Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004“

(Text von Bedeutung für den EWR und die Schweiz)

(COM(2016) 815 final — 2016/0397 (COD))

(2017/C 345/14)

Berichterstatter: **Philip VON BROCKDORFF**

Mitberichterstatterin: **Christa SCHWENG**

Befassung	Europäische Kommission, 17.2.2017
	Rat, 15.2.2017
Rechtsgrundlage	Artikel 48 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Beschluss des Plenums	05/07/2017
Zuständige Fachgruppe	Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	13.6.2017
Verabschiedung auf der Plenartagung	5.7.2017
Plenartagung Nr.	527
Ergebnis der Abstimmung	135/2/1
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist der Ansicht, dass der Vorschlag zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit darauf abzielen sollte, die Mobilität von Arbeitsuchenden und Arbeitnehmern zu erleichtern und nicht, sie zu beschränken. Der Grund hierfür ist, dass eine verbesserte Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit die Freizügigkeit der Arbeitnehmer erleichtert, indem Leistungen sowohl für die Arbeitnehmer (Kompetenzentwicklung und verbesserte Anpassungsfähigkeit) als auch für die Arbeitgeber (motivierte Arbeitskräfte mit Fachwissen) bereitgestellt werden. Sie hilft auch der Wirtschaft insgesamt, indem Unterschiede im Bereich der Arbeitslosigkeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten angegangen, eine effizientere Zuweisung von Humanressourcen gefördert sowie zu Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit in der EU beigetragen wird.

1.2. Gut funktionierende und gerechte Vorschriften für mobile Bürger wie auch für alle anderen sind wichtige Faktoren für die politische Akzeptanz von Mobilität. Der EWSA ist der Auffassung, dass das Ziel der Änderung darin bestehen sollte, ein gerechteres Verhältnis zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern zu erreichen.

1.3. Bezüglich der Bedingungen für Bürger, die bei einem Umzug ins Ausland Anspruch auf den Export von Leistungen bei Pflegebedürftigkeit haben, ist der EWSA der Auffassung, dass die neuen Vorschriften einen besseren Schutz der Bürger in grenzüberschreitenden Fällen bieten. Der EWSA weist jedoch darauf hin, dass die neuen Vorschriften keinen neuen Anspruch auf Leistungen bei Pflegebedürftigkeit in allen Mitgliedstaaten begründen, da dieser Anspruch davon abhängt, ob im Aufnahmestaat solche Leistungen überhaupt gewährt werden.

1.4. Der EWSA weist zudem darauf hin, dass sowohl der Vorschlag zur Überarbeitung der EU-Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit als auch die Entsenderichtlinie von Bedeutung für die Arbeitskräftemobilität sind. Da diese beiden Instrumente unterschiedliche Aspekte berühren, befürchtet der EWSA jedoch, dass Verweise auf Begriffsbestimmungen aus dem Vorschlag für eine überarbeitete Entsenderichtlinie in der Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in der Praxis für weniger rechtliche Klarheit sorgen werden.

1.5. Der EWSA stellt fest, dass durch die vorgeschlagene Bestimmung, der zufolge ein Arbeitnehmer mindestens drei Monate im Aufnahmemitgliedstaat gearbeitet haben muss, bevor er Anspruch auf Arbeitslosenleistungen hat, die „Zusammenrechnung von Zeiten“, die den Anspruch auf Leistungen begründen, tatsächlich verzögert wird. Während dies die Vorschriften für die Zielländer gerechter machen könnte, könnte dies auch die Motivation zur Mobilität negativ beeinflussen.

1.6. Dem EWSA ist nicht klar, inwiefern der Vorschlag, den Zeitraum für den Export von Leistungen bei Arbeitslosigkeit von derzeit drei auf mindestens sechs Monate zu verlängern, tatsächlich Beschäftigungschancen für Arbeitsuchende eröffnen kann, da diese von der Lage auf dem Arbeitsmarkt abhängig sind, die von Land zu Land unterschiedlich ist.

1.7. Der EWSA ist der Auffassung, dass eine größere Einheitlichkeit bei den Leistungen, die Zusammenrechnung und die Inanspruchnahme zur Verbesserung und Erleichterung der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit beitragen werden. Die öffentlichen Arbeitsverwaltungen sollten zudem mobile Arbeitsuchende bei ihrer Suche nach geeigneter Beschäftigung effektiver unterstützen.

1.8. Der EWSA fordert, dass sich die Mitgliedstaaten stärker dafür einsetzen, dass nicht erwerbstätige mobile Bürger in verhältnismäßigem Umfang und gemäß dem Grundsatz der Gleichbehandlung zu einem Krankenversicherungssystem im Aufnahmemitgliedstaat beitragen können. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten die Vorteile berücksichtigen, die mit der Aufnahme mobiler Bürger im Allgemeinen verbunden sind — auch im Falle von Personen, die zwar nicht erwerbstätig sind, aber auf die eine oder andere Weise einen Beitrag zur Wirtschaft (und kulturellen Vielfalt) des Aufnahmestaats leisten.

1.9. Schließlich ist der EWSA der Ansicht, dass die vorgeschlagenen neuen Vorschriften in keiner Weise die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Grundrechte einschränken dürfen.

2. **Vorgeschlagene Änderungen der Vorschriften zur Koordinierung der sozialen Sicherheit**

2.1. Die Entwicklung eines grenzübergreifenden Arbeitsmarkts schreitet kontinuierlich voran, und auch die nationalen Systeme der sozialen Sicherheit sind Änderungen unterworfen. Daher besteht ein offenkundiger Bedarf an einer Aktualisierung bzw. Anpassung bestehender Vorschriften. Dies ist neben der Notwendigkeit einfacherer Durchsetzungsverfahren die Begründung für die von der Europäischen Kommission in ihrer Mitteilung vom 13. Dezember 2016 vorgeschlagenen Änderungen.

2.2. Dieser Vorschlag soll für mehr Klarheit sowie für gerechte und durchsetzbare Vorschriften zur Förderung der Arbeitskräftemobilität sorgen. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist nach wie vor eine tragende Säule des Binnenmarktes. Allerdings sind die nationalen Behörden auch dringend aufgefordert, gegen Missbrauch und Betrug bei Sozialleistungen vorzugehen.

2.3. Die wichtigsten vorgeschlagenen Änderungen betreffen folgende Aspekte:

i) Export von Leistungen bei Arbeitslosigkeit: Der Zeitraum für den Export von Arbeitslosenleistungen (in diesem Zeitraum werden Leistungen während der Arbeitssuche in einem anderen Mitgliedstaat dorthin exportiert) soll von einem Mindestzeitraum von drei auf sechs Monate verlängert werden, mit der Möglichkeit, die Leistung für die gesamte verbleibende Anspruchszeit zu exportieren.

ii) Bei der Beurteilung, ob ein Arbeitsuchender Anspruch auf Arbeitslosenleistungen hat, wird ein Mitgliedstaat dazu verpflichtet, alle früheren Versicherungszeiten in anderen Mitgliedstaaten zu prüfen und anzurechnen (wie im Fall der geltenden Vorschriften). Dies ist allerdings nur möglich, wenn die betreffende Person mindestens drei Monate in diesem Mitgliedstaat gearbeitet hat (neuer Vorschlag). Ist die Person nicht anspruchsberechtigt, wird die Zuständigkeit für die Gewährung dieser Leistungen dem Mitgliedstaat übertragen, in dem die Person zuvor beschäftigt war.

iii) Arbeitslosenleistungen für Grenzgänger: Den vorgeschlagenen Vorschriften zufolge soll der Mitgliedstaat der letzten Beschäftigung zur Gewährung der Arbeitslosenleistungen verpflichtet werden, wenn der Grenzgänger dort mindestens 12 Monate gearbeitet hat. Den geltenden Vorschriften zufolge führen Grenzgänger jedoch derzeit Sozialversicherungsbeiträge und Steuern an den Mitgliedstaat ab, in dem sie arbeiten. Bei Beschäftigungszeiten von weniger als 12 Monaten wird die Zuständigkeit für die Gewährung von Leistungen bei Arbeitslosigkeit dem Wohnmitgliedstaat übertragen.

iv) Sozialleistungen für nicht erwerbstätige Personen: In diesem Fall soll mit dem Vorschlag die jüngste Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs kodifiziert werden, der zufolge nicht erwerbstätige Bürger, die sich in einen anderen Mitgliedstaat begeben, nur dann Zugang zu Sozialleistungen erhalten, wenn sie die in der Richtlinie über die Freizügigkeit festgelegte Bedingung des rechtmäßigen Aufenthalts erfüllen. Allerdings erfordert der rechtmäßige Aufenthalt nicht erwerbstätiger Personen, dass sie nachweisen können, dass sie über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts sowie über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz verfügen. Diese Bedingung gilt nicht für aktiv Arbeitsuchende: ihr Aufenthaltsrecht in einem anderen Mitgliedstaat erwächst unmittelbar aus Artikel 45 AEUV.

v) Soziale Sicherheit für entsandte Arbeitnehmer: Mit dem Vorschlag sollen erklärtermaßen die Verwaltungsvorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit für entsandte Arbeitskräfte verschärft werden, damit die nationalen Behörden über angemessene Mittel zur Überprüfung des sozialversicherungsrechtlichen Status solcher Arbeitnehmer verfügen und gegen potenziell unlautere Praktiken und Missbrauch vorgehen können.

vi) Familienleistungen: Mit dem Vorschlag werden die Vorschriften für Leistungen für den Elternurlaub aktualisiert, die Eltern als Ausgleich für entgangenes Einkommen oder entgangenen Lohn während Zeiten der Kindererziehung gezahlt werden. Der Vorschlag bewirkt keine Änderung der bestehenden Vorschriften zum Export von Leistungen für Kinder. Auch ist keine Indexierung von Leistungen für Kinder vorgesehen.

3. **Übersicht über die Systeme der sozialen Sicherheit in der EU**

3.1. Die Systeme der sozialen Sicherheit decken in der Regel Leistungen in Bereichen wie Krankheit, Mutterschaft bzw. Vaterschaft, Familienleistungen, Leistungen im Alter, bei Arbeitslosigkeit und ähnliche Leistungen ab und fallen in die ausschließliche Zuständigkeit der einzelstaatlichen Behörden. Das bedeutet, dass jedes Land für die Gestaltung seines Systems der sozialen Sicherheit zuständig ist. Aus diesem Grund unterscheiden sich die Leistungen der sozialen Sicherheit, die Bürger in der EU erhalten, sehr stark sowohl in Bezug auf die tatsächlich gewährten Leistungen als auch bezüglich der Art und Weise, wie die Systeme organisiert sind.

3.2. Ein Thema, das den EWSA ernsthaft beunruhigt, sind die großen Unterschiede bei der Leistungsfähigkeit der Sozialsysteme in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten: Die besten Systeme tragen zu einer Verringerung des Armutsrisikos um 60 % bei, das schwächste System verringert das Armutsrisiko um weniger als 15 %, der EU-Durchschnitt liegt bei 35 % ([1]). Die unterschiedlichen sozialen Bedingungen für die Bürger in der EU sind zum Teil durch diese Unterschiede begründet. Daher ist es umso wichtiger, dass sich die EU-Mitgliedstaaten auf Grundsätze wirksamer und verlässlicher Sozialleistungssysteme verständigen, so wie dies der EWSA bereits in seinen Stellungnahmen zu den „Grundsätzen wirksamer und verlässlicher Sozialleistungssysteme“ ([2]) und zur „europäischen Säule sozialer Rechte“ ([3]) gefordert hat. Die gemeinsamen europäischen Werte und die wirtschaftliche Entwicklung erfordern in allen Mitgliedstaaten die Sicherung eines Mindesteinkommens, der grundlegenden Gesundheitsversorgung, der Bereitstellung geeigneter Sozialdienstleistungen und der gesellschaftlichen Teilhabe. Dies kann sowohl zur Steigerung der Solidarität in den Mitgliedstaaten wie auch zur Reduzierung makroökonomischer Ungleichgewichte beitragen.

3.3. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist eine der vier Grundfreiheiten der Europäischen Union, die nach Auffassung des EWSA in ihren unterschiedlichen Dimensionen wirksamer gefördert und geachtet werden muss, da es in der Praxis keine Freizügigkeit der Arbeitnehmer gibt, wenn die sozialen Rechte mobiler Bürger und Arbeitnehmer auf der Grundlage des Grundsatzes der Gleichbehandlung, wie nachstehend ausgeführt, nicht geachtet werden. Die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit ist eine dieser Dimensionen. Generell ist diese Koordinierung eine Erfolgsgeschichte, die bereits seit mehreren Jahrzehnten dazu beiträgt, dass die vielen Millionen von Arbeitnehmern, die ihre Vorteile genutzt haben, zu den besten „Botschaftern“ für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer geworden sind.

3.4. Damit die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Bürger erleichtert wird, müssen die Systeme der sozialen Sicherheit besser koordiniert werden, um mehr Klarheit und Garantien in Bezug auf die Leistungen zu verschaffen, auf die sie Anspruch haben. Zu diesem Zweck verfügt die Europäische Union über Vorschriften zur Koordinierung der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit. Darin ist festgelegt, durch welches System der sozialen Sicherheit eines Mitgliedstaats ein Bürger oder Arbeitnehmer abgedeckt ist. Außerdem sollen die Vorschriften dazu beitragen, einen doppelten Versicherungsschutz in grenzüberschreitenden Fällen zu vermeiden und gleichzeitig Garantien für die Personen bieten, die in einem anderen Land arbeiten oder EU-weit eine Arbeit suchen.

3.5. Es sollte darauf hingewiesen werden, dass es bei den geltenden Vorschriften um die Koordinierung, nicht aber um die Harmonisierung der Systeme der sozialen Sicherheit geht. Die Vorschriften sind in den Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und (EG) Nr. 987/2009 enthalten. Die EU-Vorschriften beruhen auf vier Grundsätzen:

i) ein Mitgliedstaat: Eine Person ist jeweils nur im System der sozialen Sicherheit eines einzigen Mitgliedstaats versichert, d. h. sie führt nur in einem Land Beiträge ab und erhält nur in einem Land Leistungen.

ii) Gleichbehandlung: Eine Person hat die gleichen Rechte und Pflichten wie die Staatsangehörigen des Landes, in dem sie versichert ist.

([1]) http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=de.
([2]) ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 40.
([3]) ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 10.

iii) Zusammenrechnung von Versicherungszeiten: Je nach dem individuellen Fall ist, wenn eine Person eine Leistung beantragt, ein Nachweis von Versicherungs-, Arbeits- oder Aufenthaltszeiten in anderen Mitgliedstaaten erforderlich (zum Beispiel, um nachzuweisen, dass die Person eine Mindestversicherungszeit nach einzelstaatlichem Recht für den Anspruch auf Leistungen erfüllt).

iv) Exportierbarkeit: Hat eine Person Anspruch auf Gewährung einer Leistung durch einen Mitgliedstaat, kann sie diese Leistung erhalten, auch wenn sie in einem anderen Mitgliedstaat wohnt.

3.6. Die Bestimmungen der Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und (EG) Nr. 987/2009 gelten für Versicherte, die sich in einen anderen Mitgliedstaat begeben, um sich dort auf Dauer niederzulassen oder vorübergehend dort zu arbeiten oder zu studieren. Dazu gehören auch Grenzgänger. Darüber hinaus können Personen, die in einem anderen Mitgliedstaat eine Arbeit suchen, während eines bestimmten Zeitraums während der Arbeitssuche Arbeitslosenleistungen aus ihrem Herkunftsmitgliedstaat beziehen.

4. **Allgemeine Bemerkungen**

4.1. 2015 hatten in der EU-28 rund 11,3 Mio. EU-Bürger im erwerbsfähigen Alter (20-64 Jahre) ihren Wohnsitz in einem anderen EU-Mitgliedstaat, und davon waren 8,5 Mio. erwerbstätig oder Arbeit suchend (die Zahlen bezüglich beider Aspekte variieren zwischen den Mitgliedstaaten). Dies macht 3,7 % der EU-Erwerbsbevölkerung aus. EU-weit gab es 1,3 Mio. Grenzgänger (Arbeitnehmer, die zwischen dem Mitgliedstaat, in dem sie leben, und dem Mitgliedstaat, in dem sie arbeiten, pendeln). Die Zahl der entsandten Arbeitnehmer lag bei ca. 1,92 Mio. Dies entsprach 0,7 % der Gesamtbeschäftigung in der EU, bei einer durchschnittlichen Entsendedauer von vier Monaten.

4.2. Die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit erleichtert die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, indem sie den Arbeitnehmern und indirekt den Arbeitgebern sowie der Wirtschaft insgesamt Leistungen gewährt und so zu Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit beiträgt. Die überwiegende Mehrheit der mobilen Bürger in der EU möchten ihre Lebensbedingungen und Beschäftigungsaussichten verbessern.

4.3. Aus Arbeitnehmersicht bietet das Recht, in einem anderen Mitgliedstaat zu arbeiten, nicht nur Arbeitsmöglichkeiten, sondern erleichtert auch die Entwicklung neuer Kompetenzen, stärkt die Anpassungsfähigkeit und bereichert den Arbeitnehmer bzw. die Arbeitnehmerin selbst durch neue Arbeitserfahrungen. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit trägt auch zur Behebung eines Arbeitskräftemangels und von Qualifikationsdefiziten bei. Ferner trägt sie tendenziell zur Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen im Aufnahmemitgliedstaat bei und kann zum Ausgleich eines Teils der steuerlichen Belastung der durch die Bevölkerungsalterung verursachten geringeren Beiträge beitragen.

4.4. Aus makroökonomischer Sicht trägt die Arbeitskräftemobilität zum Ausgleich von Unterschieden bei der Arbeitslosigkeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten sowie zu einer effizienteren Allokation der Humanressourcen bei. Untersuchungen haben ferner ergeben, dass die EU-Binnenmobilität entscheidend dazu beigetragen hat, weitere Instabilität in der Folge der Finanzkrise und der Rezession zu verhindern.

4.5. Die Mobilität von Arbeitskräften unter gerechten Bedingungen kann sich als nutzbringend für die Arbeitnehmer, die Unternehmen und die Gesellschaft als Ganzes erweisen. Sie kann eine großartige Chance zur persönlichen Entfaltung und wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung für die Bürger und die Arbeitnehmer eröffnen und muss daher erleichtert werden. Gut funktionierende und gerechte Vorschriften für mobile Bürger wie auch für alle anderen sind wichtige Faktoren für die politische Akzeptanz von Mobilität. Insgesamt sollte ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Bestimmungs- und Herkunftsländern angestrebt werden.

4.6. Vor diesem Hintergrund sollten alle vorgeschlagenen Änderungen nach Auffassung des EWSA darauf abzielen, die Mobilität von Arbeitsuchenden und Arbeitnehmern zu erleichtern und nicht, sie zu beschränken. Der EWSA ist auch der Ansicht, dass die Vorschriften über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit den Zugang zu Arbeitsplätzen für Menschen mit unterschiedlichen Qualifikationen erleichtern sollten. Die Gleichbehandlung von Arbeitnehmern aus der EU und inländischen Arbeitnehmern im Hinblick auf aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ist von entscheidender Bedeutung, um soziale Spaltungen zu überwinden.

5. **Besondere Bemerkungen**

5.1. In Bezug auf das System zur Koordinierung der Leistungen für Grenzgänger nimmt der EWSA den Vorschlag zur Kenntnis, die Zuständigkeit für die Gewährung der Leistungen bei Arbeitslosigkeit dem Mitgliedstaat der letzten Erwerbstätigkeit zu übertragen, sieht jedoch in der Verpflichtung, dass der Grenzgänger dort mindestens 12 Monate lang gearbeitet haben muss, eine mögliche Beschränkung der positiven Effekte, die sich aus dieser Änderung ergeben. Der EWSA ist sich bewusst, dass der Vorschlag auch eine Herausforderung für die Mitgliedstaaten darstellt, die für die Gewährung der Leistungen zuständig werden.

5.2. Bezüglich der Bedingungen für Bürger, die bei einem Umzug ins Ausland Anspruch auf den Export von Leistungen bei Pflegebedürftigkeit haben, ist der EWSA der Auffassung, dass die neuen Vorschriften einen besseren Schutz der Bürger in grenzüberschreitenden Fällen bieten. Besondere Relevanz haben die neuen Vorschriften unter Berücksichtigung der demografischen Alterung und der Förderung einer größeren Unabhängigkeit und Mobilität für Menschen mit Behinderungen, da zunehmend mehr Bürger, die Leistungen bei Pflegebedürftigkeit benötigen, ihren Wohnmitgliedstaat wechseln. Der EWSA weist jedoch darauf hin, dass die neuen Vorschriften keinen neuen Anspruch auf Leistungen bei Pflegebedürftigkeit in allen Mitgliedstaaten begründen, da dieser Anspruch davon abhängt, ob im Aufnahmestaat solche Leistungen überhaupt gewährt werden.

5.3. Nach Ansicht des EWSA werden die neuen Vorschriften das Verfahren zur Rückforderung nicht geschuldeter Leistungen der sozialen Sicherheit erleichtern. Die Mitgliedstaaten verfügen so über einen einheitlichen Vollstreckungstitel zur Rückforderung nicht geschuldeter Leistungen der sozialen Sicherheit sowie über klarere Verfahren für grenzüberschreitende Rechtshilfe.

5.4. Der EWSA weist darauf hin, dass sowohl der Vorschlag zur Überarbeitung der EU-Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit als auch die Entsenderichtlinie von Bedeutung für die Arbeitskräftemobilität sind. Die beiden Instrumente haben jedoch unterschiedliche Themen zum Gegenstand. Während die Entsenderichtlinie die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen (einschließlich Entlohnung) für entsandte Arbeitnehmer regelt, soll durch die Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit festgelegt werden, welches System anwendbar ist. Mit dem neuen Vorschlag werden weder der Geltungsbereich der EU-Vorschriften zur Koordinierung der sozialen Sicherheit noch die Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern geändert. Der EWSA befürchtet deshalb, dass Verweise auf Begriffsbestimmungen aus dem Vorschlag für eine überarbeitete Entsenderichtlinie in der Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, die auf die Erleichterung ihrer Anwendung abzielt, in der Praxis für weniger Klarheit sorgen werden. Ein Verweis auf eine Richtlinie (die für die Mitgliedstaaten nur hinsichtlich des zu erreichenden Ergebnisses verbindlich ist) in einer Verordnung (die verbindlich und in jedem Mitgliedstaat unmittelbar anwendbar ist), wirft rechtliche Bedenken auf.

5.5. Der EWSA weist darauf hin, dass einheitliche Bedingungen für die Anwendung der spezifischen Bestimmungen über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in Bezug auf entsandte Arbeitnehmer gewährleistet werden müssen. Dies umfasst die Bestimmung der Fälle, in denen das Formular A1 ausgestellt wird, die Elemente, die vor der Ausstellung zu prüfen sind, und den Widerruf, falls die Richtigkeit bzw. Gültigkeit bestritten wird. Da diese Aspekte von entscheidender Bedeutung für die praktische Anwendung von Artikel 12 und Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 sein können, ist der EWSA besorgt angesichts der Übertragung solch ungenau definierter Befugnisse auf die Europäische Kommission. Der EWSA würde sich Rückmeldungen bezüglich der Umsetzung dieser Ermächtigung und eine anschließende Bewertung der Auswirkungen der neuen Verfahren wünschen, da die Entsendung von Arbeitnehmern ein wirklich heikles Thema ist. Ferner bereitet die kumulative Wirkung der neuen Vorschriften über die Entsendung, der vorgenannten technischen Änderungen der Verordnung über die soziale Sicherheit und der wachsenden Zahl nationaler Initiativen zur Kontrolle von Arbeitnehmern aus anderen EU-Ländern dem EWSA Sorgen. Die zunehmende Komplexität aufgrund der Kombination dieser verschiedenen Verordnungen dürfte die transnationale Mobilität einschränken und sollte auf europäischer Ebene genau beobachtet werden. Darüber hinaus gilt es, die Vorschriften über die soziale Sicherheit bezüglich entsandter Arbeitnehmer zu achten.

5.6. Nach den neuen Vorschriften muss ein mobiler EU-Bürger mindestens drei Monate im Aufnahmemitgliedstaat gearbeitet haben, bevor er dort einen Leistungsanspruch bei Arbeitslosigkeit hat. Der EWSA sieht in diesem Vorschlag eine Beschränkung des Zugangs zu Leistungen bei Arbeitslosigkeit für mobile Arbeitnehmer im Aufnahmestaat im Vergleich zu den derzeitigen Bedingungen (denen zufolge es reicht, nur einen Tag dort gearbeitet zu haben, um diesen Anspruch zu erwerben). Aufgrund des im Vorschlag gewählten Ansatzes wird die „Zusammenrechnung von Zeiten" (unabhängig vom letzten Wohnort), die den Anspruch auf Leistungen begründen, in Wirklichkeit verzögert. Einerseits könnte sich dies negativ auf die Motivation zur Ausübung von Mobilität auswirken, andererseits aber die Vorschriften für die Zielländer gerechter machen.

5.7. Den vorgeschlagenen neuen Vorschriften zufolge wird der Mindestzeitraum, in dem Arbeitsuchende, die Ansprüche in einen anderen Mitgliedstaat erworben wurde, Leistungen bei Arbeitslosigkeit exportieren, von derzeit drei auf mindestens sechs Monate verlängert, während die derzeit geltende Verordnung die Entscheidung — drei oder sechs Monate — dem Mitgliedstaat überlässt, der die Leistung exportiert. Der EWSA erkennt in dieser Änderung die Anerkennung seitens der Kommission der Probleme, in einem anderen Mitgliedstaat schnell einen Arbeitsplatz zu finden. Dem EWSA ist jedoch nicht klar, inwiefern der Vorschlag, die Dauer für den Export von Leistungen bei Arbeitslosigkeit zu verlängern, Beschäftigungschancen für Arbeitsuchende bieten kann, da diese von der Lage auf dem Arbeitsmarkt abhängig sind, die von Land zu Land unterschiedlich ist. Ferner hegt der EWSA Zweifel an der Sinnhaftigkeit dieses Vorschlags in Zeiten anhaltend hoher Arbeitslosigkeit und insbesondere hoher Jugendarbeitslosigkeit in mehreren EU-Mitgliedstaaten.

5.8. Nach Auffassung des EWSA beheben die vorgeschlagenen neuen Vorschriften nicht die bestehenden Schwachstellen eines koordinierten Systems der sozialen Sicherheit, das ursprünglich für Mitgliedstaaten mit relativ ähnlich hohen Kaufkraftparitäten und ähnlichen Systemen der sozialen Sicherheit konzipiert worden war. Daher sind wirksamere Maßnahmen erforderlich, um Einheitlichkeit in Bezug auf die Dauer der Gewährung von Leistungen bei Arbeitslosigkeit, die Höhe der bezogenen Leistungen und die Zusammenrechnung von Zeiten der Inanspruchnahme von Leistungen bei

Arbeitslosigkeit herbeizuführen. Dies würde zu einer besseren und einfacheren Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit beitragen. Die Frage, wie diese Einheitlichkeit zu erreichen ist, muss losgelöst von dieser Stellungnahme erörtert werden. Zumindest prinzipiell sorgen die vorgeschlagenen neuen Vorschriften über den Export von Leistungen bei Arbeitslosigkeit für eine engere Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsverwaltungen auf allen Ebenen. Mit der Überarbeitung werden die Verpflichtungen der Arbeitsverwaltung im Aufnahmemitgliedstaat in Bezug auf die Unterstützung von Arbeitsuchenden bei der Arbeitssuche sowie in Bezug auf die Überwachung und die Berichterstattung über ihre Tätigkeiten an den für die Zahlung der Leistungen bei Arbeitslosigkeit zuständigen Mitgliedstaat präzisieren. Der EWSA ist jedoch der Auffassung, dass die öffentlichen Arbeitsverwaltungen insbesondere angesichts des begrenzten Zeitraums für die Arbeitssuche mehr tun sollten, um mobile Arbeitsuchende dabei zu unterstützen, eine sichere und nicht-prekäre Beschäftigung zu finden und damit — wie bereits in der vorherigen Ziffer erwähnt — zu einer stärkeren Vereinheitlichung beizutragen.

5.9. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass der Zugang zu bestimmten Sozialleistungen für mobile EU-Bürger, die von einem Mitgliedstaat in einen anderen (d. h. in den Aufnahmemitgliedstaat) umziehen und weder erwerbstätig sind noch aktiv Arbeit suchen, gemäß den vorgeschlagenen neuen Vorschriften davon abhängig gemacht werden kann, ob die betreffende Person nachweist, dass sie nach EU-Recht ein gesetzliches Aufenthaltsrecht genießt, das wiederum davon abhängt, ob sie über die Mittel zur Sicherung des Lebensunterhalts und einen umfassenden Krankenversicherungsschutz verfügt. Anders ausgedrückt müssen die Mitgliedstaaten die Bedingungen einhalten, die in der Freizügigkeitsrichtlinie (Richtlinie 2004/38/EG) festgelegt sind. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten die Vorteile berücksichtigen, die mit der Aufnahme mobiler Bürger im Allgemeinen verbunden sind, auch im Falle nicht erwerbstätiger Personen, die zwar keine Beiträge zu den Systemen der sozialen Sicherheit abführen, aber auf die eine oder andere Weise doch einen Beitrag zur Wirtschaft (und zur kulturellen Vielfalt) des Aufnahmestaats leisten.

5.10. So besagt Erwägungsgrund (5b) des Kommissionsvorschlags, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen sollten, dass nicht erwerbstätigen mobilen EU-Bürgern ein umfassender Krankenversicherungsschutz im Aufnahmemitgliedstaat nicht vorenthalten wird. Dies bedeutet auch, dass solchen Bürgern erlaubt werden sollte, in verhältnismäßigem Umfang Krankenversicherungsbeiträge im Aufnahmemitgliedstaat zu entrichten. Der EWSA fordert ein stärkeres Engagement der Mitgliedstaaten zur Verwirklichung dieser Möglichkeit.

5.11. Der EWSA ist der Ansicht, dass in den vorgeschlagenen neuen Vorschriften in keiner Weise die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Grundrechte eingeschränkt werden dürfen, insbesondere das Recht auf Achtung der Würde des Menschen (Artikel 1), das Recht auf soziale Sicherheit und soziale Unterstützung (Artikel 34) und das Recht auf Gesundheitsschutz (Artikel 35).

5.12. Als Fazit erkennt der EWSA zwar an, dass die Notwendigkeit eines Gleichgewichts zwischen Aufnahme- und Herkunftsmitgliedstaat, wenn es um die Arbeitssuche geht, nicht vernachlässigt werden darf, er kommt aber zu dem Schluss, dass die vorgeschlagenen neuen Vorschriften die Mobilität von Arbeitsuchenden nicht zwangsläufig erleichtern. Die anfälligsten und schwächeren Teile der europäischen Gesellschaften werden so schutzbedürftig bleiben wie bisher, ebenso wenig werden sich die sozioökonomischen Unterschiede zwischen den und innerhalb der Mitgliedstaaten der EU verringern.

Brüssel, den 5. Juli 2017

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Georges DASSIS