

Brüssel, den 29.9.2022  
SWD(2022) 322 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**  
**BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)**

*Begleitunterlage zur*

**MITTEILUNG DER KOMMISSION**

**Leitlinien zur Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts auf Tarifverträge über die  
Arbeitsbedingungen von Solo-Selbstständigen**

{C(2022) 6846 final} - {SEC(2022) 345 final} - {SWD(2022) 321 final}

<b>Zusammenfassung (höchstens 2 Seiten)</b>
<b>Folgenabschätzung zu den Leitlinien über Tarifverträge für Solo-Selbstständige</b>
<b>A. Handlungsbedarf</b>
<b>Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?</b>
<p>Aus Sicht des Wettbewerbsrechts der Union werden Arbeitnehmer als Teil des Unternehmens betrachtet, mit dem sie ein Arbeitsverhältnis eingegangen sind. Daher findet Artikel 101 AEUV nicht auf sie, sondern nur auf das Unternehmen, das sie beschäftigt, Anwendung. Selbstständige gelten grundsätzlich als „Unternehmen“, die ihre Tätigkeit als unabhängige Wirtschaftsteilnehmer gegenüber ihrem Geschäftsherrn auf dem Markt ausüben. Somit fallen sie in den Anwendungsbereich von Artikel 101 AEUV.</p> <p>Aufgrund der binären Unterscheidung zwischen Arbeitnehmern und Selbstständigen, auf der die Anwendung des Wettbewerbsrechts beruht, besteht die Gefahr, dass Selbstständige gegen das EU-Wettbewerbsrecht verstoßen, wenn sie ihre Arbeitsbedingungen kollektiv aushandeln. Dieses Problem der Rechtsunsicherheit betrifft vor allem bestimmte Selbstständige, die als selbstständig tätige Einzelpersonen handeln, d. h. ohne Angestellte, und die ihren Lebensunterhalt mit ihrer eigenen Arbeitskraft bestreiten (im Folgenden „Solo-Selbstständige“). Sie sind kaum in der Lage, ihre Arbeitsbedingungen zu beeinflussen. Angesichts dieser Überlegungen besteht das Hauptproblem, das mit der vorliegenden Initiative angegangen werden soll, darin, dass hinsichtlich der Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts auf Tarifverträge über die Arbeitsbedingungen bestimmter Solo-Selbstständiger, die möglicherweise wenig Einfluss auf ihre Arbeitsbedingungen haben, Rechtsunsicherheit besteht.</p>
<b>Was soll erreicht werden?</b>
<p>Das allgemeine Ziel der Initiative besteht darin, sicherzustellen, dass das EU-Wettbewerbsrecht kein Hindernis für Tarifverhandlungen und Vereinbarungen über die Arbeitsbedingungen von Solo-Selbstständigen, die wenig Einfluss auf ihre Arbeitsbedingungen haben, darstellt. Zu diesem Zweck werden im Rahmen der Initiative (i) diejenigen Solo-Selbstständigen ermittelt, die wenig Einfluss auf ihre Arbeitsbedingungen haben und nicht daran gehindert werden sollten, ihre Arbeitsbedingungen kollektiv auszuhandeln und zu vereinbaren, und (ii) wird Klarheit über die Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts auf Tarifverträge über die Arbeitsbedingungen von Selbstständigen geschaffen.</p>
<b>Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?</b>
<p>Das Subsidiaritätsprinzip findet keine Anwendung, da in diesem Bereich die ausschließliche Zuständigkeit bei der Kommission liegt. Die EU muss unbedingt tätig werden, um die Unsicherheit bei der Anwendung der EU-Wettbewerbsregeln auf Tarifverträge über die Arbeitsbedingungen von Solo-Selbstständigen zu beseitigen. Ohne ein Eingreifen der EU bleiben die Rechtsunsicherheit, das Risiko von Verstößen und die damit verbundene abschreckende Wirkung bestehen.</p>
<b>B. Lösungen</b>
<b>Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt?</b>
<p>Angesichts der Ziele der Initiative und des Ermessensspielraums, über den die Kommission bei der Umsetzung dieser Ziele verfügt, wurden zwei erste politische Optionen einer Folgenabschätzung unterzogen: Im Rahmen von <b>Option 1</b> werden Tarifverhandlungen und Tarifverträge von Solo-Selbstständigen, bei denen eine ungleiche Verhandlungsstellung besteht, weil sie von ihrer Gegenpartei nicht ausreichend unabhängig sind, von Artikel 101 AEUV ausgeschlossen. Diese Solo-Selbstständigen befinden sich demnach in einer vergleichbaren Situation wie Arbeitnehmer. Die mit Arbeitnehmern vergleichbaren Kategorien sind: (i) wirtschaftlich abhängige Solo-Selbstständige, (ii) Solo-Selbstständige, die</p>

Seite an Seite mit Arbeitnehmern arbeiten, und (iii) Solo-Selbstständige, die über digitale Arbeitsplattformen arbeiten. Bei **Option 2** werden Vereinbarungen von Personen, die mit Arbeitnehmern vergleichbar sind, auch von Artikel 101 AEUV ausgeschlossen. Darüber hinaus wird sichergestellt, dass die Kommission nicht gegen Tarifverträge anderer Solo-Selbstständiger, die eine ungleiche Verhandlungsstellung haben (auch wenn sie nicht mit Arbeitnehmern vergleichbar sind), vorgeht, indem sie ihre Befugnisse zur Festlegung von Prioritäten nutzt. Eine ungleiche Verhandlungsstellung wird vermutet, wenn Solo-Selbstständige (i) mit Gegenparteien mit einer gewissen Wirtschaftskraft zusammenarbeiten oder (ii) nach nationalem oder EU-Recht das Recht auf Kollektivverhandlungen haben. Ein Vergleich der beiden politischen Optionen zeigt, dass Option 2 die bevorzugte politische Option ist.

**Welchen Standpunkt vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?**

Die Interessenträger der EU betrachten diese Initiative insgesamt als positive Entwicklung. Die meisten Interessenträger (darunter Bürgerinnen und Bürger der EU, Gewerkschaften und digitale Plattformen) sprachen sich für die weitestgehende Option aus.

**C. Auswirkungen der bevorzugten Option**

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

Der unmittelbare Vorteil der bevorzugten Option besteht in der Erhöhung der Rechtssicherheit für Selbstständige und ihre Gegenparteien sowie für die Mitgliedstaaten. Indirekt wird erwartet, dass durch diese Option auch (i) die Zahl der Solo-Selbstständigen steigt, für die bis 2030 Tarifverträge gelten würden, (ii) der durchschnittliche Verdienst derjenigen erhöht wird, die durch solche Tarifverträge abgedeckt sind, und (iii) die Zahl der Solo-Selbstständigen und ihrer Familienangehörigen, die von Armut bedroht sind, sinkt.

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

Die zu erwartende stärkere Inanspruchnahme von Tarifverträgen kann wiederum zu höheren Vergütungen für Solo-Selbstständige und letztlich zu einem Preisanstieg bei den eigentlichen Dienstleistungen führen. Die Weitergabe an die Verbraucher hängt jedoch von einer Reihe von Faktoren ab, z. B. den Auswirkungen auf die variablen Kosten der erbrachten Dienstleistungen und der Marktstruktur. Die Gewinne von Unternehmen, die auf Solo-Selbstständige angewiesen sind, dürften ebenfalls betroffen sein, wenngleich diese Auswirkung durch die Weitergabe an die Verbraucher und möglicherweise durch eine höhere Produktivität der Solo-Selbstständigen, die von einer höheren Vergütung profitieren, abgeschwächt wird.

**Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und Wettbewerbsfähigkeit?**

Die bevorzugte Option würde dazu beitragen, die Wettbewerbsbedingungen auszugleichen, indem das Ungleichgewicht zwischen Unternehmen, die sich auf das Modell der Solo-Selbstständigen stützen, und solchen, die auf Angestellte zurückgreifen, beseitigt wird. Dennoch sind kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in der Regel stärker auf Dienstleistungen von Solo-Selbstständigen angewiesen als andere Unternehmen in der Offline-Wirtschaft und könnten daher von dem Anstieg ihrer Kosten stärker betroffen sein als größere Unternehmen. Die bevorzugte Option führt jedoch dazu, dass das Risiko einer unverhältnismäßigen Belastung der KMU angegangen und vermieden wird.

Durch die Schaffung besserer Lohn- und Arbeitsbedingungen kann die Produktivität von Solo-Selbstständigen steigen, wodurch das allgemeine Produktivitätswachstum der Unternehmen gefördert wird. Es werden keine nennenswerten Auswirkungen auf den Binnenmarkt und die Wettbewerbsfähigkeit erwartet. Die möglichen Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit sind vernachlässigbar. Ein Anstieg der „Arbeitskosten“ für Solo-Selbstständige in der EU könnte zwar dazu führen, dass bestimmte Tätigkeiten

außerhalb der EU attraktiver werden, doch wäre dies nur für Tätigkeiten relevant, die vollständig online verrichtet werden. Dies ist bereits in Form von Arbeitsverlagerungen in Länder außerhalb der EU sichtbar.

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

Die höhere Entlohnung von Solo-Selbstständigen, die für professionelle Kunden tätig sind, kann sich auch positiv auf den Staatshaushalt auswirken, und zwar in Form von geringeren Ausgaben für Mindesteinkommen und für Leistungen für Erwerbstätige sowie durch höhere Steuereinnahmen. Die Klarstellung, dass das Wettbewerbsrecht einem Tarifvertrag für genau definierte Gruppen von Solo-Selbstständigen nicht im Wege steht, dürfte dazu führen, dass die Kosten für die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts entfallen. Die mit Tarifverhandlungen verbundenen Verwaltungskosten für Unternehmen und Solo-Selbstständige dürften auch begrenzt sein.

#### **Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?**

Neben den direkten Auswirkungen der Beseitigung der abschreckenden Wirkung für Solo-Selbstständige und ihre Gegenparteien dürfte die bevorzugte Option vor allem indirekte Auswirkungen haben. Auf wirtschaftlicher Ebene hätte die bevorzugte Option nur begrenzte Auswirkungen auf die Beschäftigung und die Schaffung von Arbeitsplätzen insgesamt, trotz des Anstiegs der Arbeitskosten, der mit dem Abschluss von Tarifverträgen für Solo-Selbstständige einhergehen könnte (wirtschaftliche indirekte Auswirkungen). Aus sozialer Sicht könnte die bevorzugte Option die Mitgliedstaaten dazu anhalten, einen umfassenderen sozialen Dialog zu schaffen.

#### **Verhältnismäßigkeit**

Die bevorzugte Option wäre verhältnismäßig, da sie sich auf Solo-Selbstständige erstreckt, die definiert sind als Personen, die (i) keinen Arbeitsvertrag oder ein Arbeitsverhältnis haben, (ii) keine Angestellten einstellen und (iii) sich bei der Erbringung der betreffenden Dienstleistungen hauptsächlich auf ihre eigene Arbeitskraft stützen. Darüber hinaus würde sie nur (i) Tarifverhandlungen und Tarifverträge zwischen den (Vertretern von) Solo-Selbstständigen und den (Vertretern von) digitalen Plattformen/professionellen Kunden, für die oder über die die Dienstleistung erbracht wird, und (ii) Tarifverhandlungen und Tarifverträge, die auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Solo-Selbstständigen, einschließlich ihrer Honorare, beschränkt sind, abdecken. Tarifverhandlungen und Tarifverträge über Preise und Bedingungen für den Endverbraucher würden jedoch nicht darunter fallen.

#### **D. Folgemaßnahmen**

##### **Wann wird die Maßnahme überprüft?**

Die Initiative wird regelmäßig auf der Grundlage interner Informationen der Kommission und enger Kontakte mit den nationalen Wettbewerbsbehörden, den Sozialpartnern und anderen Beteiligten einer Bestandsaufnahme unterzogen. Es wird eine qualitative Bewertung vorgenommen, die insbesondere auf den Maßnahmen der nationalen Wettbewerbsbehörden, den Gesetzesänderungen der Mitgliedstaaten, der Akzeptanz von Tarifverträgen durch Selbstständige – sofern verfügbar – und den Meinungen der beteiligten Akteure beruht. Vor diesem Hintergrund wird die Kommission nach den ersten acht Jahren der Anwendung (oder früher, sofern dies aufgrund der Überwachung als dringend notwendig erachtet wird) prüfen, ob die vorliegende Initiative überarbeitet werden muss.