



Rat der  
Europäischen Union

156683/EU XXVII. GP  
Eingelangt am 10/10/23

Brüssel, den 9. Oktober 2023  
(OR. en)

13934/23

SOC 667  
EMPL 475

## BERATUNGSERGEBNISSE

Absender:	Generalsekretariat des Rates
Empfänger:	Delegationen
Nr. Vordok.:	13175/23
Betr.:	Schlussfolgerungen des Rates zum Sozialschutz für Selbstständige

Die Delegationen erhalten in der Anlage die Schlussfolgerungen des Rates zu dem eingangs genannten Thema, die der Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) auf seiner Tagung vom 9. Oktober 2023 gebilligt hat.

**Sozialschutz für Selbstständige****Schlussfolgerungen des Rates****UNTER BERÜCKSICHTIGUNG DES FOLGENDEN:**

1. Am 8. November 2019 hat der Rat die Empfehlung zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige<sup>1</sup> (im Folgenden „Empfehlung“) angenommen.
2. Die Empfehlung trägt zur Umsetzung des Grundsatzes 12 der europäischen Säule sozialer Rechte bei, die 2017 gemeinsam vom Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission feierlich proklamiert wurde; gemäß diesem Grundsatz haben Arbeitnehmer und unter vergleichbaren Bedingungen Selbstständige unabhängig von Art und Dauer ihres Beschäftigungsverhältnisses das Recht auf angemessenen Sozialschutz.
3. Zunächst war der europäische Kontext nach der Annahme der Empfehlung von der COVID-19-Pandemie geprägt, die 2020 begann. Die Pandemie hatte erhebliche wirtschaftliche und soziale Auswirkungen, aber aufgrund sehr solider und koordinierter politischer Maßnahmen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene (einschließlich erhöhter Absicherung, außergewöhnlicher Unterstützungsmaßnahmen und Ausgaben) haben die Sozialschutzsysteme den Menschen geholfen, die COVID-19-Krise zu überstehen, ohne dass sich die Armutsrisiken oder Einkommensungleichheiten weiter wesentlich erhöhten.

---

1. ABl. C 387 vom 15.11.2019, S. 1.

4. Zweitens sollte die Umsetzung der Empfehlung auch vor dem Hintergrund der sozialen und wirtschaftlichen Folgen des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine, der 2022 begann, bewertet werden. Dieser Krieg wirkt sich wie alle Krisen am stärksten auf die gefährdetsten Gruppen aus und bestätigt die Notwendigkeit, über sozialpolitische Maßnahmen zu verfügen, die die genannten negativen Auswirkungen verringern können.
5. Im Jahr 2021 legte die Kommission den Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte vor, mit dem ein Beitrag zur Umsetzung der Grundsätze dieser Säule geleistet werden soll.
6. Die Führungsspitzen der Union haben die in diesem Aktionsplan dargelegten neuen Kernziele der EU, die bis 2030 erreicht werden sollen, in der Erklärung von Porto und auf der Tagung des Europäischen Rates vom Juni 2021 begrüßt.
7. Nach Nummer 18 der Empfehlung sollte die Kommission *„bis zum 15. November 2020 gemeinsam mit dem **Ausschuss für Sozialschutz** einen Überwachungsrahmen einrichten und gemeinsame quantitative und qualitative Indikatoren für die Bewertung der Umsetzung dieser Empfehlung für deren spätere Überprüfung entwickeln“*.
8. Der vom **Ausschuss für Sozialschutz** im Oktober 2020 ausgearbeitete Überwachungsrahmen für die Bewertung der Fortschritte bei der Verwirklichung der Hauptziele der Empfehlung umfasst Indikatoren zur Überwachung der formellen Absicherung, der tatsächlichen Absicherung und der Angemessenheit der Leistungen für alle Arten von Erwerbstätigen in den einschlägigen Zweigen des Sozialschutzes. Er umfasst auch Arbeitsmarktindikatoren zur Messung der Vielfalt der Arbeitsmarktstatus und Indikatoren zu den Anspruchs- und Beitragsregelungen. Es wird darin auch darauf hingewiesen, dass es weiterer Verbesserungen bedarf, um den Zugang von Arbeitnehmern und Selbstständigen zum Sozialschutz in allen EU-Mitgliedstaaten besser zu überwachen.

9. Unter Nummer 19 der Empfehlung wurden die Mitgliedstaaten ersucht, bis Mitte Mai 2021 einen nationalen Plan mit den entsprechenden Maßnahmen vorzulegen, die zur Umsetzung der Grundsätze der Empfehlung ergriffen werden müssen. Zudem sollten die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Pläne mithilfe der multilateralen Überwachungsinstrumente im Einklang mit dem Europäischen Semester und der offenen Koordinierungsmethode auf dem Gebiet des Sozialschutzes und der sozialen Eingliederung erörtert werden.
10. Ein erster Überblick über die von den Mitgliedstaaten vorgelegten nationalen Pläne ist im Jahresbericht 2021 des Ausschusses für Sozialschutz und im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht 2022 enthalten.
11. Aus dem Bericht der Kommission über die Umsetzung der Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige<sup>2</sup> (im Folgenden „Bericht der Kommission“) geht hervor, dass der allgemeine Ehrgeiz zwischen den Mitgliedstaaten erheblich variiert, was auf nationale Gegebenheiten und Präferenzen zurückzuführen ist. Eine Schlussfolgerung des Berichts ist, dass nach wie vor viele Unterschiede beim Zugang zum Sozialschutz bestehen.

---

2. COM(2023) 43 final, Bericht der Kommission an den Rat über die Umsetzung der Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige, 31.1.2023.

## **IN ANERKENNUNG DES FOLGENDEN:**

12. Soweit erforderlich planen oder führen die Mitgliedstaaten bereits Strukturreformen zur Umsetzung der Empfehlung durch, wobei der Schwerpunkt häufig auf der Verbesserung der Situation für Selbstständige liegt.
13. Für einige Gruppen, wie Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und Selbstständige, ist das Risiko weniger Schutz zu genießen als andere höher. Unbeschadet der Bestimmungen der Empfehlung des Rates, die Lücken für alle Arbeitnehmer und Selbstständige zu schließen, liegt der Schwerpunkt der vorliegenden Schlussfolgerungen auf den Selbstständigen als einer Gruppe, für die in vielen Mitgliedstaaten ein nur sehr lückenhafter Schutz besteht<sup>3</sup>.
14. Im Jahr 2022<sup>4</sup> waren 27,7 Millionen Menschen in der EU selbstständig tätig, was 13,7 % der erwerbstätigen Bevölkerung entspricht. Bei 18,9 Millionen dieser Selbstständigen handelte es sich um Solo-Selbstständige, d. h. sie hatten keine Angestellten. Darüber hinaus hatten 3,3 Millionen von ihnen nur einen (oder einen dominierenden) Kunden; für 770 000 dieser Selbstständigen bestimmte dieser Kunde ihre Arbeitszeiten.

---

3. COM(2023) 43 final, Bericht der Kommission an den Rat über die Umsetzung der Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige, 31.1.2023, „Wichtigste Ergebnisse“ (S. 2).

4. EU-Arbeitskräfteerhebung 2022, Eurostat.

15. Wie aus dem Bericht der Kommission hervorgeht, waren Selbstständige im Jahr 2022 in mehr als der Hälfte der Mitgliedstaaten nicht von allen Zweigen des Sozialschutzes erfasst. Nach Angaben der Mitgliedstaaten haben mehr als 15 Millionen Selbstständige in der EU, wenn sie ihre Erwerbstätigkeit einstellen, keinen Zugang zu Leistungen bei Arbeitslosigkeit<sup>5</sup>.
16. Der freiwillige Zugang von Selbstständigen zu den Sozialschutzsystemen steht zwar im Einklang mit der Empfehlung des Rates, jedoch geht aus dem Bericht der Kommission hervor, dass in denjenigen Mitgliedstaaten, in denen die Teilnahme an Sozialschutzsystemen für Selbstständige freiwillig ist, diese Systeme nur in geringem Maße in Anspruch genommen werden.
17. In einigen Mitgliedstaaten wirken sich die unter Nummer 9 der Empfehlung genannten Bestimmungen zur Regelung der Ansprüche und Beiträge nachteilig für Selbstständige aus und verhindern, dass sie tatsächlich und angemessen abgesichert sind<sup>6</sup>.
18. Im Bericht der Kommission wird bestätigt, dass Sozialtransfers in vielen Mitgliedstaaten eine Schlüsselrolle bei der Verringerung der Armut spielen und dass sich Maßnahmen zur Gewährleistung eines angemessenen Zugangs zum Sozialschutz positiv auf die Situation der Selbstständigen auswirken können<sup>7</sup>.
19. Transparenz in Bezug auf Informationen, die von öffentlichen Verwaltungen über den Zugang zum Sozialschutz bereitgestellt werden, ist aufgrund der Komplexität der Voraussetzungen für den Zugang zu Leistungen, was insbesondere für Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und Selbstständige gilt, von wesentlicher Bedeutung<sup>8</sup>.

---

5. COM(2023) 43 final, Bericht der Kommission an den Rat über die Umsetzung der Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige (Angaben basieren auf Informationen, die 12 von 13 Mitgliedstaaten bereitstellten).

6. COM(2023) 43 final, Bericht der Kommission an den Rat über die Umsetzung der Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige, 31.1.2023, Punkt 2.3.1 Lücken bei der tatsächlichen Absicherung (S. 15).

7. COM(2023) 43 final, Bericht der Kommission an den Rat über die Umsetzung der Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige, 31.1.2023, Punkt 2.4.1 Lücken bei der Angemessenheit (S. 19).

8. COM(2023) 43 final, Bericht der Kommission an den Rat über die Umsetzung der Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige, 31.1.2023, Punkt 2.5.1 Transparenz – Zugang zu Informationen (S. 22).

## UNTER HERVORHEBUNG DES FOLGENDEN:

20. Dem Bericht der Kommission ist zu entnehmen, dass *„der allgemeine Ehrgeiz bei der Umsetzung der Empfehlung erheblich variiert, und die meisten Mitgliedstaaten bis auf wenige Ausnahmen nicht bestrebt sind, alle bestehenden Lücken beim Zugang zum Sozialschutz zu schließen. Es sind weitere Umsetzungsbemühungen erforderlich, um bestehende Lücken zu schließen, und durch die sozialen und wirtschaftlichen Folgen des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine und der sich daraus ergebenden verschärften Energiekrise wird dieser Handlungsbedarf weiter verstärkt.“*
21. Unter den Reformen, die die Mitgliedstaaten zum Schutz der Selbstständigen bereits durchgeführt haben oder planen, sind diejenigen hervorzuheben, die sich mit dem Zugang zu Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, bei Arbeitslosigkeit oder Aufgabe der Erwerbstätigkeit, bei Behinderung sowie im Hinblick auf Renten befassen<sup>9</sup>.
22. Dem Bericht der Kommission zufolge hat etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten in ihren nationalen Umsetzungsplänen Maßnahmen zur Verbesserung der Angemessenheit der Sozialschutzsysteme, insbesondere hinsichtlich der Renten für Selbstständige, ergriffen oder angekündigt<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup>. COM(2023) 43 final, Bericht der Kommission an den Rat über die Umsetzung der Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige, 31.1.2023.

<sup>10</sup>. COM(2023) 43 final, Bericht der Kommission an den Rat über die Umsetzung der Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige, 31.1.2023 – Wichtigste Ergebnisse (S. 2).

23. Darüber hinaus haben viele Mitgliedstaaten Maßnahmen bezüglich der formellen und tatsächlichen Absicherung bestimmter Gruppen ergriffen, die in der Regel nur begrenzten Zugang zum Sozialschutz haben; die Maßnahmen wurden als Reaktion auf die während der COVID-19-Krise entstandenen Bedürfnisse entwickelt<sup>11</sup>.
24. Die Aufbau- und Resilienzpläne einer großen Zahl von Mitgliedstaaten umfassen Reformen und Investitionen zur Verbesserung des Zugangs zum Sozialschutz, wie Maßnahmen zur Gewährleistung der Transparenz, der Angemessenheit sowie des tatsächlichen und des formellen Zugangs<sup>12</sup>.
25. Eurostat-Daten zeigen, dass für Selbstständige ein höheres Armutsrisiko besteht als für Arbeitnehmer in regulären Beschäftigungsverhältnissen. Dies gilt insbesondere für Solo-Selbstständige. Daher sind Sozialtransfers vor allem für die Verringerung des Armutsrisikos von Selbstständigen von wesentlicher Bedeutung.
26. Der Sozialschutz ist bei der derzeit stattfindenden Umstrukturierung der Arbeitsformen besonders wichtig. Gegenwärtig befindet sich eine beträchtliche Anzahl von Menschen in Kombinationen von abhängiger Beschäftigung und selbstständiger Erwerbstätigkeit oder wechselt zwischen diesen. Die grenzüberschreitende Mobilität im Falle von Telearbeit und Plattformarbeit kann für Selbstständige Herausforderungen mit sich bringen, für die Lösungen gefunden werden müssen.

---

11. Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2022 in der vom Rat am 14. März 2022 angenommenen Fassung und COM(2023) 43 final, Bericht der Kommission an den Rat über die Umsetzung der Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige, 31.1.2023.

12. COM(2023) 43 final, Bericht der Kommission an den Rat über die Umsetzung der Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige, 31.1.2023. ANHANG: Hauptmerkmale der nationalen Umsetzungspläne bezüglich des Zugangs zum Sozialschutz (und Aktualisierung).



27. Ein weiterer Aspekt, der unter Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten und Besonderheiten zu beachten ist, ist der Zugang von Selbstständigen zu ergänzenden Sozialschutzsystemen;

**ERSUCHT DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION DIE MITGLIEDSTAATEN,  
IM EINKLANG MIT DEN NATIONALEN ZUSTÄNDIGKEITEN UND UNTER  
BERÜCKSICHTIGUNG DER NATIONALEN GEGEBENHEITEN,**

28. kontinuierlich die in den nationalen Umsetzungsplänen enthaltenen Maßnahmen durchzuführen und weitere Schritte zu unternehmen, um die verbleibenden Lücken zu schließen und die Wirksamkeit der in der Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige festgelegten Grundsätze der formellen und tatsächlichen Absicherung, der Angemessenheit und Transparenz zu gewährleisten;
29. die Regelungen in Bezug auf Beiträge, auf den Zugang zu Leistungen und auf Ansprüche gegebenenfalls anzupassen, um einen effektiven Zugang zu angemessenen Leistungen zu ermöglichen;
30. bestehende Lücken in nationalen Systemen beim Zugang von Selbstständigen zum Sozialschutz unter Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten gegebenenfalls zu schließen, insbesondere in Zweigen, in denen die größten Lücken bestehen, wie bei den Leistungen im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten;

31. sicherzustellen, dass die Systeme Selbstständigen zeitnah und im Einklang mit den nationalen Gegebenheiten ein angemessenes Schutzniveau bieten, indem Mittel für die Aufrechterhaltung eines angemessenen Lebensstandards und einen angemessenen Einkommensersatz bereitgestellt werden und gleichzeitig verhindert wird, dass Selbstständige in die Armut abrutschen;
32. die Sozialschutzsysteme gegebenenfalls transparenter zu machen, insbesondere durch Verbreitung von Informationen und Sensibilisierung sowie durch Maßnahmen, mit denen die Digitalisierung des Sozialschutzes benutzerfreundlicher gestaltet werden kann; dabei sind die spezifischen Gegebenheiten für Selbstständige zu berücksichtigen, während die digitale Kluft insbesondere für Gruppen mit geringem Alphabetisierungsgrad (in digitaler, administrativer und wirtschaftlicher Hinsicht) und Menschen mit Behinderungen verringert werden sollte;
33. zu erörtern, wie der Zugang zum Sozialschutz verbessert und verbleibende Lücken geschlossen werden können, gegebenenfalls auch unter Einbeziehung von Sozialpartnern und Organisationen der Zivilgesellschaft;
34. sicherzustellen, dass auf nationaler Ebene eine angemessene Datenerfassung stattfindet und die Maßnahmen zur Ausweitung des Sozialschutzes ständig beobachtet werden; die nationale Teilnahme am Gegenseitigen Informationssystem für soziale Sicherheit (MISSOC) zu unterstützen, auch was den Austausch einschlägiger Informationen über Selbstständige angeht;

## **ERSUCHT DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION DIE KOMMISSION,**

35. ihren Bericht über die Umsetzung der Empfehlung zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige zu verbreiten und die Debatte über den Sozialschutz von Selbstständigen zwischen den Mitgliedstaaten, den europäischen Sozialpartnern sowie in einschlägigen internationalen Foren zu fördern;
36. die Umsetzung der Empfehlung des Rates im Rahmen des Europäischen Semesters zu überwachen und gemeinsam mit den Mitgliedstaaten daran zu arbeiten, die Vergleichbarkeit der Daten zwischen den EU-Mitgliedern zu verbessern;
37. weiterhin umfassend mit den Mitgliedstaaten und dem Ausschuss für Sozialschutz zur Überwachung der wirksamen Umsetzung der Empfehlung und im Hinblick auf Indikatoren für diese Umsetzung zusammenzuarbeiten sowie den Austausch bewährter Verfahren und Peer-Reviews einzuleiten, um das Lernen zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern;

**ERSUCHT DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION DEN AUSSCHUSS FÜR  
SOZIALSCHUTZ,**

38. die Entwicklungen beim Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige weiterhin in seine einschlägigen Berichte und thematischen Arbeiten – gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit anderen einschlägigen Ausschüssen – aufzunehmen;
39. im Einklang mit seinem Mandat weiterhin seiner besonderen Rolle bei der Überwachung der Umsetzung der Empfehlung des Rates in all ihren Dimensionen gerecht zu werden;
40. mit der Kommission zusammenzuarbeiten, um den Überwachungsrahmen für den Zugang zum Sozialschutz weiterzuentwickeln;
41. zu prüfen, ob thematische Peer-Reviews durchgeführt und regelmäßig Informationen ausgetauscht werden sollten, um die wirksame Umsetzung der Empfehlung zu unterstützen.

---