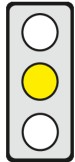


KERNPUNKTE

Ziel der Empfehlung: Der Schutz von Arbeitnehmern und Selbständigen durch die Sozialsysteme soll EU-weit verbessert und angeglichen werden.

Betroffene: Arbeitnehmer, Selbstständige, Arbeitgeber



Pro: (1) Eine bessere Übertragbarkeit von Leistungsansprüchen fördert die Mobilität und Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt.

Contra: (1) Einheitliche Vorgaben für den Umfang der Versicherungspflicht von Arbeitnehmern und Selbständigen führen zu höheren Kosten für die Beitragszahler.

(2) Die EU-einheitliche Definition für den Begriff „Arbeitnehmer“ verstößt gegen das Subsidiaritätsprinzip.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

INHALT

Titel

Vorschlag COM (2018) 132 vom 13. März 2018 für eine **Empfehlung** des Rates zum **Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbständige**

Kurzdarstellung

Hinweis: Die Nummerierungen und Seitenzahlen verweisen, soweit nicht anders angegeben, auf die vorgeschlagene Empfehlung COM (2018) 132.

► Hintergrund und Ziele

- Die Globalisierung sowie technologische und demografische Veränderungen haben zu einer Zunahme „atypischer Beschäftigungsformen“ – Beschäftigungsverhältnisse, die keine unbefristeten Vollzeitstellen sind – geführt [S. 1 f.]. 2016 waren von den Erwerbstätigen in der EU [S. 3 f.]
 - 60% in unbefristeten und 8% in befristeten Vollzeitverträgen angestellt,
 - 13% in unbefristeten und 4% in befristeten Teilzeitverträgen angestellt und
 - 14% selbständig.
- Atypisch Beschäftigte und Selbstständige haben in der EU nicht Zugang zu allen Sozialsystemen. Und selbst wenn sie versichert sind, ist es ihnen nicht immer möglich, angemessene Leistungsansprüche aufzubauen [SWD(2018) 70, S. 9 f.].
- Die Europäische Säule sozialer Rechte bestimmt, dass Arbeitnehmer unabhängig von Art und Dauer ihres Beschäftigungsverhältnisses und Selbstständige Recht auf angemessenen Sozialschutz haben [Grundsatz Nr. 12].
- Die Empfehlung soll zur Umsetzung von Grundsatz Nr. 12 der Europäischen Säule sozialer Rechte beitragen [S. 1], indem den Mitgliedstaaten Mindeststandards für die Sozialsysteme empfohlen werden [Nr. 1, 2].
- Dadurch sollen u.a. [S. 2]
 - Lücken im Sozialschutz für atypisch Beschäftigte und Selbstständige geschlossen,
 - der Wechsel zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit erleichtert,
 - die Arbeitsproduktivität verbessert sowie Wettbewerb und nachhaltiges Wachstum gefördert werden.

► Persönlicher und sachlicher Anwendungsbereich der Empfehlung

- Die Empfehlung gilt für [Nr. 4]
 - Arbeitnehmer, unabhängig von der Art des Beschäftigungsverhältnisses, und
 - Selbständige.
- Der Begriff „Arbeitnehmer“ i.S.d. Empfehlung wird EU-einheitlich definiert [Nr. 7a].
- Für Arbeitnehmer und Selbstständige können unterschiedliche Regelungen gelten [Nr. 6].
- Die Empfehlung gilt für alle staatlichen, betrieblichen und privaten Sozialsysteme [Nr. 2], die folgende Sozialleistungen [i.S.v. Art. 3 der Verordnung zur Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme (EG) Nr. 883/2004] erbringen, soweit diese in den Mitgliedstaaten vorgesehen sind [Nr. 5]:
 - Leistungen bei Arbeitslosigkeit;
 - Leistungen bei Krankheit und Gesundheitsleistungen;
 - Leistungen bei Mutterschaft und gleichgestellter Leistung bei Vaterschaft;
 - Leistungen bei Invalidität;
 - Leistungen bei Alter;
 - Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten.

► **Formelle Absicherung durch die Sozialsysteme**

- Alle Arbeitnehmer und Selbständige sollen formell abgesichert sein, d.h. aufgrund von Rechtsvorschriften oder Tarifverträgen Zugang zu den o.g. Sozialsystemen haben [Nr. 7g].
- Die formelle Absicherung soll
 - für alle Arbeitnehmer verpflichtend sein für alle o.g. Leistungen [Nr. 8];
 - für alle Selbständigen
 - freiwillig sein für Leistungen bei Arbeitslosigkeit [Nr. 9b];
 - verpflichtend sein für alle anderen o.g. Leistungen [Nr. 9a].

► **Tatsächliche Absicherung und Übertragbarkeit der Leistungsansprüche**

- Alle Arbeitnehmer und Selbständigen sollen tatsächlich abgesichert sein, d.h. die Möglichkeit haben, „angemessene“ Leistungen der Sozialsysteme, bei denen sie versichert sind, in Anspruch zu nehmen [Nr. 7h].
- Die Mitgliedstaaten sollen unter Wahrung der Tragfähigkeit der Sozialsysteme und unter Verhinderung von Missbrauch gewährleisten, dass [Nr. 10]
 - Beitrags- und Anspruchsregelungen den Leistungsaufbau und -bezug für Arbeitnehmer und Selbständige ermöglichen;
 - Unterschiede zwischen den Regelungen, die für Arbeitnehmer und Selbständige in den jeweiligen Sozialsystemen gelten, verhältnismäßig sind und den besonderen Situationen der Versicherten Rechnung tragen.
- Ansprüche aus verpflichtenden und freiwilligen Sozialsystemen sollen unabhängig davon, ob die Versicherten Arbeitnehmer oder Selbständige sind, aufgebaut, erhalten und übertragen werden können, etwa durch die Zusammenrechnung aller Beiträge und die Wahrung aller Ansprüche, die die Versicherten in ihrem Berufsleben erworben haben [Nr. 11].

► **Angemessenheit der Leistungsansprüche**

- Sozialsysteme sollen ein „angemessenes“ Schutzniveau bieten, indem sie Leistungen „zeitnah“ und in „ausreichendem“ Umfang bereitstellen, damit [Nr. 12]
 - ein „angemessener“ Einkommensersatz geboten wird,
 - der „Lebensstandard“ aufrechterhalten werden kann und
 - die Versicherten nicht in „Armut“ abgleiten.
- Beiträge sollen im Verhältnis zur „Beitragsfähigkeit“ von Arbeitnehmern und Selbständigen stehen [Nr. 13].
- Ermäßigungen und Befreiungen für einkommensschwache Gruppen sollen unabhängig davon gelten, ob die Versicherten Arbeitnehmer oder Selbständige sind [Nr. 14].
- Beiträge und Ansprüche von Selbständigen sollen auf einer objektiven und transparenten Bewertung der Einkommensbasis beruhen, Einkommensschwankungen berücksichtigen und das tatsächlich Einkommen widerspiegeln [Nr. 15].

► **Transparenz der Sozialsysteme**

- Die für die Sozialsysteme geltenden Regelungen sollen transparent sein [Nr. 16].
- Die Versicherten sollen „regelmäßig aktualisierte, umfassende, leicht zugängliche, nutzerfreundliche, allgemein verständliche und kostenlose Informationen über ihre Ansprüche und Pflichten erhalten“, z.B. indem [Nr. 16]
 - Online-Tools zur Simulation der Leistungsansprüche eingeführt oder
 - zentrale On- und Offline-Informationsstellen oder persönliche On- und Offline-Konten eingerichtet werden.
- Die administrativen Anforderungen der Sozialsysteme an Arbeitnehmer, Selbstständige und Arbeitgeber, insbesondere Kleinunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen, sollen vereinfacht werden [Nr. 17].

► **Datenerhebung und Umsetzung durch die Mitgliedstaaten**

- Die Mitgliedstaaten sollen
 - binnen 12 Monaten Aktionspläne mit den auf nationaler Ebene ergriffenen Maßnahmen vorlegen [Nr. 20];
 - binnen 18 Monaten statistische Daten zu den von der Empfehlung betroffenen Sozialsystemen erheben und veröffentlichen, aufgeschlüsselt u.a. nach abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit, Art der Beschäftigungsverhältnisse, Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit [Nr. 18].
- Die Umsetzung der Empfehlung soll im Rahmen des Europäischen Semesters und der sog. offenen Methode der Koordinierung verfolgt werden [Nr. 20].

Wesentliche Änderungen des Status quo

- Für Selbstständige soll eine Sozialversicherungspflicht eingeführt werden, deren Umfang derjenigen für Arbeitnehmer mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung entspricht.
- Der Begriff „Arbeitnehmer“ wird für den Anwendungsbereich der Empfehlung EU-einheitlich definiert.
- Leistungsansprüche sollen beim Wechsel zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit übertragen werden können.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Einige Mitgliedstaaten haben ihre Sozialsysteme reformiert. Doch diese Reformen sind weder umfassend noch systematisch und schließen daher nicht die bestehenden „Zugangslücken“ für atypisch Beschäftigte und Selbstständige im Sozialschutz. Wenn die EU keinen gemeinsamen Rahmen vorgibt, unterliegen die Mitgliedstaaten einem Anreiz, den Zugang zum Sozialschutz nicht zu verbessern, da die Kosten, die dadurch für Unternehmen entstehen können, diese Unternehmen gegenüber Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten benachteiligen könnten [S. 8 f.].

Politischer Kontext

Die vorgeschlagene Empfehlung zum Sozialschutz ist Teil des „Pakets für soziale Gerechtigkeit“. Dieses Paket umfasst neben diesem Vorschlag auch einen Vorschlag für die Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde [s. [cepAnalyse 24/2018](#)]. Zudem bereitet die Kommission einen Vorschlag für die Einführung einer Europäischen Sozialversicherungsnummer vor.

Stand des Verfahrens

13.03.18 Annahme durch Kommission

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Beschäftigung und Soziales und Integration (federführend)
Bundesministerien:	Arbeit- und Soziales (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Arbeit und Soziales (federführend)
Entscheidungsmodus im Rat:	Einstimmigkeit: Die Bundesregierung besitzt ein Recht zum Veto.

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 292 i.V.m. Art. 153 Abs. 1 lit. c u. Abs. 2 UAbs. 3 (Sozialpolitik) sowie Art. 352 AEUV
Art der Zuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 lit. b AEUV)
Verfahrensart:	Nichtlegislatives Verfahren

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Zunahme nichtlinearer Erwerbsbiografien erfordert eine Flexibilisierung der Sozialsysteme. Um Lücken im Sozialschutz zu verhindern, ist es daher sinnvoll, sie so weiterzuentwickeln, dass sie ihren Schutzzweck unabhängig davon erfüllen, in welcher Art von Beschäftigungsverhältnis jemand angestellt ist oder ob er selbstständig ist. Allerdings müssen dabei die jeweiligen Besonderheiten in den Mitgliedstaaten, einschließlich der Rolle der Sozialpartner, beachtet werden. Die vorgeschlagene Empfehlung ist – auch wenn sie rechtlich unverbindlich ist – daher aus Gründen, die im Folgenden näher dargelegt werden, ökonomisch nur zum Teil sachgerecht.

Einheitliche Vorgaben für den Umfang der formellen Absicherung, d.h. **der Versicherungspflicht von Arbeitnehmern und Selbständigen**, sind nicht zweckmäßig. Diese **führen**, je nach Ausgestaltung der Sozialsysteme, **zu höheren** direkten und indirekten **Kosten für die Beitragszahler**, sprich für Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Selbständige, sowie für Staat und Haushalte. **Dies kann** vor allem **in den wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten** zu einem Rückgang der flexiblen Beschäftigungsmodelle und der Zahl der Selbständigen führen und damit insgesamt die **Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit** der betroffenen Volkswirtschaften **beeinträchtigen**. Das Argument der Kommission, dass die Verbesserung des Sozialschutzes zu einer höheren Produktivität der Versicherten und dadurch zu mehr Wachstum führe, ist ökonomisch nicht schlüssig. Das Gegenteil ist der Fall. Durch die Absicherung kann sich bei Versicherten der Anreiz zu arbeiten verringern, was zu negativen Produktivitätsfolgen führen kann. Anstatt den nach nationalen Besonderheiten ausdifferenzierten Sozialsystemen der Mitgliedstaaten einheitliche Vorgaben zum Umfang der Versicherungspflicht von Arbeitnehmern und Selbständigen zu machen, sollte die Empfehlung bei der formellen Absicherung mehr Spielraum für Heterogenität lassen.

Die Unterscheidung zwischen formeller und tatsächlicher Absicherung ist sinnvoll, um tatsächliche Lücken im Sozialschutz zu verhindern. Die Kommission schlägt zu Recht vor, dass Beitrags- und Leistungsregelungen den Leistungsaufbau unabhängig davon ermöglichen sollten, ob die Versicherten atypisch beschäftigt oder selbstständig sind. Einbezogen

werden muss aber auch die Gesamtabsticherung durch das Zusammenspiel der verschiedenen Zweige der Sozialsysteme. Soweit unterschiedliche Leistungen gleichzeitig in Anspruch genommen werden können, kann eine Kombination der Sozialsysteme ein angemessenes Schutzniveau bieten. Dies sollte in der Empfehlung deutlich werden.

Eine bessere Übertragbarkeit der Leistungsansprüche bietet Arbeitnehmern und Selbstständigen wirtschaftliche Sicherheit beim Wechsel zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit. Sie **fördert somit die Mobilität und Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt** und verringert die Markteintrittsbarrieren. Das führt insgesamt zu einer effizienteren Arbeitsmarktstruktur und einer verbesserten Wettbewerbssituation. Dies gilt allerdings nur, soweit diese Vorteile nicht durch Kostensteigerungen infolge höherer Versicherungsbeiträge konterkariert werden.

Die Vorschläge der Kommission, dass Beiträge im Verhältnis zur „Beitragsfähigkeit“ stehen und Leistungen im Versicherungsfall „angemessen“, „in ausreichendem Umfang“ und „zeitnah“ erbracht werden sollen, sind überaus vage. Dies ist allerdings sachgerecht, da es den Mitgliedstaaten den erforderlichen Spielraum belässt, um bei der Umsetzung der Empfehlung auf nationale Besonderheiten eingehen zu können. Zur Bestimmung der Angemessenheit der Versicherungsbeiträge sollte nicht nur die „Beitragsfähigkeit“ der Arbeitnehmer und Selbstständigen als Kriterium herangezogen werden, sondern auch die Leistungsfähigkeit der Arbeitgeber und Mitgliedstaaten.

Transparenz ist ein wichtiges Instrument, um asymmetrische Informationsverteilungen abzubauen. Allerdings sollten nicht nur Arbeitnehmer und Selbstständige, sondern auch Arbeitgeber einfacheren Zugang zu Informationen über ihre Rechte und Pflichten im Rahmen der Sozialsysteme erhalten. Dies ist vor allem für kleine Unternehmen von Bedeutung. Einfacher Informationszugang kann sowohl Arbeitnehmer und Selbstständige, als auch Arbeitgeber ermutigen, europaweit flexibler und mobiler zu werden. Positive ökonomische Effekte treten allerdings nur auf, wenn die Kosten der Umsetzung verhältnismäßig sind.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Der Rat kann Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten, soweit die jeweilige Materie zur Kompetenz der EU gehört und er dazu ermächtigt ist [Art. 292 AEUV]. Dies ist vorliegend nur zum Teil der Fall: Der Rat kann Vorschriften über den Sozialschutz von Arbeitnehmern erlassen [Art. 153 Abs. 1 lit. c, Abs. 2 UAbs. 3 AEUV]. Die EU verfügt aber über keine ausdrückliche Kompetenz für den Sozialschutz von Selbstständigen. Insoweit muss die Empfehlung daher auf die allgemeine Hilfskompetenz der EU [Art. 352 AEUV] gestützt werden. Da sowohl der Erlass von Vorschriften über den Sozialschutz von Arbeitnehmern als auch die Wahrnehmung der Hilfskompetenz Einstimmigkeit im Rat erfordern, muss auch die vorgeschlagene Empfehlung vom Rat einstimmig beschlossen werden [Art. 292 S. 3 AEUV].

Subsidiarität

Die EU-einheitliche Definition für den Begriff „Arbeitnehmer“ verstößt gegen das Subsidiaritätsprinzip. Bereits im Vorschlag für eine Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen [COM (2017) 797; vgl. [cepAnalyse 22/2018](#)] hatte die Kommission eine gleichlautende Definition vorgeschlagen. Die Mitgliedstaaten haben in den Bereichen des Arbeits- und Sozialrechts eigene Definitionen für den Begriff „Arbeitnehmer“ entwickelt, welche die Besonderheiten der jeweiligen nationalen Rechtssysteme berücksichtigen, was im Fall einer EU-einheitlichen Definition nicht möglich wäre. Diese unterschiedlichen nationalen Definitionen sind interessengerecht und sollten daher nicht durch eine EU-einheitliche Definition ersetzt werden.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Empfehlungen sind nicht verbindlich [Art. 288 AEUV]. Es bleibt daher grundsätzlich den Mitgliedstaaten überlassen, ob und wie sie Empfehlungen umsetzen. Dennoch sind die Mitgliedstaaten aufgrund des Grundsatzes der Unionstreue [Art. 4 Abs. 3 EUV] gehalten, Empfehlungen zu beachten. Die von der Kommission vorgeschlagene Überwachung der Umsetzung der Empfehlung im Rahmen des Europäischen Semesters und der offenen Methode der Koordinierung ist insoweit verhältnismäßig, da so auf nationale Besonderheiten eingegangen werden kann [vgl. COM(2018) 130 S. 11].

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Die Versicherungspflicht für Selbstständige müsste ausgeweitet werden, da die Krankenversicherungspflicht nicht für Selbstständige gilt und andere Versicherungen wie die Renten-, Unfall- und Pflegeversicherung nur für bestimmte Selbstständige verpflichtend sind. Im Übrigen lässt sich wegen der Unbestimmtheit der Empfehlung nicht beurteilen, inwieweit das deutsche Recht geändert werden müsste.

Zusammenfassung der Bewertung

Einheitliche Vorgaben für den Umfang der Versicherungspflicht von Arbeitnehmern und Selbstständigen führen zu höheren Kosten für die Beitragszahler. Dies kann in wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen. Eine bessere Übertragbarkeit der Leistungsansprüche fördert die Mobilität und Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt. Die EU-einheitliche Definition für den Begriff „Arbeitnehmer“ verstößt gegen das Subsidiaritätsprinzip.