

Straßburg, den 13.3.2018
SWD(2018) 71 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Empfehlung des Rates

zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige

{COM(2018) 132 final} - {SWD(2018) 70 final}

Zusammenfassung
<p>Folgenabschätzung zur Empfehlung des Rates über den Zugang von Arbeitnehmern und Selbstständigen zum Sozialschutz</p>
A. Handlungsbedarf
<p>Warum? Um welche Problematik geht es?</p> <p>Infolge von Globalisierung, technologischem Wandel, veränderten Arbeitsmarkteinrichtungen und demografischem Wandel ändern sich die europäischen Arbeitsmärkte immer schneller und bieten zunehmend vielfältigere Beschäftigungschancen. Auch das Berufsleben verläuft immer weniger geradlinig.</p> <p>Die Sozialschutzsysteme wurden in erster Linie für Arbeitnehmer mit „Standardarbeitsverträgen“ – womit eine langfristige Vollzeitbeschäftigung gemeint ist – entwickelt und sind noch immer auf diese ausgerichtet; in vielen Ländern wurden Selbstständige nie in vollem Umfang in die Sozialschutzsysteme einbezogen. Die Zahl der atypisch Beschäftigten oder Selbstständigen, die aufgrund ihres Arbeitsmarktstatus keinen hinreichenden Zugang zum Sozialschutz haben, steigt.</p> <p>Derartige Schutzlücken gefährden in zunehmendem Maße den Lebensstandard der Betroffenen und ihrer Familien und führen zu wachsender wirtschaftlicher Unsicherheit und zu neuen Ungleichheiten innerhalb und zwischen den Generationen. Negative Folgen sind auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene spürbar, denn diese Lücken gefährden die finanzielle Tragfähigkeit der Sozialschutzsysteme und hindern sie daran, als automatische Stabilisatoren wohlstandsmindernde Konjunkturzyklen abzuschwächen.</p>
<p>Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?</p> <p>Das allgemeine Ziel der Initiative „Zugang von Arbeitnehmern und Selbstständigen zum Sozialschutz“ besteht darin, alle Selbstständigen und atypisch Beschäftigten zu unterstützen, die bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Mutterschaft oder Vaterschaft, Berufsunfall oder -krankheit, Behinderung oder Alter aufgrund der Art ihres Arbeitsvertrags oder Arbeitsmarktstatus nicht hinreichend durch die Sozialschutzsysteme geschützt sind. Konkret soll die Initiative die Bereitschaft der Mitgliedstaaten fördern, diesen Personengruppen zu ermöglichen,</p> <ul style="list-style-type: none"> • den jeweiligen Sozialschutzsystemen beizutreten (Schließung von Lücken bei der formellen Absicherung), • angemessene Ansprüche zu erwerben (angemessene effektive Absicherung) und die Übertragbarkeit von Sozialschutzansprüchen von einem System auf ein anderes zu erleichtern, • transparente Informationen über ihre sozialrechtlichen Ansprüche und Pflichten zu erhalten.
<p>Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?</p> <p>Das Problem, dass immer mehr Arbeitsmarkteteiligte keinen hinreichenden Zugang zum Sozialschutz haben, stellt sich in vielen Mitgliedstaaten und wirkt sich entsprechend nachteilig auf die soziale Gerechtigkeit, die Wiederbelebung der Arbeitsmärkte und das nachhaltige Wachstum aus. Obwohl für die Gestaltung und Finanzierung der Sozialschutzsysteme die Mitgliedstaaten zuständig sind und einige davon schon Teilreformen umsetzen, können Maßnahmen auf EU-Ebene den Grundsatz 12 der europäischen Säule sozialer Rechte verwirklichen und dafür sorgen, dass nicht unvollständige oder ungleiche Fortschritte erzielt werden, sondern dass sie allen sozialen Gruppen zugute kommen, für alle Zweige des Sozialschutzes und alle Mitgliedstaaten gelten und gleiche Ausgangsbedingungen für die Wirtschaftsteilnehmer des Binnenmarkts schaffen. Ein Tätigwerden der EU kann kurzfristige Wettbewerbsverzerrungen verhindern und dafür sorgen, dass sich alle Mitgliedstaaten in dieselbe Richtung bewegen und gleichzeitig zum Nutzen der gesamten EU-Wirtschaft eine optimierende Konvergenz fördern.</p>

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Politikoptionen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum?

Als Instrumente für die Initiative kommen eine Empfehlung des Rates, eine Richtlinie sowie eine verstärkte Konzentration auf den Sozialschutz im Rahmen des vorhandenen Instrumentariums, namentlich des Europäischen Semesters und der offenen Koordinierungsmethode im Bereich Soziales, in Frage. Bevorzugtes Instrument ist eine Empfehlung des Rates, da sie derzeit als das effektivste und angemessenste Instrument zu betrachten ist. Der Mehrwert einer Empfehlung besteht im jetzigen Stadium hauptsächlich darin, durch Unterstützung und Ergänzung der Debatten und Reformen auf nationaler Ebene den Mitgliedstaaten Impulse und Orientierungshilfe bei ihren Bemühungen um eine optimierende Konvergenz zu geben. Angesichts der stetigen Veränderungen der Problemstellung, der laufenden Reformen in einigen Mitgliedstaaten und der Unzulänglichkeiten der vorhandenen Statistiken ist die Verhältnismäßigkeit bei einer Empfehlung des Rates besser gewahrt als bei einer Richtlinie. Aus einem rein wirtschaftlichen Blickwinkel betrachtet, könnten die Ziele dieser Initiative mit einer Richtlinie zwar wirksamer erreicht werden, doch lassen die bisherigen Konsultationen Zweifel daran aufkommen, ob alle Mitgliedstaaten sie unterstützen würden, sodass dieses Instrument letztlich doch weniger effektiv wäre.

Neben dem Basisszenario (Paket A) werden auch zwei alternative Strategiepakete bewertet; beide stellen eine Kombination von Maßnahmen dar, mit denen die drei konkreten Ziele der Initiative erreicht werden können.

Das Paket B zielt darauf ab, i) die formelle Absicherung von atypisch Beschäftigten auf verpflichtender und von Selbstständigen auf freiwilliger Basis auszuweiten, ii) die Fristen der Sozialschutzsysteme anzupassen und dafür zu sorgen, dass die Ansprüche der Betroffenen im Fall eines Wechsels des Arbeitsplatzes oder des Beschäftigungsstatus erhalten bleiben sowie übertragen und zusammengerechnet werden können, iii) sicherzustellen, dass den erwähnten Personengruppen allgemeine und personalisierte Informationen über Ansprüche und Verpflichtungen im Bereich des Sozialschutzes zur Verfügung stehen.

Das Paket C zielt darauf ab, i) die formelle Absicherung von atypisch Beschäftigten und von Selbstständigen auf verpflichtender Basis auszuweiten, ii) die Fristen der Sozialschutzsysteme anzupassen und persönliche Konten einzuführen, bei denen die Ansprüche der Betroffenen im Bereich des Sozialschutzes nicht mehr an Verträge, sondern an die jeweilige Person geknüpft sind, iii) sicherzustellen, dass den erwähnten Personengruppen allgemeine und personalisierte Informationen über Ansprüche und Verpflichtungen im Bereich des Sozialschutzes zur Verfügung stehen.

Die bevorzugte Option (Paket B) bietet mehr Flexibilität bei der Auswahl der Systeme für eine formelle Absicherung der Selbstständigen, denn diese Gruppe zeichnet sich durch besondere Merkmale und eine starke Heterogenität aus. Darüber hinaus besteht bei den Stakeholdern – insbesondere bei den Vertretern der Selbstständigen – kein klarer Konsens in Bezug auf das Konzept der formellen Absicherung Selbstständiger. Das Paket B stellt daher einen guten Kompromiss zwischen den verschiedenen, im Konsultationsverfahren geäußerten Ansichten und den politischen Zielen dar, die sich die EU für diese Initiative gesetzt hat.

Wer unterstützt welche Option?

In der Anhörung der Sozialpartner und in der öffentlichen Konsultation gingen die Auffassungen recht weit auseinander. Was den strategischen Ansatz angeht, so sprechen sich etwa zwei Drittel der Teilnehmer an der öffentlichen Konsultation und alle Gewerkschaften für einen verpflichtenden Sozialschutz aus, der sämtliche Beschäftigungsarten von Arbeitsplätzen erfasst. Dagegen vertreten die Arbeitgeber zu den einzelnen Optionen unterschiedliche

Auffassungen. Manche stimmen der Ansicht zu, dass es einen verpflichtenden Sozialschutz geben sollte, befürworten jedoch ein Wahlrecht der Arbeitnehmer hinsichtlich der Art der Absicherung (staatlich oder privat); besonderer Wert wird auf die Wahlfreiheit von Selbstständigen gelegt. Andere Arbeitgeber favorisieren eine freiwillige formelle Absicherung, die den unterschiedlichen Beschäftigungsformen und der Heterogenität der Selbstständigen Rechnung tragen könnte.

Bezüglich der Wahl des Instruments würden einige Stakeholder (Gewerkschaften, Vertreter von Crowd-Arbeitskräften, NRO, einige Selbstverwaltungsgremien von Sozialversicherungen, einige wenige Mitgliedstaaten) eine Richtlinie bevorzugen, in der Mindestnormen festgelegt wären. Andere (Arbeitgeber, Vertreter der freien Berufe, die meisten Mitgliedstaaten) unterstreichen, dass Lücken im Bereich des Sozialschutzes mithilfe des Europäischen Semesters und der offenen Koordinierungsmethode im Bereich Soziales geschlossen werden könnten.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen

Im Einklang mit dem in Artikel 153 AEUV verankerten Subsidiaritätsprinzip bleiben die wichtigsten Entscheidungen in Bezug auf die Finanzierung und Ausgestaltung der Maßnahmen den Mitgliedstaaten überlassen. Von diesen Entscheidungen hängt auch der Leistungsumfang ab. Generell wird die Zahl der abgesicherten atypisch Beschäftigten und Selbstständigen deutlich steigen. Dementsprechend wird es zu einer Verringerung des individuellen Risikos, der Einkommensunsicherheit, der Prekarität und insbesondere des Armutsrisikos dieser Personengruppen kommen. Es ist damit zu rechnen, dass geringere Unterschiede beim Zugang zum Sozialschutz die Bereitschaft fördern werden, von einer Art des Arbeitsvertrags in eine andere und von einem Arbeitsmarktstatus in einen anderen zu wechseln, was die Arbeitsmarktdynamik fördern würde. Die Einschränkung der Möglichkeit eines übermäßigen Rückgriffs auf Verträge, die von der Pflicht zur Entrichtung von Sozialbeiträgen befreit sind, dürfte zwischen den Unternehmen für fairere Wettbewerbsbedingungen sorgen. Wenn es gelingt, den Trend zu brechen, dass immer mehr Menschen aus den Sozialschutzsystemen herausfallen, dann wird deren Rolle bei der Konjunkturstabilisierung nicht weiter geschwächt; zudem könnte sich dies positiv auf die finanzielle Tragfähigkeit dieser Systeme auswirken.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Höhe und Aufteilung der Kosten auf die Staatshaushalte, die Versicherungen, die neu abgesicherten Personengruppen und die Steuerzahler hängen ebenfalls stark davon ab, welche Grundsatzentscheidungen die aus Gründen der Subsidiarität in erster Linie zuständigen Mitgliedstaaten u. a. in Bezug auf die Ausgestaltung und Finanzierung der Systeme sowie im Hinblick auf den Umfang des gewährten Schutzes treffen. Direkte Kosten entstehen hauptsächlich durch die Gewährung von Leistungen, wobei Modellrechnungen zur Ausdehnung der Absicherung von Selbstständigen für den Fall der Arbeitslosigkeit oder Krankheit darauf hindeuten, dass die einschlägigen Kosten begrenzt sein werden. Indirekte Kosten könnten sich daraus ergeben, dass ein erweiterter Sozialschutz zu veränderten Verhaltensmustern führen könnte.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinunternehmen?

Unternehmen könnten davon profitieren, dass es weniger unfairen Wettbewerb gibt, dass die Produktivität ihrer nunmehr abgesicherten Mitarbeiter möglicherweise steigt und dass die Arbeitsmarktdynamik positiv beeinflusst wird. Je nach ihren Finanzierungsmöglichkeiten könnte es in den Unternehmen zu einem Kostenanstieg bei der Bewältigung von Produktionsschwankungen sowie beim Einsatz von Arbeitskräften mit atypischen Arbeitsverträgen oder von Selbstständigen kommen. Selbstständige arbeiten meist mit Kleinunternehmen und viel seltener mit KMU und großen Unternehmen zusammen. Atypisch Beschäftigte sind besonders oft in KMU zu finden.

Hat die Initiative nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden?

Kosten für die Gewährung von Leistungen an bislang nicht durch die Sozialschutzsysteme abgesicherte Gruppen könnten je nachdem, für welche Finanzierung sich die Mitgliedstaaten entscheiden, eine Nettobelastung der Staatshaushalte darstellen, doch könnte diese Belastung dadurch gesenkt werden, dass die genannten Personengruppen für die Gewährung dieser Leistungen Beiträge zahlen. Da die bislang nicht abgesicherten Gruppen derzeit auf die Grundsicherungssysteme wie etwa die Sozialhilfe angewiesen sind, könnten die Ausgaben für andere Haushaltsposten sinken. Gewisse Kosten würden auch durch die Bereitstellung personalisierter Informationen entstehen.

Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?

Eine Modellrechnung für die Ausdehnung von Leistungen bei Arbeitslosigkeit auf Selbstständige deutet darauf hin, dass das Armutsrisiko der Selbstständigen und ihrer Haushalte erheblich gesenkt werden könnte. Ähnliche Auswirkungen (hierzu gibt es keine Modellrechnungen) sind hinsichtlich des Armutsrisikos von atypisch Beschäftigten zu erwarten.

D. Follow-up**Wann wird die Maßnahme überprüft?**

Die Kommission wird die Umsetzung in den Mitgliedstaaten beobachten und die Empfehlung in Zusammenarbeit mit ihnen nach Anhörung der betroffenen Stakeholder überprüfen, allerdings erst nach einer hinreichend langen Zeit nach der vollständigen Umsetzung der Initiative, damit ihre Auswirkungen angemessen evaluiert werden können.