Amtsblatt
der Europäischen Union

DE
Reihe C

C/2025/106

10.1.2025

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Ungleichgewichte beim Sozialschutz im Allgemeinen und für neue Formen der Arbeit und atypische Beschäftigung im Besonderen

(Initiativstellungnahme)

(C/2025/106)

Berichterstatterin: **María del Carmen BARRERA CHAMORRO**

Berater	Anna KWIATKIEWICZ (für Gruppe I) Cristóbal MOLINA NAVARRETE (für die Berichterstatterin, Gruppe II)
Beschluss des Plenums	15.2.2024
Rechtsgrundlage	Artikel 52 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstellungnahme
Zuständiges Arbeitsorgan	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme im Arbeitsorgan	3.10.2024
Verabschiedung im Plenum	23.10.2024
Plenartagung Nr.	591
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/ Enthaltungen)	140/13/51

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) weist darauf hin, dass die Europäische Union und die Mitgliedstaaten eingedenk der sozialen Grundrechte, wie sie in der Europäischen Sozialcharta festgelegt sind, gehalten sind, neben der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus und der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen „einen angemessenen sozialen Schutz“ anzustreben (Artikel 151 AEUV). Ebenso wird in Grundsatz 12 der europäischen Säule sozialer Rechte das „Recht auf angemessenen Sozialschutz“ der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bekräftigt, unabhängig von Art und Dauer ihres Beschäftigungsverhältnisses, einschließlich des Schutzes Selbstständiger „zu vergleichbaren Bedingungen“.

1.2. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass sich einem neueren Bericht der Europäischen Kommission zufolge in den wettbewerbsfähigsten Volkswirtschaften und auf den dynamischsten Arbeitsmärkten, wie sie in der EU und in den Mitgliedstaaten bestehen, seit mehreren Jahrzehnten sogenannte atypische Beschäftigungsformen entwickeln. In dem Bericht wird bestätigt, dass diese Beschäftigungsformen mehr als ein Drittel der Erwerbsbevölkerung in der Europäischen Union betreffen. Laut einschlägigen Berichten der IAO sind die Ursachen für den Übergang von typischer zu atypischer Beschäftigung vielfältig und nehmen zu. Zu nennen sind hier die Globalisierung, Innovationen in der Unternehmensorganisation, die Digitalisierung, die Umstände des sozialen Fortschritts selbst sowie Veränderungen und Mängel bei der Regulierung von Beschäftigungsverhältnissen.

1.3. Der EWSA stellt fest, dass unter den Institutionen (IAO, Kommission, Rat, Europäisches Parlament) auf der Grundlage der verfügbaren Forschungsergebnisse Konsens darüber herrscht, alle Beschäftigungsformen, die nicht einem Normalarbeitsverhältnis (abhängige, weisungsgebundene Beschäftigung in einem unbefristeten Vollzeitarbeitsverhältnis) entsprechen, zu den atypischen Beschäftigungsformen zu zählen und dabei neue Modalitäten (befristete Beschäftigung, Teilzeitbeschäftigung, intermittierende Arbeit, Arbeit auf Abruf, plattformbasierte Arbeit, verdeckte Arbeitsbeziehungen, wirtschaftlich abhängige oder prekäre Selbstständigkeit) einzubeziehen. Auch wenn die IAO klar zwischen atypischer und prekärer Beschäftigung unterscheidet, genießen atypisch Beschäftigte nicht das gleiche Maß an Schutz wie Arbeitnehmer in einem Normalarbeitsverhältnis, so dass ihr Zugang zu ausreichenden und nachhaltigen Leistungen in vielen Fällen nicht gewährleistet ist.

1.4. Der EWSA weist darauf hin, dass fast alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Europäische Sozialcharta (zumindest in ihrer Fassung von 1961) ratifiziert und sich damit gemäß Artikel 12 (Absätze 2 und 3) der Charta verpflichtet haben, „das System der Sozialen Sicherheit auf einem befriedigenden Stand zu halten, der zumindest dem entspricht, der für die Ratifikation der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit erforderlich ist“, und „sich zu bemühen, das System der Sozialen Sicherheit fortschreitend auf einen höheren Stand zu bringen“. Daher fordert der EWSA die EU-Organe und die Mitgliedstaaten auf, im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten und nach einem sozialen Dialog auf den relevanten Ebenen für die Anpassung der Sozialschutzsysteme an atypische Arbeitsformen zu sorgen, um eine angemessene Absicherung und ausreichende wie auch nachhaltige Leistungen zu gewährleisten, damit die Menschen eine gute Arbeit und ein würdiges Leben haben.

1.5. Unbeschadet der Möglichkeit, ein Regelungsinstrument zu erwägen, ist der EWSA der Auffassung, dass der Weg, den der Rat in seiner Empfehlung an die Mitgliedstaaten über den Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige skizziert, Fortschritte in folgenden Bereichen ermöglicht:

a) geeignete Sozialschutzregelungen (Schließen von Lücken in der formellen Absicherung);

b) kumulative oder von System zu System übertragbare Ansprüche (tatsächliche Absicherung);

c) ausreichende Leistungen mit einem proportionalen Beitrag (Angemessenheit);

d) angemessene Informationen über Rechte und Pflichten (Transparenz).

1.6. Der Konfiguration der IAO zufolge sind angemessene und tragfähige Sozialschutzsysteme eine wesentliche Voraussetzung für die Gewährleistung der Lebensqualität aller Menschen. Aus Sicht des EWSA müssen daher die Mitgliedstaaten im Einklang mit den nationalen Verfahren Fortschritte bei den Sozialschutzsystemen erzielen, die sich nicht nur auf typisch oder atypisch Beschäftigte, sondern auf die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger richten. Ziel ist es, gemäß dem Grundsatz 14 der europäischen Säule sozialer Rechte Mindesteinkommen für diejenigen zu gewährleisten, die nicht arbeiten können, wobei Anreize und Unterstützung mit der Wiedereingliederung von Erwerbsfähigen in den Arbeitsmarkt kombiniert werden sollten. Dabei müssen jederzeit ein ausreichender Schutz und die finanzielle Tragfähigkeit dieser Systeme gewährleistet sein.

1.7. Zur Sicherung der nötigen Haushaltsmittel für diesen Fortschritt fordert der EWSA die Mitgliedstaaten zu einer gründlichen, umfassenden Überprüfung der Finanzierungsquellen der Sozialschutzsysteme auf, um deren finanzielle Tragfähigkeit zu gewährleisten, ohne die Schaffung von Arbeitsplätzen zu gefährden. Die EU kann die Mitgliedstaaten bei diesen Bemühungen unterstützen, indem sie den Erfahrungsaustausch im Zusammenhang mit der Überprüfung bzw. Reform der nationalen Sozialschutzsysteme erleichtert.

1.8. Für die Bewerkstelligung dieser Anpassung der Sozialschutzsysteme an die Veränderungen der Wirtschaft und der Arbeitsmärkte sind nach dem Verständnis des EWSA in erster Linie die Mitgliedstaaten unter Einbeziehung des sozialen Dialogs zuständig. Allerdings sollte die EU innerhalb der Grenzen des Subsidiaritätsprinzips größere Anstrengungen unternehmen, um die Mitgliedstaaten bei der Beseitigung der Hindernisse zu unterstützen, die als besonders relevant erachtet werden, um Lücken im Sozialschutz für atypisch Beschäftigte zu ermitteln und gegebenenfalls zu schließen. Die Systeme müssen ausreichende und nachhaltige Leistungen bieten, die denjenigen der typisch Beschäftigten vergleichbar sind, ohne dass sie ihre Flexibilitätsvorteile für Unternehmen und Arbeitnehmer einbüßen.

1.9. Der EWSA stellt fest, dass der EuGH und die nationalen Gerichte die Möglichkeit einschränken, auf dem Wege nationaler Rechtsvorschriften positive Klagen zur Beseitigung geschlechtsspezifischer Unterschiede im Sozialschutz einzureichen. Er ruft die Kommission und den Rat daher auf, die Richtlinie 79/7/EG ([1]) zu überarbeiten, um sie dem heutigen Stand anzupassen. Folglich ersucht er die Kommission, die Umsetzung der Richtlinie 79/7/EG so bald wie möglich zu bewerten und gegebenenfalls dem Rat und dem Europäischen Parlament geeignete Reformen vorzuschlagen, um im Einklang mit Artikel 157 Absatz 4 AEUV seitens der Mitgliedstaaten und im Rahmen des sozialen Dialogs eine wirksame Korrektur dieser Unterschiede zu fördern.

1.10. Der EWSA sieht im Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten ein weiteres nützliches Mittel zur Verbreitung bewährter Verfahren der Anpassung der nationalen Sozialschutzsysteme an moderne Arbeitsmärkte mit einer Vielzahl von Verträgen und vertraglichen Vereinbarungen, darunter 40 % atypische Beschäftigungsverhältnisse ([2]), sowie zur Korrektur etwaiger Ungleichheiten. Deshalb ersucht er die Kommission, derartige Zusammenkünfte zum Zweck des gegenseitigen Lernens zu fördern und den nationalen Sozialpartnern und dem EWSA die Teilnahme daran zu ermöglichen.

([1]) Richtlinie 79/7/EWG des Rates vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit (ABl. L 6 vom 10.1.1979, S. 24).

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

2. **Hintergrund, Zweck und wesentlicher Inhalt der Stellungnahme**

2.1. Ein angemessener Sozialschutz für alle gehört zum Konzept menschenwürdiger Arbeit. Dies unterstrich der EWSA in seiner Stellungnahme zur Mitteilung der Europäischen Kommission „Menschenwürdige Arbeit weltweit" ([3]).

2.2. Eine nachhaltige Zukunft für die EU kann nur auf einer Kombination aus einem soliden wettbewerbsfähigen Wirtschaftssystem und einer starken sozialen Dimension aufbauen. Deshalb spricht sich der EWSA für eine Verbesserung des Sozialschutzes für alle aus, denn dieser ist ein grundlegender und unverzichtbarer Bestandteil des europäischen Sozialmodells. Das empfiehlt er auch in seiner Stellungnahme zur Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte, um die Tragfähigkeit verlässlicher, angemessener und ausreichender Sozialschutzsysteme zu sichern ([4]), wobei die unterschiedlichen nationalen Traditionen und die Aufteilung der Zuständigkeiten zu achten sind.

2.3. Der EWSA stellt einen beträchtlichen Übergang von der Normalbeschäftigung (abhängige, unbefristete Beschäftigung in Vollzeit) zu atypischen Beschäftigungsformen fest, seien es herkömmliche Formen (Teilzeitarbeit, befristete Beschäftigung, intermittierende Arbeit) oder neue (Arbeit auf digitalen Plattformen, wirtschaftlich abhängige oder prekäre Selbstständigkeit ([5])) (IAO, 2016 ([6]); Eurofound, 2017 ([7]); Rat, 2019 ([8]); Kommission, 2023 ([9])). All diese Prozesse hängen mit Veränderungen in der Arbeitswelt, gesamtwirtschaftlichen Schwankungen und Krisen sowie gesetzlichen Reformen zusammen.

2.4. Der EWSA hat bereits bei früherer Gelegenheit seine Unterstützung für die Verbesserung der Transparenz und Vorhersehbarkeit der Beschäftigung im EU-Recht und im nationalen Recht für Erwerbstätige, insbesondere für Arbeitnehmer in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, zum Ausdruck gebracht. ([10]) Diese Transparenzerfordernisse gelten auch für den Sozialschutz.

2.5. Angesichts der Entwicklungen in der Wirtschaft und auf den Arbeitsmärkten warnen die europäischen Institutionen, dass diese atypischen Beschäftigungsformen neben den Möglichkeiten einer flexiblen Organisation, die sie den Unternehmen und Menschen bieten, auch Risiken aufgrund der wirtschaftlichen Unsicherheit bergen. Darüber hinaus können, wie von der Kommission (2023) und der IAO (2016) hervorgehoben, diese Lücken im Sozialschutz negative Auswirkungen auf die Wirtschaft und auf die Gesellschaft insgesamt haben, da sie die Binnennachfrage senken, zu weniger Investitionen in das Humankapital führen und den sozialen Zusammenhalt gefährden.

2.6. Der EWSA stimmt mit dem Rat und der Kommission darin überein, dass die anhaltenden Mängel der Sozialschutzsysteme in Bezug auf atypische Beschäftigungsformen die Kluft zwischen den Generationen, den Geschlechtern oder sozialen Gruppen verschärfen. Der Hauptgrund für diese potenziellen sozialen Ungleichheiten liegt darin, dass atypische Beschäftigungsformen überwiegend junge Menschen, Zuwanderer und Frauen betreffen, so dass befristete Beschäftigung, Teilzeitarbeit, intermittierende oder diskontinuierliche Arbeit, Arbeit auf Abruf, Nullstundenverträge usw. bei diesen Gruppen besonders häufig vorkommen.

2.7. Der EWSA ist daher im Einklang mit den diesbezüglichen Vorschlägen der IAO der Auffassung, dass die Beseitigung von Lücken im Zugang zu einem ausreichendem Sozialschutz für atypische Beschäftigungsformen, einschließlich selbstständiger Erwerbstätigkeit, insbesondere wirtschaftlich abhängiger Selbstständiger und von Menschen in einer schutzbedürftigen Situation, durch eine Kombination geeigneter Gesetzesreformen, nichtlegislativer Instrumente, politischer Maßnahmen und finanzieller Unterstützung einen erheblichen Beitrag zum Abbau von Ungleichheiten einschließlich des geschlechtsspezifischen Gefälles im Sozialschutz leisten würde. ([11])

([3]) Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Menschenwürdige Arbeit weltweit" (COM(2022) 66 final) (ABl. C 486 vom 21.12.2022, S. 149).

([4]) Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema: „Die europäische Säule sozialer Rechte — Bewertung der ersten Umsetzungsschritte und Empfehlungen für die Zukunft" (Initiativstellungnahme) (ABl. C 14 vom 15.1.2020, S. 1).

([5]) https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2023-04/Study-on-the-extent-of-dependent-self-employment-in-the-EU.pdf.

([6]) https://www.ilo.org/publications/non-standard-employment-around-world-understanding-challenges-shaping.

([7]) https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2017/non-standard-forms-employment-recent-trends-and-future-prospects.

([8]) ABl. C 387 vom 15.11.2019, S. 1.

([9]) COM(2023) 43 final.

([10]) Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige" (COM(2018) 132 final) (ABl. C 440, 6.12.2018, S. 135).

([11]) Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Geschlechtergleichstellung auf dem Arbeitsmarkt in Europa" (Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des Europäischen Parlaments) (ABl. C 110 vom 22.3.2019, S. 26).

2.8. Der EWSA nimmt den Bericht ([12]) der Kommission an den Rat über die Umsetzung der Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige zur Kenntnis, wonach sich im Jahr 2021 fast 40 % der Erwerbsbevölkerung in der EU in atypischen Beschäftigungsverhältnissen befanden. Fast eine Million Menschen sind wirtschaftlich abhängige Selbstständige. Der EWSA weist auf die in der internationalen Rechtsliteratur weit verbreitete Auffassung hin ([13]), der sich auch die Europäische Kommission angeschlossen hat, wonach die meisten Systeme der sozialen Sicherheit Lücken beim Schutz dieser Formen von atypischer Beschäftigung aufweisen.

2.9. Der EWSA stellt fest, dass auch die IAO über das erhöhte Risiko wirtschaftlicher Unsicherheit bei atypischen Beschäftigungsformen besorgt ist. Um hier gegenzusteuern, mahnt er legislative und politische Maßnahmen an, die einen angemessenen Sozialschutz (Zugang, tatsächliche Absicherung, Angemessenheit und Transparenz) gewährleisten, ohne atypische Beschäftigungsverhältnisse der damit verbundenen Flexibilität zu berauben. ([14]) Die heutigen Arbeitsmärkte bieten zwar mehr und bessere Chancen, damit gehen aber zugleich auch viele Situationen einher, in denen der Sozialschutz unzureichend ist. Daher ist der EWSA der Auffassung, dass die EU-Organe und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten und nach einem sozialen Dialog auf den relevanten Ebenen ihre Anstrengungen für die Anpassung der Sozialschutzsysteme an atypische Arbeitsformen verstärken müssen, um eine angemessene Absicherung und ausreichende wie auch nachhaltige Leistungen zu gewährleisten, damit die Menschen eine gute Arbeit und ein würdiges Leben haben. Um die Tragfähigkeit der Sozialschutzsysteme zu unterstützen, sind stabile und hohe Beschäftigungsquoten erforderlich.

3. **Europäischer Kontext und Beiträge von Institutionen und Wissenschaft**

3.1. Der EWSA erinnert daran, dass in Grundsatz 12 der europäischen Säule sozialer Rechte das „Recht auf angemessenen Sozialschutz“ für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unabhängig von Art und Dauer ihres Beschäftigungsverhältnisses anerkannt wird. Dies gilt auch für unter vergleichbaren Bedingungen tätige Selbstständige. Die Mitgliedstaaten sollten daher bei der Reform ihrer nationalen Sozialschutzsysteme ermutigt und unterstützt werden, den Zugang zum Sozialschutz für alle, unabhängig von der Art des Arbeitsvertrags, und auch für Selbstständige zu gewährleisten. Dazu müssen auch atypisch Beschäftigte Schutz in Anspruch nehmen können, der dem von Arbeitnehmern in Normalarbeitsverhältnissen gleichwertig ist, so dass sie beitragsabhängig ausreichende und nachhaltige Leistungen erhalten.

3.2. Zur Umsetzung dieses sozialpolitischen Ziels hat der Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) am 8. November 2019 die Empfehlung des Rates ([15]) zum Zugang zum Sozialschutz angenommen, in der den Mitgliedstaaten empfohlen wird, dafür zu sorgen, dass alle Arbeitnehmer und Selbstständigen Folgendes in Anspruch nehmen können:

a) geeignete Sozialschutzregelungen (Schließen von Lücken in der formellen Absicherung);

b) kumulative oder von System zu System übertragbare Ansprüche (tatsächliche Absicherung);

c) ausreichende Leistungen mit einem proportionalen Beitrag (Angemessenheit);

d) angemessene Informationen über Rechte und Pflichten (Transparenz).

3.3. In Ziffer 19 der Empfehlung des Rates wird den Mitgliedstaaten empfohlen, die darin enthaltenen Grundsätze so bald wie möglich umzusetzen und einen Plan mit Informationen über die entsprechenden, auf nationaler Ebene zu ergreifenden Maßnahmen vorzulegen. Bis Dezember 2022 hatten alle Mitgliedstaaten außer Luxemburg einen solchen nationalen Umsetzungsplan vorgelegt. Die nationalen Umsetzungspläne wurden im Dezember 2021 von den Ministerinnen und Ministern im Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) im Rahmen des Europäischen Semesters sowie im Mai 2022 im Ausschuss für Sozialschutz erörtert. Die Sozialpartner wurden (im Mai 2022) ebenfalls konsultiert.

([12]) COM(2023) 43 final.

([13]) S. Spasova et al., *Access to Social Protection for People Working on Non-Standard Contracts and as Self-Employed in Europe. A Study of National Policies*, vom Europäischen Netzwerk für Sozialpolitik für die Europäische Kommission erarbeiteter Bericht, Luxemburg, 2017; M. Westerveld und M. Olivier (Hrsg.), *Social Security outside the Realm of the Employment Contract. Informal Work and Employee-Like Workers*, Cheltenham, Edward Elgar, 2019; I. Daugareilh, *Introduction: Social protection for digital platform workers in Europe*, International Social Security Review, Band 74, Nr. 3/4, Sonderausgabe, 2021, S. 5.

([14]) *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, Genf, IAO, 2016, S. 18.

([15]) https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&furtherNews=yes&newsId=9478.

3.4. Die Kommission hat die bisher von den Mitgliedstaaten geleistete Umsetzung der Ziele der Empfehlung geprüft. Der EWSA nimmt den zu diesem Zweck (im Januar 2023) vorgelegten Bericht ([16]) zur Kenntnis, in dem einige Fortschritte und zahlreiche Lücken festgestellt werden. Neben den nationalen Umsetzungsplänen hat die Kommission die Ziele der Strukturreformen im Zusammenhang mit der Verbesserung des Sozialschutzes atypisch Beschäftigter in den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen berücksichtigt.

3.5. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne den digitalen und den grünen Wandel schneller voranbringen. Der digitale Wandel begünstigt die Ausweitung der digitalen Wirtschaft und der Arbeit auf digitalen Plattformen. Dies bietet erhebliche Möglichkeiten, eine Arbeit zu finden und sich etwas hinzuzuverdienen, um das Einkommensniveau zu verbessern, aber es bedeutet auch einen unzureichenden Sozialschutz. Das macht es insbesondere den sozial Schwächeren schwer, ein würdiges Leben zu führen.

3.6. Für die Erreichung des Ziels eines angemessenen sozialen Schutzes, wie in Artikel 151 AEUV gefordert, hält es der EWSA für notwendig, mehr für die gerechte und wirksame Gestaltung des grünen Wandels zu tun. Dies macht es gleichzeitig nötig, die in den Mitgliedstaaten bestehenden Sozialschutzsysteme mit Unterstützung der Europäischen Union und nach einem sozialen Dialog auf den verschiedenen relevanten Ebenen anzupassen und zu stärken, um die Auswirkungen der Bekämpfung des Klimawandels auf das Wohlergehen der schutzbedürftigsten Menschen, Gruppen und Gebiete abzumildern.

3.7. Seit Anfang 2022 stehen die Volkswirtschaften, die Gesellschaft und die Schutzsysteme in Europa vor einer neuen Herausforderung: dem neuen wirtschaftlichen und geopolitischen Umfeld infolge des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine. Dieser anhaltende Konflikt birgt neue Armutsrisiken für bereits finanziell schwächere Haushalte, und dies gilt erst recht für gering qualifizierte, nicht in Vollzeit arbeitende, in anderen atypischen Beschäftigungsverhältnissen stehende oder nicht erwerbstätige Menschen. Daher müssen im Rahmen des Europäischen Semesters nachhaltige und inklusive nationale Sozialschutzsysteme gefördert werden, da sie nicht nur soziale, sondern auch wirtschaftliche Vorteile mit sich bringen. Gut funktionierende Arbeitsmärkte sind auf solche Systeme angewiesen, die bei Lebensumständen wie Krankheit oder Arbeitslosigkeit Unterstützung bieten. Gleichzeitig unterstützen diese Systeme nahtlose Arbeitsplatzwechsel und verringern die Dauer der Erwerbslosigkeit für Erwerbsfähige.

3.8. Der EWSA stellt fest, dass die Kommission und der Rat seit 2019 mehrere Initiativen, darunter Gesetzgebungsinitiativen, im Zusammenhang mit dem Schutz atypisch Beschäftigter eingeleitet haben (Angemessenheit von Mindestlöhnen, Förderung einer angemessenen Mindestsicherung zur Gewährleistung einer aktiven Inklusion, Richtlinie über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen, einschließlich Informationen über die soziale Sicherheit, Richtlinie zur Verbesserung der Plattformarbeit usw.).

3.9. Der EWSA stellt fest, dass die Kommission Fragen des Sozialschutzes im Rahmen des Europäischen Semesters überwacht. Darüber hinaus werden im Anzeiger für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes (einem Überwachungsinstrument, das gemeinsam mit dem Ausschuss für Sozialschutz entwickelt wurde, um die wichtigsten sozialen Trends in der EU zu erkennen) jedes Jahr die Mitgliedstaaten genannt, die im Zusammenhang mit dem Zugang zum Sozialschutz vor einer großen sozialpolitischen Aufgabe stehen.

4. **Allgemeine Bemerkungen**

4.1. Der EWSA weist darauf hin, dass fast alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Europäische Sozialcharta ratifiziert und sich damit gemäß Artikel 12 (Absätze 2 und 3) der Charta verpflichtet haben, „das System der Sozialen Sicherheit auf einem befriedigenden Stand zu halten, der zumindest dem entspricht, der für die Ratifikation der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit erforderlich ist“, und „sich zu bemühen, das System der Sozialen Sicherheit fortschreitend auf einen höheren Stand zu bringen“ ([17]). Folglich sind sie gehalten, ihr Sozialschutzsystem kontinuierlich den Veränderungen anzupassen, die in einer sich wandelnden und auf die Erhaltung ihrer Wettbewerbsfähigkeit bedachten Wirtschaft auf den Arbeitsmärkten entstehen, um durch angemessene, ausreichende und nachhaltige Systeme einen gerechten Sozialschutz für alle zu gewährleisten, und sollten ggf. bei ihren Bemühungen unterstützt werden.

4.2. Der EWSA stellt ausgehend von dem Bericht der Kommission (2023) fest, dass die überwiegende Mehrheit der Sozialschutzsysteme immer noch für normale Beschäftigungsformen und Beschäftigte in einem Normalarbeitsverhältnis konzipiert ist (beitragsabhängiger Ansatz). Infolgedessen hat ein wachsender Teil der Erwerbsbevölkerung aufgrund seiner Situation, die mit höheren Risiken und einer größeren Anfälligkeit auf dem Arbeitsmarkt verbunden ist (abhängig Beschäftigte oder Selbstständige), oder der Art des Beschäftigungsverhältnisses keinen ausreichenden Sozialschutz.

([16]) COM(2023) 43 final.
([17]) Europäische Sozialcharta (revidiert).

4.3. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die Empfehlung in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich umgesetzt wird und es erhebliche regionale Ungleichgewichte gibt. Der EWSA teilt die Besorgnis der Kommission, dass nur eine Minderheit der Mitgliedstaaten umfassend und kohärent gegen die Defizite vorgeht, die beim tatsächlichen Zugang, der effektiven Absicherung und der Angemessenheit des Sozialschutzes bestehen. Daher müssen die Umsetzungsbemühungen auf der Grundlage der Grundsätze der verantwortungsvollen Regierungsführung dringend intensiviert und beschleunigt werden, um diese Defizite zu beheben. Die Anpassung der Systeme zur Gewährleistung eines besseren Zugangs zum Sozialschutz für alle ist ein langfristiger Prozess, in den Sozialpartner und andere einschlägige nationale Organisationen einbezogen werden sollten.

4.4. Der EWSA begrüßt die Verwendung objektiver Indikatoren zur Messung der Fortschritte seit der Annahme der Empfehlung. Sie müssen jedoch aktualisiert werden, um die Transparenz zu verbessern, da es Datenlücken in mehreren Kategorien atypischer Beschäftigung gibt, wie z. B. bei der Saisonarbeit im Agrar- und Lebensmittelsektor (befristet Beschäftigte, entsandte oder intermittierend Beschäftigte). Die Aktualisierung der verwendeten Indikatoren ist von entscheidender Bedeutung, um ihre Vergleichbarkeit und statistische Belastbarkeit sicherzustellen.

4.5. Der EWSA nimmt den Informationsaustausch zwischen Vertretern der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner zur Kenntnis. Er hält es jedoch für notwendig, die Kontrolle des Zugangs zum Sozialschutz in allen EU-Mitgliedstaaten zu verbessern und die verfügbaren Informationen über das Eintreten von Risiken, den Erhalt von Leistungen, die Quantifizierung der Lücken in der formellen Absicherung und die Angemessenheit zu verfeinern, weil die Situation von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich ist. Die Mitgliedstaaten sollten ferner ermutigt werden, angemessene Sozialschutzsysteme für Selbstständige zu konzipieren und diese dazu anzuhalten, sich an allen angebotenen Zweigen zu beteiligen.

4.6. Der EWSA stellt fest, dass es in einigen Zweigen des Sozialschutzes größere Defizite gibt. Dies gilt für Leistungen bei Arbeitslosigkeit (in 13 Mitgliedstaaten), Leistungen bei Krankheit (in elf Mitgliedstaaten) und Mutterschaft (in neun Mitgliedstaaten). Zu den betroffenen Kategorien von Beschäftigten gehören Gelegenheitsarbeiter oder Arbeitnehmer mit vereinfachten, befristeten Arbeitsverträgen mit kurzer Laufzeit, Saisonarbeiter und Arbeitnehmer mit sonstigen länderspezifischen Arbeitsverträgen. Darüber hinaus waren selbstständig Erwerbstätige in 19 Mitgliedstaaten und eine Gruppe von Arbeitnehmern in atypischen Beschäftigungsverhältnissen in 17 dieser Staaten von mindestens einem Zweig des Sozialschutzes nicht abgedeckt.

4.7. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Kommission die Mitgliedstaaten bei der Beseitigung der festgestellten Hindernisse stärker unterstützen sollte, um die Lücken im Sozialschutz atypisch Beschäftigter zu ermitteln und gegebenenfalls zu schließen. Es ist zum einen notwendig, eine angemessene Arbeitsmarktflexibilität zu wahren, und zum anderen ist es schwierig, den Schutz auf Selbstständige (insbesondere Arbeitslosen- und Invaliditätsversicherung) und auf bestimmte Gruppen wie Plattformarbeiter, Hausangestellte, landwirtschaftliche Arbeitskräfte u. a. auszuweiten. Dabei sollten bewährte Verfahren berücksichtigt werden.

4.8. Nach Kenntnis des EWSA tragen Maßnahmen, die darauf abzielen, die Nutzung atypischer Verträge ohne Einbußen bei der Flexibilität für Unternehmen und Arbeitnehmer zu verringern, zum Abbau von Defiziten in der formellen und tatsächlichen Absicherung bei (das gilt für die Niederlande, Polen und Deutschland). Zu diesen Maßnahmen gehören die Verringerung sozialer und steuerlicher Vergünstigungen für Kurzzeit- oder Scheinselbstständigkeitsverträge, die Regulierung der Plattformarbeit oder die Reform des Arbeitsrechts, um der Segmentierung entgegenzuwirken. Eine korrekte Einstufung gewährleistet den Zugang zu angemessenem Sozialschutz und schafft ein klareres Regelungsumfeld.

5. **Besondere Bemerkungen**

5.1. Der EWSA nimmt die Übersicht über die 26 nationalen Umsetzungspläne zur Kenntnis, die laut dem Bericht der Kommission zeigt, dass sich zwar fast alle Pläne auf bestehende bzw. verbleibende Lücken im Zugang zum Sozialschutz auf nationaler Ebene beziehen, dass aber nur die Hälfte der Mitgliedstaaten alle Gruppen von Beschäftigten und alle Arten von Lücken erfasst. Einige Mitgliedstaaten sind der Ansicht, dass sie alle Bestimmungen der Empfehlung (Bulgarien und Schweden) oder fast alle (Tschechien, Frankreich, Ungarn, Österreich und Polen) umgesetzt haben.

5.2. Den EWSA besorgt auch die überaus große Bandbreite im Zeitplan der Umsetzung (seien es ergriffene oder vorgesehene Maßnahmen) von einem Land zum anderen: Zehn Mitgliedstaaten konzentrieren sich in ihrem Umsetzungsplan auf eine zentrale politische oder gesetzgeberische Maßnahme, elf nennen eine Reihe von drei bis acht Maßnahmen, und nur Belgiens Plan enthält mehr als 30 Maßnahmen. Nur 13 Mitgliedstaaten führen bereits ergriffene Maßnahmen an.

5.3. Nach dem Dafürhalten des EWSA müssten in den nationalen Umsetzungsplänen alle Gruppen atypisch Beschäftigter berücksichtigt werden, nicht nur bestimmte Gruppen geringeren Umfangs. Er empfiehlt, spezifische Systeme bzw. Sozialschutzzweige für diese Beschäftigten zu prüfen, um bestehende Lücken zu schließen. 17 Mitgliedstaaten befassen sich selektiv mit dem Problem der Defizite im Sozialschutz und konzentrieren sich dabei auf Selbstständige.

5.4. Der EWSA stellt angesichts des Berichts der Kommission fest, dass einige wenige Mitgliedstaaten (z. B. Belgien, Estland und Zypern) in ihren Umsetzungsplänen detaillierte Angaben zu jeder geplanten Maßnahme machen, während die Mehrheit die für die Zukunft angekündigten Maßnahmen nicht im Einzelnen darlegt. Der EWSA fordert die Kommission auf, beim Anfordern und Bewerten der Mindestangaben für diese Pläne gründlicher zu sein, um die Transparenzindikatoren für die verschiedenen Arten atypischer Beschäftigung zu verbessern und gleichzeitig zusätzlichen Verwaltungsaufwand zu vermeiden.

5.5. Der EWSA ist besorgt darüber, dass nur in wenigen nationalen Umsetzungsplänen die Beteiligung der Sozialpartner an der Ausarbeitung des Plans erwähnt wird und dass andere Interessenträger, wie z. B. Organisationen der Zivilgesellschaft, kaum Erwähnung finden. Der EWSA fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die Pläne im Rahmen des sozialen Dialogs gemeinsam mit den Sozialpartnern und zivilgesellschaftlichen Organisationen umzusetzen.

5.6. Der EWSA ist der Ansicht, dass die nationalen Umsetzungspläne wirkungsvoller sein könnten, wenn die Kommission eine bessere Verknüpfung mit den in den nationalen Aufbau- und Resilienzplänen vorgesehenen politischen Maßnahmen und den Folgemaßnahmen im Rahmen des Europäischen Semesters fordern würde. Nach Ansicht des EWSA würde diese Verknüpfung die Wirkung verstärken und etwaige Unstimmigkeiten verringern. Zu diesem Zweck müssen die Mitgliedstaaten angemessene Unterstützung erhalten.

5.7. Der Konfiguration der IAO zufolge sind angemessene und tragfähige Sozialschutzsysteme eine wesentliche Voraussetzung für die Gewährleistung der Lebensqualität aller Menschen. Aus Sicht des EWSA sollten den Mitgliedstaaten daher Fortschritte bei den Sozialschutzsystemen empfohlen werden, die sich nicht nur auf typisch oder atypisch Beschäftigte, sondern im Einklang mit den nationalen Verfahren auf die Gesamtheit der Bürger richten, um gegebenenfalls zu universelleren Systemen zu gelangen, die jederzeit einen ausreichenden Schutz gewährleisten und zugleich finanziell tragfähig sind. ([18])

5.8. Der EWSA empfiehlt der Kommission, den Sozialschutz von Saisonarbeitskräften im Agrar- und Lebensmittelsektor zu verbessern, um zugleich für gute Arbeit und Nahrungsmittelsouveränität zu sorgen, u. a. indem Maßnahmen des gegenseitigen Lernens für die Mitgliedstaaten, z. B. bei der Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit, gefördert werden.

5.9. Der EWSA stellt fest, dass der EuGH und die nationalen Gerichte die Möglichkeit einschränken, auf dem Wege nationaler Rechtsvorschriften positive Klagen zur Beseitigung geschlechtsspezifischer Unterschiede im Sozialschutz einzureichen. Er ruft die Kommission und den Rat daher auf, die Richtlinie 79/7/EG zu überarbeiten, um sie dem heutigen Stand anzupassen. Folglich ersucht er die Kommission, die Umsetzung der Richtlinie 79/7/EG so bald wie möglich zu bewerten und gegebenenfalls dem Rat und dem Europäischen Parlament geeignete Reformen vorzuschlagen, um im Einklang mit Artikel 157 Absatz 4 AEUV seitens der Mitgliedstaaten und im Rahmen des sozialen Dialogs eine wirksame Korrektur dieser Unterschiede zu fördern.

5.10. Der EWSA sieht im Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten ein weiteres nützliches Mittel zur Verbreitung bewährter Verfahren der Anpassung der nationalen Sozialschutzsysteme an atypische Beschäftigungsverhältnisse und zur Korrektur etwaiger Ungleichheiten. Deshalb ersucht er die Kommission, derartige Zusammenkünfte zum Zweck des gegenseitigen Lernens zu fördern und gegebenenfalls den nationalen Sozialpartnern und dem EWSA die Teilnahme daran zu ermöglichen.

Brüssel, den 23. Oktober 2024.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Oliver RÖPKE

([18]) Zum Beispiel ein staatliches Mindesteinkommen einschließlich Leistungen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt im Einklang mit Grundsatz 14 der europäischen Säule sozialer Rechte.

ANHANG

Folgende abgelehnte Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen (Art. 75 Abs. 3 der Geschäftsordnung):

Änderungsantrag 1

SOC/802

Ungleichgewichte beim Sozialschutz

Ziffer 5.9

Ändern:

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
Der EWSA stellt fest, dass der EuGH und die nationalen Gerichte die Möglichkeit einschränken, auf dem Wege nationaler Rechtsvorschriften positive Klagen zur Beseitigung geschlechtsspezifischer Unterschiede im Sozialschutz einzureichen. ***Er ruft die Kommission und den Rat daher auf, die Richtlinie 79/7/EG zu überarbeiten, um sie dem heutigen Stand anzupassen.*** Folglich ersucht er die Kommission, die Umsetzung der Richtlinie 79/7/EG so bald wie möglich zu bewerten und ***gegebenenfalls dem Rat und dem Europäischen Parlament*** geeignete Reformen ***vorzuschlagen, um im Einklang mit Artikel 157 Absatz 4 AEUV seitens der Mitgliedstaaten*** und im Rahmen des sozialen Dialogs ***eine wirksame Korrektur dieser Unterschiede zu fördern***.	Der EWSA stellt fest, dass der EuGH und die nationalen Gerichte die Möglichkeit einschränken, auf dem Wege nationaler Rechtsvorschriften positive Klagen zur Beseitigung geschlechtsspezifischer Unterschiede im Sozialschutz einzureichen. Folglich ersucht er die Kommission, die Umsetzung der Richtlinie 79/7/EG so bald wie möglich zu bewerten und ***den Mitgliedstaaten zu empfehlen,*** geeignete Reformen ***durchzuführen, um diese Lücken auf ihrer Ebene*** und im Rahmen des sozialen Dialogs ***mittels positiver Maßnahmen gemäß Artikel 157 Absatz 4 AEUV wirksam zu schließen***.

Begründung

Statt der Forderung nach einer Überarbeitung der Richtlinie 79/7/EG sollten in der Stellungnahme die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, geeignete Reformen durchzuführen. Artikel 157 Absatz 4 AEUV: „Im Hinblick auf die effektive Gewährleistung der vollen Gleichstellung von Männern und Frauen im Arbeitsleben hindert der Grundsatz der Gleichbehandlung die Mitgliedstaaten nicht daran, zur Erleichterung der Berufstätigkeit des unterrepräsentierten Geschlechts oder zur Verhinderung bzw. zum Ausgleich von Benachteiligungen in der beruflichen Laufbahn spezifische Vergünstigungen beizubehalten oder zu beschließen."

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen:	82
Nein-Stimmen:	90
Enthaltungen:	20

Änderungsantrag 2

SOC/802

Ungleichgewichte beim Sozialschutz

Ziffer 1.5

Ändern:

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
Unbeschadet ***der Möglichkeit, ein Regelungsinstrument zu erwägen,*** ist der EWSA der Auffassung, dass der Weg, den der Rat in seiner Empfehlung an die Mitgliedstaaten über den Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige skizziert, Fortschritte in folgenden Bereichen ermöglicht:	Unbeschadet ***eventueller weiterer EU-Maßnahmen zur Bewältigung der verbleibenden Herausforderungen*** ist der EWSA der Auffassung, dass der Weg, den der Rat in seiner Empfehlung an die Mitgliedstaaten über den Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige skizziert, Fortschritte in folgenden Bereichen ermöglicht:
a) geeignete Sozialschutzregelungen (Schließen von Lücken in der formellen Absicherung);	a) geeignete Sozialschutzregelungen (Schließen von Lücken in der formellen Absicherung);
b) kumulative oder von System zu System übertragbare Ansprüche (tatsächliche Absicherung);	b) kumulative oder von System zu System übertragbare Ansprüche (tatsächliche Absicherung);
c) ausreichende Leistungen mit einem proportionalen Beitrag (Angemessenheit);	c) ausreichende Leistungen mit einem proportionalen Beitrag (Angemessenheit);
d) angemessene Informationen über Rechte und Pflichten (Transparenz).	d) angemessene Informationen über Rechte und Pflichten (Transparenz).

Begründung

Angesichts der Schlussfolgerungen des Berichts der Kommission über die Umsetzung der Empfehlung des Rates zum Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige ist es nicht erforderlich, auf die mögliche Erwägung eines Regulierungsinstruments Bezug zu nehmen. Dort heißt es u. a.:

— Die Empfehlung des Rates hat dazu beigetragen, Impulse für die Einführung von Änderungen an den seit langem bestehenden nationalen Sozialschutzsystemen zu schaffen.

— Die Empfehlung ist wichtiger denn je, um sicherzustellen, dass die Sozialschutzsysteme geeignet sind, um wirtschaftliche Erschütterungen für einen großen Teil der Erwerbsbevölkerung abzufedern.

— Die Umsetzung der Empfehlung des Rates muss in umfassenderen sozioökonomischen Maßnahmen sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene verankert werden. Es ist wichtig anzumerken, dass einige Mitgliedstaaten die Empfehlung und den damit verbundenen Prozess der nationalen Umsetzungspläne als Gelegenheit nutzten, allgemeine Reformen der Sozialschutzsysteme zu erörtern, durchzuführen oder vorzubereiten.

— Die Anpassung der Systeme zur Gewährleistung eines besseren Zugangs zum Sozialschutz für alle ist ein langfristiger Prozess, in den Sozialpartner und andere einschlägige nationale Organisationen einbezogen werden sollten.

— Der Bericht der Kommission sollte Debatten darüber anstoßen, wie die verbleibenden Herausforderungen bewältigt werden können und wie die EU diese Bemühungen unterstützen könnte.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen:	81
Nein-Stimmen:	105
Enthaltungen:	12

Änderungsantrag 3

SOC/802

Ungleichgewichte beim Sozialschutz

Ziffer 1.9

Ändern:

Stellungnahme der Fachgruppe	Änderung
Der EWSA stellt fest, dass der EuGH und die nationalen Gerichte die Möglichkeit einschränken, auf dem Wege nationaler Rechtsvorschriften positive Klagen zur Beseitigung geschlechtsspezifischer Unterschiede im Sozialschutz einzureichen. ***Er ruft die Kommission und den Rat daher auf, die Richtlinie 79/7/EG zu überarbeiten, um sie dem heutigen Stand anzupassen.*** Folglich ersucht er die Kommission, die Umsetzung der Richtlinie 79/7/EG so bald wie möglich zu bewerten und ***gegebenenfalls dem Rat und dem Europäischen Parlament*** geeignete Reformen ***vorzuschlagen, um im Einklang mit Artikel 157 Absatz 4 AEUV seitens der Mitgliedstaaten und*** im Rahmen des sozialen Dialogs ***eine wirksame Korrektur dieser Unterschiede zu fördern***.	Der EWSA stellt fest, dass der EuGH und die nationalen Gerichte die Möglichkeit einschränken, auf dem Wege nationaler Rechtsvorschriften positive Klagen zur Beseitigung geschlechtsspezifischer Unterschiede im Sozialschutz einzureichen. Folglich ersucht er die Kommission, die Umsetzung der Richtlinie 79/7/EG so bald wie möglich zu bewerten und ***den Mitgliedstaaten zu empfehlen,*** geeignete Reformen ***durchzuführen, um diese Lücken auf ihrer Ebene*** und im Rahmen des sozialen Dialogs ***mittels positiver Maßnahmen gemäß Artikel 157 Absatz 4 AEUV wirksam zu schließen***.

Begründung

Statt der Forderung nach einer Überarbeitung der Richtlinie 79/7/EG sollten in der Stellungnahme die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, geeignete Reformen durchzuführen. Artikel 157 Absatz 4 AEUV: „Im Hinblick auf die effektive Gewährleistung der vollen Gleichstellung von Männern und Frauen im Arbeitsleben hindert der Grundsatz der Gleichbehandlung die Mitgliedstaaten nicht daran, zur Erleichterung der Berufstätigkeit des unterrepräsentierten Geschlechts oder zur Verhinderung bzw. zum Ausgleich von Benachteiligungen in der beruflichen Laufbahn spezifische Vergünstigungen beizubehalten oder zu beschließen."

Abstimmungsergebnis

Gleiches Ergebnis wie für Änderungsantrag 1 zu Ziffer 5.9 (miteinander zusammenhängende Änderungsanträge)