



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Straßburg, den 13.3.2018  
COM(2018) 132 final

2018/0059 (NLE)

Vorschlag für eine

**EMPFEHLUNG DES RATES**

**zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige**

{SWD(2018) 70 final} - {SWD(2018) 71 final} - {SWD(2018) 79 final}

## **BEGRÜNDUNG**

### **1. KONTEXT DES VORSCHLAGS**

#### **• Gründe und Ziele des Vorschlags**

Für die wirtschaftliche und soziale Sicherheit der Arbeitskräfte und gut funktionierende Arbeitsmärkte, die Arbeitsplätze schaffen und nachhaltiges Wachstum fördern, ist der Zugang zum Sozialschutz von entscheidender Bedeutung. Immer mehr Menschen sind jedoch aufgrund der Art ihres Beschäftigungsverhältnisses und ihrer Selbstständigkeit nicht mehr durch ausreichenden Zugang zum Sozialschutz abgesichert.

Sozialschutz kann in Form von Sachleistungen oder auch von Geldleistungen geboten werden. Es gibt in der Regel zwei Arten von Schutz, nämlich Sozialhilfeleistungen, die alle Menschen (aufgrund ihrer Nationalität bzw. Ansässigkeit) in Anspruch nehmen können und die über allgemeine Steuereinnahmen finanziert werden, und Sozialversicherungssysteme für diejenigen, die am Arbeitsmarkt teilnehmen, wobei diese zumeist aus Beiträgen im Zusammenhang mit dem Arbeitseinkommen finanziert werden. Zum Sozialschutz gehören mehrere Zweige, die eine Vielzahl unterschiedlicher sozialer Risiken von der Arbeitslosigkeit über Krankheit bis hin zum Alter abdecken.

Mit der im November 2017 von dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission gemeinsam proklamierten europäischen Säule sozialer Rechte<sup>1</sup> werden 20 Grundsätze und Rechte zur Unterstützung gut funktionierender und fairer Arbeitsmärkte und Sozialsysteme festgelegt. Grundsatz 12 der Säule besagt insbesondere Folgendes: „*Unabhängig von Art und Dauer ihres Beschäftigungsverhältnisses haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und unter vergleichbaren Bedingungen Selbstständige das Recht auf angemessenen Sozialschutz*“. Das Ziel dieser Initiative ist es, diesen Grundsatz umzusetzen sowie einen Beitrag zur Umsetzung der anderen Grundsätze der Säule zu leisten, wie etwa der Grundsätze „Sichere und anpassungsfähige Beschäftigung“, „Leistungen bei Arbeitslosigkeit“, „Gesundheitsversorgung“ und „Alterseinkünfte und Ruhegehälter“. Die vorliegende Empfehlung gilt für die Zweige des Sozialschutzes, die enger mit dem Arbeitsmarktstatus oder der Form des Beschäftigungsverhältnisses verbunden sind und hauptsächlich eine Absicherung bei Verlust des Arbeitseinkommens nach Eintreten eines bestimmten Risikos darstellen.

Je nach Tradition, politischer Präferenz sowie Mittelausstattung in den einzelnen Mitgliedstaaten fallen die Wohlfahrts- und Sozialschutzsysteme in der EU unterschiedlich aus. Gleichwohl sind sie mit ähnlichen, transformativen Herausforderungen konfrontiert. In der Vergangenheit waren Arbeitsverhältnisse durch unbefristete Vollzeitverträge zwischen einem Arbeitnehmer und einem einzigen Arbeitgeber gekennzeichnet. Im Laufe der vergangenen zwei Jahrzehnte haben Globalisierung, Technologie und demografische Veränderungen jedoch zu einem wesentlichen Wandel der Arbeitsmärkte beigetragen. Diese haben zu einer Zunahme anderer Beschäftigungsformen als unbefristete Vollzeitverträge geführt, darunter befristete Arbeit, Teilzeit- und Gelegenheitsbeschäftigung. Solche Arbeitsverhältnisse bieten Unternehmen mehr Flexibilität, um das Arbeitsangebot an ihre Unternehmensanforderungen anzupassen, und ermöglichen es den Arbeitnehmern, ihre

---

<sup>1</sup>

COM(2017) 251.

Beschäftigungsmodelle flexibel auf ihre persönlichen Präferenzen auszurichten. Die beruflichen Werdegänge verlaufen auch weniger linear, denn die Menschen wechseln häufiger zwischen verschiedenen Beschäftigungsformen und/oder kombinieren die abhängige Beschäftigung mit selbstständiger Erwerbstätigkeit.

In jüngster Zeit hat sich der Wandel infolge der Digitalisierung deutlich beschleunigt. Unternehmen müssen ihre Wirtschaftstätigkeit mit neuen Produktzyklen und saisonalen Aktivitäten schneller an die verschiedenen Märkte anpassen und effizient auf die Fluktuation der Auftragslage reagieren. Dies tun die Unternehmen in vielen Fällen, indem sie neue Beschäftigungs- und Vertragsformen wie Arbeit auf Abruf, Arbeit auf der Grundlage von Gutscheinsystemen oder intermittierende Arbeit bevorzugen. Andere neue Formen der Selbstständigkeit oder Beschäftigung wie Plattformarbeit schaffen auch neue Möglichkeiten zum Eintritt oder Verbleib im Arbeitsmarkt und ermöglichen es den Menschen, das Einkommen aus ihrem Hauptberuf aufzubessern.

Gleichermaßen und aus ähnlichen Gründen hat sich die selbstständige Erwerbstätigkeit in den vergangenen zwei Jahrzehnten in der EU weiterentwickelt. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass durch den Strukturwandel auf den Arbeitsmärkten die Grenzen zwischen den unterschiedlichen Arbeitsmarktstatusarten verschwommen sind. Neben den traditionellen „Unternehmern“ und den freien Berufen wird häufiger auf den Selbstständigenstatus zurückgegriffen, obwohl eigentlich ein Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Verhältnis besteht.

Mit der fortschreitenden Entwicklung der Arbeitswelt – und der damit verbundenen zunehmenden Zahl an Selbstständigen und an Menschen, die keinen typischen Arbeitsvertrag haben oder sich in Übergängen zwischen (oder Kombinationen von) abhängiger Beschäftigung und selbstständiger Erwerbstätigkeit befinden, – erhalten immer größere Teile der erwerbstätigen Bevölkerung aufgrund ihres Arbeitsmarktstatus oder der Form ihres Beschäftigungsverhältnisses keinen hinreichenden Zugang zum Sozialschutz.

Diese Lücken stellen nicht nur ein erhöhtes Risiko für das Wohlergehen der betroffenen Personen und ihrer Familien dar, die einer größeren wirtschaftlichen Unsicherheit ausgesetzt sind, sondern auch für die Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt in Bezug auf Inlandsnachfrage, Investitionen in Humankapital und sozialen Zusammenhalt. Die akkumulierten Auswirkungen derartiger Disparitäten beim Zugang zum Sozialschutz rufen mit der Zeit voraussichtlich neue Ungleichheiten zwischen denjenigen hervor, die in einem vertraglich abgesicherten Arbeitsverhältnis mit umfassenden sozialen Rechten arbeiten oder arbeiten können, und denjenigen, bei denen dies nicht der Fall ist – und zwar sowohl zwischen den als auch innerhalb der Generationen. Dabei kann es sich um eine indirekte Diskriminierung gegenüber der Jugend, im Ausland geborenen Menschen oder Frauen handeln, da diese eher auf der Basis von atypischen Arbeitsverträgen beschäftigt werden.

Die Lücken beim Zugang zum Sozialschutz aufgrund des Arbeitsmarktstatus und der Art des Beschäftigungsverhältnisses können Menschen davon abhalten, sich bietende Möglichkeiten eines Wechsels von einem Arbeitsmarktstatus in einen anderen wahrzunehmen, um den Verlust von Ansprüchen zu vermeiden, und somit letztlich zu einem geringeren Wachstum der Arbeitsproduktivität führen. Daher sind derartige Lücken wohl auch kaum geeignet, unternehmerisches Handeln zu fördern, und können dem Wettbewerb und nachhaltigen Wachstum entgegenstehen.

Auf längere Sicht steht hier die soziale und wirtschaftliche Nachhaltigkeit der nationalen Sozialschutzsysteme auf dem Spiel. Lücken beim Zugang zum Sozialschutz, von denen immer größere Gruppen von Erwerbstätigen betroffen sind, veranlassen diese Menschen dazu,

beim Eintritt eines sozialen Risikos auf die als letztes Mittel vorgesehenen, steuerfinanzierten Sicherheitsleistungen zurückzugreifen, während die Zahl derjenigen, die Beiträge zum Sozialschutz leisten, im gleichen Maße abnimmt. Darüber hinaus können diese Lücken auch zum Missbrauch der unterschiedlichen Beschäftigungsstatus und zu unfairen Wettbewerbsbedingungen zwischen Unternehmen führen, die weiterhin Beiträge zum Sozialschutz leisten, und denen, die nicht dazu beitragen.

Die Initiative „Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Selbstständige“ zielt darauf ab, alle Selbstständigen und Erwerbstätigen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen zu unterstützen, die aufgrund der Art ihres Arbeitsvertrages oder Arbeitsmarktstatus im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Mutterschaft oder Vaterschaft, Arbeitsunfällen und berufsbedingten Krankheiten sowie Behinderungen und Alter nicht hinreichend durch Sozialschutzsysteme abgesichert sind. Insbesondere sollen die Mitgliedstaaten mit dieser Initiative dazu angeregt werden:

- allen Beschäftigten und Selbstständigen die Zugehörigkeit zu entsprechenden Sozialschutzsystemen zu ermöglichen (Schließen der Lücken bei der formellen Absicherung);
- Maßnahmen zu ergreifen, die es allen Beschäftigten und Selbstständigen ermöglichen, als Mitglieder eines Sicherungssystems angemessene Ansprüche zu erwerben und zu nutzen (angemessene tatsächliche Absicherung), und die Übertragbarkeit von Sozialschutzansprüchen zwischen verschiedenen Systemen einfacher zu machen;
- die Transparenz in Bezug auf Sozialschutzsysteme und Anwartschaften zu erhöhen.

Zusammen mit einem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde<sup>2</sup> und einer Mitteilung „Überwachung der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte“<sup>3</sup> bildet diese Initiative das Paket zu sozialer Gerechtigkeit.

Weitere Initiativen, die zur Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte beitragen, ergänzen diese vorgeschlagene Empfehlung bzw. sind eng damit verbunden, darunter insbesondere der Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union (siehe den unten stehenden Abschnitt über Kohärenz mit bestehenden Strategien).

Die vorliegende Empfehlung wurde auf der Grundlage von und in Ergänzung zu der Empfehlung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zum sozialen Basisschutz<sup>4</sup> erarbeitet. Die ILO-Empfehlung ist eine Orientierungshilfe für Länder, um durch die vorrangige Einrichtung innerstaatlicher Basisniveaus für Sozialschutz, zu denen alle Schutzbedürftigen Zugang haben, die Absicherung durch Sozialschutzsysteme auszuweiten.

Viele Menschen in der EU sind von der Herausforderung, mit der sich die Empfehlung befasst, betroffen. Insgesamt machen Selbstständige und Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsformen einen erheblichen Anteil am Arbeitsmarkt aus. Im Jahr 2016 waren 14 % der Erwerbstätigen in der EU selbstständig, 8 % hatten befristete Vollzeitverträge, 4 %

---

<sup>2</sup> COM(2018) 131

<sup>3</sup> COM(2018) 130

<sup>4</sup> ILO Social Protection Floors Recommendation, 2012 (N. 202) [Empfehlung der Internationalen Arbeitsorganisation betreffend den innerstaatlichen Basisschutz].

befristete Teilzeitverträge, 13 % waren Festangestellte in Teilzeit und 60 % Arbeitnehmer mit dauerhafter Festanstellung in Vollzeit.

Die Verbreitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse und der Selbstständigkeit ist je nach Mitgliedstaat, Region, Sektor und Generation sehr unterschiedlich. Der Anteil jüngerer Arbeitnehmer im Alter von 20 bis 30 Jahren mit befristeten Verträgen oder „sonstigen Verträgen oder keinem Vertrag“ ist doppelt so hoch wie der anderer Altersgruppen. Außerdem gibt es geschlechtsspezifische Ungleichgewichte: Bei den selbstständig Erwerbstätigen herrscht eine starke Prävalenz von Männern, wohingegen bei Beschäftigten mit befristeten Verträgen und/oder Teilzeitverträgen eine starke Prävalenz von Frauen festzustellen ist.

Die Gruppe der Selbstständigen ist zudem eine sehr gemischte Gruppe. Die meisten haben sich freiwillig zur Selbstständigkeit – mit Mitarbeitern oder ohne Mitarbeiter – entschlossen und das Risiko, Unternehmer zu werden, auf sich genommen. Ungefähr 20 % der Selbstständigen wählen diese Beschäftigungsform, weil sie keine Festanstellung finden können. Für einen Teil der Selbstständigen sind die Arbeitsplatzqualität und das Maß an Eigenständigkeit hoch, während ein anderer Teil, der weniger als 10 % der Selbstständigen ausmacht, wirtschaftlich abhängig ist und sich in einer unsicheren finanziellen Situation befindet. Von den in der EU jährlich neu gegründeten Unternehmen beträgt der Anteil der Selbstständigen an diesen Firmengründern in den Mitgliedstaaten, in denen derartige Datenanalysen möglich sind<sup>5</sup>, 15 % bis 100 %. Die Chancen der von Selbstständigen neu gegründeten Unternehmen, die ersten fünf Jahre zu überleben, liegen normalerweise zwischen 30 % und 60 %.

Außerdem gibt es eine zunehmende Zahl von Menschen, die in mehreren Arbeitsverhältnissen gleichzeitig beschäftigt sind oder die ein Arbeitsverhältnis mit selbstständiger Arbeit verbinden. Dabei wird teilweise ein erkennbares Haupteinkommen durch Nebentätigkeiten aufgebessert und teilweise ergeben mehrere Tätigkeiten zusammen ein volles Einkommen, ohne dass eine Haupteinkommensquelle klar erkennbar ist.

In einigen Ländern waren Selbstständige nie ganz von den Sozialschutzsystemen erfasst. In elf Mitgliedstaaten hatten Selbstständige im Jahr 2017 überhaupt keinen Zugang zum Schutz gegen Arbeitslosigkeit. In zehn Mitgliedstaaten waren sie nicht gegen Arbeitsunfälle oder berufsbedingte Verletzungen versichert und in drei Mitgliedstaaten hatten sie keinen Anspruch auf Leistungen bei Krankheit. In den Ländern, die Selbstständigen die Möglichkeit der freiwilligen Absicherung bieten, wird davon nur geringfügig, nämlich von ein 1 % bis 20 % der Betroffenen, Gebrauch gemacht. Demgegenüber haben Menschen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen normalerweise den gleichen gesetzlichen Zugang zu Sozialschutzsystemen wie Menschen in einem Normalarbeitsverhältnis. Eine wichtige Ausnahme stellen dabei jedoch bestimmte Kategorien von Beschäftigten dar, nämlich Gelegenheits- und Saisonarbeiter, Auszubildende oder Praktikanten sowie Beschäftigte mit Abrufverträgen, Leihfirmenverträgen oder landesspezifischen Arbeitsverträgen.

Einigen Menschen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und einigen Selbstständigen werden der Erwerb und die Nutzung angemessener Ansprüche auf Leistungen dadurch erschwert, dass für die Beiträge und Ansprüche bestimmte Regeln (Mindestanwartschaftzeiten, Mindestarbeitszeiten, lange Wartezeiten oder eine kurze

<sup>5</sup> Belgien, Zypern, Tschechische Republik, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Ungarn, Irland, Litauen, Luxemburg, Malta, Polen und das Vereinigte Königreich.

Bezugsdauer der Leistungen) gelten, oder auch durch die Art der Bemessung der Einkommensgrundlage und die mangelnde Angemessenheit der Leistungen.

Darüber hinaus stellen zwar die meisten Mitgliedstaaten allgemeine Informationen über die Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft in Sozialschutzsystemen zur Verfügung, aber nur die Hälfte von diesen informieren auch über individuelle Rechte und Pflichten. Der Zugang zu personalisierten Daten würde es den Betroffenen ermöglichen, sich Klarheit über die im Laufe ihres Berufslebens erworbenen Ansprüche zu verschaffen und damit aufgeklärte Entscheidungen zu treffen.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Die Empfehlung steht mit den bestehenden Strategien im Bereich des Sozialschutzes im Einklang und baut darauf auf.

Insbesondere aufgrund der bestehenden Orientierungshilfe der EU im Bereich des Zugangs zum Sozialschutz<sup>6</sup> im Rahmen des Europäischen Semesters und der offenen Methode der Koordinierung für Sozialschutz sind sich die Mitgliedstaaten und die Organe der EU darüber einig geworden, dass die Sozialschutzsysteme modernisiert werden müssen<sup>7</sup>. In diesem Zusammenhang sind politische Leitlinien in wichtigen Zweigen des Sozialschutzes (Renten, Arbeitslosenversicherung usw.) erarbeitet worden. Durch die Untersuchung der Situation der Selbstständigen und Menschen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen würde die vorliegende Initiative somit die bestehende Zusammenarbeit im Bereich Sozialschutz ergänzen.

Im Laufe der Jahre wurde durch die Richtlinie über Leiharbeit<sup>8</sup> und durch freiwillige Vereinbarungen zwischen Sozialpartnern ein EU-Rechtsrahmen für den Schutz von Ansprüchen in manchen Bereichen atypischer Beschäftigung entwickelt und mit den Richtlinien über Teilzeitarbeit und befristete Arbeit umgesetzt<sup>9</sup>. Da die Richtlinien aber für Beschäftigungsbedingungen gelten, ist ihr Einfluss auf den Sozialschutz eher begrenzt. Sie betreffen Sozialschutzrechte, die eng mit Arbeitsbedingungen zusammenhängen und als Teil der Vergütung gelten, wie etwa Betriebsrenten<sup>10</sup>, Mutterschaftsgeld und Krankengeld. Der Gerichtshof hat in seiner Rechtsprechung jedoch deutlich gemacht, dass die Richtlinien nicht auf gesetzliche Sozialschutzsysteme anwendbar sind.<sup>11</sup> In den Präambeln zu ihren Vereinbarungen<sup>12</sup> werden die Mitgliedstaaten von den Sozialpartnern aufgefordert, dafür

<sup>6</sup> Empfehlung des Rates vom 27. Juli 1992 über die Annäherung der Ziele und der Politiken im Bereich des sozialen Schutzes (92/442/EWG), OJ L 245, 26.8.1992, S. 49–52, Empfehlung der Kommission vom 3. Oktober 2008 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen (K(2008) 5737), OJ L 307, 18.11.2008, S. 11–14, Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Sozialinvestitionen für Wachstum und sozialen Zusammenhalt — einschließlich Durchführung des Europäischen Sozialfonds 2014–2020“, KOM(2013) 83, „Ein erneuertes Engagement für ein soziales Europa: Verstärkung der offenen Koordinierungsmethode für Sozialschutz und soziale Eingliederung“, KOM(2008) 418 endg., Beschluss (EU) 2015/1848 des Rates vom 5. Oktober 2015 zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten für 2015, OJ L 268, 15.10.2015, länderspezifische Empfehlungen.

<sup>7</sup> Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes in der Europäischen Union, Mitteilung der Kommission, KOM(97) 102 endg., 12. März 1997.

<sup>8</sup> Leiharbeit, hier [online](#) verfügbar.

<sup>9</sup> Richtlinie 1999/70/EG über befristete Arbeitsverträge, hier [online](#) verfügbar; Richtlinie 97/81/EG über Teilzeitarbeit, hier [online](#) verfügbar.

<sup>10</sup> Siehe verbundene Rechtssachen C-396 und 395/08 Bruno u. a., Randnr. 41, hier [online](#) verfügbar.

<sup>11</sup> Ebd. und Rechtssache C-385/11 Moreno gegen INSS, hier [online](#) verfügbar.

<sup>12</sup> Rahmenvereinbarung vom 18. März 1999 zwischen den allgemeinen branchenübergreifenden Organisationen (UNICE, CEEP und EGB) über befristete Arbeitsverträge, Rahmenvereinbarung vom

Sorge zu tragen, dass die Regelungen bezüglich des Sozialschutzes so angepasst werden, dass sie den entstehenden flexiblen Arbeitsformen Rechnung tragen. Diese Präambeln sind nicht rechtsverbindlich, und während die Mitgliedstaaten bei mehreren Gelegenheiten auf ihre Verpflichtung hinwiesen, den Sozialschutz beschäftigungsfreundlicher zu gestalten, lässt eine neuere Untersuchung in Bezug auf die tatsächliche Umsetzung dieser Verpflichtung darauf schließen, dass in etlichen Mitgliedstaaten noch reichlich Verbesserungspotenzial besteht.<sup>13</sup>

Im Bereich der Gleichstellung von Frauen und Männern sind in einer Reihe von Richtlinien Rechte in Bezug auf die Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben festgelegt. Richtlinie 2010/41/EU<sup>14</sup> zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausüben, sieht die Möglichkeit vor, Frauen (sowie Ehepartnerinnen und Lebenspartnerinnen) das Recht auf einen Anspruch auf Mutterschaftsurlaub und -leistungen für mindestens 14 Wochen zu gewähren. Da diese Richtlinie den Mitgliedstaaten die Entscheidung überlässt, ob das Recht auf derartige Leistungen zwingend oder freiwillig eingeräumt werden sollte, weichen die Höhe der Leistungen sowie die Anspruchsvoraussetzungen in den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich voneinander ab. Der Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige<sup>15</sup> sieht eine Absicherung aller Arbeitnehmer, einschließlich von Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, die über einen Arbeitsvertrag verfügen und sich in einem Arbeitsverhältnis befinden, durch Vaterschafts- und Elternleistungen sowie Leistungen für Personen mit Betreuungspflichten vor.

Bezüglich der Übertragbarkeit gibt es zwar keine Vorschrift im EU-Recht, die sicherstellt, dass Betriebsrentenansprüche übertragbar sind, doch werden die Mitgliedstaaten in Richtlinie 2014/50/EU<sup>16</sup> über die Übertragbarkeit von zusätzlichen Rentenansprüchen dazu aufgefordert, diese zu verbessern. Tatsächlich haben sich alle Mitgliedstaaten für die rechtliche Gleichbehandlung aller Arbeitnehmer (die Richtlinie ist nicht auf Selbstständige anwendbar) entschieden, die aus einem Betriebsrentensystem austreten.

Darüber hinaus trägt die EU mit einer Reihe von neueren Initiativen zur Lösung des Problems der Transparenz bei. Zunächst einmal betrifft dies die Altersleistungen im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung. Darum geht es bei der Richtlinie über Mindestvorschriften zur Erhöhung der Mobilität von Arbeitnehmern zwischen den Mitgliedstaaten durch Verbesserung des Erwerbs und der Wahrung von Zusatzrentenansprüchen<sup>17</sup> (Richtlinie zur Übertragbarkeit) und bei der Richtlinie über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (Neufassung) (EbAV-Richtlinie)<sup>18</sup>. Beide Richtlinien verbessern die Bereitstellung von Informationen über Altersversicherungen. Die Richtlinie zur Übertragbarkeit befasst sich auch mit dem Schutz von Rentenanwartschaften

---

6. Juni 1997 zwischen den allgemeinen branchenübergreifenden Organisationen (UNICE, CEEP und EGB) über Teilzeitarbeit.

<sup>13</sup> Themenspezifische Berichte (Thematic Reports) über den *Zugang zum Sozialschutz von selbstständig Erwerbstätigen oder Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen*.

<sup>14</sup> Verfügbar hier [online](#).

<sup>15</sup> KOM(2017) 253/884003

<sup>16</sup> Näheres siehe Anhang 8.

<sup>17</sup> Richtlinie 2014/50/EU über Mindestvorschriften zur Erhöhung der Mobilität von Arbeitnehmern zwischen den Mitgliedstaaten durch Verbesserung des Erwerbs und der Wahrung von Zusatzrentenansprüchen. Nach Artikel 6 müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass aktive Versorgungsanwärter auf Verlangen Auskünfte über die Folgen einer Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses für ihre Zusatzrentenansprüche erhalten können.

<sup>18</sup> Richtlinie 2016/2341/EU über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV).

nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses.<sup>19</sup> Die beiden Richtlinien sollten bis zum 21. Mai 2018 bzw. 13. Januar 2019 in innerstaatliches Recht umgesetzt werden.

Des Weiteren wird der Mangel an Transparenz für Arbeitnehmer in anderen Bereichen des Sozialschutzes teilweise durch den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union<sup>20</sup> angegangen, doch sind Selbstständige darunter nicht erfasst. Diesem Vorschlag zufolge sollen Arbeitnehmer über die Sozialversicherungseinrichtung(en) informiert werden, die die im Rahmen des Beschäftigungsverhältnisses anfallenden Sozialversicherungsbeiträge erhalten, sowie über etwaige andere vom Arbeitgeber gewährte Absicherungen im Sozialschutzbereich. Die vorgeschlagene Richtlinie legt jedoch nicht fest, ob Arbeitnehmer Zugang zum Sozialschutz haben sollten oder nicht. Sie beschränkt sich darauf, sicherzustellen, dass Arbeitnehmer über ihre erworbenen Anwartschaften informiert werden.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Die Initiative stimmt mit der politischen Priorität einer faireren und vertieften Wirtschafts- und Währungsunion überein. Die europäische Wirtschaft könnte insgesamt von den positiven Auswirkungen auf die Dynamik des Arbeitsmarkts und von einer Kostenreduzierung im Bereich des wirtschaftlichen und sozialen Schutzes profitieren. Zwar könnte sich je nach den vorhandenen Finanzierungsmöglichkeiten für Unternehmen aus einem Kostenanstieg bei Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und bei Selbstständigen auch ein entsprechender Anstieg der Kosten beim Management von Fluktuationen in der Produktion ergeben, doch könnten diese Unternehmen auch von einem möglichen Anstieg der Produktivität von Arbeitnehmern in neu geschützten Beschäftigungsformen sowie von einem faireren Wettbewerb profitieren.

Die Gewährung von Leistungen im Rahmen von öffentlichen Sozialschutzsystemen für bisher nicht von diesen erfasste Gruppen von Beschäftigten könnte zu einem Anstieg in den öffentlichen Ausgaben führen. Die anfänglich anzusetzenden Haushaltskosten könnten sich jedoch dadurch wieder verringern, dass höhere Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen erzielt werden, sowie auch durch höhere Steuereinnahmen aufgrund des Konsumverhaltens der privaten Haushalte, das sich aus den positiven Auswirkungen auf das verfügbare Einkommen gerade auch von einkommensschwächeren Haushalten ergibt. Darüber hinaus könnten Einsparungen in anderen Haushaltsbereichen aufgrund der bislang nicht abgedeckten Beschäftigungsgruppen erzielt werden, die gegenwärtig auf Absicherungen wie Sozialhilfe zurückgreifen müssen, die nur als letztes Mittel vorgesehen sind. Auch aus der Bereitstellung personalisierter Informationen entstehen Kosten. Diese werden jedoch als wesentlich niedriger erachtet als die zu erwartenden Vorteile, die sich sowohl für den Einzelnen im Laufe seines Lebens als auch für die Sozialschutzsysteme mittel- bis langfristig ergeben.

Diese Initiative steht auch im Einklang mit der Mitteilung der Kommission über die „Europäische Agenda für die kollaborative Wirtschaft“, in der betont wurde, dass die Frage, ob zwischen einer Plattform und dem Anbieter der zugrunde liegenden Dienstleistungen ein Beschäftigungsverhältnis besteht oder nicht, von Fall zu Fall entschieden werden muss, wobei insbesondere festzustellen ist, ob der Dienstleister nach Weisung der Plattform arbeitet, die

<sup>19</sup> Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe j der Richtlinie 2016/2341 „Allgemeine Informationen zu dem Altersversorgungssystem“ enthält eine Vorschrift zur Übertragbarkeit. Falls ein Versorgungsanwärter zur Übertragung von Rentenanwartschaften berechtigt ist, müssen ihm weitere Informationen zu den Modalitäten einer solchen Übertragung zur Verfügung gestellt werden.

<sup>20</sup> KOM(2017) 797 endg.; hier [online](#) verfügbar.

die Art der Arbeit, die Vergütung und die Arbeitsbedingungen festlegt, ob der Dienstleister eine Vergütung erhält und welcher Art die Arbeit ist.<sup>21</sup>

## 2. RECHTSGRUNDLAGE, VERHÄLTNISMÄSSIGKEIT SUBSIDIARITÄT UND

### • Rechtsgrundlage

Die Initiative mit dem Titel „Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige“ wird die in Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union festgeschriebenen Ziele der Union unterstützen: die Förderung des Wohlergehens ihrer Völker, der nachhaltigen Entwicklung Europas, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, aber auch das Ziel der Förderung der sozialen Gerechtigkeit und des sozialen Schutzes, der Gleichstellung von Frauen und Männern und der Solidarität zwischen den Generationen. Gemäß Artikel 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union trägt die Union bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, mit der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, mit der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes Rechnung.

Rechtsgrundlagen der Empfehlung des Rates wären Artikel 292 AEUV in Kombination mit Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe c und Absatz 2 Unterabsatz 3 sowie Artikel 352 AEUV.

Nach Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe c und Absatz 2 AEUV kann der Unionsgesetzgeber Maßnahmen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer annehmen, sofern sie i) keine verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen vorschreiben, die der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen; ii) nicht die anerkannte Befugnis der Mitgliedstaaten berühren, die Grundprinzipien ihres Sozialschutzsystems festzulegen; iii) das finanzielle Gleichgewicht dieser Systeme nicht erheblich beeinträchtigen. Diese Rechtsgrundlage kann genutzt werden, um die mit dem Zugang zu Sozialschutz für Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen verbundenen Herausforderungen zu bewältigen. Im Rat ist Einstimmigkeit erforderlich.

Artikel 352 AEUV kann als Rechtsgrundlage für eine Initiative im Zusammenhang mit den Herausforderungen des Zugangs zu Sozialschutz für Erwerbstätige in verschiedenen Formen der Selbstständigkeit dienen. Auch in diesem Fall ist ein einstimmiges Handeln des Rates erforderlich.

### • Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)

Die Politikbereiche Beschäftigung und Sozialschutz verbleiben vorrangig in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

Die Problematik eines unzureichenden Zugangs zu Sozialschutz für eine wachsende Zahl von Personen auf dem Arbeitsmarkt und die sich daraus ergebenden negativen Folgen für den sozialen Zusammenhalt, die Dynamik des Arbeitsmarkts und nachhaltiges Wachstums sind in den Mitgliedstaaten weitverbreitet. Einige haben Reformen angenommen oder führen nationale Debatten zum Thema, doch diese Reformen sind – obwohl sie einen Schritt in die

<sup>21</sup>

KOM(2016) 356

richtige Richtung bedeuten – nachweislich weder umfassend noch systematisch und schließen daher nicht die Zugangslücken für alle Gruppen und in allen Bereichen des Sozialschutzes. Die Führung von Debatten bedeutet auch nicht unbedingt, dass alle Mitgliedstaaten tatsächlich Maßnahmen planen. Einzelne Mitgliedstaaten könnten zögern, selbst in diesem Bereich regulierend tätig zu werden, da sie möglicherweise fürchten, dass ein solcher Eingriff ihre eigenen Unternehmen gegenüber Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten benachteiligen könnte.

Ein Handeln der EU kann ein Katalysator für weitere nationale Reformen sein und gewährleisten, dass erzielte Fortschritte nicht lückenhaft oder ungleichmäßig sind, sondern stattdessen über Gruppen, Sozialschutzbereiche und Mitgliedstaaten hinweg gewährleistet werden. Ein Handeln der EU kann zudem einen „Wettlauf nach unten“ verhindern und sicherstellen, dass sich die Mitgliedstaaten zur gleichen Zeit in dieselbe Richtung bewegen, wodurch die Aufwärtskonvergenz innerhalb der Mitgliedstaaten und untereinander gefördert wird, was der EU-Wirtschaft insgesamt zugute kommt.

Außerdem kann ein Handeln der EU die Hindernisse abbauen, die die Problematik für die Verfolgung der Ziele der Union darstellt. Unterschiede zwischen verschiedenen Arten des Beschäftigungsverhältnisses oder beim Arbeitsmarktstatus in Bezug auf den Zugang zu Sozialschutz können dem grundlegenden Ziel der EU schaden, die Vollbeschäftigung zu fördern, indem die berufliche Mobilität der Arbeitskräfte – auch hin zu Sektoren mit höherer Produktivität – beeinträchtigt wird. Das kann Arbeitskräfte daran hindern, bestimmte Arten der Beschäftigung zu ergreifen, oder Personen davon abhalten, die Risiken einer selbstständigen Erwerbstätigkeit auf sich zu nehmen, wodurch unternehmerische Initiative und Innovation gebremst werden. Zudem kann die Problematik das Erreichen der Ziele der Union in Bezug auf die Qualität der Arbeitsplätze und die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung behindern.

Durch die Stärkung der Konvergenz hin zu widerstandsfähigen Arbeitsmarktinstitutionen kann ein Handeln der EU eine resiliente Wirtschaftsstruktur fördern und den sozialen Zusammenhalt in der Union stärken.

Die in dieser Empfehlung vorgeschlagenen Maßnahmen zielen auf die Beseitigung oder den Abbau der Hindernisse ab, die Sozialschutzsysteme in ihrer Fähigkeit beeinträchtigen, einen angemessenen Sozialschutz von Personen unabhängig von der Art ihres Beschäftigungsverhältnisses oder des Arbeitsmarktstatus zu gewährleisten, und achten gleichzeitig die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten bei der Gestaltung ihrer Systeme der sozialen Sicherheit. Die Mitgliedstaaten haben in zahlreichen Belangen weiterhin die Wahl, insbesondere bei Folgendem: i) dem Umfang des gewährten Schutzes, ii) dem Ausbau der Absicherung im Rahmen eines bestehenden Systems oder durch die Schaffung neuer Strukturen, iii) der Art der Finanzierung des Schutzes und iv) der Kombination der zu nutzenden Strukturen (öffentliche, berufsabhängig oder privat). Diese Themen gehen über die vorliegende Initiative hinaus. Die Mitgliedstaaten sind angesichts der Vielfalt der bestehenden Sozialschutzsysteme in der Union am besten in der Lage, bei diesen Aspekten zu entscheiden, wie sie am wirksamsten effizienten Schutz gewähren.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird in vollem Umfang gewahrt, da der Anwendungsbereich auf eine Sicherstellung von Mindeststandards für den Zugang zu Sozialschutz beschränkt ist.

Der Vorschlag lässt es den Mitgliedstaaten zudem offen, vorteilhaftere Standards beizubehalten oder anzunehmen und ihre besonderen nationalen Gegebenheiten zu

berücksichtigen. Der Vorschlag lässt somit Raum für Flexibilität in Bezug auf die Wahl der konkreten Durchführungsmaßnahmen.

Verhältnismäßigkeit spielt auch bei der Wahl des Instruments eine zentrale Rolle (siehe Abschnitt unten).

Wie in Anhang 7 der Folgenabschätzung belegt, haben einige Mitgliedstaaten nationale Debatten eingeleitet und Reformen in Angriff genommen. Mit dieser Empfehlung werden diese Bemühungen auf nationaler Ebene weiter unterstützt, indem auf bewährten Verfahren, Erfahrungen und Erkenntnissen aufgebaut wird, die in der Union gesammelt wurden, und indem Maßnahmen gestärkt werden, mit denen Lücken in der Datenerhebung geschlossen werden.

Wie in der Folgenabschätzung (Kapitel 5 und 6) angegeben, lassen verfügbare Quantifizierungen darauf schließen, dass die Kosten im Zusammenhang mit der Ausweitung des formellen und des tatsächlichen Zugangs sowie für die verbesserte Transparenz angesichts des zusätzlichen, langfristigen Nutzens – sicherere Beschäftigung, höhere Produktivität und sozialer Zusammenhalt – angemessen und gerechtfertigt sind, da sie auch mit den übergeordneten sozialen Zielen der EU in Einklang stehen.

- **Wahl des Instruments**

Das bevorzugte Instrument für die Initiative ist eine Empfehlung des Rates, die den Mitgliedstaaten Leitlinien dazu bereitstellt, wie allen Beschäftigten und Selbstständigen Zugang zu Sozialschutz gewährt werden kann.

Die Kommission ist der Auffassung, dass eine Empfehlung des Rates zu diesem Zeitpunkt der angemessenste Ansatz für ein Handeln der Union ist, mit dem die Herausforderungen des Zugangs zu Sozialschutz gemeistert werden können. Anders als eine Richtlinie, die verpflichtende Ergebnisse vorgeben würde, ermöglicht die Empfehlung eine Fortsetzung der Zusammenarbeit zwischen der EU-Ebene und der Ebene der Mitgliedstaaten, um die verschiedenen Aspekte der Problematik anzugehen und zu antizipieren, wie sie sich entwickeln werden; das schließt auch deren Auswirkungen auf nationaler Ebene und mögliche Wirkungen im Binnenmarkt ein, um nationale Reformen anzuregen und anzuleiten, und um sicherzustellen, dass es nicht nur zu lückenhaftem oder ungleichem Fortschritt zwischen Zielgruppen und Bereichen des Sozialschutzes kommt. Die Empfehlung ist eine Reaktion auf die Notwendigkeit eines Handelns auf EU-Ebene und berücksichtigt den gegenwärtig fehlenden politischen Konsens über die Richtung der Reformen. Tatsächlich war aus den Konsultationen der Interessenträger (siehe unten) zu erkennen, dass es grundlegende Meinungsunterschiede über das geeignetste Instrument sowie über die Richtung der Reformen gibt. Außerdem kann eine Empfehlung die Bemühungen um eine Stärkung der für die Überwachung der Lage auf EU-Ebene erforderlichen statistischen und kenntnisbezogenen Grundlagen unterstützen.

Der wichtigste zusätzliche Nutzen einer Empfehlung besteht daher darin, einen Impuls zur Unterstützung und Ergänzung der nationalen Debatten und Reformen zu geben, die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen zu unterstützen und einen Konsens über die besten Reformoptionen zu finden, an dem sich auch die Position der EU und ihrer Mitgliedstaaten in allen einschlägigen internationalen Foren orientieren würde. Eine Empfehlung des Rates gestattet es der EU ferner, den Mitgliedstaaten Flexibilität bei der Art der Zielerreichung einzuräumen, je nach Ausgangspunkt sowie der nationalen Geschichte und den gewohnten Praktiken.

Gleichzeitig hat eine eigenständige Empfehlung des Rates erheblichen Mehrwert gegenüber einer ausschließlichen Behandlung des Themas im Rahmen bestehender Verfahren wie des Europäischen Semesters oder durch die Methode der offenen Koordinierung im Bereich Soziales. Ein zielgerichteter Ansatz ist erforderlich, um dem Thema die nötige politische Sichtbarkeit zu verschaffen und für Sensibilisierung und Impulse zu sorgen. Ferner sind kohärente möglichst aufeinander abgestimmte Bemühungen aller Mitgliedstaaten erforderlich, damit Vorbehalte über mögliche Nachteile für diejenigen, die zuerst handeln, zerstreut werden.

Die Unterstützung der EU bei der Umsetzung und Überwachung der Empfehlung kann vollständig in die bestehenden Verfahren des Europäischen Semesters und der offenen Methode der Koordinierung für Sozialschutz und soziale Inklusion einbezogen werden. Die Akzeptanz der Empfehlung kann in Form einer Reihe begleitender Maßnahmen gefördert werden, insbesondere durch „Voneinander lernen“-Programme und durch die Unterstützung von Experimenten und Reformen in den Mitgliedstaaten.

### **3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

- Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Die Kommission hat die Bewertung der Richtlinie 2010/41/EU über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausüben, der Richtlinie 2014/50/EU über Mindestvorschriften zur Erhöhung der Mobilität von Arbeitnehmern zwischen den Mitgliedstaaten durch Verbesserung des Erwerbs und der Wahrung von Zusatzrentenansprüchen sowie der Richtlinie 2016/2341/EU über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung noch nicht veröffentlicht. Ein unabhängiger Sachverständiger kam in seiner Bewertung jedoch zu dem Schluss, dass die Richtlinie 2010/41/EU über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausüben, nicht dazu beigetragen hat, die Mutterschafts- und Sozialleistungen für Selbstständige zu verbessern.<sup>22</sup>

Außerdem stützt sich der Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union<sup>23</sup> auf die REFIT-Bewertung der Kommission zur Richtlinie über die schriftliche Erklärung (91/533/EWG).

- Konsultation der Interessenträger**

Im Laufe des Jahres 2017 und Anfang 2018 wurden mehrere Konsultationen von Interessenträgern durchgeführt, die in diese Initiative eingeflossen sind. Sie umfassten ein zweistufiges Konsultationsverfahren europäischer Sozialpartner nach Artikel 154 AEUV, eine offene Konsultation sowie gezielte Anhörungen mit zentralen Interessenträgern und mit Vertretern der Mitgliedstaaten im Ausschuss für Sozialschutz.

Aus den Konsultationen ließen sich Rückschlüsse auf das Ausmaß der Unterschiede zwischen den Sichtweisen der verschiedenen Interessenträger ziehen.

<sup>22</sup> Barnard C. und Blackham A. (2015), The implementation of Directive 2010/41 on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed capacity (Die Umsetzung der Richtlinie 2010/41/EU zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben), Bericht des Europäischen Netzwerks von Rechtsexperten auf dem Gebiet der Gleichstellung der Geschlechter, in Auftrag gegeben von der Generaldirektion Justiz der Europäischen Kommission.

<sup>23</sup> COM(2017) 797 final; hier [online](#) verfügbar.

Alle Interessenträger waren sich weitgehend einig, dass Probleme beim Zugang zu Sozialschutz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und für Selbstständige bestehen.

Die Konsultationen ergaben, dass es keinen allgemeinen Konsens über das beste Instrument gibt, das verwendet werden sollte. Insbesondere die Rückmeldung aus den Mitgliedstaaten bei Gesprächen im Ausschuss für Sozialschutz und über im Rahmen der offenen Konsultation übermittelte Positionspapiere verwiesen auf den Mangel an genereller Unterstützung der Mitgliedstaaten für einen Legislativvorschlag zu den vorgestellten Zielen. Auch das Europäische Parlament forderte in seiner Entschließung (2016/2095(INI)) zu einer europäischen Säule sozialer Rechte eine Empfehlung, damit alle Menschen, die in jeglicher Art von Beschäftigungsverhältnis oder Selbstständigkeit stehen, Ansprüche für soziale Sicherheit erwerben können. Die Sozialpartner vertraten unterschiedliche Standpunkte. Die Gewerkschaften sind der Auffassung, dass Verbesserungen an den Vorschriften der EU vorgenommen werden sollten, was jedoch nicht dazu führen dürfe, den Besitzstand der EU zu untergraben, bestehende nationale Standards zu senken oder eine Vereinheitlichung von Rechten durch deren Abschwächung zu erreichen. Einige Arbeitgebervereinigungen äußerten hingegen, dass die offene Methode der Koordinierung und das Verfahren des Europäischen Semesters, einschließlich Leistungsvergleichen, die geeigneten Instrumente für eine Erleichterung des Voneinanderlernens und den Austausch bewährter Verfahren darstellen.

Alle Gewerkschaften sprechen sich für eine verpflichtende formelle Absicherung aus, die der von normal Beschäftigten entspricht und gleichzeitig nationale Traditionen berücksichtigt. Die Arbeitnehmer vertraten unterschiedliche Ansichten bezüglich der Absicherung. Einige stimmen dem zu, dass sozialer Schutz verpflichtend sein sollte, Arbeitnehmer jedoch das Recht haben sollten, die Art der Absicherung (öffentlich oder privat) zu wählen; sie betonen dabei besonders die Wahlfreiheit für Selbstständige. Andere Arbeitgeber bevorzugen eine freiwillige formelle Absicherung, um die Vielfalt der Beschäftigungsformen und die Heterogenität unter Selbstständigen zu berücksichtigen. Alle Sozialpartner waren sich einig, dass mehr Transparenz erforderlich ist.

Während die Gewerkschaften vollständige Übertragbarkeit fordern, zögen es die Arbeitgeber vor, die Übertragbarkeit auf Mindestrechte des Sozialschutzes zu begrenzen, und sie betonen, dass dies nicht mit zusätzlichen Belastungen oder Kosten verbunden sein darf.

Die bevorzugten Lösungen für politische Optionen und die Art eines Rechtsakts halten sich in den unterschiedlichen Ansichten der Interessenträger die Waage.

- **Einhaltung und Nutzung von Expertenwissen**

Die Folgenabschätzung beruht auf einer gründlichen Bestandsaufnahme der Maßnahmen in den Mitgliedstaaten, der Auswertung von Literaturquellen, der Analyse aktueller Trends, die aus vergleichenden Daten abgeleitet wurden, und den Ergebnissen der Konsultation von Sozialpartnern sowie einer öffentlichen Konsultation. Die Schätzung der sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen umfasst mehrere Sätze mikroökonomischer Simulationen, in denen die wahrscheinlichen Auswirkungen auf die Gesellschaft und die öffentlichen Haushalte quantifiziert werden, sowie stärker qualitativ ausgerichtete Analysen, die das Verständnis für Reaktionen in Verhaltensweisen und Haltungen (anhand einer speziellen Erhebung) sowie für den länderspezifischen Kontext (anhand von Fallstudien) erleichtern.

- **Folgenabschätzung**

Im Einklang mit ihrer Strategie für eine bessere Rechtsetzung hat die Kommission eine Folgenabschätzung zu Politik- und Governanceoptionen durchgeführt. Diese Arbeiten wurden von einer strukturierten Konsultation im Rahmen einer dienststellenübergreifenden

Lenkungsgruppe<sup>24</sup> in der Kommission begleitet. Die Folgenabschätzung wurde am 7. Februar 2018 mit dem Ausschuss für Regulierungskontrolle (Regulatory Scrutiny Board – RSB) erörtert. Am 9. Februar 2018 gab der RSB eine positive Stellungnahme mit Vorbehalten ab. Diese wurden insofern berücksichtigt, als der Grund für die Wahl einer Empfehlung weiter konkretisiert wurde und der Geltungsbereich der Initiative sowie die erwarteten Vorteile und wirtschaftlichen Auswirkungen näher erläutert und untermauert wurden.<sup>25</sup>

In der Folgenabschätzung wurden verschiedene politische Optionen untersucht, bei denen Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele der Initiative kombiniert wurden. Folgende Option wurde im Rahmen der Folgenabschätzung bevorzugt:

- Obligatorische Absicherung für alle Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsformen, die noch nicht abgesichert sind, und freiwillige Absicherung für Selbstständige;
- Anpassung der Zeitschwellen; obligatorische Übertragbarkeit der aufgebauten Ansprüche; Zusammenrechnung von Zeiten;
- Bereitstellung allgemeiner und personalisierter Informationen.

Dies würde zu einem sehr wirksamen Schutz und damit zu klar positiven sozialen Auswirkungen führen, einschließlich einer Verringerung der Einkommensunsicherheit und der Armut, jedoch entsprechende Kosten für Behörden und Arbeitgeber verursachen. Bei dem differenzierten Ansatz wird der Besonderheit selbstständiger Tätigkeit in vollem Umfang Rechnung getragen und gleichzeitig die große Heterogenität der betreffenden Gruppe berücksichtigt. Die Bereitstellung allgemeiner und personalisierter Informationen zur Verbesserung der Transparenz könnte eine höhere freiwillige Mitgliedschaft fördern, bei relativ geringen Kosten für die Behörden.

Es wurde jedoch beschlossen, dass bei diesem Vorschlag ein ausgefeilteres Konzept für die formelle Absicherung von Selbstständigen verfolgt werden soll (insbesondere ausgehend von einer weitergehenden Differenzierung zwischen den Zweigen des Sozialschutzes), um der Besonderheit der selbstständigen Arbeit besser Rechnung zu tragen. Im Hinblick auf das Risiko der Arbeitslosigkeit, das bei Selbstständigkeit schwieriger zu bewerten und zu kontrollieren ist und in einem engeren Zusammenhang mit dem unternehmerischen Risiko steht, wird den Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung der Regelung mehr Flexibilität eingeräumt, und zwar dadurch, dass die Ausweitung der Absicherung auf die Selbstständigen freiwillig ist. Dies spiegelt auch die Vielfalt der Selbstständigen wider und würde ihre Wahlfreiheit respektieren. Bei anderen Risiken wie Alter, Invalidität, Krankheit und Elternschaft wird eine obligatorische Absicherung sowohl für Selbstständige als auch für Arbeitnehmer empfohlen. Diese Risiken sind weniger schwer zu bewerten als das Risiko der Arbeitslosigkeit und bei beiden Gruppen eher ähnlich. Ein nach Arbeitsmarktstatus differenzierter Ansatz ist hier daher schwieriger zu begründen. Durch den differenzierten Ansatz für selbstständig Erwerbstätige wird sich die Wirksamkeit der EU-Maßnahmen erhöhen. In Mitgliedstaaten, in denen es freiwillige Systeme für Selbstständige gibt, sind niedrige Beitragsquoten (von weniger als 1 % bis 20 %) zu beobachten, was sich durch individuelles kurzsichtiges Verhalten und Präferenzen, mangelndes Bewusstsein und finanzielle Fehlanreize erklären ließe. Die durch ein obligatorisches Konzept zu erwartenden höheren Beitragsquoten dürften im Vergleich zu einem freiwilligen Ansatz einen höheren

<sup>24</sup> Einschließlich der GDs GROW, SANTE, ECFIN, TAXUD und JUST sowie des Juristischen Dienstes.

<sup>25</sup> Siehe Anhang I der Folgenabschätzung.

gesellschaftlichen Nutzen haben, einschließlich der Verringerung von Einkommensunsicherheit und Armut. Die Einführung einer verbindlichen Absicherung für Selbstständige ist eine realistische Option, da die in der Folgenabschätzung vorgelegte Übersicht zeigt, dass für jeden Bereich des sozialen Schutzes zumindest in einigen Mitgliedstaaten verbindliche Regelungen für diese Gruppe bestehen. Der Vorschlag steht somit in Einklang mit den Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten und setzt ehrgeizige Ziele im Hinblick auf die formelle Absicherung. Er könnte damit noch wirksamer zur Verringerung von Anreizen für unlauteren Wettbewerb unter Ausnutzung differenzierter Sozialschutzrechte (z. B. in der Scheinselbstständigkeit) beitragen.

Der sachliche Geltungsbereich der Initiative wurde im Vergleich zur Folgenabschätzung auch durch die Einbeziehung der Gesundheitsversorgung angepasst. Die Gesundheitsversorgung ist ein besonderer Bereich, in dem Sozialbeihilferegelungen (die für alle Bürger/Personen mit rechtmäßigem Wohnsitz sichergestellt werden) mit der Krankenversicherung, die mit Sozialbeiträgen zusammenhängt, kombiniert werden. In einigen Ländern können atypisch Beschäftigte und Selbstständige aufgrund der Art ihres Beschäftigungsverhältnisses oder ihres Arbeitsmarktstatus mit Schwierigkeiten beim Zugang zur Gesundheitsversorgung konfrontiert sein. Im Einklang mit der europäischen Säule sozialer Rechte und ihrem Grundsatz der Gesundheitsversorgung sollten die Mitgliedstaaten daher durch die Initiative aufgefordert werden, den Zugang zur Gesundheitsversorgung für alle abhängig oder selbstständig Beschäftigten zu gewährleisten.

Wenn die in der Empfehlung vorgeschlagenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten vollständig umgesetzt werden, werden atypisch beschäftigte Arbeitnehmer und Selbstständige, die zusammen 39 % der Erwerbstätigen ausmachen, einen besseren Schutz genießen. Dies würde zu einer Verringerung der Individualisierung der Risiken, der Einkommensunsicherheit und der Prekarität und insbesondere zu einer Reduzierung der Armutgefährdung dieser Gruppen auf ein Maß führen, das dem der normal Beschäftigten näher kommt. Derzeit sind Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen infolge niedriger Einkommen und Lücken in der Absicherung mit einem deutlich höheren Armutsrisko konfrontiert (16 % gegenüber 6 % für normal Beschäftigte im Jahr 2016). Auch spielen die Sozialschutzsysteme im Durchschnitt in der EU eine wesentlich geringere Rolle bei der Verringerung des Armutsriskos von Selbstständigen im Vergleich zu Arbeitnehmern.

Wenn sich die Unterschiede beim Zugang zum Sozialschutz verringern, so dürfte dies auch den Übergang zwischen verschiedenen Vertragsarten und verschiedenen Arten von Arbeitsmarktstatus fördern, wodurch der Arbeitsmarkt dynamischer würde. Falls die Möglichkeit des übermäßigen Rückgriffs auf Verträge, die von den Sozialversicherungsbeiträgen befreit sind, erschwert würde, müsste es zu gerechteren Wettbewerbsbedingungen zwischen den Unternehmen kommen. Wenn der Trend hin zu einem wachsenden Anteil von Menschen außerhalb der Sozialschutzsysteme gestoppt wird, kann eine Schwächung der Rolle dieser Systeme, auch hinsichtlich des Arbeitsmarkts und der Stabilisierung von Konjunkturzyklen, verhindert werden. Dies kann sich positiv auf die ihre finanzielle Tragfähigkeit auswirken.

Unternehmen könnten von einem faireren Wettbewerb, einer möglichen Steigerung der Produktivität des Einzelnen in den dann geschützten Formen der Beschäftigung und selbstständiger Erwerbstätigkeit und von positiven Auswirkungen auf die Dynamik des Arbeitsmarkts profitieren. Je nach Finanzierungssentscheidung könnte es für die Unternehmen zu einem Anstieg der Kosten für den Umgang mit Produktionsschwankungen entsprechend einem gewissen Kostenanstieg bei atypischen Beschäftigungsverhältnissen und bei der Zusammenarbeit mit Selbstständigen kommen.

Die Höhe der Kosten und ihre Verteilung zwischen den öffentlichen Haushalten, den Versicherungsträgern, den Arbeitnehmern und Selbstständigen sowie den Steuerzahlern hängt stark von wichtigen Entscheidungen ab, die aus Gründen der Subsidiarität den Mitgliedstaaten überlassen werden, einschließlich der Organisation der Systeme, ihrer Finanzierung und des gewährleisteten Schutzniveaus. Die direkten Kosten hängen in erster Linie mit der Bereitstellung von Leistungen zusammen, wobei Beispielsimulationen der Ausweitung der Absicherung durch Arbeitslosen- und Krankengeld auf Selbstständige auf begrenzte Kosten schließen lassen, die je nach der Zahl der Selbstständigen in dem betreffenden Land, deren Arbeitslosigkeitsrisiko sowie der Großzügigkeit des Systems variieren. Indirekte Kosten könnten durch Verhaltensänderungen infolge des erweiterten Sozialschutzes entstehen.

Es muss darauf hingewiesen werden, dass die Möglichkeit, im Rahmen der Folgenabschätzung ein umfassendes Bild hinsichtlich der Quantität zu bieten, stark eingeschränkt ist, weil die Initiative sehr breit angelegt ist und verschiedene Zweige des Sozialschutzes gleichzeitig betrifft, die Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten unterschiedlich organisiert und die verfügbaren Daten beschränkt sind. Die geringe Quantifizierung spiegelt auch Unsicherheiten in Bezug auf die wichtigsten Entscheidungen über das Schutzniveau, die Gestaltung und die Finanzierung von Sozialschutzsystemen wider, die aus Gründen der Subsidiarität den Mitgliedstaaten überlassen bleiben.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Die wichtigsten Auswirkungen, die ein besserer Schutz mit sich bringen dürfte, wären eine stärkere Mutualisierung von Risiken und ein höheres Maß an Einkommenssicherheit, was wiederum weniger individuelle Prekarität und Armut zur Folge hätte. Weiterhin soll die Initiative zur Steigerung der Arbeitsmarktdynamik, zu einer besseren Ressourcenzuweisung und zur Stärkung der bewährten Rolle automatischer Stabilisatoren im Rahmen des Sozialschutzes beitragen, durch die Konjunkturschwankungen aufgefangen werden. Die Unternehmen werden ebenfalls von einem gut funktionierenden Arbeitsmarkt und widerstandsfähigen Wirtschaftsstrukturen profitieren.

Die Unternehmen könnten von einer höheren Produktivität der Arbeitskräfte in den neu abgesicherten Beschäftigungsformen, von weniger unlauterem Wettbewerb sowie von den positiven Auswirkungen profitieren, die von den Sozialschutzsystemen auf die Arbeitsmärkte und die Inlandsnachfrage ausgehen. Je nach ihren Finanzierungsentscheidungen werden den Unternehmen voraussichtlich höhere Kosten für den Ausgleich von Produktionsschwankungen entstehen, entsprechend dem Arbeitskostenanstieg bei atypischer Beschäftigung und selbstständiger Erwerbstätigkeit.

Die Initiative betrifft alle Arbeitgeber. Sie wird sich jedoch in besonderem Maße auf diejenigen Arbeitgeber auswirken, die mit atypisch beschäftigten Arbeitskräften zusammenarbeiten, sowie – in leicht abgeschwächter Form – auf Unternehmen, die mit Selbstständigen arbeiten. Aufgrund der Daten der Folgenabschätzung kann festgestellt werden, in welchem Umfang die Unternehmen von den verschiedenen Vertragsarten Gebrauch machen. Selbstständig Erwerbstätige (mit oder ohne eigene Beschäftigte) arbeiten hauptsächlich für Kleinstunternehmen (1-9 Beschäftigte) und sehr viel weniger für KMU und große Unternehmen. Würden Kleinstunternehmen aus dem Anwendungsbereich der Initiative herausgenommen, würde dies die Wirksamkeit der Initiative über Gebühr verringern. Atypisch beschäftigte Arbeitskräfte sind insbesondere in der öffentlichen Verwaltung (28 %) und in KMU tätig – in einem geringeren Maße auch in großen Unternehmen und Kleinstunternehmen.

- **Grundrechte**

Es wurden keine negativen Auswirkungen auf die Grundrechte festgestellt. Vielmehr wird durch die Initiative im Einklang mit Artikel 34 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union das Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten, die in Fällen wie Mutterschaft, Krankheit, Arbeitsunfall, Pflegebedürftigkeit oder im Alter sowie bei Verlust des Arbeitsplatzes Schutz gewährleisten, gefördert.

#### **4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT**

Diese Empfehlung hat keine finanziellen Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

#### **5. WEITERE ANGABEN**

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Die Kommission wird die Umsetzung in den Mitgliedstaaten begleiten und die Empfehlung gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und nach Konsultation der betreffenden Sozialpartner überprüfen, wobei sie für die Bewertung der Auswirkungen der Initiative einen ausreichend langen Zeitraum nach der vollständigen Umsetzung der Empfehlung vorsieht. Die Wirksamkeit der Empfehlung könnte auf der Grundlage bestehender und neuer Daten sowie anhand von Informationen gemessen werden, die die Mitgliedstaaten in ihren Berichten vorgelegt haben.

Eine Bestandsaufnahme der bestehenden Lücken im Bereich des Sozialschutzes wurde für die Zwecke dieser Folgenabschätzung durchgeführt (siehe Anhang 6) und wird in einigen Jahren wiederholt. Der Vergleich der beiden Bestandsaufnahmen – ex ante und ex post – wird einen Überblick über die Entwicklung der Sozialschutzsysteme, ihres Geltungsbereichs und einschlägiger Anspruchsvoraussetzungen liefern.

Gleichzeitig besteht eine der derzeitigen Einschränkungen bei der Analyse darin, dass es an einer guten statistischen Basis zur vollständigen Quantifizierung der Größe der betroffenen Gruppen fehlt. Daher sieht die Empfehlung die Vorlage statistischer Berichte vor. So werden die Mitgliedstaaten ermutigt, zuverlässige statistische Daten über den Zugang zum Sozialschutz zu erheben und zu veröffentlichen, aufgeschlüsselt nach Arbeitsmarktstatus (Selbstständige/Arbeitnehmer), Art des Beschäftigungsverhältnisses (befristet/unbefristet, Teilzeit/Vollzeit, neue Arbeitsform/herkömmliches Beschäftigungsverhältnis), Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit.

Darüber hinaus wird eine verstärkte Zusammenarbeit mit Eurostat eingerichtet, um geeignete Indikatoren für diesen Bereich zu schaffen. Auch wenn keine Langzeitreihen verfügbar sind, so sollte es möglich sein, die Fortschritte im Hinblick auf die formelle Absicherung, die tatsächliche Absicherung und die Transparenz seit der Veröffentlichung der Empfehlung zu ermitteln. Die Arbeiten zur Verbesserung der Indikatoren haben bereits begonnen; die Indikatoren könnten zeitgleich mit dem Beginn der Umsetzung der Empfehlung in den Mitgliedstaaten verfügbar sein.

Ferner wird die Kommission mit dem Ausschuss für Sozialschutz an der Einrichtung eines Benchmarking-Rahmens für Sozialschutz arbeiten.

- **Erläuternde Dokumente (bei Richtlinien)**

Entfällt.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Nummern 1 bis 6 behandeln den Gegenstand und die Ziele der Empfehlung. Zudem wird darin der persönliche Geltungsbereich (welche Personen werden erfasst) und der sachliche Geltungsbereich (welche Zweige des Sozialschutzes sind betroffen) der Empfehlung festgelegt.

Nummer 7 enthält die Begriffsbestimmungen, die für die Zwecke des Vorschlags gelten.

Unter den Nummern 8 und 9 wird den Mitgliedstaaten empfohlen, die formelle Absicherung auf alle Arbeitnehmer, unabhängig von Art und Dauer ihres Beschäftigungsverhältnisses, sowie auf die selbstständig Erwerbstätigen auszudehnen.

Unter Nummer 10 wird den Mitgliedstaaten empfohlen, durch eine Überprüfung der Beitrags- und Anspruchsregelungen sicherzustellen, dass eine tatsächliche Absicherung gegeben ist, und zwar unabhängig von der Art des Beschäftigungsverhältnisses und des Arbeitsmarktstatus. Unter Nummer 11 wird der Grundsatz der Übertragbarkeit von Ansprüchen eingeführt, was zu einer tatsächlichen Absicherung beitragen sollte.

Unter den Nummern 12 bis 15 werden die Mitgliedstaaten dazu ermutigt, die Angemessenheit des Sozialschutzes sicherzustellen und die Systeme besser auf die Situation der Leistungsempfänger abzustimmen.

Unter den Nummern 16 und 17 wird der Grundsatz der Transparenz eingeführt, und die Mitgliedstaaten werden ermutigt, den Zugang zu Informationen über Rechte und Pflichten im Rahmen des Sozialschutzes zu verbessern und die Verwaltungsanforderungen zu vereinfachen.

Die Nummern 18 bis 23 enthalten die Fristen, innerhalb derer die Mitgliedstaaten die in der Empfehlung niedergelegten Grundsätze umsetzen und einschlägige Daten veröffentlichen sollten. Die Kommission wird darin ersucht, innerhalb eines Jahres nach Veröffentlichung der Empfehlung einen Benchmarking-Rahmen vorzuschlagen, um die Umsetzung der Empfehlung binnen drei Jahren überprüfen zu können, und die Mitgliedstaaten durch Finanzierungshilfen und Maßnahmen des Voneinanderlernens zu unterstützen.

Vorschlag für eine

## **EMPFEHLUNG DES RATES**

### **zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 292 in Verbindung mit Artikel 153 und Artikel 352,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Gemäß Artikel 3 EUV sind die Ziele der Union unter anderem, das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern und auf die nachhaltige Entwicklung Europas hinzuarbeiten — auf der Grundlage einer in hohem Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt. Die Union bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierung und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes.
- (2) Gemäß Artikel 9 AEUV trägt die Union bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, mit der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, mit der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes Rechnung.
- (3) Gemäß Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe c AEUV unterstützt und ergänzt die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes der Arbeitnehmer. Auf der Grundlage von Artikel 352 AEUV, wonach die Union einen Rechtsakt zur Verwirklichung der in den Verträgen festgelegten Ziele erlassen kann, wenn die Verträge keine hierfür erforderlichen Befugnisse vorsehen, kann die Union auch tätig werden, um Herausforderungen zu bewältigen, die den Zugang selbstständig Erwerbstätiger zu sozialem Schutz betreffen.
- (4) Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission haben in ihrer interinstitutionellen Proklamation vom 17. November 2017<sup>26</sup> feierlich die europäische Säule sozialer Rechte proklamiert. Gemäß Grundsatz 12 der Säule haben Arbeitnehmer und unter vergleichbaren Bedingungen Selbstständige unabhängig von Art und Dauer ihres Beschäftigungsverhältnisses das Recht auf angemessenen Sozialschutz.

---

<sup>26</sup>

ABl. C 428 vom 13.12.2017, S. 10-15.

- (5) Die Sozialpartner haben zugesagt, weiter ihren Beitrag zu einem Europa zu leisten, von dem Arbeitnehmer und Unternehmen profitieren<sup>27</sup>.
- (6) Das Europäische Parlament hat in seiner Entschließung zu einer europäischen Säule sozialer Rechte<sup>28</sup> den Bedarf für einen adäquaten Sozialschutz und soziale Investitionen während des gesamten Lebens unterstrichen, sodass alle voll an der Gesellschaft und der Wirtschaft teilhaben können und dabei über einen guten Lebensstandard verfügen. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat in seiner Stellungnahme zur europäischen Säule sozialer Rechte hervorgehoben, dass dafür gesorgt werden muss, dass alle Arbeitnehmer von grundlegenden Arbeitsnormen abgedeckt sind und über einen angemessenen Sozialschutz verfügen.
- (7) Die Sozialschutzsysteme bilden die Eckpfeiler des Sozialmodells der Union sowie einer gut funktionierenden sozialen Marktwirtschaft. Der Sozialschutz dient in erster Linie dazu, Menschen gegen die finanziellen Auswirkungen sozialer Risiken wie Krankheit, Alter, Arbeitsunfälle oder Arbeitsplatzverlust abzusichern, Armut vorzubeugen und diese zu lindern und die Aufrechterhaltung eines angemessenen Lebensstandards zu ermöglichen. Gut gestaltete Sozialschutzsysteme können auch die Erwerbsbeteiligung fördern, indem der Einzelne bei Übergängen auf dem Arbeitsmarkt unterstützt wird, wenn er die Stelle wechselt, in die Erwerbstätigkeit oder Erwerbslosigkeit wechselt, ein Unternehmen gründet oder dieses auflöst. Dadurch dass sie Investitionen in Humankapital fördern und dazu beitragen können, dass Humanressourcen zugunsten aufstrebender, dynamischer Wirtschaftssektoren umverteilt werden, fördern sie Wettbewerbsfähigkeit und nachhaltiges Wachstum. Sie fungieren auch als automatische Stabilisatoren, indem sie den Einsatz im Laufe des Konjunkturzyklus nivellieren.
- (8) Sozialschutz kann in Form von Sach- oder Geldleistungen gewährt werden. In der Regel wird er im Wege von Sozialhilfesystemen gewährt, über die alle Einzelpersonen Schutz erfahren (auf der Grundlage ihrer Staatszugehörigkeit oder Ansässigkeit und finanziert durch die allgemeine Besteuerung), sowie im Wege von Systemen der sozialen Sicherheit, über die die Menschen auf dem Arbeitsmarkt Schutz erfahren, häufig auf der Grundlage von Beiträgen in Abhängigkeit von ihrem Erwerbseinkommen. Der Sozialschutz umfasst mehrere Zweige, die eine große Bandbreite an sozialen Risiken von Arbeitslosigkeit bis hin zu Krankheit und Alter abdecken. Die vorliegende Empfehlung erstreckt sich auf diejenigen Zweige des Sozialschutzes, die in engerer Verbindung mit dem Arbeitsmarktstatus oder der Art des Beschäftigungsverhältnisses stehen und in erster Linie gegen den Verlust des arbeitsbezogenen Einkommens im Falle eines bestimmten Risikos absichern. Sie ergänzt auf Unionsebene vorliegende Leitlinien zu Sozialleistungen und Sozialhilfe sowie allgemeiner zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen<sup>29</sup>.
- (9) In den vergangenen zwei Jahrzehnten haben die Globalisierung, technologische Entwicklungen, Änderungen bei den persönlichen Vorlieben und die Alterung der Bevölkerung Änderungen auf den Arbeitsmärkten in Europa bewirkt und werden

---

<sup>27</sup> Gemeinsame Erklärung der Sozialpartner vom 24. März 2017.

<sup>28</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0010+0+DOC+XML+V0//DE>

<sup>29</sup> Empfehlung der Kommission vom 3. Oktober 2008 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen (2008/867/EG).

dies auch weiterhin tun. Die Beschäftigung wird sich immer stärker diversifizieren und berufliche Laufbahnen werden immer weniger linear verlaufen.

- (10) Auf den Arbeitsmärkten in der Union bestehen unterschiedliche Arten von Beschäftigungsverhältnissen und selbstständiger Erwerbstätigkeit und unbefristete Vollzeitarbeitsverträge nebeneinander. Einige davon sind auf dem Arbeitsmarkt schon seit Langem bekannt (wie unbefristete oder befristete Arbeitsverträge, Teilzeitarbeit, Hausarbeit oder Praktika); andere sind erst vor Kurzem entstanden und seit den 2000er Jahren immer wichtiger geworden wie Arbeit auf Abruf, Arbeit auf der Grundlage von Gutscheinen, Arbeit auf Plattformen usw.
- (11) Insbesondere die Gruppe der Selbstständigen ist in sich inhomogen. Die meisten Menschen haben sich freiwillig für die Selbstständigkeit mit oder ohne Angestellte und das Risiko einer Unternehmensgründung entschieden, jeder fünfte Selbstständige hat diesen Weg jedoch gewählt, weil er kein Arbeitsverhältnis als Arbeitnehmer gefunden hat.
- (12) Mit dem Wandel der Arbeitsmärkte muss auch ein Wandel der Sozialschutzsysteme einhergehen, damit gewährleistet ist, dass das europäische Sozialmodell zukunftsfähig ist und es den Gesellschaften und Volkswirtschaften in der Union ermöglicht, den größtmöglichen Nutzen aus der künftigen Arbeitswelt zu ziehen. In den meisten Mitgliedstaaten stützen sich die Bestimmungen zur Regelung der Beiträge und Ansprüche in den Sozialschutzsystemen weiterhin weitgehend auf unbefristete Vollzeitarbeitsverhältnisse zwischen einem Arbeitnehmer und einem einzigen Arbeitgeber, während die anderen Arten von Arbeitnehmern und Selbstständige eher am Rande eine Rolle spielen. Es ist erwiesen, dass einige Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und einige Selbstständige nur unzureichenden Zugang zu denjenigen Zweigen des Sozialschutzes haben, die in engerer Verbindung mit dem Arbeitsmarktstatus und der Art des Beschäftigungsverhältnisses stehen. Nur in wenigen Mitgliedstaaten wurden Reformen eingeleitet, um die Sozialschutzsysteme an die sich ändernden Arbeitsformen anzupassen, damit die betroffenen Arbeitnehmer und Selbstständigen besser geschützt werden. Die Verbesserungen fallen je nach Land und Zweig des Sozialschutzes unterschiedlich aus.
- (13) Langfristig gesehen können die Lücken beim Zugang zum Sozialschutz Wohl und Gesundheit des Einzelnen gefährden, die wachsende ökonomische Unsicherheit, das Armutsrisko und die Ungleichheiten verstärken, zu suboptimalen Investitionen in Humankapital führen, das Vertrauen in die Institutionen aushöhlen und das inklusive Wirtschaftswachstum beschneiden.
- (14) Arbeitnehmer und Selbstständige können als unter einem bestimmten Sozialschutzzweig *formell abgesichert* gelten, wenn in den bestehenden Rechtsvorschriften oder dem bestehenden Tarifvertrag festgelegt ist, dass sie Anspruch auf Sozialschutz unter dem betreffenden Zweig des Systems haben. Die formelle Absicherung kann durch ein Pflicht- oder ein auf Freiwilligkeit basierendes System erfolgen. Bei Letzteren hat der Einzelne die Möglichkeit, sich dem System aktiv anzuschließen, oder sie erfassen standardmäßig alle Personen der Zielgruppe, die jedoch die Möglichkeit haben, auf Wunsch aktiv aus dem System auszuscheiden. Es ist erwiesen, dass auf Freiwilligkeit basierende Systeme, aus denen man ausscheiden kann, höheren Zuspruch aufweisen und damit eine bessere Absicherung gewährleisten.

- (15) Arbeitnehmer und Selbstständige können als unter einem bestimmten Sozialschutzzweig *tatsächlich abgesichert* gelten, wenn sie die Möglichkeit haben, angemessene Leistungsansprüche aufzubauen, und bei Eintreten des entsprechenden Risikos Leistungen in einer bestimmten Höhe in Anspruch nehmen können. Einer Person kann formell Zugang gewährt werden, ohne dass sie tatsächlich Ansprüche auf Leistungen aufbauen und geltend machen kann.
- (16) Sozialer Schutz gilt dann als *angemessen*, wenn er derart gestaltet ist, dass die Einzelpersonen einen angemessenen Lebensstandard aufrechterhalten können, dass er ihr Einkommen angemessen ersetzt, dass er ihnen ein würdevolles Leben ermöglicht und dass sie nicht in die Armut abgleiten.
- (17) In einigen Mitgliedstaaten sind bestimmte Arten von Arbeitnehmern wie Arbeitnehmer in geringfügiger Teilzeitbeschäftigung, Saisonarbeitnehmer, auf Abruf beschäftigte Arbeitnehmer, über Plattformen beschäftigte Arbeitnehmer sowie Leiharbeitnehmer und Praktikanten von den Sozialschutzsystemen ausgeschlossen. Darüber hinaus kann es für Arbeitnehmer, die keine unbefristete Vollzeitbeschäftigung ausüben, schwierig sein, einen wirksamen Sozialschutz zu erhalten, weil sie möglicherweise nicht die Anspruchskriterien für den Erhalt von Leistungen aus beitragsbasierten Sozialschutzsystemen erfüllen. Selbstständige sind in einigen Mitgliedstaaten vollständig vom formellen Zugang zu wichtigen Sozialschutzsystemen ausgeschlossen; in anderen Mitgliedstaaten können sie sich den Systemen auf freiwilliger Basis anschließen. Im Falle der Arbeitslosenversicherung, die in engem Zusammenhang mit dem unternehmerischen Risiko steht, kann eine freiwillige Absicherung eine angemessene Lösung sein. Weniger gerechtfertigt ist sie bei anderen Risiken wie Krankheit, die weitgehend losgelöst vom Arbeitsmarktstatus bestehen.
- (18) Für atypisch Beschäftigte und Selbstständige können sich die Anspruchsregelungen nachteilig auswirken. Insbesondere die Schwellenwerte hinsichtlich Einkommen und Dauer (Beitragzeiten, Wartezeiten, Mindestarbeitszeiten, Dauer der Leistungsgewährung) können einige Gruppen atypischer Arbeitnehmer und den Selbstständigen den Zugang zum Sozialschutz ungebührlich erschweren. Die Probleme sind in der Regel zweierlei: zunächst können die unterschiedlichen Regelungen für herkömmlich Beschäftigte und atypisch Beschäftigte bzw. Selbstständige dazu führen, dass eine Gruppe unnötigerweise benachteiligt wird; zweitens kann die Anwendung derselben Regelung auf alle Gruppen dazu führen, dass Menschen, die sich nicht in einem herkömmlichen Beschäftigungsverhältnis befinden, schlechter abschneiden, und möglicherweise eignet sich die Regelung nicht für die Situation Selbstständiger. In beiden Fällen können die Regelungen möglicherweise besser auf die Situation der jeweiligen Gruppe zugeschnitten werden und kann gleichzeitig der Grundsatz der Universalität beibehalten werden, sodass keine Person auf dem Arbeitsmarkt bei Eintreten eines sozialen Risikos ohne Absicherung da steht. Möglicherweise müssen auch spezifische Maßnahmen ergriffen werden, um zu verhindern, dass Personen in sich überschneidende Systeme einzahlen, beispielweise wenn sie Nebentätigkeiten ausüben, während sie bereits für ihre Hauptbeschäftigung vollständig abgesichert sind.
- (19) Die Sozialschutzrechte bleiben nicht immer erhalten bzw. werden nicht immer übertragen, wenn Personen von einem Arbeitsmarktstatus in einen anderen wechseln, beispielweise aus der Arbeitnehmerposition in die Selbstständigkeit oder die Arbeitslosigkeit, wenn sie abhängige Beschäftigung und Selbstständigkeit miteinander verbinden oder ein Unternehmen gründen oder auflösen. Die

Übertragbarkeit der Rechte zwischen den Systemen und ihre Zusammenrechnung sind auch unerlässlich dafür, dass Menschen, die mehrere Beschäftigungen miteinander verbinden oder die Beschäftigung wechseln oder aus der Arbeitnehmerposition in die Selbstständigkeit wechseln oder umgekehrt, wirksamen Zugang zu Leistungen im Rahmen beitragsbasierter Systeme haben und angemessen abgesichert sind, aber auch dafür, dass sie die Menschen im Falle von auf Freiwilligkeit beruhenden Sozialschutzsystemen dazu ermuntern, sich diesen anzuschließen.

- (20) Die Leistungen sind möglicherweise inadäquat, d. h. unzureichend oder nicht zeitnah genug, um die Aufrechterhaltung des Lebensstandards und ein Leben in Würde zu ermöglichen und das Abgleiten des Einzelnen in die Armut zu verhindern. In diesem Fall besteht möglicherweise Raum für eine Steigerung der Adäquatheit, und gleichzeitig sollte auch auf unterstützende Maßnahmen geachtet werden, mit denen die Rückkehr in die Erwerbstätigkeit gefördert wird. Die Beitragsregelungen können zur Verzerrung der gleichen Ausgangsbedingungen führen und können sich für einige Kategorien von Arbeitnehmern sowie für Selbstständige nachteilig auswirken. Beispielsweise können die Sozialschutzbeiträge für Selbstständige einkommensunabhängige Beiträge umfassen oder auf der Grundlage der vergangenen Einkünfte oder von Schätzungen des künftigen Einkommens festgesetzt werden. Dies kann beim Einzelnen zu Problemen mit der Liquidität führen, wenn sein Einkommen unter die Schätzungen zurückfällt. Darüber hinaus könnten Progression und Ermäßigungen bei den Sozialbeiträgen für einkommensschwache Gruppen in gleichem Maße auf Arbeitnehmer und Selbstständige angewandt werden, und gleichzeitig könnte sichergestellt werden, dass diese Befreiungen nicht dazu führen, dass das Einkommen zu niedrig angesetzt wird.
- (21) In vielen Mitgliedstaaten beeinträchtigen die derzeitige Komplexität der Rechtsvorschriften und die mangelnde Transparenz bei den Sozialschutzregeln die Fähigkeit der Menschen, ihre Rechte und Pflichten sowie ihre Möglichkeiten zu deren Ausübung zu kennen. Sie können auch dazu beitragen, dass die Quote der Inanspruchnahme der bzw. Teilhabe an den Sozialschutzsystemen niedrig ausfällt, insbesondere bei auf Freiwilligkeit beruhenden Sozialschutzsystemen.
- (22) Durch das Fehlen statistischer Daten zur Absicherung durch Sozialschutz, aufgeschlüsselt nach Art des Beschäftigungsverhältnisses, Alter, Geschlecht und Staatsangehörigkeit, sind möglicherweise die Möglichkeiten eingeschränkt, die Kapazität der Sozialschutzsysteme so auszubauen, dass sie sich der sich wandelnden Arbeitswelt anpassen und auf sie reagieren können.
- (23) Die Lücken beim Zugang zu Sozialschutz können sich wirtschaftlich und steuerlich in der gesamten Union negativ auswirken. Sie sind für die Mitgliedstaaten ein Thema von gemeinsamem Interesse und stellen potenzielle Hindernisse bei der Umsetzung der Kernziele der Union dar.
- (24) Im Unionsrecht ist bereits der Grundsatz der Gleichbehandlung verschiedener Arten von Beschäftigungsverhältnissen verankert, jede Form der direkten oder indirekten Diskriminierung aufgrund des Geschlechts in Bezug auf Beschäftigungsfragen, Beruf, Sozialschutz und Zugang zu Waren und Dienstleistungen ist untersagt, es wird die Übertragbarkeit und Wahrung von Rechten bei der Mobilität zwischen den Mitgliedstaaten gewährleistet und es werden Mindestvorschriften für den Erwerb und die Wahrung von Zusatzrentenansprüchen über die Grenzen hinweg sowie Mindestanforderungen an die Transparenz betrieblicher Vorsorgemode

gewährleistet. Die vorliegende Empfehlung sollte unbeschadet der Bestimmungen der Richtlinien und Verordnungen gelten, in denen bereits einige Sozialschutzrechte geregelt sind<sup>30</sup>.

- (25) Der Gerichtshof der Europäischen Union hat in seiner Rechtsprechung<sup>31</sup> Kriterien für die Festlegung des Arbeitnehmerstatus aufgestellt. Die Definition des Begriffs Arbeitnehmer unter Nummer 7 basiert auf diesen Kriterien.
- (26) In der Empfehlung 92/442/EWG des Rates<sup>32</sup> wurden gemeinsame Ziele im Bereich des sozialen Schutzes benannt und die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, den Aufbau und/oder Ausbau eines angemessenen sozialen Schutzes für Selbständige zu fördern. Diese gemeinsam definierten Ziele haben den Weg für die offene Methode der Koordinierung in den Bereichen Sozialschutz und soziale Eingliederung bereitet, ein wichtiges Instrument, das es ermöglicht, Definition, Umsetzung und Bewertung der nationalen Rahmen für den Sozialschutz zu unterstützen und die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu fördern.
- (27) Im Rahmen des Europäischen Semesters erinnert der Jahreswachstumsbericht 2018 daran, dass eine Verbesserung der Adäquatheit des Sozialschutzes und der

<sup>30</sup> Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15 Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinigung über Teilzeitarbeit – Anhang: Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit (ABl. L 14 vom 20.1.1998, S. 9), Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge (ABl. L 175 vom 10.7.1999, S. 43), Richtlinie 2008/104/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Leiharbeit (ABl. L 327 vom 5.12.2008, S. 9), Richtlinie 2008/94/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2008 über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers (ABl. L 283 vom 28.10.2008, S. 36), Richtlinie (EU) 2016/2341 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) (ABl. L 354 vom 23.12.2016, S. 37), Richtlinie 2010/41/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2010 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben, und zur Aufhebung der Richtlinie 86/613/EWG des Rates (ABl. L 180 vom 15.7.2010, S. 1), Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (ABl. L 204 vom 26.7.2006, S. 23), Richtlinie 79/7/EWG des Rates vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit (ABl. L 6 vom 10.1.1979, S. 24), Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (ABl. L 373 vom 21.12.2004, S. 37), Richtlinie 2010/18/EU des Rates vom 8. März 2010 zur Durchführung der von BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP und EGB geschlossenen überarbeiteten Rahmenvereinbarung über den Elternurlaub und zur Aufhebung der Richtlinie 96/34/EG (ABl. L 68 vom 18.3.2010, S. 13) und Vorschlag vom 16. April 2017 zur Aufhebung der genannten Richtlinie (COM(2017) 253 final), Richtlinie 93/103/EG des Rates vom 23. November 1993 über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit an Bord von Fischereifahrzeugen (13. Einzelrichtlinie im Sinne von Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG) (ABl. L 307 vom 13.12.1993, S. 1), Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. L 166 vom 30.4.2004, S. 1) und Vorschlag für eine Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union, COM(2017) 797 final vom 21. Dezember 2017.

<sup>31</sup> Siehe die Urteile vom 3. Juli 1986, Deborah Lawrie-Blum, Rechtssache 66/85, vom 14. Oktober 2010, Union Syndicale Solidaires Isère, Rechtssache C-428/09, vom 9. Juli 2015, Balkaya, Rechtssache C-229/14, vom 4. Dezember 2014, FNV Kunsten, Rechtssache C-413/13, und vom 17. November 2016, Ruhrlandklinik, Rechtssache C-216/15.

<sup>32</sup> Empfehlung 92/442/EWG des Rates vom 27. Juli 1992 über die Annäherung der Ziele und der Politiken im Bereich des sozialen Schutzes (ABl. L 245 vom 26.8.1992, S. 49).

Absicherung durch diesen unerlässlich ist, um der sozialen Ausgrenzung vorzubeugen, und mit den Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten für 2018 werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Sozialschutzsysteme zu modernisieren.

- (28) Die Internationale Arbeitsorganisation hat ihren Mitgliedern in ihrer Empfehlung von 2012 betreffend den innerstaatlichen sozialen Basisschutz empfohlen, im Einklang mit den nationalen Gegebenheiten schnellstmöglich einen sozialen Basisschutz, einschließlich Garantien für einen sozialen Basisschutz, einzurichten bzw. diesen aufrechtzuerhalten.
- (29) Die Kommission hat die Sozialpartner in einer zweistufigen Konsultation<sup>33</sup> gemäß Artikel 154 Absatz 2 AEUV zum Zugang zum Sozialschutz für Menschen in allen Beschäftigungsverhältnissen befragt. Das Verfahren des Artikels 154 Absatz 2 AEUV ist für eine Unionsaktion zur Bewältigung der Herausforderungen in Bezug auf Selbstständige auf der Grundlage von Artikel 352 AEUV eigentlich nicht vorgeschrieben. Die Kommission hat die Sozialpartner aufgefordert, sich auf freiwilliger Basis zum Thema Selbstständige zu äußern.
- (30) Darüber hinaus hat die Kommission eine öffentliche Konsultation durchgeführt, um die Meinung verschiedener Interessenträger sowie der Bürger einzuholen, und sie hat Daten zusammengetragen, um die sozioökonomischen Auswirkungen dieser Empfehlung zu bewerten<sup>34</sup>.
- (31) Die Umsetzung dieser Empfehlung sollte weder dazu genutzt werden, die bestehenden Rechte abzubauen, die in den bestehenden einschlägigen Unionsrechtsvorschriften festgelegt sind, noch sollte sie als Rechtfertigung dafür dienen, dass das allgemeine Schutzniveau für Arbeitnehmer in dem von der Empfehlung erfassten Bereich abgesenkt wird.
- (32) Diese Empfehlung sollte keine administrativen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen vorschreiben, die der Gründung und dem Ausbau kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) entgegenstehen. Die Mitgliedstaaten sind daher aufgefordert, die Auswirkungen ihrer Reformen auf KMU zu prüfen, um sicherzustellen, dass KMU nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt werden – wobei ein besonderes Augenmerk auf Kleinstunternehmen und auf dem Verwaltungsaufwand liegen sollte –, und das Ergebnis dieser Prüfung zu veröffentlichen.
- (33) Diese Empfehlung sollte nicht die Liquidität der Unternehmen (insbesondere von KMU) weiter verschlechtern, wenn deren finanzielle Situation durch verspätete Zahlungen der öffentlichen Behörden beeinträchtigt worden ist.
- (34) Die Mitgliedstaaten können Interessenträger, einschließlich der Sozialpartner, in die Ausgestaltung der Reformen einbeziehen. Diese Empfehlung sollte nicht die Autonomie der Sozialpartner beschränken, wo diese für Einrichtung und Verwaltung der Sozialschutzsysteme verantwortlich zeichnen.
- (35) Diese Empfehlung sollte unbeschadet der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Ausgestaltung ihrer Sozialschutzsysteme gelten. Die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Gestaltung ihrer Sozialschutzsysteme umfasst unter anderem Entscheidungen über die Errichtung, Finanzierung und Verwaltung dieser

---

<sup>33</sup>

C(2017)7773.

<sup>34</sup>

SWD(2018)70.

Systeme und der damit verbundenen Einrichtungen sowie über den Inhalt und die Bereitstellung von Leistungen, die Höhe der Beiträge und die Zugangsbedingungen. Diese Empfehlung sollte die Mitgliedstaaten nicht daran hindern, günstigere als die hier vorgeschlagenen Bedingungen für den Sozialschutz beizubehalten oder festzulegen.

- (36) Diese Empfehlung sollte die Grundrechte, insbesondere diejenigen, die in Artikel 29 und Artikel 34 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind, wahren, stärken und fördern.
- (37) Die finanzielle Tragfähigkeit von Sozialschutzsystemen ist eine unerlässliche Bedingung für ihre Widerstandsfähigkeit, ihre Effizienz und ihre Wirksamkeit. Die Umsetzung dieser Empfehlung sollte sich nicht nennenswert auf das finanzielle Gleichgewicht der Sozialschutzsysteme der Mitgliedstaaten auswirken —

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ABGEGEBEN:

### **Ziel und Geltungsbereich**

- 1. Ziel dieser Empfehlung ist es, allen Arbeitnehmern und Selbstständigen in den Mitgliedstaaten Zugang zu einem angemessenen Sozialschutz zu gewähren.
- 2. Die Empfehlung zielt darauf ab, Mindeststandards für den Sozialschutz der Arbeitnehmer und Selbstständigen einzuführen. Sozialschutz kann im Rahmen einer Kombination verschiedener Systeme gewährt werden, einschließlich staatlicher, betrieblicher und privater Systeme, und Beitragszahlungen umfassen – im Einklang mit den Grundprinzipien der nationalen Sozialschutzsysteme. Gemäß Artikel 153 Absatz 4 AEUV obliegt es den Mitgliedstaaten, die Höhe der Beiträge festzulegen und zu entscheiden, welche Kombination von Systemen angemessen ist.
- 3. Diese Empfehlung bezieht sich auf das Recht, sich einem System anzuschließen, sowie auf den Aufbau und die Geltendmachung von Ansprüchen. Sie soll insbesondere für alle Arbeitnehmer und die selbstständig Erwerbstätigen Folgendes gewährleisten:
  - (a) formelle Absicherung im Rahmen des Sozialschutzes;
  - (b) tatsächliche Absicherung im Rahmen des Sozialschutzes, Angemessenheit und Übertragbarkeit der Sozialschutzleistungen;
  - (c) Transparenz in Bezug auf Sozialschutzansprüche.
- 4. Diese Empfehlung gilt für Arbeitnehmer und Selbstständige, einschließlich Personen, die vom einen Status zum anderen übergehen bzw. beide gleichzeitig innehaben, sowie für Personen, deren Erwerbstätigkeit aufgrund des Eintretens eines der durch den Sozialschutz abgedeckten Risiken unterbrochen ist.
- 5. Diese Empfehlung gilt für folgende Zweige des Sozialschutzes, soweit diese in den Mitgliedstaaten vorgesehen sind:
  - (a) Leistungen bei Arbeitslosigkeit;
  - (b) Leistungen bei Krankheit und Gesundheitsleistungen;
  - (c) Leistungen bei Mutterschaft und gleichgestellte Leistungen bei Vaterschaft;

- (d) Leistungen bei Invalidität;
  - (e) Leistungen bei Alter;
  - (f) Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten.
6. Die in dieser Empfehlung festgelegten Grundsätze der Zugänglichkeit, Übertragbarkeit, Angemessenheit und Transparenz gelten für alle Arbeitnehmer und für die selbstständig Erwerbstätigen; es wird jedoch anerkannt, dass für Arbeitnehmer und Selbstständige unterschiedliche Regeln gelten können.

## Begriffsbestimmungen

7. Für die Zwecke dieser Empfehlung gelten die folgenden Begriffsbestimmungen:
- (a) „Arbeitnehmer“ bezeichnet eine natürliche Person, die während einer bestimmten Zeit für eine andere Person nach deren Weisung Leistungen erbringt, für die sie als Gegenleistung eine Vergütung erhält;
  - (b) „Beschäftigungsverhältnis“ bezeichnet das Arbeitsverhältnis zwischen einem Arbeitnehmer und dem Arbeitgeber bzw. den Arbeitgebern;
  - (c) „Art des Beschäftigungsverhältnisses“ bezeichnet eine der verschiedenen Arten von Arbeitsverhältnissen zwischen einem Arbeitnehmer und dem Arbeitgeber bzw. den Arbeitgebern, welche sich nach Beschäftigungsdauer, Zahl der Arbeitsstunden oder anderen Bedingungen des Beschäftigungsverhältnisses unterscheiden können;
  - (d) „Arbeitsmarktstatus“ bezeichnet den Status einer Person, d. h. erwerbstätig im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses (Arbeitnehmer) oder selbstständig erwerbstätig (Selbstständiger);
  - (e) „Sozialschutzsystem“ bezeichnet einen ausdifferenzierten Rahmen mit Vorschriften, die die Gewährung von Leistungen an anspruchsberechtigte Personen regeln. In den betreffenden Vorschriften sind der persönliche Geltungsbereich des Programms, die Voraussetzungen für die Anspruchsberechtigung, die Leistungsart, -höhe, -dauer und andere Leistungsmerkmale sowie Finanzierung (Beiträge, allgemeine Besteuerung, andere Quellen), Governance und Verwaltung des Programms festgelegt. Die Definition der unter Nummer 5 der vorliegenden Empfehlung genannten Zweige des Sozialschutzes richtet sich nach der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates;
  - (f) „Leistung“ bezeichnet einen Geldtransfer vonseiten einer öffentlichen oder privaten Einrichtung an eine Person, die im Rahmen eines Sozialschutzsystems anspruchsberechtigt ist;
  - (g) „formelle Absicherung“ einer Gruppe in einem bestimmten Zweig des Sozialschutzes (z. B. Alter, Arbeitslosigkeit, Mutter-/Vaterschutz) bezeichnet einen Sachverhalt, bei dem die bestehenden Rechtsvorschriften oder Tarifverträge vorsehen, dass die Einzelpersonen dieser Gruppe Anspruch auf Anschluss an ein Sozialschutzsystem im betreffenden Zweig haben;

- (h) „tatsächliche Absicherung“ einer Gruppe in einem bestimmten Zweig des Sozialschutzes bezeichnet einen Sachverhalt, bei dem die Einzelpersonen dieser Gruppe die Möglichkeit haben, Leistungsansprüche aufzubauen, und bei Eintreten des entsprechenden Risikos Leistungen in einer bestimmten Höhe in Anspruch nehmen können;
- (i) „Dauer der Leistungsgewährung“ bezeichnet den Zeitraum, während dessen der Versicherte oder die Familienangehörigen des Versicherten Leistungen aus dem Sozialschutzsystem in Anspruch nehmen können;
- (j) „Beitragszeit“ bezeichnet die Dauer der Zugehörigkeit zu einem System, die nach nationalem Recht oder den Regeln des betreffenden Systems erforderlich ist, um den Anspruch auf die aufgebauten Sozialschutzrechte auszulösen;
- (k) „Mindestarbeitszeit“ bezeichnet eine Mindestzahl von Stunden/Monaten/Jahren, die die betreffende Person gearbeitet haben muss, ehe sie einen Anspruch auf Leistungen bei Eintritt des Risikos hat;
- (l) „Wirtschaftssektoren“ bezeichnet Bereiche der Wirtschaft, zusammengefasst nach der Art der hergestellten Produkte bzw. angebotenen Dienstleistungen;
- (m) „Übertragbarkeit“ bezeichnet die Möglichkeit, i) erworbene Ansprüche auf ein anderes System zu übertragen, ii) Beitragszeiten, die im Rahmen eines früheren Arbeitsmarktstatus (bzw. gleichzeitig bestehender Arbeitsmarktstatus) zurückgelegt wurden, auf die Beitragszeiten im neuen Status anzurechnen;
- (n) „Transparenz“ bezeichnet die Bereitstellung verfügbarer, zugänglicher, umfassender und allgemein verständlicher Informationen über die Vorschriften des Systems und/oder die individuellen Verpflichtungen und Ansprüche für die breite Öffentlichkeit, für Personen, die sich möglicherweise dem System anschließen werden bzw. die dem System bereits angeschlossen sind, sowie für Leistungsempfänger.

### **Formelle Absicherung**

8. Die Mitgliedstaaten sollten dafür Sorge tragen, dass die Arbeitnehmer Zugang zum Sozialschutz haben, indem sie die formelle Absicherung für alle Arbeitnehmer verpflichtend machen, und zwar unabhängig von der Art des Beschäftigungsverhältnisses;
9. Die Mitgliedstaaten sollten dafür Sorge tragen, dass die Selbstständigen Zugang zum Sozialschutz haben, indem sie die formelle Absicherung für Selbstständige
  - (a) verpflichtend machen für Leistungen bei Krankheit und Gesundheitsleistungen, Leistungen bei Mutterschaft/Vaterschaft, Leistungen bei Alter und Invalidität sowie Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten;
  - (b) auf freiwillige Basis stellen für Leistungen bei Arbeitslosigkeit.

## **Tatsächliche Absicherung und Übertragbarkeit**

10. Die Mitgliedstaaten sollten für alle Arbeitnehmer, unabhängig von der Art des Beschäftigungsverhältnisses, und für die Selbstständigen – unter den Voraussetzungen gemäß den Nummern 7 und 8 – eine tatsächliche Absicherung gewährleisten; gleichzeitig sollten sie die Tragfähigkeit des Systems wahren und Sicherheitsmaßnahmen zur Verhinderung von Missbrauch vorsehen. Zu diesem Zweck sollte Folgendes sichergestellt werden:
  - (a) Beitragsregelungen (z. B. Beitragszeiten, Mindestarbeitszeiten) und Anspruchsregelungen (z. B. Wartezeiten, Berechnungsregeln und Dauer) sollten nicht dazu führen, dass die Möglichkeit des Leistungsaufbaus und -bezugs aufgrund der Art des Beschäftigungsverhältnisses oder des Arbeitsmarktstatus beeinträchtigt wird;
  - (b) durch den Arbeitsmarktstatus oder die Art des Beschäftigungsverhältnisses begründete Unterschiede in den Regelungen der Systeme sollten verhältnismäßig sein und der besonderen Situation der Leistungsempfänger Rechnung tragen.
11. Im Einklang mit den nationalen Bestimmungen auf dem Gebiet des sozialen Dialogs sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Ansprüche ungeachtet der Art des Beschäftigungsstatus bzw. des Selbstständigenstatus und über sämtliche Wirtschaftssektoren hinweg aufgebaut, erhalten und übertragen werden können – unabhängig davon, ob sie im Rahmen verpflichtender oder freiwilliger Systeme erworben wurden. Dies kann Folgendes einschließen:
  - (a) Zusammenrechnung aller Beiträge und Wahrung sämtlicher Ansprüche, die eine Person während ihrer beruflichen Laufbahn bzw. während eines bestimmten Bezugszeitraums erworben hat;
  - (b) Gewährleistung der Übertragbarkeit aller Ansprüche zwischen verschiedenen Systemen innerhalb eines bestimmten Zweiges des Sozialschutzes.

## **Angemessenheit**

12. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die einschlägigen Systeme ihren Mitgliedern ein angemessenes Schutzniveau bieten, wenn der Versicherungsfall für ein im Rahmen der Sozialschutzsysteme für Arbeitnehmer und Selbstständige versichertes Risiko eintritt; die Systeme sollten demnach in ausreichendem Umfang und zeitnah Leistungen bereitstellen, damit der Lebensstandard aufrechterhalten werden kann, einen angemessenen Einkommensersatz bieten und stets dafür Sorge tragen, dass die betroffenen Mitglieder nicht in die Armut abgleiten.
13. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Beiträge zum Sozialschutz im Verhältnis zur Beitragsfähigkeit von Arbeitnehmern und Selbstständigen stehen.
14. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass alle Befreiungen oder Ermäßigungen in Bezug auf die Sozialbeiträge für einkommensschwache Gruppen gelten, und zwar unabhängig von der Art des Beschäftigungsverhältnisses und des Arbeitsmarktstatus.
15. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Ermittlung der Sozialschutzbeiträge und -ansprüche von Selbstständigen auf einer objektiven und

transparenten Bewertung ihrer Einkommensbasis beruht, Einkommensschwankungen berücksichtigt und das tatsächliche Einkommen widerspiegelt.

## **Transparenz**

16. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die für die einzelnen Sozialsysteme geltenden Bedingungen und Vorschriften transparent sind und dass die Einzelpersonen regelmäßig aktualisierte, umfassende, leicht zugängliche, nutzerfreundliche, allgemein verständliche und kostenlose Informationen über ihre jeweiligen Ansprüche und Pflichten erhalten, z. B. indem sie
  - (a) regelmäßig aktualisierte Informationen über individuelle Ansprüche übermitteln;
  - (b) Online-Tools zur Simulierung der Leistungsansprüche einrichten;
  - (c) zentrale On- und Offline-Informationsstellen oder persönliche On- und Offline-Konten einrichten.
17. Die Mitgliedstaaten sollten die administrativen Anforderungen vereinfachen, die Sozialschutzsysteme an Arbeitnehmer, Selbstständige und Arbeitgeber – insbesondere Kleinstunternehmen, kleine und mittlere Unternehmen – stellen.

## **Umsetzung, Berichterstattung und Evaluierung**

18. Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten gemeinsam daran arbeiten, Umfang und Relevanz der Datenerhebung auf Unionsebene zu den Themen Arbeitskräfte und Zugang zu Sozialschutz zu verbessern, insbesondere mit Blick auf eine faktengestützte Politikgestaltung im Bereich des Sozialschutzes für neue Formen der Arbeit. In diesem Zusammenhang sollten die Mitgliedstaaten bis zum [ADD date 18 months from the publication of the Recommendation] zuverlässige nationale statistische Daten über den Zugang zu den unterschiedlichen Formen des Sozialschutzes erheben und veröffentlichen, aufgeschlüsselt nach Arbeitsmarktstatus (Selbstständiger/Arbeitnehmer), Art des Beschäftigungsverhältnisses (befristet/unbefristet, Teilzeit/Vollzeit, neue Arbeitsform/herkömmliches Beschäftigungsverhältnis), Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit.
19. Die Kommission sollte gemeinsam mit dem Ausschuss für Sozialschutz einen Benchmarking-Rahmen einrichten und gemeinsame quantitative und qualitative Indikatoren für das Monitoring der Umsetzung dieser Empfehlung bis zum [ADD date 12 months from the publication of the Recommendation] sowie für deren spätere Evaluierung entwickeln.
20. Die Mitgliedstaaten sollten die in dieser Empfehlung enthaltenen Grundsätze so bald wie möglich umsetzen und bis zum [ADD date 12 months from the publication of the Recommendation] Aktionspläne mit den entsprechenden auf nationaler Ebene ergriffenen Maßnahmen vorlegen. Die Fortschritte bei der Umsetzung der Aktionspläne sollten mithilfe der multilateralen Überwachungsinstrumente im Einklang mit dem Europäischen Semester und der offenen Koordinierungsmethode auf dem Gebiet der sozialen Eingliederung und des Sozialschutzes verfolgt werden.

21. Die Kommission sollte die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlung – unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf kleine und mittlere Unternehmen – in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und nach Konsultation der betroffenen Interessenträger bewerten und dem Rat bis zum [ADD date 3 years from the publication of the Recommendation] Bericht erstatten. Auf der Grundlage der Ergebnisse der Überprüfung kann die Kommission in Betracht ziehen, weitere Vorschläge vorzulegen.
22. Die Kommission sollte sicherstellen, dass die Umsetzung dieser Empfehlung durch Maßnahmen flankiert wird, die im Rahmen einschlägiger Programme der Union gefördert werden.
23. Die Kommission sollte das wechselseitige Lernen und den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten und mit den Interessenträgern fördern.

Geschehen zu Straßburg am [...]

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*