

Brüssel, den 20.11.2017
C(2017) 7773 final

KONSULTATIONSPAPIER

vom 20.11.2017

**Zweite Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zu einer
möglichen Maßnahme zur Bewältigung der Herausforderungen des Zugangs zum
Sozialschutz für Menschen in allen Beschäftigungsverhältnissen im Rahmen der
europäischen Säule sozialer Rechte**

KONSULTATIONSPAPIER

Zweite Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zu einer möglichen Maßnahme zur Bewältigung der Herausforderungen des Zugangs zum Sozialschutz für Menschen in allen Beschäftigungsverhältnissen im Rahmen der europäischen Säule sozialer Rechte

1. EINLEITUNG

Während der öffentlichen Konsultation¹ über die europäische Säule sozialer Rechte (im Folgenden „die Säule“) äußerten viele Interessenträger Bedenken im Zusammenhang mit den Hindernissen, denen Erwerbstätige in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und Selbstständige beim Zugang zum Sozialschutz (z. B. Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Krankheit und Erwerbsunfähigkeit sowie Krankenversicherung und Renten) gegenüberstehen. Als Reaktion auf diese Bedenken wurde eine Initiative mit dem Titel „Zugang zum Sozialschutz“² in das Arbeitsprogramm der Kommission für 2017 aufgenommen.

Am 26. April 2017 proklamierten die Kommission, der Rat und das Europäische Parlament gemeinsam die Säule.³ Mit der Säule werden 20 Grundsätze und Rechte zur Unterstützung gut funktionierender und fairer Arbeitsmärkte und Sozialsysteme festgelegt. Die Grundsätze und Rechte im Zusammenhang mit Sozialschutz und sozialer Inklusion nehmen in der Säule einen hohen Stellenwert ein; 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.“*

Ziel der Initiative „Zugang zum Sozialschutz“ wäre die Förderung des Zugangs auf der Grundlage von Beiträgen für alle Menschen, die aufgrund ihres Beschäftigungsstatus unzureichenden Zugang zu sozialem Schutz und zu den entsprechenden Leistungen der Arbeitsverwaltung haben und daher einer größeren wirtschaftlichen Unsicherheit ausgesetzt sind und einen geringeren Schutz gegen soziale Risiken genießen. Mit der Initiative sollte auf Unionsebene der Grundsatz 12 der Säule umgesetzt und ein Beitrag zur Umsetzung der anderen Grundsätze der Säule geleistet werden, beispielsweise der Grundsätze „Aktive Unterstützung für Beschäftigung“, „Sichere und anpassungsfähige Beschäftigung“, „Leistungen bei Arbeitslosigkeit“, „Alterseinkünfte und Ruhegehälter“ und „Zugang zur Gesundheitsversorgung“.

Gemäß den Vertragsbestimmungen leitete die Kommission am 26. April 2017 die erste Phase einer Konsultation der Sozialpartner ein, in deren Rahmen diese aufgefordert wurden, sich in Bezug auf die mögliche Ausrichtung der Maßnahmen der Europäischen Union zur Bewältigung der Herausforderungen des Zugangs zum Sozialschutz und zu den entsprechenden Leistungen der Arbeitsverwaltung für Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen zu äußern. Die Kommission forderte die Sozialpartner auf freiwilliger Basis auch zum Meinungsaustausch hinsichtlich der Art und Weise auf, wie die

¹ SWD(2017) 206, [online](#) verfügbar.

² Siehe auch die Folgenabschätzung in der Anfangsphase, http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-2067870_en

³ COM(2017) 250, [online](#) verfügbar.

Herausforderungen des Zugangs zum Sozialschutz für Selbstständige bewältigt werden könnten.

In Anlehnung an die eingegangenen Antworten **leitet die Kommission nun eine zweite Phase der Konsultation der Sozialpartner im Einklang mit Artikel 154 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ein. Ziel der zweiten Phase der Konsultation der Sozialpartner ist es, den möglichen Inhalt des in Aussicht genommenen Vorschlags der Kommission zur Gewährleistung des Zugangs zu Sozialschutz für Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen zu erörtern und herauszufinden, ob die Sozialpartner in direkte Verhandlungen gemäß Artikel 154 Absatz 4 AEUV einzutreten beabsichtigen.**

EU-Maßnahmen können auf Grundlage von Artikel 352 AEUV zur Bewältigung der Herausforderungen des Zugangs zum Sozialschutz ebenfalls für selbstständig Erwerbstätige ergriffen werden. Da Artikel 154 Absätze 2 und 3 in diesem Fall keine Anwendung findet, fordert die Kommission die Sozialpartner auf freiwilliger Basis auch zum Meinungs austausch bezüglich des Inhalts eines möglichen Vorschlags der Kommission zur Gewährleistung des Zugangs zu Sozialschutz für Selbstständige auf.

In diesem zweiten Konsultationspapier werden die wichtigsten Ergebnisse der ersten Phase der Konsultation aufgeführt und potenzielle Möglichkeiten für Maßnahmen auf EU-Ebene dargelegt. Es wird von einem Analysedokument⁴ begleitet, das weitere Hintergrundinformationen zu dem Problem, das die Kommission zu bewältigen beabsichtigt, liefert, eine Beschreibung des geltenden Rechtsrahmens auf EU-Ebene enthält und die Situation in den Mitgliedstaaten sowie den Mehrwert, die Rechtsgrundlage und mögliche Instrumente einer EU-Maßnahme schildert.

Parallel hierzu leitet die Kommission eine offene Konsultation⁵ eingeleitet, um die Meinung anderer relevanter Interessenträger (z. B. nationale, regionale und lokale Behörden, Organisationen der Selbstständigen und der Zivilgesellschaft) einzuholen.

In der Zeit vom 21. September 2017 bis 3. November 2017 hat die Kommission außerdem eine Anhörung der Sozialpartner zum Inhalt des geplanten Vorschlags der Kommission zu einer eventuellen Überarbeitung der Richtlinie über schriftliche Erklärungen (Richtlinie 91/533/EWG) (siehe Konsultationspapier C(2017) 6121) durchgeführt, um zu erfahren, ob sie Verhandlungen gemäß Artikel 154 AEUV aufnehmen möchten.

2. DIE ERSTE PHASE DER KONSULTATION DER SOZIALPARTNER

Die erste Phase der Konsultation der Sozialpartner fand vom 26. April bis zum 23. Juni 2017 statt. Bei der Kommission gingen 16 Antworten von Gewerkschaften und Arbeitgebern ein.⁶

Auf die Konsultation antworteten die folgenden Gewerkschaften: der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB), der Europäische Rat für Fach- und Führungskräfte (Eurocadres) und die Europäische Vereinigung der leitenden Angestellten (CEC), die Europäische Union der unabhängigen Gewerkschaften (CESI), der europäische Interessenverband für Kunst und Unterhaltung (EAEA) sowie der Europäische Journalistenverband (EFJ).

⁴ SWD(2017) 381.

⁵ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=699&consultId=29&visib=0&furtherConsult=yes>

⁶ Ein detaillierter Überblick über die Antworten ist in Kapitel 2 des Analysedokuments SWD(2017) 381 zu finden.

Auf der Seite der Arbeitgeber gingen Antworten auf die Konsultation von der Vereinigung der Industrie- und Arbeitgeberverbände in Europa (BusinessEurope), dem Europäischen Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP), der Europäischen Union des Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe (UAPME), des *Council of European Employers of the Metal, Engineering and Technology-Based Industries* (Dachverband der europäischen Metall- und Elektro-Arbeitgeberverbände – CEEMET), des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), der *European Chemical Employers Group* (Gruppe der europäischen Chemie-Arbeitgeber – CEMR), des Dachverbands der Europäischen Hotel- und Gaststättenverbände (HOTREC), der Interessenvertretung des Groß- und Einzelhandels in der EU (Eurocommerce), der Arbeitgeber-Gruppe der berufsständischen landwirtschaftlichen Organisationen der Europäischen Union (GEOPA-COPA) und der *World Employment Confederation* (Weltverband der Zeitarbeitsbranche und der Personaldienstleister) ein.

Der Großteil der Sozialpartner war mit der *Ermittlung der Probleme* im Zusammenhang mit dem Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsformen und für selbstständig Erwerbstätige durch die Kommission weitestgehend einverstanden. Die Gewerkschaften erwähnten, dass die Analyse – obgleich korrekt – verbessert werden könnte, indem präzisiert wird, dass neue Beschäftigungsformen eine unzureichende Arbeitsplatzqualität sowie unsichere Bedingungen bedeuten können und daher eher zu einem Mangel an Schutz gegen Lebensrisiken als zu echten Beschäftigungsmöglichkeiten führen. Einige forderten zudem, die Initiative auf das Recht auf Kollektivverhandlungen, faire Vergütung für alle und das Recht auf Vereinigungsfreiheit für alle Arbeitnehmer auszuweiten. Die Arbeitgeber dagegen betonten, dass die Zusammenfassung von sehr unterschiedlichen Arten von Beschäftigungsverhältnissen unter dem Stichwort „atypisch“ möglicherweise nicht angemessen sei, da dabei die Vielfalt dieser verschiedenen Beschäftigungsverhältnisse sowie die Ansprüche und Bedürfnisse der Betroffenen – auch im Hinblick auf den Zugang zu sozialem Schutz – außer Acht gelassen werden würden. Sie unterstrichen auch die Heterogenität innerhalb der Gruppe der selbstständig Erwerbstätigen.

Hinsichtlich der *Notwendigkeit einer EU-Initiative* fielen die Antworten der Sozialpartner sehr unterschiedlich aus. Die Gewerkschaften sprechen sich kollektiv für eine EU-Initiative aus und erachten Verbesserungen der EU-Gesetzgebung als notwendig. Ferner heben sie hervor, dass es einer besseren Durchsetzung geltender Rechtsvorschriften bedürfe, dass der Verwaltungsaufwand in Bezug auf die Beschäftigungssituation des Einzelnen reduziert und dass die Übertragbarkeit aller Ansprüche gewährleistet werden sollte. Die Arbeitgeber wiederum halten Änderungen der EU-Gesetzgebung auf diesem Gebiet nicht für notwendig oder angebracht. Sie weisen darauf hin, dass das Thema Sozialschutz in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten falle und dass der Grundsatz der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu beachten sei. Die Arbeitgeber betonen, dass das Ziel einer solchen Initiative in der Verbesserung der nationalen politischen Reaktionen durch die Berücksichtigung sonstiger relevanter nationaler Praktiken bestehen sollte und dass die offene Methode der Koordinierung und das Verfahren im Rahmen des Europäischen Semesters, einschließlich Benchmarking, die richtigen Instrumente auf EU-Ebene seien, um solche Reformen zu unterstützen und den Prozess des gegenseitigen Lernens sowie den Austausch bewährter Vorgehensweisen zu fördern.

Was den *sachlichen und persönlichen Geltungsbereich* einer EU-Initiative anbelangt, sprechen sich die Gewerkschaften für einen breiten persönlichen Geltungsbereich aus, der sich ihrer Meinung nach auf alle Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und auf selbstständig Erwerbstätige erstrecken sollte. Einige halten alle Zweige des Sozialschutzes und der Leistungen der Arbeitsverwaltung als gleichermaßen wichtig, während andere – falls

Prioritäten gesetzt werden müssten – den Schwerpunkt auf nicht-universelle Systeme der sozialen Sicherheit legen würden. Die Arbeitgeber waren bei der Beantwortung der Fragen in Bezug auf den materiellen und persönlichen Geltungsbereich der Initiative zurückhaltend. Einige waren der Auffassung, dass die Fragen zu diesen Themen voraussetzten, dass eine EU-Initiative vorgeschlagen werden wird, oder sie gaben an, dass der Geltungsbereich von der Art der Initiative abhängt. Nichtsdestoweniger hoben einige Arbeitgeberorganisationen die Notwendigkeit hervor, Fähigkeiten und berufliche Bildung allen Bürgerinnen und Bürgern leicht zugänglich zu machen.

Schließlich äußerten sich die Sozialpartner unterschiedlich zur *Bereitschaft zum Eintritt in Verhandlungen*. Die Arbeitgeberorganisationen gaben an, die Einleitung eines Dialogs gemäß Artikel 155 AEUV nicht in Erwägung zu ziehen. Dagegen bekundeten alle Gewerkschaften ihre Bereitschaft zum Eintritt in Verhandlungen. Für den Fall, dass die europäischen Sozialpartner keine Verhandlungen vereinbaren oder die Verhandlungen nicht zu einem erfolgreichen Ergebnis führen, fordern die Gewerkschaften die Kommission jedoch zur Vorlage eines Gesetzgebungsvorschlags auf.

3. DIE HERAUSFORDERUNG UND HANDLUNGSBEDARF

3.1. Das sich verändernde Wesen der Arbeit erfordert einen angemessenen Sozialschutz

Im Reflexionspapier der Kommission zur sozialen Dimension Europas⁷ wird darauf hingewiesen, dass die Sozialschutzsysteme in der EU unterschiedlich sind. Die Vielfalt der Wohlfahrts- und Sozialschutzsysteme spiegelt verschiedene Traditionen und politische Präferenzen sowie die unterschiedliche Mittelausstattung wider.

Nichtsdestoweniger sind die Sozialschutzsysteme in der EU 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 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 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 Gutscheinen oder diskontinuierliche Arbeit bevorzugen. Neue Beschäftigungsformen wie Plattformarbeit schaffen auch neue Möglichkeiten zum Eintritt oder Verbleib im Arbeitsmarkt

⁷ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_de.pdf

und ermöglichen es den Menschen, abhängige Beschäftigung und selbstständige Erwerbstätigkeit zu kombinieren. Im Allgemeinen wird Crowdwork allem Anschein nach zur Einkommensaufstockung genutzt.

Gleichermaßen und aus ähnlichen Gründen hat sich die selbstständige Erwerbstätigkeit in den vergangenen zwei Jahrzehnten in der EU weiterentwickelt. Neben den traditionellen „Unternehmern“ und den freien Berufen wird häufiger auf den Selbstständigenstatus zurückgegriffen, obwohl eigentlich ein Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Verhältnis besteht. Zudem wird der Begriff der Selbstständigkeit auf nationaler Ebene unterschiedlich definiert: Zuweilen wird er im Arbeitsrecht definiert, andere Male im Steuerrecht, im Handelsrecht oder sogar im bürgerlichen Recht oder im Sozialschutzrecht. In keinem der Länder, in denen eine klare Unterscheidung zwischen „echter“ Selbstständigkeit, „abhängiger“ Selbstständigkeit und „Scheinselbstständigkeit“ getroffen wird, gibt es eine gültige eindeutige Definition.⁸

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass der durch die Digitalisierung, die Globalisierung, die Alterung der Bevölkerung und die krisenbedingten Veränderungen vorangetriebene Strukturwandel auf den Arbeitsmärkten die Grenzen zwischen den unterschiedlichen Arbeitsmarktstatusarten verschwommen sind. Im beiliegenden Analysepapier wird näher auf die unterschiedlichen Formen von Beschäftigung und Selbstständigkeit eingegangen.⁹

Im Jahr 2016 waren 60 % der 219 Mio. Erwerbstätigen in der EU Arbeitnehmer mit dauerhafter Festanstellung in Vollzeit, 14 % waren selbstständig, 8 % waren hatten befristete Vollzeitverträge, 4 % befristete Teilzeitverträge und 13 % waren Festangestellte in Teilzeit. Insgesamt machen Selbstständige und Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsformen 39 % der Beschäftigten aus, was ein erheblicher Anteil am Arbeitsmarkt ist. Schätzungsweise besteht bei bis zur Hälfte der Menschen in atypischen Beschäftigungsformen die Gefahr, dass sie keinen hinreichenden Zugang zum Sozialschutz und/oder zur Arbeitsvermittlung haben.

Im Jahr 2016 handelte es sich bei 71,5 % der selbstständig Erwerbstätigen in der EU um Selbstständige ohne Mitarbeiter; 28,5 % der Selbstständigen ohne Mitarbeiter waren als Führungskräfte, Fachkräfte oder Fachkräfte der mittleren Qualifikationsebene eingetragen, während es sich bei rund 21,4 % um landwirtschaftliche Arbeitskräfte oder Hilfsarbeitskräfte handelte. 16,2 % waren als Verkäufer und im Dienstleistungssektor tätige Arbeitnehmer und 21 % als ausgebildete oder angelernte Arbeiter (z. B. in Handwerks- und verwandten Berufen tätige Arbeiter) deklariert. Zwischen den Ländern bestehen erhebliche Unterschiede im Hinblick auf die Tätigkeiten der selbstständig Erwerbstätigen. Beispielsweise waren Im Jahr 2016 in Belgien, Deutschland, Luxemburg und Schweden weit mehr als 50 % der Selbstständigen ohne Mitarbeiter als Führungskräfte, Fachkräfte oder Fachkräfte der mittleren Qualifikationsebene tätig; in Rumänien dagegen waren es gerade einmal 3 %.

Der Anteil jüngerer Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen oder „sonstigen Verträgen oder keinem Vertrag“ ist doppelt so hoch wie der anderer Altersgruppen. In allen Altersgruppen zeigen sich zudem geschlechtsspezifische Ungleichgewichte: Bei den selbstständig Erwerbstätigen herrscht eine starke Prävalenz von Männern, während bei den Frauen der Anteil der Beschäftigten mit Teilzeitverträgen, befristeten Verträgen und „sonstigen Verträgen oder keinem Vertrag“ höher ist (mit Ausnahme der unter 35-Jährigen in der zuletzt genannten Kategorie). Arbeitnehmer, die lediglich eine Grundbildung genossen haben, sind

⁸ Siehe auch Kapitel 3 des begleitenden Analysedokuments.

⁹ Siehe das beiliegende Analysepapier, Kapitel 3.

eher in der Gruppe der Selbstständigen ohne Mitarbeiter (19 %) oder in der Gruppe der Arbeitnehmer mit „sonstigen Verträgen oder keinem Vertrag“ (21 %) zu finden; lediglich 16 % der Menschen mit diesem Bildungsgrad verfügen über einen befristeten Arbeitsvertrag.¹⁰

Es hat sich gezeigt, dass die Krise zu einem Anstieg der unfreiwilligen befristeten Beschäftigung und Teilzeitbeschäftigung und insgesamt zu einer erhöhten Wahrnehmung von Arbeitsplatzunsicherheit geführt hat.¹¹ Zwischen 2007 und 2014 ist der Anteil der erwerbstätigen Armen an der Bevölkerung insgesamt, insbesondere aber unter den Selbstständigen und den Arbeitnehmern in atypischen Beschäftigungsverhältnissen oder in niedrig entlohnter Beschäftigung, gestiegen. Konjunkturelle Einbrüche wie etwa die Auswirkungen der jüngsten Krise auf den Arbeitsmarkt können langfristige Folgen für besonders benachteiligte Arbeitskräfte haben, weil diese dann aus ihrem atypischen Beschäftigungsstatus über eine lange Zeit hinweg nicht mehr herauskommen.

Der Sozialschutz dient dem Schutz der Menschen gegen die finanziellen Auswirkungen sozialer Risiken wie etwa Krankheit, Alter oder Arbeitsplatzverlust; zudem leistet er einen Beitrag zur Verhinderung und Bekämpfung von Armut. Der Sozialschutz kann die Form von Geldleistungen annehmen, die das Arbeitseinkommen ersetzen oder ergänzen (Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Renten, Leistungen bei Krankheit, Leistungen für Kinder) und/oder von Sachleistungen, bei denen die Betroffenen durch die Bereitstellung von Waren oder Dienstleistungen unterstützt werden (Gesundheitsversorgung, Kinderbetreuung, Aus- und Fortbildung oder Hilfen bei der Arbeitsuche). Gut konzipierte Sozialschutzsysteme sind zudem von Bedeutung, wenn es darum geht, die Beteiligung am Arbeitsmarkt in einer Welt der raschen und ständigen Umwandlung des Arbeitsmarkts zu erleichtern. Ein angemessener Sozialschutz trägt zur Entwicklung von Humankapital sowie zum besseren Einsatz der Arbeitskräfte bei, da den Arbeitnehmern Chancen und Anreize geboten werden, die es ihnen ermöglichen, an beruflichen Bildungsmaßnahmen teilzunehmen und Zeit auf die Suche nach einem ihren Qualifikationen entsprechenden Arbeitsplatz zu verwenden. Er gibt den Menschen ein Gefühl der Sicherheit, um die Möglichkeiten, die sich aus neuen Beschäftigungsformen und -modellen, neuen Arbeitsverhältnissen zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber, zunehmenden Übergangsphasen sowie der selbstständigen Erwerbstätigkeit ergeben, voll und ganz zu nutzen.

3.2. Europaweit sind schnellere Veränderungen der Sozialschutzsysteme vonnöten

Angemessene und finanziell nachhaltige Sozialschutzsysteme können die Widerstandsfähigkeit unserer Volkswirtschaften stärken, indem es den Menschen ermöglicht wird, die Chancen der Globalisierung und Technologie besser zu nutzen, während die negativen Auswirkungen der Globalisierung und Technologie auf die Arbeit und auf Beschäftigungsverhältnisse abgeschwächt werden. Die von der Kommission durchgeführte Abbildung der nationalen Rechtsrahmen der Sozialschutzsysteme der Mitgliedstaaten¹² bestätigt, dass ein Teil der Mitgliedstaaten begonnen hat, ihre Arbeitsmarkteinrichtungen und Sozialschutzsysteme an diese neuen Entwicklungen anzupassen.

Beispielsweise hat der Großteil der Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahrzehnten schrittweise – und in einigen Fällen erhebliche – Rentenreformen durchgeführt, in deren

¹⁰ Europäische Erhebung über die Arbeitsbedingungen 2016.

¹¹ Siehe beiliegendes Analysepapier, Kapitel 4.

¹² Siehe Kapitel 4 des begleitenden Analysedokuments.

Rahmen die Regeln und Parameter der Altersversorgungssysteme geändert wurden, um die finanzielle Nachhaltigkeit bei gleichzeitiger Beibehaltung eines angemessenen Renteneinkommens zu verbessern. Zudem wurden einige Reformen zur Gewährleistung des Zugangs zum Sozialschutz für Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und neuerdings zur Regulierung der neuen Formen der Selbstständigkeit eingeleitet. Die meisten Mitgliedstaaten bemühen sich jedoch immer noch darum, eine angemessene Antwort auf das „sich verändernde Wesen der Arbeit“ zu finden.

Die im Rechtsrahmen ermittelten Defizite betreffen die Aspekte **Versicherungsschutz, Übertragbarkeit und Transparenz**. Der Großteil der ermittelten Defizite bezieht sich auf versicherungsabhängige Leistungen und betrifft die Mehrheit der Mitgliedstaaten.

Während Erwerbstätige in atypischen Beschäftigungsverhältnissen in den meisten Fällen über *formalen Zugang* zum Sozialschutz (bzw. formelle Absicherung) verfügen, d. h. der nationale Rechtsrahmen sieht laut Gesetz den Zugang zu einem Sozialschutzsystem vor, sind bestimmte Kategorien der atypischen Beschäftigung davon ausgeschlossen (z. B. Gelegenheits- und Saisonarbeiter in Bulgarien, Rumänien und Ungarn; Leiharbeitnehmer in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich; Beschäftigte mit Abrufl- und Nullstundenverträgen in den Niederlanden) oder haben nur teilweisen Zugang (z. B. geringfügig Beschäftigte in Deutschland).

Für Selbstständige bestehen zwischen den europäischen Ländern große Unterschiede bei der formellen sozialen Absicherung, und zwar nicht nur zwischen unterschiedlichen Sozialschutzsystemen, sondern auch zwischen unterschiedlichen Kategorien von Selbstständigen innerhalb desselben Landes. In der Regel haben Selbstständige formalen Zugang zu nicht versicherungsabhängigen Leistungen (z. B. Familienleistungen, bestimmte Gesundheitsleistungen und Leistungen bei Mutterschaft) und bestimmten bedürftigkeitsabhängigen Leistungen (z. B. Sozialhilfe, bestimmte Leistungen bei Pflegebedürftigkeit, Grundaltersrente). Kritisch ist jedoch, dass sie von einigen wichtigen versicherungsabhängigen Leistungen, etwa bei Krankheit, Arbeitslosigkeit und/oder Verletzungen, ausgeschlossen sein können.

Während beispielsweise die Absicherung gegen Arbeitslosigkeit in elf Ländern für Selbstständige verpflichtend ist (Finnland, Griechenland, Kroatien, Luxemburg, Polen, Portugal¹³, Schweden, Slowenien, Slowakei, Tschechische Republik und Ungarn), sind Selbstständige in zehn Ländern vom Zugang zum Arbeitslosenschutz ausgenommen (Belgien, Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Malta, Niederlande und Zypern). In vier Ländern (Dänemark, Österreich, Rumänien und Spanien) können sich selbstständig Erwerbstätige freiwillig versichern.

Sowohl atypisch Beschäftigte als auch selbstständig Erwerbstätige sind aus zwei Gründen mit Schwierigkeiten in Bezug auf die *wirksame Absicherung* konfrontiert, d. h. sie verfügen nicht über ausreichende Möglichkeiten zur tatsächlichen Ausübung ihrer Rechte. Erstens sind die Anspruchsvoraussetzungen, die auf abhängige unbefristete Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse zugeschnitten sind (z. B. im Hinblick auf Beitragszeiten, obligatorische Einstellung der Tätigkeit usw.) von Erwerbstätigen in anderen Beschäftigungsverhältnissen schwer zu erfüllen. Teilzeit- und befristete Arbeitnehmer werden oftmals durch hohe Schwellenwerte bei den Beitrags- oder Wochenarbeitszeiten an der Inanspruchnahme von Leistungen gehindert.

¹³ Gilt nur für abhängig selbstständig Erwerbstätige.

Zweitens können die Berechnungsmethoden und insbesondere die Einkommensbemessungsgrundlage im Zusammenhang mit unterschiedlichen Elementen wie etwa Beitragsberechnung anhand der Einkünfte langer zurückliegender Zeiträume, Vorauszahlungen (an die Sozialversicherungsträger), Nachzahlungen, zu niedrige oder nicht erfolgende Meldung von Einkommensströmen usw. ein negativer Anreiz für die ordnungsgemäße Beitragszahlung oder die gesetzliche Angabe des Einkommens sein.

Aus diesen Gründen erhalten Selbstständige in einigen Ländern Leistungen in geringerer Höhe und für einen kürzeren Zeitraum als festangestellte Arbeitnehmer; dies tritt beispielsweise auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit (z. B. Dänemark, Estland, Finnland, Griechenland), Krankheit (z. B. Belgien, Bulgarien, Finnland, Tschechische Republik) und Mutterschaft (z. B. Kroatien, Polen) zu.

17 Millionen selbstständig Erwerbstätige und rund acht Millionen Beschäftigte mit atypischen Arbeitsverträgen haben möglicherweise keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld.

Gleichermaßen haben zwölf Millionen selbstständig Erwerbstätige und rund zwei Millionen Beschäftigte mit atypischen Arbeitsverträgen möglicherweise keinen Anspruch auf Krankengeld.

Ein weiteres Beispiel für den mangelnden wirksamen Zugang ist die Gesundheitsversorgung. Bestimmte atypisch Beschäftigte und selbstständig Erwerbstätige haben möglicherweise keinen Zugang zu Gesundheitsversorgungsleistungen, die über den Umfang und Geltungsbereich des in steuerbasierten Systemen garantierten Leistungskatalogs hinausgehen. Tatsächlich meldeten die Selbstständigen 2015 einen noch nicht befriedigten Bedarf an medizinischen Leistungen, der 55 % höher war als der von Arbeitnehmern gemeldete. Während Selbstständige in der Regel formalen Zugang zu bestimmten Gesundheitsversorgungsleistungen in nicht nach dem Versicherungsprinzip aufgebauten Systemen haben, haben sie nur begrenzten wirksamen Zugang zur Gesundheitsversorgung in nach dem Versicherungsprinzip aufgebauten Systemen; dies ist auf die Begrenzung der Absicherung auf eine Untergruppe der Selbstständigen, Probleme bei der Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen, das Nichteingebundensein selbst in Pflichtversicherungssysteme oder finanzielle Probleme, die nur eine Mindestversicherung erlauben, zurückzuführen.

Es gibt zunehmend differenzierte und unregelmäßige Arbeitsmodelle und Arbeitsbedingungen. Immer mehr Arbeitnehmer verfolgen einen von Unterbrechungen gekennzeichneten beruflichen Werdegang, der aus mehreren befristeten Verträgen, Zeiten der Selbstständigkeit oder Tätigkeiten im Rahmen sonstiger atypischer Beschäftigungsverhältnisse besteht. Die *Übertragbarkeit* von Rechten und Ansprüchen zwischen verschiedenen Systemen und Beschäftigungsstatus, einschließlich Problemen mit ihrer Erhaltung, stellt in solchen Situationen ein Hindernis dar. In der Regel können Selbstständige, die in der Vergangenheit abhängig beschäftigt waren und ihre selbstständige Tätigkeit beenden, keine Arbeitslosenleistungen auf der Grundlage ihres früheren Beschäftigungsstatus beziehen. Auch die Übertragbarkeit von betrieblichen Versorgungsansprüchen ist in einigen Ländern besonders problematisch (z. B. Deutschland, Dänemark, Niederlande).

In vielen Mitgliedstaaten beeinträchtigen die Komplexität der Rechtsvorschriften und der Mangel an *Transparenz* oftmals die Sensibilisierung für die Rechte und Pflichten sowie ihre Möglichkeiten zu deren Ausübung. In verschiedenen Mitgliedstaaten wird weder regelmäßig über die Ansprüche informiert noch wird eine Möglichkeit geboten, Informationen zu erhalten. In vielen Mitgliedstaaten ist es zudem relativ schwierig, Informationen über die Leistungen einzuholen und zusammenzutragen, die im Rahmen der verschiedenen Systeme

und Beschäftigungsstatus einer beruflichen Laufbahn erworben wurden und auf die ein Anspruch besteht.

Das begleitende Analysedokument bietet einen genauen Überblick über die bestehenden Lücken in der EU.¹⁴

Mit der Zeit verstärken die Disparitäten beim Zugang zum Sozialschutz die Ungleichheiten zwischen denjenigen, die in einem Normalarbeitsverhältnis (d. h. unbefristete Vollzeitbeschäftigte) mit umfassenden sozialen Rechten arbeiten können, und denjenigen, bei denen dies nicht der Fall ist. Wenn die Schaffung von Arbeitsplätzen und das auf Selbstständigkeit und atypischer Beschäftigung beruhende Wachstum sichergestellt und dabei die sich ausweitende Unsicherheit vermieden werden sollen, müssen die Lücken beim Zugang zum Sozialschutz und zu den Leistungen der Arbeitsverwaltung für Selbstständige und Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen geschlossen werden.

Ein EU-Rahmen kann eine gemeinsame Tribüne bieten, um die Mitgliedstaaten bei der Schließung nationaler Lücken im Hinblick auf die Sozialschutzansprüche und -beiträge zu unterstützen. Eine koordinierte Maßnahme würde zur Verbesserung der Transparenz der Arbeitsmärkte, zur Förderung von Investitionen in Menschen sowie zur Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Widerstandsfähigkeit beitragen. In der Folge können die Mitgliedstaaten die selbstständige Erwerbstätigkeit und atypische Beschäftigungsformen unterstützen und gleichzeitig die wirtschaftliche und soziale Aufwärtskonvergenz innerhalb des Binnenmarkts insgesamt aufrechterhalten.

4. MÖGLICHE WEGE FÜR EINE EU-MAßNAHME

4.1. *Vorgeschlagene Ziele einer EU-Initiative*

Die Kommission hat gemeinsame Defizite in den nationalen Sozialschutzsystemen ermittelt, die zu Schwierigkeiten beim Zugang zum Sozialschutz für atypisch Beschäftigte und selbstständig Erwerbstätige führen. Erstens sind – wie im vorangehenden Abschnitt bereits erwähnt – nicht alle Arten von Leistungen und Schutz formal für atypisch Beschäftigte oder Selbstständige zugänglich, und falls sie es doch sind, kann der tatsächliche Zugang problematisch sein. Zum Beispiel erhalten Erwerbstätige in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und Selbstständige möglicherweise Leistungen in geringerer Höhe als Arbeitnehmer in Normalarbeitsverhältnissen, da ihre Einkommensgrundlage, anhand derer die Beiträge bemessen werden, volatiler ist.¹⁵ Daher würde die Kommission als ein Ziel der EU-Initiative eine formelle und wirksame soziale **Absicherung** von Erwerbstätigen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und selbstständig Erwerbstätigen auf der Grundlage von Beiträgen vorschlagen.

Zudem ist beim Wechsel zwischen verschiedenen Beschäftigungsformen oder zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit die Übertragbarkeit von Rechten und Ansprüchen nicht immer garantiert. Dadurch werden Arbeitnehmer, die von einem Normalarbeitsverhältnis in ein atypisches Beschäftigungsverhältnis oder in die Selbstständigkeit wechseln, schlechter gestellt. **Übertragbarkeit** wäre somit ebenfalls ein von der Kommission vorgeschlagenes Ziel.

¹⁴ Siehe Kapitel 4 des begleitenden Analysedokuments.

¹⁵ Detaillierte Zahlen siehe Analysedokument.

Schließlich sind Transparenz und Verwaltungsvereinfachung von entscheidender Bedeutung, um den Menschen bei der Gestaltung ihrer beruflichen Laufbahn zu helfen. Damit die Menschen reibungslos zwischen Beschäftigungsstatus wechseln können, müssen sie gut über ihre Rechte und Pflichten informiert sein. Folglich wäre **Transparenz** ein weiteres Ziel, das von der Kommission vorgeschlagen werden würde.

Die vorgeschlagenen Ziele der Initiative wären somit die folgenden:

- **Absicherung:** Gewährleistung, dass alle Beschäftigten und selbstständig Erwerbstätigen über formalen und wirksamen Zugang zum Sozialschutz verfügen;
- **Übertragbarkeit:** Erhaltung der Sozialschutzrechte beim Wechsel von Arbeitsstelle, Tätigkeitsbereich oder Beschäftigungsform oder beim Wechsel von abhängiger Beschäftigung zur Selbstständigkeit und umgekehrt;
- **Transparenz:** Sicherstellung des Zugangs zu nutzerfreundlichen Informationen zu den Rechten und Pflichten im Rahmen des Sozialschutzes, unabhängig von der Beschäftigungssituation.

Diese Ziele verbessern die Dynamik des Arbeitsmarkts, indem Ungleichgewichte in Bezug auf die Pflichten und Rechte im Rahmen des Sozialschutzes für verschiedene Beschäftigungsformen reduziert werden. Durch die bessere Unterstützung von Investitionen in Humankapital tragen sie zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und des Wachstums bei. Durch die Gewährleistung der besseren Erhaltung und Übertragbarkeit der erworbenen Rechte vereinfachen sie den Wechsel von Arbeitsstelle, Vertrag und arbeitsrechtlichem Status. Sie erhöhen die Generationengerechtigkeit, indem der angemessene Zugang zum Sozialschutz, unter anderem für zahlreiche Kategorien von Selbstständigen, die derzeit vorwiegend von jungen Menschen eingenommen werden, verbessert wird. Schließlich fördern sie eine breitere steuerliche Basis des Sozialschutzes sowie die langfristige Nachhaltigkeit der Wohlfahrtssysteme, indem dafür gesorgt wird, dass mehr Menschen einen Beitrag zur Finanzierung der Sozialschutzsysteme leisten.

Im Rahmen dieser Initiative und nach Maßgabe der einschlägigen Urteile des Europäischen Gerichtshofs wäre unter dem Begriff „Arbeitnehmer“ jede Person zu verstehen, die während einer bestimmten Zeit Leistungen für (eine) andere natürliche oder juristische Person(en) nach dessen/deren Weisung erbringt, für die sie als Gegenleistung eine Vergütung erhält.

Die Kommission fordert die Sozialpartner auf, zu diesen Zielen Stellung zu nehmen.

4.2. Politische Optionen zur Schließung der Lücken bei der Absicherung

Durch die Schließung der Lücken bei der formellen und wirksamen Absicherung könnten zwischen Erwerbstätigen unterschiedlicher Beschäftigungsformen gleiche Ausgangsvoraussetzungen geschaffen werden; zudem würde der Wechsel der Beschäftigungsform oder die Aufnahme der Selbstständigkeit gemindert.

Mit der EU-Initiative könnte die **formelle Absicherung** auf **obligatorischer oder freiwilliger** Basis erfolgen. Der obligatorische oder freiwillige Charakter einer Ausweitung des Zugangs zum Sozialschutz auf derzeit nicht abgesicherte Menschen hat starken Einfluss auf die Anzahl der Menschen, die in der Praxis abgesichert werden.

Die Rechte (d. h. die Ansprüche auf Leistungen) und Pflichten (d. h. die Sozialversicherungsbeiträge) können *obligatorisch* sein, was den Vorteil hätte, dass Arbeitnehmern in Normalarbeitsverhältnissen dieselbe Art von Schutz geboten würde; zudem wird angenommen, dass der Schutz so wirksamer gewährleistet werden kann. Es können die

Befürchtungen der Menschen im Hinblick auf die selbstständige Erwerbstätigkeit oder atypische Beschäftigungsformen ausgeräumt werden, wodurch die Dynamik des Arbeitsmarkts verbessert werden würde.

Zudem wirkt die obligatorische Absicherung in Bezug auf die Scheinselbstständigkeit und die Aufnahme eines atypischen Beschäftigungsverhältnisses, auch wenn ein Normalarbeitsverhältnis eine Möglichkeit wäre, mit Wahrscheinlich abschreckend, da sich die Kosten für Beschäftigte in Normalarbeitsverhältnissen nicht mehr so stark von denen für atypisch Beschäftigte unterscheiden würden. Dadurch dass die Gewährung von Rechten an die Pflicht zur Zahlung von Beiträgen geknüpft wird, würde sichergestellt, dass die Auswirkungen auf das finanzielle Gleichgewicht der öffentlichen Haushalte so gering wie möglich gehalten werden. Des Weiteren können die öffentlichen Ausgaben für Sozialhilfe verringert werden, wenn mehr Menschen ihren künftigen Bedarf an Sozialschutz durch eigene Beiträge finanzieren.

Höhere Sozialbeiträge können allerdings zu einer Erhöhung der Lohnnebenkosten bzw. zu einer Vergrößerung des Steuerkeils zwischen der Brutto- und Nettoentlohnung führen, was negative Auswirkungen auf die Arbeitsnachfrage und auf die derzeitige Kaufkraft der Arbeitnehmer haben kann. Diese Wahl könnte auch bei bestimmten Gruppen von Selbstständigen und bei Arbeitgebern umstritten sein, da sie von beiden als verpflichtende Erhöhung ihrer Lohnnebenkosten sowie als Risiko in Bezug auf ihre Wettbewerbsfähigkeit angesehen werden könnte. Deshalb müssen die Auswirkungen dieser Option auf Wirtschaft und Beschäftigung genau quantifiziert werden.

Durch den *freiwilligen* Zugang für diejenigen, die derzeit keinen Schutz genießen, würde dem Einzelnen die endgültige Entscheidung überlassen, sich abzusichern oder nicht. Der freiwillige Zugang könnte über eine Opt-in- bzw. Opt-out-Klausel eingeführt werden und durch Sensibilisierung, die Schaffung steuerlicher Anreize und/oder die Beseitigung von Negativanreizen gefördert werden. Dadurch würde der Heterogenität der selbstständigen und atypisch Beschäftigten sowie ihren unterschiedlichen Präferenzen und Bedürfnissen in Bezug auf die Absicherung gegen zukünftige Risiken Rechnung getragen.

Es liegen jedoch Beweise dafür vor, dass auf freiwillige Versicherungs-/Sparsysteme nicht ausreichend zurückgegriffen wird, da die Wahrscheinlichkeit des Eintritts schlechter Ereignisse und die damit einhergehenden Kosten unterschätzt werden.

Insbesondere im Hinblick auf die **wirksame Absicherung** zeigt die Analyse der Kommission¹⁶, dass Änderungen bei den Beiträgen und den Schwellenwerten für die Inanspruchnahme von Leistungen für die Schließung der Lücken beim wirksamen Zugang von atypisch Beschäftigten und selbstständig Erwerbstätigen von entscheidender Bedeutung wären. Auch wenn bei einer EU-Maßnahme gemäß dem Grundsatz der Subsidiarität die Anspruchsvoraussetzungen und die Schwellenwerte selbst nicht genau beschrieben werden würden, würden Maßnahmen zur Gewährleistung der Absicherung für Erwerbstätige sämtlicher Beschäftigungsformen und für Selbstständige unterstützt werden.

Dadurch würde den Mitgliedstaaten weiterhin die Möglichkeit gegeben, die grundlegenden Parameter ihrer jeweiligen Sozialschutzsysteme zu bestimmen, darunter

- die Wahl, die Absicherung durch die Ausweitung bestehender Systeme oder die Schaffung neuer Systeme auszudehnen;

¹⁶ Weitere Einzelheiten siehe Analysedokument.

- die Art und Weise der Finanzierung der Versicherung sowie die Konzeption etwaiger Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge einschließlich möglicher steuerlicher Anreize und/oder die Beseitigung von Negativanreizen;
- die Arten und die Kombination der eingesetzten Systeme (öffentlich, betrieblich, privat);
- die Anspruchsvoraussetzungen, Schwellenwerte und Berechnungsvorschriften des jeweiligen Systems.

4.3. Politische Optionen zur Schließung der Lücken bei der Übertragbarkeit und Transparenz

Durch die Gewährleistung der *Übertragbarkeit* von Rechten für alle Beschäftigten (unabhängig von ihrer Beschäftigungsform) und für alle Selbstständigen würde es Erwerbstätigen ermöglicht, ab dem Tag der Arbeitsaufnahme (d. h. mit einer begrenzten Wartezeit und Anwartschaft) Beiträge zum Sozialschutzsystem zu zahlen und Leistungen zu erhalten sowie Ansprüche zu erwerben, ohne dass diese bei einem Arbeitgeberwechsel oder einer Änderung der Vertragsart, einem Wechsel von abhängiger Beschäftigung zur Selbstständigkeit und umgekehrt oder einer beruflichen Auszeit verloren gehen. So würde den Menschen über ihre gesamte berufliche Laufbahn hinweg Unterstützung geboten und es würden dynamischere und flexiblere Arbeitsmärkte gefördert.

Für verschiedene Arten des Sozialschutzes, beispielsweise Altersrenten, Leistungen bei Arbeitslosigkeit, das Recht auf aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen usw., sind für die Übertragbarkeit mitunter verschiedene Mindestanforderungen bzw. Ziele festgelegt.

Ein *transparentes* Sozialschutzsystem würde die angemessene Unterrichtung der Erwerbstätigen im Wege von einfach zugänglichen Informationen über ihrer erworbenen Ansprüche ermöglichen. Kurzfristig bedeutet die Einleitung von Verwaltungsreformen zur Gewährleistung der Transparenz der Ansprüche wahrscheinlich ein gewisses Maß an finanzieller Belastung für die Behörden. Mittel- bis langfristig dürften diese Kosten jedoch durch die mit einfacheren und wirksameren Systemen erreichten Einsparungen wieder ausgeglichen werden. Auch die Unternehmen und Arbeitgeber würden aufgrund schnellerer und kostenwirksamerer Verwaltungsvorgänge mit größerer Wahrscheinlichkeit Einsparungen erzielen.

5. EINSCHLÄGIGE EU-INSTRUMENTE

Wie in der ersten Phase der Konsultation der Sozialpartner angesprochen, stehen der Union verschiedene legislative und nichtlegislative Instrumente zur Verfügung, um die Lücken beim Zugang zum Sozialschutz für Erwerbstätige in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und für selbstständig Erwerbstätige zu schließen.

Unter voller Wahrung der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit würde eine mögliche EU-Maßnahme weder auf die Harmonisierung des Sozialschutzes abzielen, noch würde sie in die Organisation der Sozialschutzsysteme der Mitgliedstaaten eingreifen. Nachstehend werden mögliche Wege für eine EU-Maßnahme identifiziert. Die Kommission bittet die Sozialpartner um Stellungnahme zu diesen Optionen und zur möglichen Aufnahme von Verhandlungen zwischen ihnen.

a) Nichtlegislative Instrumente

Die Angemessenheit, Qualität und Wirksamkeit von Sozialschutzsystemen sind wichtige Eckpfeiler der offenen Methode der Koordinierung im Bereich des Sozialschutzes, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, gemeinsame Problembereiche abzugrenzen und bewährte Vorgehensweisen auszutauschen. Angesichts des Wandels der Arbeitsmärkte aufgrund von Globalisierung und Digitalisierung und der Geschwindigkeit, mit der sich neue Formen der Arbeit herausbilden, muss der Beschäftigungsfreundlichkeit der Sozialschutzsysteme sowie ihrer Kapazität zur effizienten Investition in Humankapital im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung im Bereich des Sozialschutzes verstärkt Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Soziale Erwägungen werden weiterhin in die beschäftigungspolitischen Leitlinien und das Europäische Semester für die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik einbezogen werden. Die Analyse und die Empfehlungen werden relevante Instrumente zur Bewertung, Überwachung und zum Vergleich der von den Mitgliedstaaten erzielten Fortschritte bei der Bereitstellung von Zugang zum Sozialschutz für alle sein.

b) Empfehlung des Rates

Die Kommission kann einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates annehmen, mit der die Mitgliedstaaten aufgefordert würden, bei der Gestaltung ihrer Sozialschutzsysteme auf gemeinsame Bausteine zurückzugreifen. Obgleich des unverbindlichen Charakters der Bausteine können diese dennoch eine solide Basis für gleiche Ausgangsvoraussetzungen zwischen den Mitgliedstaaten auf dem Weg zur Schließung der Lücken beim Zugang zum Sozialschutz schaffen. Eine Empfehlung des Rates würde sich auf Artikel 292 AEUV stützen, der in Verbindung mit Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe c und Artikel 153 Absatz 2 Unterabsatz 3 sowie Artikel 352 AEUV die Einstimmigkeit des Rates erfordert. Die Umsetzung könnte im Wege des Europäischen Semesters und unter Zuhilfenahme von Benchmarking überwacht und durch den Austausch bewährter Vorgehensweisen unterstützt werden.

c) Richtlinie

Artikel 153 Absatz 2 AEUV bietet die Möglichkeit der Annahme einer Richtlinie im Bereich „soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer“, um verbindliche Mindestanforderungen für die schrittweise Umsetzung in den Mitgliedstaaten festzulegen, sofern diese Richtlinie i) auf verwaltungsmäßige, finanzielle oder rechtliche Auflagen verzichtet, die der Gründung und Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen entgegenstehen würden, ii) nicht das Recht der Mitgliedstaaten berührt, die Grundprinzipien ihrer Systeme der sozialen Sicherheit festzulegen, iii) nicht das finanzielle Gleichgewicht dieser nationalen Sozialschutzsysteme erheblich beeinträchtigt.

Artikel 352 AEUV könnte die Rechtsgrundlage einer Initiative im Zusammenhang mit selbstständiger Erwerbstätigkeit bieten.

Die Kommission kann daher einen oder mehrere Vorschläge für Richtlinien vorlegen, wonach die Mitgliedstaaten gegebenenfalls zur Durchführung von Reformen verpflichtet würden, um die Erreichung der in Abschnitt 4 dargelegten Ziele zu gewährleisten. Der Schwerpunkt bei diesem Ansatz würde in erster Linie auf den gewünschten Zielen bzw. Ergebnissen liegen; zudem würde den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gegeben, sämtliche Parameter der Gestaltung der nationalen Sozialschutzsysteme zu bestimmen.

6. NÄCHSTE SCHRITTE

Gemäß Artikel 154 Absatz 2 AEUV muss die Kommission, bevor sie Vorschläge im Bereich der Sozialpolitik unterbreitet, die Sozialpartner zu der Frage anhören, wie eine Unionsaktion gegebenenfalls ausgerichtet werden sollte. Eine solche Unionsaktion könnte sich mit den Problemen beim Zugang von Arbeitnehmern in atypischen Beschäftigungsformen zum Sozialschutz befassen. Im Folgenden sind die Fragen genannt, um deren Beantwortung die Kommission die Sozialpartner in dieser zweiten Stufe bittet.

Eine Unionsaktion zur Bewältigung der Herausforderungen, die sich hinsichtlich des Zugangs von Arbeitnehmern in atypischen Beschäftigungsformen zum Sozialschutz stellen, könnte sich auch auf Artikel 352 AEUV stützen. Für diesen Fall ist das Verfahren nach Artikel 154 Absatz 2 AEUV eigentlich nicht vorgeschrieben. Auf freiwilliger Basis bittet die Kommission die Sozialpartner jedoch, zu den nachfolgenden Fragen zu Selbstständigen Stellung zu nehmen.

1. Wie denken Sie über die in Abschnitt 4 des vorliegenden Dokuments dargelegten möglichen Wege für eine EU-Maßnahme im Hinblick auf atypisch Beschäftigte und Selbstständige, einschließlich
 - a. der drei Ziele Absicherung, Übertragbarkeit und Transparenz;
 - b. der Optionen der obligatorischen oder freiwilligen formellen Absicherung;
 - c. der entsprechenden Maßnahme zur Gewährleistung einer wirksamen Absicherung;
 - d. der entsprechenden Mindestanforderungen zur Gewährleistung der Übertragbarkeit und Transparenz?

2. Sind die EU-Sozialpartner bereit, gemäß Artikel 155 AFEV Verhandlungen über einen der in Abschnitt 4 dieses Papiers genannten Wege aufzunehmen?

Die Kommission wird den Ergebnissen dieser Konsultation bei ihrer weiteren Arbeit an der Initiative „Zugang zum Sozialschutz“ Rechnung tragen. Insbesondere wird sie die Arbeit an der Initiative einstellen, sollten die Sozialpartner beschließen, über diese Fragen unter sich zu verhandeln. Andernfalls wird die Kommission einen von einer Folgenabschätzung und einer öffentlichen Konsultation unterstützten Vorschlag für eine legislative/nicht legislative Maßnahme annehmen.