

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum
Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Empfehlung des Rates
der Europäischen Union:

„Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige
(COM(2018) 132 final)“

Vorschlag für eine Empfehlung der EU-Kommission zum Zugang zu Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige

27.08.2018

1. Hintergrund

Unter der Bezeichnung *Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige (COM 2018)132* hat die EU-Kommission am 13.03.2018 als Bestandteil der Europäischen Säule Sozialer Rechte einen Vorschlag für eine Empfehlung an den Rat der Europäischen Union vorgelegt, die auf die Schaffung eines verbesserten Zugangs zu den Systemen der sozialen Sicherheit der jeweiligen Mitgliedstaaten für alle Beschäftigten und für Selbstständige abzielt. Dieser Vorschlag wird durch die Kommission als eine konkrete Ausformung der Europäischen Säule Sozialer Rechte (ESSR) vermittelt und soll die je nach EU-Mitgliedsstaat unterschiedlich ausgestaltete, häufig defizitäre Qualität der sozialen Absicherung gegenüber diesen Personengruppen verbessern.¹ Sie bezieht sich somit auf Prinzip 12 der ESSR und auf die dort benannte Notwendigkeit, dass „unabhängig von der Art und Dauer des Beschäftigungsverhältnisses, Beschäftigte sowie unter vergleichbaren Bedingungen Selbstständige das Recht auf adäquate Soziale Absicherung haben.“

Die Kommission schließt mit diesem Vorschlag ferner an die zugehörige erste und zweite Phase der von ihr eingeleiteten europäischen Sozialpartnerkonsultationen sowie an eine zeitgleich stattgefundene öffentliche Konsultationsphase an. Der DGB begrüßt grundsätzlich die stattgefundene ordnungsgemäße Einbeziehung der Sozialpartner im Vorfeld, da dies in der Vergangenheit vielfach nicht oder nur halbherzig verfolgt wurde und weiterhin keine politische Selbstverständlichkeit zu sein scheint. Um dem Vorhaben der Stärkung des sozialen Dialogs, das auch in Kapitel 2, Prinzip 8 der Europäischen Säule Sozialer Rechte verankert ist, weiteren Nachdruck zu verleihen, wäre es jedoch wünschenswert, dass die Kommission auch die Ausgestaltung von Sozialpartnerkonsultation deutlich beteiligungsorientierter gestaltet. Eine Durchführung von Konsultationsprozessen während der Weihnachts- und Jahreswechselzeiten spricht nicht unbedingt für eine solche Orientierung.

Bis zur Veröffentlichung des Vorschlags für eine Empfehlung herrschten in der Öffentlichkeit Unklarheit über den tatsächlichen Umfang dieses Vorhabens. Dies beruhte weitgehend auf der Tatsache, dass die EU-Kommission damit Fragen nach einer für den Bereich der Sozialpolitik anwendbaren Rechtsgrundlage impliziert hat. Nach Art. 151 AEUV kann die Kommission zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und zur Erreichung eines angemessenen sozialen Schutzes die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auch in Form von Gesetzesakten unterstützen und ergänzen. Ergänzend

Deutscher Gewerkschaftsbund
DGB Bundesvorstand

Robert Spiller
Referatsleiter Gesundheitspolitik
Europäische Arbeitsmarkt- und
Sozialpolitik

robert.spiller@dgb.de

Telefon: 030 – 240 60 311
Telefax: 030 240 60 226

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

¹ In der EU sind geschätzte 40% der Beschäftigten entweder Selbstständig oder in atypischen Beschäftigungsverhältnissen tätig, wobei als vereinheitlichender Tatbestand gilt, dass deren soziale Absicherung oftmals deutlich schwächer als die eines Normalarbeitsverhältnisses im jeweiligen EU-Mitgliedsstaat ausgeprägt ist.



hierzu stehen ihr eher indirekte Wege zur Einflussnahme auf die mitgliedsstaatliche Ausgestaltung der Sozialversicherungssysteme offen, wie beispielsweise die in der EU- Verordnung 883/2004 festgelegte Koordinierung der Sozialen Sicherungssysteme sowie die Möglichkeit des Einwirkens im Kontext der Methode der offenen Koordinierung. In diesem Sinne wurde von Seiten der Gewerkschaften und sozialpolitischen stakeholdern an die EU-Kommission nach dem Scheitern der Sozialpartnerverhandlungen die Aufforderung gerichtet, selbst möglichst verbindlich tätig zu werden. Dies unterstreicht sowohl die Notwendigkeit einer erfolgreichen Umsetzung eines solchen Vorhabens als auch die Kenntnis der mitgliedsstaatlich sehr unterschiedlich ausgeprägten Bereitschaft zu sozialpolitisch wirksamen Initiativen.

Die nun gewählte Form einer Empfehlung an den Rat der Europäischen Union und damit an die Mitgliedstaaten selbst ist demgegenüber ein rechtlich unverbindlicher Vorschlag (non-legislative proposal). Der EU- Kommission steht die Möglichkeit zum Erlass von Empfehlungen mit dem Ziel der Harmonisierung bestehender Vorschriften der EU-Mitgliedstaaten in verschiedenen Bereichen offen, wobei sie sich in diesem Fall auf Art. 292 AEUV in Verbindung mit Art. 352 AEUV, Art. 153(1)(c) AEUV und Art. 153(2) AEUV stützt. Die EU- Kommission sieht mit der Wahl dieser Rechtsgrundlage die Anforderungen einer Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und einer Beachtung der Proportionalität als erfüllt an, was wesentlichen Einfluss auf die Wahl dieses Instruments gehabt haben dürfte: Sie fasst die Beweggründe für die Entscheidung, das Vorhaben als Ratsempfehlung durchzuführen, wie folgt zusammen: „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“² sowie „grundlegende Meinungsunterschiede über das geeignetste Instrument sowie die Richtung der Reformen.“ Damit wird leider deutlich, dass die Wahl der politischen Instrumente durch die Kommission weiterhin einer Logik folgt, die einerseits auf sozialpolitische Handlungsbedarfe vorwiegend mit rechtlich unverbindlichen Initiativen reagiert, während zugleich jedoch zahlreiche Legislativvorschläge in weiteren Politikfeldern wie bspw. der Liberalisierung des Binnenmarktes vorgebracht werden.³

2. Inhalte der Ratsempfehlung

Der Vorschlag der EU-Kommission folgt einem doppelten Ziel: Einerseits soll die Bereitstellung eines Zugangs zu adäquater sozialer Absicherung für alle abhängig Beschäftigten, Selbstständigen, Personen in einem Übergangszustand zwischen diesen beiden Arbeitsformen sowie für jene Personen, deren Tätigkeit durch das Auftreten von Risiken, die durch die Ratsempfehlung künftig abgesichert werden sollen, unterbrochen wurde. (Punkt 1, Punkt 4) Darüber hinaus soll ein formaler, effektiver, angemessener, übertragbarer und transparenter Zugang zu Bestandteilen der sozialen Absicherung für diese Zielgruppen durch die Etablierung von Mindeststandards der sozialen Absicherung flankiert werden. (Punkt 2) Diese können sowohl auf öffentlicher, betrieblicher oder privater Grundlage fußen und können eine Beitragsgrundlage in Übereinstimmung mit den mitgliedsstaatlichen Prinzipien der jeweiligen Sozialversicherungssysteme beinhalten.

Als mögliche Bestandteile der sozialen Absicherung, zu denen in diesem Kontext durch die Mitgliedstaaten ein Zugang zur Verfügung gestellt werden soll, führt die Kommission auf: Arbeitslosenbezüge,

² Siehe: COM(2018)132, „Proposal for a Council Recommendation on access to social protection for workers and the self employed“, S.8

³ Siehe: A. Schellinger: „Wie sozial ist die EU? Eine Perspektive für die soziale Dimension“, Internationale Politikanalyse der Friedrich- Ebert-Stiftung, April 2015, S. 5.



Krankengeldbezüge, Mutterschaftsgeld und gleichwerte Elterngeldbezüge, Altersbezüge, Invaliditätsbezüge, Bezüge im Zusammenhang mit Arbeitsunfähigkeit sowie Bezüge im Zusammenhang mit Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten (Punkt 5), soweit dies von den Mitgliedstaaten vorgesehen ist. Ergänzt wird dies durch den Hinweis, dass die Prinzipien der Zugänglichkeit, Übertragbarkeit, Angemessenheit und Transparenz für alle Beschäftigten und Selbstständigen gelten sollen, wobei vorab unscharf eingeräumt wird, dass „unterschiedliche Regeln für Beschäftigte und Selbstständige zur Anwendung kommen können.“(Punkt 6)

Im sich daran anschließenden Punkt 7 des Vorschlags bemüht die Kommission einen umfassenden Erklärungsansatz, der unter anderem Definitionen der Begriffe „worker“, „employment relationship“, „type of employment relationship“ sowie einer Reihe von auf den Zugang zu und den Bezug von Bestandteilen der sozialen Absicherung gerichteten Begrifflichkeiten vornimmt. Die Kommission orientiert sich damit offenbar an derselben Vorgehensweise, die sie bereits im Rahmen ihres ebenfalls im Kontext der Europäischen Säule Sozialer Rechte veröffentlichten Richtlinienvorschlages zu transparenten und verlässlichen Arbeitsbedingungen⁴ getätigt hat und die dort einen Definitionsversuch des Arbeitnehmerbegriffs auf Basis der Kriterien, die der EuGH für das Freizügigkeitsrecht und für Fragen der Entgeltgleichheit zwischen den Geschlechtern verwendet, unternimmt.

Der formelle Geltungsbereich der Bestandteile der sozialen Absicherung wird unter Punkt 8 als eine Ausweitung des Zugangs auf einer verpflichtenden Grundlage (mandatory basis) für alle Beschäftigten unabhängig von ihrem Beschäftigungsverhältnis definiert. Für Selbstständige wird dies unter Punkt 9 insofern differenziert empfohlen, als dass sich Selbstständige optional gegen Arbeitslosigkeit versichern können sollen, während für sie eine Absicherungspflicht analog zum formellen Geltungsbereich für Beschäftigte für alle übrigen Bestandteile der sozialen Absicherung gelten soll.

Zur Frage der Wirksamkeit und Übertragbarkeit wird im Anschluss unter Punkt 10 empfohlen, dass die Mitgliedstaaten eine effektive Absicherung der genannten Arbeitsformen sicherstellen sollen, während zugleich die nachhaltige Funktionsfähigkeit der jeweiligen Sozialversicherungssysteme durch den Einbau von Sicherungsmaßnahmen („safeguards“) zum Zwecke des Verhinderns von Missbrauchsmöglichkeiten gewährleistet werden soll. Zu diesem Zwecke soll einerseits sichergestellt werden, dass mitgliedstaatliche Bestimmungen über Beitragszeiten, Beitragsbemessungsgrenzen, Leistungsgrößen oder ähnlichem nicht die generelle Möglichkeit des Zugangs zu bzw. der Inanspruchnahme von Leistungen einschränken sollen. Ebenfalls wird empfohlen, dass unterschiedliche Bestimmungen über die Anwendung der Bestandteile der sozialen Absicherung je nach Arbeitsmarktstatus oder Art des Beschäftigungsverhältnisses angemessen sein sollen und die spezifische Situation der Begünstigten widerspiegeln müssen.

Nach Punkt 11 soll in Übereinstimmung mit den jeweiligen mitgliedstaatlichen Vorgehensweisen des Sozialen Dialogs sichergestellt werden, dass alle Ansprüche unabhängig vom Beschäftigungsverhältnis, das als Grundlage ihrer Erlangung diene, zusammengerechnet werden, erhalten bleiben und übertragbar sind auf alle folgenden Beschäftigungsverhältnisse und Arbeitsformen. Zu diesem Zweck sollen sowohl alle Beiträge und Ansprüche im Rahmen einer personenbezogenen Laufbahn oder eines festgelegten Referenzzeitraumes aggregiert werden können als auch die Transferierbarkeit von Ansprüchen aus öffentlichen, betrieblichen oder privaten Grundlagen von Bestandteilen der sozialen Absicherung innerhalb eines bestimmten Bereichs der Sozialversicherung

Der Begriff der Angemessenheit („adequacy“) wird im Vorschlag unter Punkt 12 insofern festgelegt, als dass die Mitgliedstaaten sicherstellen sollen, dass die zur Anwendung kommenden Bestandteile

⁴ Vgl.: COM(2017)797: Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union vom 21.12.2017

der sozialen Absicherung ihren Mitgliedern ein angemessenes Niveau im Sinne einer ausreichenden und rechtzeitigen Absicherung zur Verfügung zu stellen, damit es diesen ermöglicht wird, ihren bisherigen Lebensstandard aufrecht zu erhalten, angemessenen Einkommensersatz zu beziehen und vor allem zu verhindern, dass sie von Armut oder Armutsgefährdung betroffen werden. Die hierfür zu erbringenden Beiträge sollen der Beitragskapazität der Beschäftigten und Selbstständigen entsprechen, wobei insbesondere niedrige Einkommensgruppen von niedrigen Beiträgen oder Beitragsbefreiungen profitieren sollen. (Punkt 13, 14). Zur Ermittlung einer objektiven und transparenten Einkommensgrundlage zur Berechnung der Beiträge sollen auch Einkommensschwankungen und tatsächliche Einkünfte berücksichtigt werden. (Punkt 15)

Mit dem Kriterium der Transparenz will die Kommission unter Punkt 16 sicherstellen, dass Beschäftigte und Selbstständige einen regelmäßigen, vergleichbaren, nutzerfreundlichen, kostenfreien und leicht verständlichen Zugang zu den Informationen über die Ihnen entstandenen Leistungsansprüche erhalten. Unter Punkt 17 wird zudem die Vereinfachung von Verwaltungsvorschriften mit Bezug zu Bestandteilen der sozialen Absicherung mit besonderem Augenmerk auf kleinste, kleine und mittlere Unternehmen angeregt.

Zur Umsetzung der Empfehlung schlägt die Kommission unter Punkt 18 schließlich vor, dass 18 Monate nach dem Beschluss der Empfehlung die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten zunächst länderspezifische Statistiken und Datenerhebungen zu den unterschiedlichen Bestandteilen der sozialen Absicherung je nach Arbeitsform und Beschäftigungsverhältnis veröffentlichen sollen. Zusammen mit dem Social Protection Committee will die Kommission begleitend hierzu ein benchmarking framework innerhalb von 12 Monaten nach Beschluss der Empfehlung entwickeln, welches gemeinsame quantitative und qualitative Indikatoren zur Evaluation der Umsetzung dieser Empfehlung einführen soll. Die Umsetzung der Prinzipien der Empfehlung soll durch die Mitgliedstaaten so bald wie möglich erfolgen, weshalb diese nationalen Aktionspläne zur Erreichung der korrespondierenden Ziele innerhalb von 12 Monaten nach dem Beschluss der Empfehlung vorlegen sollen. Die Umsetzung dieser Aktionspläne soll nach dem Willen der Kommission im Kontext der multilateralen Prüfinstrumente des Europäischen Semesters und der Offenen Methode der Koordinierung für Soziale Inklusion und Sozialen Schutz erfolgen. (Punkt 20). Fortschritte bei der Umsetzung dieser Empfehlung mit besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen auf kleine und mittlere Unternehmen sollen in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und nach Konsultation der betroffenen Stakeholder evaluiert werden und dem Rat der EU innerhalb von drei Jahren nach Beschluss der Empfehlung vorgelegt werden. Auf Basis dieser Berichterstattung soll die Kommission die Möglichkeit erhalten, weitere Vorschläge zu veröffentlichen.

3. Bewertung der Ratsempfehlung

Aus Sicht des DGB ist das gewählte Doppelziel der Kommission für die Veröffentlichung dieses Vorschlags für eine Empfehlung grundlegend richtig gewählt und klar zu begrüßen. Die Ausweitung des Zugangs zu Bestandteilen der sozialen Absicherung in den Mitgliedstaaten der EU sowie das Ziel der Einrichtung von Mindeststandards zur sozialen Absicherung für alle Beschäftigten und Selbstständigen setzen an einer Stelle an, die aktuell von der Schwäche des sozialpolitischen status quo der EU geprägt ist. Massenhaft vorhandene, prekäre Beschäftigungsverhältnisse mit niedrigem Einkommen und ohne soziale Absicherung⁵ sowie seit langem bekannte Defizite bei der sozialen Absicherung „klassischer“

⁵ Vgl. u.a. Studie im Auftrag des Petitionskomitees des Europäischen Parlaments „Temporary contracts, precarious employment, employees' fundamental rights and EU employment law“, November 2017. [http://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2017/596823/IPOL_STU\(2017\)596823_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2017/596823/IPOL_STU(2017)596823_EN.pdf)



Normalbeschäftigungsverhältnisse und Selbständiger durch die mitgliedsstaatlichen Sicherungssysteme prägen die Erfahrungen vieler EU-Bürgerinnen und Bürger insbesondere während des zurückliegenden Krisenjahrzehnts.⁶ Zudem ist es bei der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen bisher zu einfach, den Sozialversicherungsschutz von entsandten Beschäftigten und Selbständigen zu umgehen. Hier sieht der DGB einen eindeutigen Handlungsauftrag an die europäischen Institutionen, den Betrug bei der Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen und bei den A1-Bescheinigungen durch gesetzliche Neuregelungen wirksam zu verhindern, um die soziale Absicherung der Beschäftigten und Selbständigen zu verbessern.

Aufgrund dessen sowie wegen bestehender Defizite im effektiven Absicherungs niveau und der uneinheitlichen Zugänglichkeit der Sicherungssysteme⁷ ist insgesamt ein großer Bedarf an einer Stärkung der sozialen Absicherungskapazitäten in der EU zu konstatieren. Mitgliedsstaatliche Entscheidungen beim Umbau bestehender Sozialversicherungssysteme haben für viele Beschäftigte und Selbständige in der EU in den vergangenen Jahren nicht nur die Frage nach einer verlässlichen sozialen Absicherung oder einem geregelten Zugang zu diesen Systemen in den Vordergrund gerückt, sondern auch den grundlegenden Willen von Regierungen, den sozialpolitischen Absicherungsauftrag gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern wahrzunehmen, in Frage gestellt.⁸ Unter diesen Vorzeichen ist eine sozialpolitische Initiative der Kommission dringend geboten, und die Europäische Säule Sozialer Rechte als Zusammenfassung von 20 Grundprinzipien, die in allen EU-Mitgliedstaaten als eine Art gemeinsames Fundament der sozialpolitischen Verfasstheit dienen sollen, bietet hierfür auch einen umfassenden Ansatz.

Der zentrale Kritikpunkt liegt aus Sicht des DGB weniger in der inhaltlichen Ausgestaltung der Kommissionsinitiative, sondern an der hier letztlich gewählten Form: Eine Ratsempfehlung ist aufgrund ihrer fehlenden legislativen Wirksamkeit von vornherein auf den politischen Willen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung angewiesen. Da die Kommission jedoch selbst im Empfehlungstext vorweg nimmt, dass es wenig Konsens zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Ausrichtung möglicher Reformen sowie substantielle Differenzen zwischen den beteiligten Stakeholdern über deren inhaltliche Ausrichtungen gibt, erscheint ein freiwilliges Handeln aller Mitgliedstaaten zur Erreichung der hier empfohlenen Ziele schwer vorstellbar. Die Ratsempfehlung muss zudem auch für die programmatische Orientierung der Europäischen Kommission und anderer europäischer Institutionen selbst gelten. Der DGB kritisiert, dass diese im Zuge der Euro-Stabilisierungspolitik in den Programmländern dafür gesorgt haben, dass die Leistungen sozialer Sicherungssysteme sukzessive abgebaut wurden, wodurch nun beispielsweise zahlreiche Menschen nicht mehr krankenversichert sind.

Darüber hinaus sind die wenigen vorgesehenen Mechanismen zur Evaluation und Überwachung des Fortschritts der Implementierungen schwach ausgeprägt und scheinen nicht einer Durchsetzung der Empfehlung gegen politische Widerstände zu dienen. Aus Sicht des DGB ist es insgesamt bedauerlich, dass mittels dieser Empfehlung lediglich ein politisch unverbindlicher, in seiner zu erwartenden Wirk-

⁶ Vgl. u.a Studie im Auftrag der EU-Kommission "Social protection budgets in the crisis in the EU", 2013. https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEWjlhcDI3_PbAhWIEVAKHUKpDS-wQFgg-MAI&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FblobServlet%3FdocId%3D10224%26langId%3Den&usg=AOvVaw1259VjzhJ_0_7YvZlB1xsC

⁷ Für eine Übersicht über die beträchtlichen Unterschiede in Leistung, Struktur und Bedeutung der sozialen Sicherungssysteme der EU-Staaten bietet sich zum Beispiel der „Sozialkompass Europa“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales an: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a801-sozial-kompass-europasoziale-409.pdf?__blob=publicationFile&v=10

⁸ Exemplarisch sei hierfür das in 2017 angekündigte Vorhaben der rumänischen Regierung, Sozialversicherungsbeiträge zu 100% durch die Beschäftigten erbringen zu lassen, genannt.



samkeit begrenzter Ansatz zum Zug kommt. Dies ist angesichts eines Themas, das aufgrund der zunehmenden Einkommens- und Vermögensgleichheit vordringlichen Handlungsbedarf zur Erreichung eines EU-weiten Mindeststandards der sozialen Absicherung deutlich erkennen lässt, besonders kritisch zu sehen.

Das Problem des offensichtlichen Fehlens vergleichbarer sozialpolitisch relevanter Kennzahlen und Erhebungen, das in Punkt 18 der Empfehlung aufgegriffen wird, kann im Idealfall zwar zu einer vereinheitlichten Datengrundlage für die dann in Punkt 21 enthaltene Möglichkeit der Kommission, weitere Vorschläge zu unterbreiten, führen. Dies verdeutlicht aber auch die Schwäche des Vorschlags hinsichtlich der Verwendung einer tragfähigen, nichtlegislativen Argumentationsgrundlage: Ohne eine solche Datenerhebung soll es auch kein auslösendes Moment für qualitative Schlussfolgerungen bestehen, obwohl beispielsweise mit dem durch die europäische Statistikbehörde EuroStat verwalteten „European system of integrated social protection statistics“ (ESSPROS) bereits aussagekräftige und regelmäßige Auswertungen zu Leistungsfähigkeit und Defiziten der Sozialversicherungssysteme der Mitgliedstaaten vorhanden ist. Diese politische Präferenz der Kommission für das Erschaffen aufwendiger Benchmarking-Mechanismen ohne implizit ableitbaren Handlungsauftrag tarnt den fehlenden politischen Willen zur Ergreifung legislativ wirksamer Vorschläge als Erkenntnisgewinn. Sie mag statistisch aufschlussreich sein; für die Einleitung von Schritten zur Behebung der dieser Empfehlung zugrunde liegenden Defizite notwendig wäre sie jedoch nicht.

3.1 Bezug zu Mindeststandards

Dieser unverbindliche Rahmen führt darüber hinaus zur unvermeidbaren Trennung hinsichtlich der Erreichbarkeit der vorgegebenen Ziele. Während Punkt 1 den Zugang zu adäquater sozialer Absicherung für Beschäftigte und Selbstständige herstellen will, zielt Punkt 2 auf die Schaffung von Mindeststandards der sozialen Absicherung für Beschäftigte und Selbstständige. Jedoch versäumt es die Kommission, in den folgenden Bestandteilen ihrer Empfehlung noch einmal konkret an die Schaffung von Mindeststandards anzuknüpfen, da der gesamte Text fortan bestimmt wird von der Frage des schaffenden Zugangs zur sozialen Absicherung. Damit wird ein wesentliches Problem bei der Frage der sozialen Absicherung ignoriert: In jenen Mitgliedstaaten, deren Sozialversicherungssysteme bereits heute nur eine eingeschränkte Sicherungsleistung gegenüber Beschäftigten und Selbstständigen ermöglichen – sei dies beispielsweise durch eine untergeordnete Rolle öffentlich finanzierter und gesteuerter Systeme, durch politische Fehlanreize oder strikte haushaltsbezogene Sparvorgaben der Fall – dürfte auch ein durch diese Empfehlung intendierter verbesserter Zugang zu den Systemen der sozialen Absicherung keine reelle Verbesserung der Situation bringen. Hierfür wäre vielmehr die Vorgabe eines durch die jeweiligen Systeme der sozialen Sicherheit zu erbringenden objektiven, leistungsbezogenen und verbindlichen Mindeststandards, der Beschäftigten und Selbstständigen nach Erhalt des Zugangs zu diesen Systemen zusteht, nötig gewesen.

Der DGB begrüßt dementsprechend den hergestellten Bezug zur Schaffung von Mindeststandards, kritisiert zugleich aber, dass dieses Ziel weitgehend inhaltsleer bleibt und keinen angemessenen Eingang in die Empfehlung findet.

3.2 Einbeziehung Selbstständiger

Der DGB begrüßt weiterhin die vorgeschlagene Regelung, Selbstständige in die allgemeine Sozialversicherungspflicht zur Absicherung gegen Alter, Krankheit und Pflege einzubeziehen und ihnen zugleich die Möglichkeit der freiwilligen Versicherung gegen das Risiko Arbeitslosigkeit zu eröffnen. Allerdings



ist es ergänzend hierzu erforderlich, dass die Mitgliedstaaten das Recht haben, auch Soloselbstständige zur Zahlung von Beiträgen an alle Sozialversicherungszweige zu verpflichten. Für den letzteren Punkt wäre eine zusätzliche Empfehlung zur Schaffung von positiven Anreizen für zusätzliche Sicherungsleistungen sinnvoll und wünschenswert gewesen, um es nicht bei einer voraussetzungslosen Freiwilligkeit zu belassen. In diesem Rahmen ist es zudem von hervorgehobener Bedeutung, dass die Beitragserhebung für freiwillig und pflichtversicherte Selbstständige so ausgestaltet wird, dass die Sozialversicherungsbeiträge wie bei abhängig Versicherten proportional zum tatsächlichen Einkommen sind und eine Beteiligung identifizierbarer Auftraggeber an der Kostentragung sichergestellt wird. Diesen Erfordernissen trägt die Empfehlung mit den Forderungen nach einer Orientierung an der Beitragskapazität und der besonderen Notwendigkeit zur Absicherung von Personen mit niedrigem Einkommen zumindest in Teilen Rechnung. Aus Punkt 13 darf jedoch nicht abgeleitet werden, dass Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden, die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge zu begrenzen. Die Festsetzung der Beitragshöhe muss in der alleinigen Kompetenz der Mitgliedstaaten bleiben und ausreichend sein, um einen effektiven Schutz vor sozialen Risiken sowie eine nachhaltige Funktionsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme sicherzustellen.

Insbesondere für den Bereich neuer, digitaler und häufig prekärer Beschäftigungsformen gilt es, der Geltung der sozialen Absicherung besonderen Nachdruck zu verleihen. Der DGB kritisiert in diesem Zusammenhang die Begründung (Seite 1 und 2) der Empfehlung, in der darauf verwiesen wird, dass das Nebeneinander mehrerer Beschäftigungsverhältnisse inklusive selbständiger Tätigkeit Ausdruck persönlicher Präferenzen der Beschäftigten ist. Das Gegenteil ist der Fall. Viele Beschäftigte sind gezwungen, mehrere Jobs gleichzeitig nachzugehen, um ihr Auskommen sicherzustellen. Um auf diese Bedingungen überhaupt angemessen eingehen zu können, wäre eine entsprechende Verdeutlichung häufig auftretender Problemlagen zielführend gewesen. So ist beispielsweise das Einholen von auftraggeberseitig zu tragenden Sozialversicherungsbeiträgen im Rahmen grenzüberschreitender Freelancer-Tätigkeiten oft nur durch große Eigenanstrengungen seitens der Beschäftigten möglich. Auch wären branchenspezifische Mindestvergütungsordnungen, die neben der eigentlichen Honorierung der Leistung auch die Finanzierung von Ausfallzeiten, Urlaub, Nichtbeschäftigungszeiten, Krankheitszeiten etc. abdecken, ein dringend notwendiger Bestandteil zur Förderung der sozialen Absicherung der betroffenen Personengruppe. Auch unter der Prämisse der Subsidiarität und der Wahrung der mitgliedstaatlichen Hoheit über die Ausgestaltung ihrer Sozialversicherungssysteme wäre es im Rahmen dieser Empfehlung wünschenswert gewesen, den hier offensichtlich werdenden Handlungsbedarf deutlich zu benennen und anzumahnen.

3.3 Definition des Arbeitnehmerbegriffs

Wie auch schon im Kontext der Transparenzrichtlinie der EU-Kommission soll der Arbeitnehmerbegriff auch im Rahmen dieser Empfehlung definiert werden. Die Kommission stützt sich dabei auf Kriterien, die der EuGH für das Freizügigkeitsrecht (statt vielen: EuGH v. 3.7.1986, Rs. 66/85 Lawrie-Blum) aber auch für die Fragen der Entgeltgleichheit zwischen den Geschlechtern gem. Art. 157 AEUV (EuGH v. 13.01.2004, Rs. C-256/01, Allonby) entwickelt hat, nämlich auf die weisungsgebundene Erbringung von Leistungen für andere gegen Entgelt. Die Kriterien zur Bestimmung des persönlichen Geltungsbereichs sind hier richtig gewählt. Es ist sachgerecht, dass die Empfehlung mit Blick auf die Zielgruppe der Beschäftigten neben Selbstständigen für alle Personen gelten soll, die während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringen, für die sie als Gegenleistung eine Vergütung erhalten. Nur so können auch atypisch Beschäftigte hiervon abgedeckt werden. Um das Ziel der Empfehlung zu erreichen, darf der persönliche Anwendungsbereich nicht eingeschränkt werden.



4. Fazit und Vorschläge des DGB zur Stärkung der Sozialen Sicherheit in der EU

Der Vorschlag für eine Empfehlung zur EU-weiten Schaffung eines verbesserten Zugangs zur sozialen Absicherung für Beschäftigte und Selbstständige geht in die richtige Richtung. Dass das Subsidiaritätsprinzip gewahrt bleibt und die Ausgestaltung der Prinzipien der Sozialversicherungssysteme in der Hoheit der Mitgliedstaaten verbleibt, ist ebenfalls richtig. Die erforderliche Beachtung sozialer Kriterien bei der Frage der Einführung einer umfassenden Versicherungspflicht wird im Rahmen der Empfehlung durch die Forderung nach Beitragsproportionalität und der Absicherung von Personen mit niedrigem Einkommen sowie dem Erfordernis des Verhinderns eines Abgleitens in Armut oder Armutsgefährdung zumindest angemahnt. Kritik ist hingegen an der Wahl eines schwachen, unverbindlichen Instruments, an der Vernachlässigung des Ziels der Mindeststandards der sozialen Absicherung und an der unzureichenden Ausarbeitung der besonderen Lage neuer, digitaler und prekärer Beschäftigungsformen zu üben. Auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat bereits auf die Notwendigkeit tragfähiger Systeme der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes im digitalen Zeitalter in seiner Initiativeschlussfolgerung vom 11.04.2018 hingewiesen (ABI C 129).

4.1 Angemessene Mindesteinkommen verbindlich sicherstellen, Armut bekämpfen

Der DGB verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass bereits sinnvolle, ausgearbeitete Konzepte zur effektiven, länderübergreifenden Aufwertung der sozialen Absicherung innerhalb der EU bestehen. Besonders soll dabei das Ziel eines „European Minimum Income Scheme“ im Sinne eines verbindlichen Mindeststandard-Konzepts hervorgehoben werden, das sowohl der Armutsvermeidung und Armutsbekämpfung als auch der Integration verschiedener Aspekte der sozialen Absicherung für Beschäftigte und Selbstständige dient. Dieser integrierte Ansatz berücksichtigt sowohl die Forderung der Verbesserung der Angemessenheit von Mindestsicherung als auch deren verbesserte qualitative Abdeckung und mögliche Inanspruchnahme durch betroffene Personen. Darüber hinaus wird dort eine Integration von Mindestsicherungsbestandteilen in die Arbeitsmarktpolitik der Mitgliedstaaten bei einer gleichzeitigen Einbeziehung dieser in die zur Verfügung stehenden Instrumente der EU zur Überprüfung und Verbesserung der sozialen Lage der Mitgliedstaaten wie z.B. der Festlegung von Armutsreduktionsempfehlungen im Nationalen Reformprogramm des Europäischen Semesters und der Verwendung der social scoreboards als Benchmarks für die Verhinderung und Bekämpfung von Armut empfohlen. Sowohl der Beschäftigungsausschuss des Europäischen Parlaments⁹ als auch das Europäische Parlament selbst¹⁰ haben sich 2017 für die klare Bezugnahme zu diesem Konzept bei der Frage nach einer Verbesserung der Effektivität der sozialen Absicherung in den Mitgliedstaaten der EU ausgesprochen und damit einen Ansatz empfohlen, der im Vergleich zur Empfehlung der Kommission sowohl umfassender als auch konkreter erscheint. Das dem Ansatz einer Mindestabsicherung zugrunde liegende European Minimum Income Network, das sich als gemeinsames Projekt von EU-Kommission und Mitgliedstaaten und auf Grundlage des European Union Programme for Employment and Social Innovation EaSI im Zeitraum 2017-2018 bereits in der zweiten Projektphase (EMIN 2) befindet, hat bereits seit 2013

⁹ Vgl.: Bericht des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten über Strategien zur Sicherstellung des Mindesteinkommens als Mittel zur Armutsbekämpfung (2016/2270(INI)). www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20170927IPR84824/meps-call-for-eu-wide-minimum-income

¹⁰ Vgl.: Bericht des Europäischen Parlaments zu Mindestsicherungsregelungen, 2017. [http://www.europarl.europa.eu/Reg-DATA/etudes/STUD/2017/595365/IPOL_STU\(2017\)595365_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/Reg-DATA/etudes/STUD/2017/595365/IPOL_STU(2017)595365_EN.pdf)



unmittelbar lebens- und arbeitsweltbezogene Forderungsbestandteile nach einer verbesserten sozialen Absicherung in der EU zusammengetragen.

Es bietet damit einen praxisnahen und umfassenden Ansatz, nach dem die Kommission eine Richtlinie gemäß Art. 153 AEUV mit verbindlichen Mindestvorschriften, zuvorderst für ein angemessenes Mindesteinkommen, für alle Mitgliedstaaten vorschlagen kann. Solche Mindestvorschriften wären von den Mitgliedstaaten schrittweise anzuwenden (Art. 153 Abs. 2 b AEUV). Für die Erfüllung wäre ein ausreichender Zeitraum zu definieren, innerhalb dessen die gemeinsamen Standards von allen Mitgliedstaaten erreicht werden können. Diese Mindestvorschriften sind in Verbindung mit dem Verbot einer Rückschrittsklausel festzusetzen, um den Zielen von Art. 151 AEUV, insbesondere die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen im Sinne einer Angleichung nach oben gerecht zu werden. Die Forderung nach einem Vorschlag der EU-Kommission zu einer europäischen Rahmenrichtlinie über ein angemessenes Mindesteinkommen werden sowohl von DGB als auch EGB mit Nachdruck bekräftigt, da dieser Ansatz sowohl hinsichtlich der Frage der zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumente als auch der Wirksamkeit bei der Verbesserung der sozialen Absicherung der Bürgerinnen und Bürger als effektiv und angemessen zu bewerten ist.

Der DGB fordert daher sowohl die EU-Kommission als auch die Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat der EU auf, den erklärten Willen des Europäischen Parlaments zu einer verbesserten sozialen Absicherung anzuerkennen und entsprechend der oben dargestellten sozialpolitischen Notwendigkeit wirksame und verbindliche Verbesserungen der sozialen Absicherung der Beschäftigten und Selbstständigen in der EU zu erreichen.

4.2 Soziale Sicherheit von Plattformarbeitern gezielt fördern

Im beschäftigungspolitischen Kontext einer wachsenden wirtschaftlichen Bedeutung der Plattformökonomie ist es erforderlich, wirksame Maßnahmen zur sozialen Absicherung von Beschäftigten auf Online-Plattformen zu ergreifen. Deren Absicherungsdefizite unterliegen insofern einem besonderen politischen Handlungsbedarf, als dass sie von einer fehlenden arbeits- und sozialrechtlichen Absicherung, schlechten Beschäftigungsbedingungen und großen Hürden bei der Feststellung eines Arbeitsverhältnisses geprägt sind. Selbstständig tätige Plattformbeschäftigte genießen in der Regel weder Kündigungsschutz, noch Urlaubsansprüche oder Ansprüche auf Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall; sie sind häufig nicht in gesetzliche Sozialversicherungssysteme eingebunden und unterliegen keinen Mindest- oder Tariflohnstandards. Die durch Digitalisierung und Plattformökonomie hervorgerufenen Transformationsprozesse kennzeichnen zwar einen umfassenden ökonomischen Wandel, sie ändern jedoch nichts an der grundsätzlichen Notwendigkeit, alle Beschäftigten in eine effektive soziale Absicherung unabhängig vom Ausmaß der Digitalisierung der für sie relevanten Arbeitswelten einzubeziehen.

Der DGB begrüßt vor diesem Hintergrund die Diskussion um eine gemeinsame europäische Initiative zur Regulierung von Plattformarbeiten mit dem Ziel der Verabschiedung einer EU- Richtlinie zur Plattformarbeit. Die zugehörige Initiative im Europäischen Parlament im Juni 2018¹¹ greift richtigerweise das Primat der europäischen Politik bei der Beantwortung dieser Notwendigkeit auf und fordert, statt einer Klärung dieser Frage durch nationale Gerichte oder den Europäischen Gerichtshof

¹¹ Vgl.: Martin Riesak: „Fair Working Conditions for Platform Workers. Possible Regulatory Approaches at the EU level.“ Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Januar 2018. <https://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/14055.pdf> Diese Studie dient als Grundlage der erwähnten Diskussion im Europäischen Parlament zur Einführung einer Richtlinie zur Plattformarbeit, die dort von Joachim Schuster (MdEP) initiiert wurde.



eine Richtlinie auf Basis von Art. 153 AEUV zu erlassen. Im Rahmen der Initiative für faire Arbeitsbedingungen auf Online-Plattformen liegt insoweit bereits ein Vorschlag für eine EU-Richtlinie zur Plattformarbeit vor.¹² Der Vorschlag basiert auf den Erkenntnissen der FES-Studie von Prof. Martin Risak mit dem Titel „Fair Working Conditions for Platform Workers. Hierbei soll ein Mindestmaß an sozial- und arbeitsrechtlichem Schutz für Arbeitskräfte in der Plattformökonomie sowie für faire Wettbewerbsbedingungen zwischen der herkömmlichen Wirtschaft und der Plattformwirtschaft exemplarisch mittels folgender Bestandteile gestaltet werden. In dem Vorschlag für eine Richtlinie sind z.B. eine widerlegbare Rechtsvermutung für das Vorliegen eines Arbeitsverhältnisses zur Plattform sowie ein auf Tatsachen basierender Beurteilungsmaßstab zur Abgrenzung verschiedener Vertragsarten (Kriterienkatalog) vorgesehen; ebenso vorgesehen ist dort ein Verbot von vertraglichen Vereinbarungen sowie eine funktionale Unterscheidung zwischen Arbeitsort und dem Ort der Leistungserbringung. Darüber hinaus werden weitere Mindestrechte für Plattformbeschäftigte (Entlohnung, AN-Schutz, Zeugnisse, Ratings und Leistungsnachweise, Streik und Aussperrung, Rechtsbeihilfe sowie Schutz vor Benachteiligung oder negative Konsequenzen) angeregt. Der DGB erachtet es zudem für wichtig, eine hinreichende Definition eines „Auftraggeberbegriffs“ in eine solche Initiative aufzunehmen. Andernfalls bleibt die Gefahr bestehen, dass Plattformen sich ihrer Verantwortung als Auftraggeber entziehen, indem sie sich als rein technische Anbieter gerieren.

Der DGB unterstützt den Ansatz, die soziale Sicherheit von Plattformbeschäftigten über eine EU-Richtlinie rechtswirksam zu stärken. Hinsichtlich der konkreten rechtlichen Ausgestaltung einer solchen Richtlinie zum Schutz von Plattformbeschäftigten sind jedoch noch viele offene Fragen zu klären. Der derzeit vorliegende Vorschlag geht in die richtige Richtung, ist jedoch aus rechtlicher Sicht in vielen Punkten so nicht halt- und durchsetzbar, zudem in einigen Punkten aus deutscher Sicht auch rechtlich nicht korrekt, was sich zum Beispiel an dem im Vorschlag vorgesehenen Kriterien für die Abgrenzung von selbständiger und abhängiger Beschäftigung zeigt. Unabhängig davon, fordert der DGB die EU-Kommission auf, den besonderen Bedarf nach einer wirksamen sozialen Absicherung in der Plattformökonomie anzuerkennen und diesem durch einen Richtlinienvorschlag mit legislativer Wirkung Ausdruck zu verleihen.

¹² Schuster, Entwurf EU-Richtlinie zur Plattformarbeit, Diskussionsgrundlage Juni 2018.