



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

SOC/560

Nachhaltige Sozialversicherungs- und Sozialschutzsysteme im digitalen Zeitalter

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Tragfähige Systeme der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes im digitalen Zeitalter
[Initiativstellungnahme]

Berichterstatter: **Petru Sorin DANDEA**

Beschluss des Plenums	26/01/2017
Rechtsgrundlage	Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstellungnahme
Zuständig	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	08/11/2017
Verabschiedung auf der Plenartagung am	06/12/2017
Plenartagung Nr.	530
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	157/3/5

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Im Zuge der Digitalisierung entstehen neue Formen der Beschäftigung, die für die Systeme der sozialen Sicherheit eine starke Belastung sind. Der EWSA empfiehlt den Mitgliedstaaten und auch den europäischen Organen, diese neuen Formen der Beschäftigung so zu regulieren, dass eindeutig bestimmt werden kann, wer Arbeitgeber und wer Arbeitnehmer ist. Diesbezüglich verweist der EWSA auf die Rechtsprechung des EuGH, die den Status eines Arbeitnehmers auch dann anerkennt, wenn kein reguläres Arbeitsverhältnis vorliegt, aber innerhalb eines abhängigen Arbeitsverhältnisses eine vergütete Tätigkeit ausgeübt wird.
- 1.2 Der individuelle Arbeitsvertrag ist in vielen Fällen die Grundlage für die Finanzierung der derzeitigen Sozialversicherungssysteme. Viele der neuen Formen der wirtschaftlichen Tätigkeit und der Beschäftigung, die mit der Entwicklung der digitalen Technologien aufgekommen sind, scheinen nicht von Arbeitsverträgen erfasst zu werden. Der EWSA ist der Ansicht, dass diese Situation sehr gefährlich für die Arbeitnehmer ist, die unter solchen Bedingungen arbeiten, weil sie nicht mehr durch die Tarifverträge und die Sozialschutzbestimmungen geschützt sind.
- 1.3 Der EWSA vertritt die Ansicht, dass die Mitgliedstaaten erwägen sollten, in ihrem Rentenrecht alle Personen mit beruflichen Einkommen aus Erwerbstätigkeit zu Beitragszahlungen zu verpflichten. Dies ist notwendig, weil die Arbeitnehmer in den neuen Formen der Beschäftigung, die durch die Digitalisierung aufgekommen sind, oftmals keinen angemessenen Schutz durch die derzeitigen Regelungen der Pensions- und Rentensysteme genießen.
- 1.4 Der EWSA empfiehlt den Mitgliedstaaten zu erwägen, die EDV-Systeme ihrer Renten- und Krankenversicherungssysteme mit denen ihrer Steuerverwaltungen zu verknüpfen. So könnten die Mitgliedstaaten rasch die Personen herausfiltern, die zwar Einkünfte aus einer Erwerbstätigkeit angeben, jedoch nicht durch die öffentliche Renten- bzw. Krankenversicherung versichert sind.
- 1.5 In den Mitgliedstaaten gibt es im Rahmen ihrer Systeme der sozialen Sicherheit außerdem noch weitere reglementierte Rechte, die die Empfänger zu Leistungen berechtigen. Dazu gehören die Elternzeit, Familienleistungen, Leistungen für Kinder und sonstige Arten von Leistungen. Diese Leistungen sind zwar oft nicht an Beiträge gebunden, bedürfen jedoch einer Berechtigung, was in den meisten Fällen bedeutet, dass der potenzielle Empfänger Arbeitnehmerstatus haben muss. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, nach Lösungen zu suchen, damit gewährleistet ist, dass die Arbeitnehmer in den neuen Formen der Beschäftigung angemessen durch diese Leistungen abgesichert werden.
- 1.6 Der EWSA plädiert für eine umfassende Lösung der Problematik der Anerkennung von Sozialversicherungsansprüchen für die Arbeitnehmer in den neuen Formen der Beschäftigung; sie könnte im Rahmen einer allgemeinen Reform der Finanzierung des Systems gefunden werden. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, nach Lösungen für die Finanzierung der Systeme der sozialen Sicherheit zu suchen und dabei die Ressourcen so einzusetzen, dass die langfristige Tragfähigkeit gewährleistet ist und zugleich Personen Zugang verschafft wird, die in den neuen Formen der Arbeit tätig sind. Um die Nachhaltigkeit der Sozialsysteme auch in

Zukunft zu gewährleisten und den Faktor Arbeit zu entlasten, könnte überlegt werden, einen Teil der Digitalisierungsdividende dafür zu verwenden.

- 1.7 Der EWSA meint, dass in der von der Europäischen Kommission angeregten Debatte über die Entwicklung der europäischen Säule sozialer Rechte unbedingt auch auf die Situation der Arbeitnehmer in den neuen Beschäftigungsformen eingegangen werden sollte, sowie insbesondere auf die Anerkennung ihres Status wie auch auf die Möglichkeiten zur Gewährleistung ihres angemessenen Zugangs zu den Systemen der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes.
2. **Hintergrund – Die Digitalisierung und ihre Wirkung auf die Systeme der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes**
 - 2.1 Die Digitalisierung verursacht tiefgreifende Veränderungen in der Wirtschaft, auf dem Arbeitsmarkt und ganz allgemein in der Gesellschaft auf nationaler, regionaler und globaler Ebene. Auch wenn die Digitalisierung offenkundige Vorteile bringt, ist nicht von der Hand zu weisen, dass sie sich auf viele Strukturen in Wirtschaft und Gesellschaft auswirken wird, wenn deren Anpassung an das neue Umfeld misslingt. Besonders negativ könnte sich die Digitalisierung im System der sozialen Sicherheit bemerkbar machen.
 - 2.2 Die Systeme der sozialen Sicherheit in Europa gibt es in ihrer heutigen Form seit mehr als einem Jahrhundert. Sie sind zumeist direkt mit dem Arbeitsmarkt verknüpft und werden weitgehend aus den Beiträgen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber finanziert, und in unterschiedlichem Umfang auch aus Steuern. Die wesentliche Voraussetzung dafür, dass der Arbeitnehmer einen Versichertenstatus in den drei wichtigsten Säulen des Systems der sozialen Sicherheit (Rente, Gesundheit, Arbeitslosigkeit) hat, ist in vielen Mitgliedstaaten ein offizieller Arbeitsvertrag.
 - 2.3 Die Digitalisierung hat auf dem Arbeitsmarkt größere Veränderungen ausgelöst, deren Ende noch nicht abzusehen ist. Diese Umwälzungen werden durch die Vielfalt der Formen der Beschäftigungsverhältnisse deutlich, die von den unbefristeten Individualarbeitsverträgen abweichen, die in den Arbeitsbeziehungen der vergangenen Jahrzehnte die Norm waren. Allerdings verbergen sich diese neuen Formen der Arbeit unter Bezeichnungen wie etwa „unabhängiger Auftragnehmer“ oder „Associate“, die manchmal gerade zu dem Zweck geschaffen wurden, herkömmliche Begrifflichkeiten wie „Arbeitnehmer“, „Unternehmer“ oder „Selbstständiger“ zu umgehen¹. Es zeichnet sich die Notwendigkeit einer Anpassung der Systeme der sozialen Sicherheit ab, damit sie auf lange Sicht tragfähig bleiben und ihren Zweck erfüllen können.
 - 2.4 In dem Maße, wie die Kohorte der Arbeitnehmer aus den geburtenstarken Jahrgängen, die „Babyboomer“, den Arbeitsmarkt verlassen und teilweise Arbeitnehmer in neuen Beschäftigungsformen – mit Nullstundenverträgen, Auftragsverträgen, zivilrechtlichen Verträgen – nachrücken, geraten die soziale Sicherheit und die Systeme des sozialen Schutzes

¹ Die Zukunft der Arbeit, wie wir sie wollen – Konferenz des EWSA und der IAO über die [Zukunft der Arbeit](#) – Brüssel, 15./16. November 2016.

unter Druck. Dieser Druck wird in dem Maße weiter zunehmen, wie die Alterung der europäischen Bevölkerung voranschreitet.

- 2.5 Klar ist, dass die Systeme der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes den Veränderungen angepasst werden müssen, die infolge der Digitalisierung bereits jetzt auf dem Arbeitsmarkt zu beobachten sind. In einigen Mitgliedstaaten haben die Sozialpartner den notwendigen Dialog eingeleitet, um politische Optionen und Maßnahmen zu sondieren, mit denen die Tragfähigkeit und die Angemessenheit der Sozialsysteme im neuen Kontext der Digitalisierung bewahrt werden können. Außerdem sind Leitlinien notwendig, um etwaige „Grauzonen“ im Zusammenhang mit dem Beschäftigungsstatus der Arbeitskräfte bzw. in Bezug auf Steuern und die Sozialversicherung auszuleuchten.
- 2.6 Es ist zu befürchten, dass immer weniger Erwerbstätige Beiträge in die bestehenden Sozialsysteme, also in die Arbeitslosen-, Kranken- oder Rentenversicherung, zahlen und dementsprechend nicht bezugsberechtigt sein werden. Diese Situation erfordert eine gründliche Prüfung durch die Sozialpartner und die Regierungen in den Mitgliedstaaten; die Beratungen müssen allerdings auch auf der EU-Ebene geführt werden, und zwar so, dass die lokalen Behörden, die übrigen Akteure der Zivilgesellschaft sowie Verbände und Dienstleister mit einbezogen werden, damit gangbare und nachhaltige politische und rechtliche Maßnahmen bzw. ergänzende Maßnahmen gefunden werden, die der gesamten Arbeitnehmerschaft – und auch den Selbständigen – einen angemessenen Sozialschutz bieten.

3. Maßnahmen für die Dauerhaftigkeit der Systeme der sozialen Sicherheit und des Sozialschutzes im digitalen Zeitalter

- 3.1 Die Digitalisierung hat auf dem Arbeitsmarkt größere Veränderungen ausgelöst, deren Ende noch nicht abzusehen ist. Es gibt derzeit ein breites Spektrum von Beschäftigungsformen, die außerhalb der traditionellen Beziehung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern liegen, darunter etwa Beschäftigte von Online-Plattformen, die oft als Selbständige eingestuft werden. Dieses Phänomen setzt die Systeme der sozialen Sicherheit stark unter Druck. Der EWSA empfiehlt den Mitgliedstaaten, diese Phänomene bei der Reform ihrer Arbeitsmärkte und Sozialsysteme zu regulieren, sofern dies notwendig ist.
- 3.2 Im einschlägigen Arbeitsrecht der meisten Mitgliedstaaten ist festgelegt, dass bei Vorhandensein eines Arbeitsverhältnisses ein Individualarbeitsvertrag vorliegt. Viele der neuen Beschäftigungsformen, die mit der Entwicklung der digitalen Technologien aufgekommen sind, sind nicht mehr im Rahmen von Arbeitsverträgen geregelt. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Situation dieser Arbeitnehmer zu klären ist, damit ihnen ein angemessener Schutz im Einklang mit den Grundätzen der nationalen Arbeitsmarkt- und Sozialsysteme gewährt werden kann. Der Verlust des Arbeitsplatzes ist für diese Arbeitnehmer gleichbedeutend mit einem unmittelbaren Armutsrisiko, da sie aus dem System der sozialen Sicherheit herausfallen.
- 3.3 Öffentliche Renten- und Pensionssysteme in den Mitgliedstaaten basieren auf dem Prinzip der Solidarität zwischen den Generationen. Die Höhe der betrieblichen Rente bemisst sich jedoch in der Regel nach der Höhe der gezahlten Beiträge der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber in der erwerbsaktiven Zeit. Dies bedeutet, dass Arbeitnehmer in atypischen Tätigkeiten, die keine

regulären Arbeitsverträge haben, in vielen Fällen große Schwierigkeiten haben, angemessene Rentenansprüche für diese Zeiten zu sammeln. Lange Zeiten der Erwerbstätigkeit ohne Arbeitsvertrag führen mit Sicherheit zu einer sehr schlechten Altersversorgung, wenn nicht gar zur Gefahr der Altersarmut. Der EWSA vertritt die Ansicht, dass die Mitgliedstaaten erwägen sollten, in ihrem Rentenrecht alle Personen mit beruflichen Einkommen aus Erwerbstätigkeit zu Beitragszahlungen zu verpflichten.

- 3.4 Im Rentenrecht der meisten Mitgliedstaaten wird Selbstständigen eine Verpflichtung zur Beitragszahlung auferlegt. Was Selbstständigkeit bzw. abhängige Arbeit ist, wird im Steuerrecht oder Arbeitsrecht definiert. In vielen Situationen haben die Behörden Probleme, herauszufinden, um welche Art von Tätigkeit es geht – vor allem, wenn Arbeitnehmer in den neuen Beschäftigungsformen arbeiten. Der EWSA empfiehlt den Mitgliedstaaten, ihre Rechtsvorschriften erforderlichenfalls klarer zu gestalten, damit Formen der abhängigen Tätigkeit leichter erkannt werden können. Auf diese Weise könnten Arbeitnehmer, die über das Internet arbeiten oder anderen neuen Formen von Arbeit nachgehen, leichter ermittelt werden, und die Mitgliedstaaten könnten für diesen Personenkreis den Erwerb von Rentenansprüchen besser schützen.
- 3.5 Um leichter Arbeitnehmer zu erkennen, die nicht im öffentlichen Rentensystem versichert sind, weil sie zu einem bestimmten Zeitpunkt in einer neuen Beschäftigungsform tätig sind, empfiehlt der EWSA den Mitgliedstaaten, zu erwägen, die EDV-Systeme ihrer Rentensysteme mit denen ihrer Steuerverwaltungen zu verknüpfen. So könnten die Mitgliedstaaten rasch die Personen herausfiltern, die zwar Einkünfte aus einer Erwerbstätigkeit angeben, jedoch nicht durch die öffentliche Rentenversicherung versichert sind. Ebenso könnten sie rasch den versicherten Personen zugeordnet werden.
- 3.6 In Bezug auf die Arbeitslosenversicherung empfiehlt der EWSA u. a. den vorliegenden Vorschlag der Einführung einer Versicherung auf EU-Ebene² weiter zu prüfen, wenn so eine Versicherung durch Beiträge aller Unternehmen in der EU finanziert werden würde. Darüber hinaus sollten auch Möglichkeit EU-weiter Mindeststandards in den nationalen Arbeitslosenregimen geprüft werden, damit u. a. jeder Arbeitssuchende bezugsberechtigt ist.
- 3.7 Die nationalen Krankenversicherungssysteme in der EU sind Systeme mit quasi universeller Abdeckung. Selbstständige haben oft die rechtliche Verpflichtung zur Zahlung von Beiträgen in das staatliche Krankenversicherungssystem und haben folglich zugleich den Status von Versicherten und Leistungsberechtigten. Für einige der Beschäftigten, die in einer neuen Beschäftigungsform tätig sind und kein offizielles Erwerbseinkommen angeben, besteht jedoch die Gefahr, dass sie nicht im staatlichen Krankenversicherungssystem versichert werden. Der EWSA empfiehlt den Mitgliedstaaten, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Abdecken dieses Personenkreises sicherzustellen.
- 3.8 Neben Sozialversicherungsansprüchen, die aus der Beitragszahlung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern erwachsen, werden über manche einzelstaatliche Systeme der sozialen Sicherheit weitere reglementierte Rechte gewährt, die die Empfänger zu Leistungen berechtigen. Dazu

²

[ABl. C 230 vom 14.7.2015, S. 24.](#)

gehören die Elternzeit, Familienleistungen, Leistungen für Kinder und sonstige Arten von Leistungen. Diese Leistungen sind zwar nicht an Beiträge gebunden, bedürfen jedoch einer Berechtigung, was in einigen Mitgliedstaaten und in einigen Fällen bedeutet, dass der potenzielle Empfänger Arbeitnehmerstatus haben muss. Dadurch werden de facto Erwerbstätige ausgeschlossen, die in den neuen Beschäftigungsformen tätig sind, denn sie können diese Rechte nicht einfordern.

- 3.9 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten Lösungen für die Klärung des Arbeitnehmerstatus der Personen finden müssten, die im neuen, digitalen Umfeld tätig sind. Diesbezüglich verweist der EWSA auf die Rechtsprechung des EuGH, die den Status eines Arbeitnehmers auch dann anerkennt, wenn kein reguläres Arbeitsverhältnis vorliegt, aber innerhalb eines abhängigen Arbeitsverhältnisses eine vergütete Tätigkeit ausgeübt wird. Diese Personen genau wie die klassischen Arbeitnehmer als Arbeitnehmer zu behandeln, könnte den Zugang zu den Leistungen aus dem System der sozialen Sicherheit eröffnen.
- 3.10 Der EWSA begrüßt, dass die Europäische Kommission die Debatte über die Entwicklung der europäischen Säule sozialer Rechte eröffnet hat. In diesem Zusammenhang sollte unbedingt auch auf die Situation der Arbeitnehmer in den neuen Beschäftigungsformen eingegangen werden, auf die Anerkennung ihres Status wie auch auf die Möglichkeiten zur Sicherung ihres Zugangs zu angemessenen Leistungen aus den Systemen der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes.
- 3.11 Der EWSA empfiehlt den Mitgliedstaaten die Einrichtung von Plattformen, an denen die Sozialpartner und die Organisationen der Zivilgesellschaft beteiligt und auf denen Vorschläge für die Anpassung des Arbeitsmarkts im Zeitalter der Digitalisierung formuliert werden. Damit die Herausforderungen der Digitalisierung bewältigt werden können, muss nach Ansicht des EWSA der Arbeitsmarkt an die neue Wirklichkeit angepasst werden, sodass die Arbeitnehmer von der Freizügigkeit profitieren können, ohne jedoch von den Systemen der sozialen Sicherheit und den Vorschriften in Bezug auf die Arbeitsbedingungen ausgeschlossen zu sein.

3.12 Da die Situation der Arbeitnehmer in den für das digitale Zeitalter typischen neuen Beschäftigungsformen komplex ist, plädiert der EWSA für eine umfassende Lösung der Problematik der Anerkennung von Sozialversicherungsansprüchen für diesen Personenkreis; sie könnte im Rahmen einer allgemeinen Reform der Finanzierung des Systems gefunden werden. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, nach Lösungen für die Finanzierung der Systeme der sozialen Sicherheit zu suchen und dabei die Ressourcen so einzusetzen, dass die langfristige Tragfähigkeit gewährleistet ist und zugleich Personen Zugang verschafft wird, die in den neuen Formen der Arbeit tätig sind. Um die Nachhaltigkeit der Sozialsysteme auch in Zukunft zu gewährleisten und den Faktor Arbeit zu entlasten, könnte überlegt werden, einen Teil der Digitalisierungsdividende dafür zu verwenden.

Brüssel, den 6. Dezember 2017

Georges DASSIS
Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
