboom gesprochen. Angesichts der Dynamik am Arbeitsmarkt und der damit einhergehenden Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmendaten sowie der digitalen Transformation der Arbeitswelt haben flexible Beschäftigungsformen an Bedeutung gewonnen. Sie werden in Abgrenzung zur unbefristeten Vollzeitbeschäftigung in der öffentlichen Diskussion häufig als atypisch oder gar prekär kritisiert. Bei genauerer Betrachtung lässt sich eine solche generelle Kritik nicht aufrechterhalten. Die positiven Effekte neuer Beschäftigungsverhältnisse - für Arbeitnehmer bei einer passgenauen Erwerbskonstellation und für Arbeitgeber bei der Flexibilität der Arbeitsorganisation - lassen sich kaum von der Hand weisen.

Das Wesen der Digitalisierung

Die Digitalisierung ermöglicht eine massive Senkung der Transaktionskosten. Wirtschaftliche Prozesse sind durch steigende Vernetzung und Rechenleistung er-

fassbar. Digitale Optimierung macht die Wirtschaft effizienter. Diese positive Eigenschaft der Digitalisierung ist zugleich geeignet, unsere wirtschaftliche Sicht auf die Welt zu erschüttern. Wenn Transaktionskosten marginalisiert werden, setzt dies an den Grundlagen der Wirtschaftstheorie an.

Wir haben eine Sicht auf die Welt, die Ronald Coase bereits in den 1930er-Jahren in Frage stellte: Die Existenz von Unternehmen ist selbstverständlich, sie sind eine Art natürliches Phänomen der Wirtschaft. In seinem berühmten Aufsatz „The Nature of the Firm“ aus dem Jahr 1937 fragte sich der junge Student Coase, warum in einer Austauschwirtschaft Arbeitsleistungen nicht einfach von Arbeitern selbst angeboten und von anderen Marktteilnehmern verlangt werden können, um den Produktionsfaktor effizient zuzuordnen. Dabei hat er die vertikale Integration der großen Baumwollindustrie untersucht: Warum mietet der Weber nicht einfach seinen eigenen Geschäftsraum, investiert in Webstühle und Garne und führt sein eigenes Geschäft? Seine Antwort war wegweisend für die Wirtschaft: Jeder Markteintritt ist mit Kosten verbunden. Coase hat gezeigt, dass die Streuverluste eines solchen Marktgeschehens deutlich höher sind als die

internen Kosten eines Unternehmens, an dem sich die Marktteilnehmer beteiligen: Die Transaktionskostentheorie war geboren.

Solche Transaktionskosten entstehen beispielsweise, weil Arbeitsleistung nicht immer messbar ist, Arbeitsabläufe nicht immer in kleine Teile zerlegt und Investitionen nicht genau zugeordnet werden können oder weil die Arbeitsleistung nicht auf dem lokal begrenzten Markt gehandelt werden kann. Wenn heute Transaktionskosten durch digitale Optimierungen gesenkt werden können, bricht dieses Grundgerüst der „Theorie des Unternehmens“ in sich zusammen. Und genau diese Disruption beobachten wir bereits heute in vielen Geschäftsbereichen: Cloud- und Crowdwork können online koordiniert werden, Gig-Worker bieten ihre Dienstleistungen als Einzelunternehmer auf Plattformen an, Handelsplattformen ersetzen stationären Handel.

Selbständige Wissensarbeit

Häufig wird unterstellt, dass mit der Solo-Selbständigkeit ein neuer Trend zur massenhaften Prekarisierung einhergeht. Zunächst gilt es aber festzuhalten, dass die Zahl der Selbständigen in den letzten zehn Jahren nicht gestiegen ist, sondern sogar zurückgegangen ist. Wir beobachten eher einen qualitativen Wandel. Diese Beschäftigungsform gewinnt in Form von Expertentum und Wissensarbeit in der arbeitsteiligen, digitalisierten Arbeitswelt an Bedeutung. Die unabhängige Vermarktung eigener Qualifikationen ist einfacher und attraktiver geworden. Nicht selten handelt es sich um hochqualifizierte Beratung mit überdurchschnittlicher Vergütung.

Es ist heute nicht mehr zwingend erforderlich, alle verfügbaren Rücklagen einzubringen, damit eine Geschäftsidee in die Gründung eines Unternehmens mündet. Die Digitalisierung hat Eigenkapitalanforderungen massiv gesenkt. Heute braucht es keine umfangreiche Büroausstattung, nicht notwendigerweise Verwaltungspersonal oder Büroräume. Software und eine gängige technische Ausstattung reichen oftmals aus. Das vollständig mobile Büro ist heute keine Illusion mehr. All das senkt Markteintritts- und -austrittsbarrieren, sodass Gründung heute weniger auf Langlebigkeit angelegt ist. Mehr noch: Viele planen kurze unternehmerische Phasen in ihrer Erwerbsbiographie und haben den Exit oder den Ver-

kauf der eigenen Geschäftsidee bereits bei der Gründung fest anvisiert.

Gesellschaftliches Bild der Selbständigkeit

Die eigentliche sozialetische Herausforderung ist deshalb nicht die Fokussierung auf abhängige Beschäftigung, sondern die Frage, wie wir in unserer Gesellschaft mit Selbständigkeit umgehen. Denn hybride Erwerbsbiografien, die unterschiedliche Phasen von abhängiger Beschäftigung, Selbständigkeit, Weiterbildung oder Familienauszeiten beinhalten, ggf. auch kombinieren, werden häufiger. Es entspricht dem Wunsch vieler, gerade auch jüngerer, Erwerbstätigen, verantwortlich und selbstbestimmt zu arbeiten, projektbezogene Arbeit zu leisten und das eigene Arbeitsumfeld selbstbestimmt zu formieren.

Es wird in Zukunft also nötig, Regulierung und Sozialstaat am Menschen auszurichten und nicht am Zielbild einer abhängigen Vollzeitbeschäftigung in tradierten Geschäftsmodellen. Die staatliche Regulierung muss die Digitalisierung nicht als Problem, sondern vielmehr als Lösung begreifen. Dabei muss auch Regulierung auf den Prüfstand, hin zu einer „atmenden Regulierung“, die im digitalen Wandel am jeweiligen Ziel ausgerichtet ist. Das Ziel einer staatlichen Regulierung des Hotel- oder Taxigewerbes kann bspw. nicht sein, AirBnB oder Uber zu verbieten, sondern den Versicherungsschutz von Fahrgästen oder die Steuerehrlichkeit auch in neuen Geschäftsmodellen zu erhalten.

Potenziale heben

Die Potenziale des digitalen Wandels sollten möglichst breiten Gesellschaftsschichten zugutekommen. Dafür braucht es einer transparenten Einordnung und Orientierung. Vor allem im Steuer- und Sozialrecht müssten deshalb einheitliche Eingruppierungen erfolgen. Wann ist eine Vermietung in der Share Economy noch eine private Nachbarschaftshilfe, wie erfolgt eine Abgrenzung zu gewerblicher Vermietung? Welches Volumen dürfen Privatverkäufe auf Handelsplattformen haben, wo ist die Grenze zu gewerblichem Handel? Können wir allgemeine Verdienstgrenzen für Hobby, Nebenerwerb, Haupterwerb finden, die insbesondere bei der Sozialversicherungspflicht relevant sind? Müssen wir eine obligatorische soziale Absicherung bei Selbständigkeit einführen und den Dschungel von Ausnahmeregelungen (bspw. bei Handwerkern, Künstlern oder Landwirten) lichten?

Alters- und Krankenvorsorge

Hier macht eine zukunftsgerichtete Altersvorsorgepflicht Sinn. Eine möglichst schonende Umsetzung dieses Vorhabens wird derzeit in der Bundesregierung nach den Vorgaben des Koalitionsvertrages geprüft. Dabei könnte die Beitragsbemessungsgrenze eine gute Richtschnur sein. Wer regelmäßig unter diesem Jahreseinkommen liegt, sollte eine eigene Altersvorsorge nachweisen müssen. Dafür bedarf es aber auch besserer Angebote für Selbständige, bspw. durch eine Öffnung der Riesterförderung für Selbständige. Außerdem sollte eine Vorsorgepflicht gründerfreundlich ausgestaltet werden. Gründer sollten sich mindestens drei Jahre von der Vorsorgepflicht befreien lassen können. Aufgrund der Mindestbeiträge in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) müssen Selbständige bei Verdiensten unter 1.000 Euro immer noch zum Teil über 40 Prozent ihrer Einnahmen für die Krankenkassenbeiträge aufbringen. Hier droht im Falle der Einführung einer Vorsorgepflicht eine zu hohe Einstiegsbelastung. Deshalb sollten die GKV-Beiträge einkommensbezogen erhoben werden.

Digitale Renten-Verwaltung

Für eine gute Digitalisierungsstrategie sollte insbesondere die Deutsche Rentenversicherung Bund jede Zahlung tagesaktuell registrieren. Eine effizientere Form der Beitragserhebung bietet große Chancen zur Entbürokratisierung. Der Erfüllungsaufwand der Wirtschaft könnte gesenkt und gleichzeitig Leistungsverbesserungen für die Versicherten umgesetzt werden. Das Rentensystem sollte die korrekte Beitragslast mithilfe der Sozialversicherungsnummer als eindeutige Entität direkt vom Arbeitgeber einziehen. So wäre die Zahlung sofort mit dem Versichertenkonto verknüpft. Über die Sozialversicherungsnummer könnten ferner alle Verwaltungsakte direkt mit dem Versichertenkonto verknüpft sein. Versicherte könnten so jederzeit ihren aktuellen Status, die letzten Beitragszahlungen und ihre persönlichen Daten online verwalten. Der Versicherte würde die Hoheit über seine Daten erlangen.

Statusfeststellung

Selbständigkeit braucht Planungs- und Rechtssicherheit: Die Verantwortung und Abwicklung der Sozialversicherungsbeiträge sind bei den Arbeitgebern angesiedelt. Das kann bspw. bei der Unterstellung von

Scheinselbständigkeiten existenzbedrohend für Unternehmen sein. Den Handlungsbedarf hat auch die Koalition im Bund erkannt und sich geeinigt: „Das Statusfeststellungsverfahren für Selbständige wollen wir vereinfachen und zwischen den unterschiedlichen Zweigen der Sozialversicherung widerspruchsfrei ausgestalten“. Hier sollte eine unabhängige Clearingstelle das fehleranfällige Statusfeststellungsverfahren ablösen.