



Februar 2017
AK Positionspapier

Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr 883/2004

Wir über uns

Die Bundesarbeitskammer ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,4 Millionen ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler als auch auf der Brüsseler EU-Ebene. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft. Die BAK ist im EU-Transparenzregister unter der Nummer 23869471911-54 registriert.

Das AK EUROPA Büro in Brüssel wurde 1991 errichtet, um die Interessen aller Mitglieder der Bundesarbeitskammer gegenüber den Europäischen Institutionen vor Ort einzubringen.

Zur Organisation und Aufgabe der Bundesarbeitskammer in Österreich

Die Bundesarbeitskammer Österreichs bildet die Dachorganisation von neun Arbeiterkammern auf Bundesländerebene, die gemeinsam den gesetzlichen Auftrag haben, die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten.

Im Rahmen ihrer Aufgaben beraten die Arbeiterkammern ihre Mitglieder unter anderem in Fragen des Arbeitsrechts, des Konsumentenschutzes, in Sozial- und Bildungsangelegenheiten. Mehr als drei Viertel der rund 2 Millionen Beratungen jährlich betreffen arbeits-, sozial- und insolvenzrechtliche Fragestellungen. Darüber hinaus nimmt die Bundesarbeitskammer im Rahmen von legislativen Begutachtungsverfahren die Aufgabe wahr, die Positionen der ArbeitnehmerInnen und der KonsumentInnen gegenüber dem Gesetzgeber in Österreich als auch auf EU-Ebene einzubringen.

Alle österreichischen ArbeitnehmerInnen sind per Gesetz Mitglied der Arbeiterkammern. Die Mitgliedsbeiträge sind gesetzlich geregelt und betragen 0,5 Prozent des Bruttoeinkommens (maximal bis zur Höchstbemessungsgrundlage in der Sozialversicherung). 750.000 (ua Arbeitslose, Eltern in Karenz, Präsenz- und Zivildienstler) der rund 3,4 Millionen Mitglieder sind von der Zahlung des Mitgliedsbeitrages befreit, haben aber Anspruch auf das volle AK-Leistungsangebot!

Rudi Kaske
Präsident

Christoph Klein
Direktor

Die Position der AK im Einzelnen

Dem Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EU) 883/2004 gingen umfangreiche Vorbereitungsarbeiten voraus. Es wurden vor allem drei Bereiche der unionsrechtlichen Koordinierung identifiziert, die Anpassungen bzw. Neuregelungen im Rahmen erforderlich machen. Diese betreffen:

- die Koordinierung von Sozialleistungen bei Pflegebedürftigkeit,
- die Koordinierung von Leistungen bei Arbeitslosigkeit und
- den Zugang von nicht erwerbstätigen Unionsbürgern zu bestimmten Sozialleistungen im Aufenthaltsstaat.

Zusätzlich wurden weitere Änderungen in den Legislativvorschlag aufgenommen. Diese beziehen sich auf:

- Bestimmungen über Entsendungen und dazugehörige Durchführungsbestimmungen
- die Koordinierung von Familienleistungen und
- Änderungen bei Regelungen über die Entsendung.

Der Legislativvorschlag dient dem Zweck, in den genannten Bereichen größere Rechtssicherheit und Transparenz für Bürger und für die zuständigen Institutionen herzustellen und eine Modernisierung der Koordinierungsvorschriften sowie eine gerechte und zweckmäßige Verteilung von finanziellen Lasten zwischen den Mitgliedsstaaten zu erreichen.

Die BAK begrüßt die Initiative zur Modernisierung der VO (EU) 883/2004 und der

VO (EU) 987/2009. Sie erachtet folgende Punkte für zentral:

In der Koordinierung der Leistungen bei Arbeitslosigkeit werden Regelungen, in denen für die Zusammenrechnung von Anwartschaftszeiten eine Mindestbeschäftigungsdauer in einem Mitgliedsstaat vorgesehen werden soll, begrüßt. Die Mitnahme von solchen Leistungen in einen anderen Mitgliedsstaat sollte zeitlich sehr eng gefasst werden, um Missbrauchsmöglichkeiten so weit wie möglich zu vermeiden.

Die BAK begrüßt die Aufnahme von Leistungen bei Pflegebedürftigkeit in den Geltungsbereich der Koordinierungsvorschriften.

Die Bestimmungen über Entsendungen sollten vor allem ArbeitnehmerInnen davor schützen, Opfer von Sozialdumping zu werden und zugleich eine rasche und transparente grenzüberschreitende Zusammenarbeit der zuständigen Behörden ermöglichen, um Missbrauch der Entsenderegeln effizient zu bekämpfen.

Bestrebungen zur Aliquotierung von Familienleistungen im Verhältnis der Kaufkraft vom Beschäftigungsstaat der Eltern zum Wohnsitzstaat der Kinder steht die BAK skeptisch gegenüber.

1. Zum Legislativvorschlag im Allgemeinen:

Die BAK begrüßt grundsätzlich die Bereitschaft, Rechtssicherheit und Transparenz im Bereich der Koordinierung zu sichern. Die BAK stellt fest, dass es aufgrund der komplexen Regelungsfelder

verständlicher und nachvollziehbarer Formulierung der relevanten Bestimmungen bedarf. Hier gibt es im vorliegenden Legislativentwurf ohne Zweifel Verbesserungsbedarf; nur als Beispiel sei in diesem Zusammenhang auf Art 84 Abs 1 VO (EU) 987/2009 hingewiesen. Es wird daher angeregt, diesen wichtigen Aspekt in der künftigen Bearbeitung des Entwurfs mit einzubeziehen, um dem angestrebten Zweck der Rechtssicherheit und Transparenz möglichst gerecht zu werden. Als weiteres Beispiel sei die deutsche Sprachfassung der vorgeschlagenen Neufassung von Art 12 VO (EU) 883/2004 genannt, in der zwischen ArbeitnehmerInnen, die „entsendet“ werden und solchen, die „geschickt“ werden unterschieden wird. Derartige sprachliche Unschärfen führen zu Auslegungsschwierigkeiten, die durch eine klarere Formulierung von vorneherein ausgeschlossen werden könnten.

Die BAK begrüßt die Einführung von Regelungen über Verbesserungen, die die grenzüberschreitende Behördenzusammenarbeit in der VO (EU) 987/2009 vor allem über die Zustellungen und einheitliche Vollstreckungstitel für Beitragsrückstände betreffen. Auch hier besteht noch Verbesserungsbedarf. Wir regen an, dass die Regelungen (besonders Art 73 Abs 4) dahingehend überarbeitet werden sollten, dass Verzögerungen, die zB durch die Ermittlungen zur Feststellung des zuständigen Trägers eintreten können, dem einzelnen Bürger nicht zur Last fallen können, weil etwa Verjährungen nach nationalen Vorschriften zur endgültigen Verweigerung von Leistungen führen könnten.

Im Zusammenhang mit dem Bedarf nach legislativen Verbesserungen wird auch angeregt, die „homebase-Regelung“ der Sozialversicherungszuständigkeit für fliegendes Personal zu überden-

ken, da dies in der Praxis zu höchst problematischen Umgehungs-konstellationen führt, in denen Unternehmen durch die unterschiedliche Wahl der Homebase und des Unternehmenssitzes Kostenoptimierungen durchführen können und dem zuständigen Träger keine Möglichkeiten lassen, die Versicherungspflicht ausreichend klar feststellen, um die Beiträge einheben zu können. Es sollte daher die Sozialversicherungspflicht für fliegendes Personal an den wirtschaftlichen Sitz des Unternehmens oder zumindest an den Wohnort der ArbeitnehmerInnen geknüpft werden.

2. Zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfs:

Zu Art 4: Gleichbehandlung von nicht erwerbstätigen EU-Bürgern

Die BAK gibt zu bedenken, dass die für Art 4 vorgeschlagene Formulierung zu weit gefasst ist, da sie nicht nur die von der neueren EuGH-Rechtsprechung umfassten Leistungen erfassen würde, sondern alle Leistungen, die in den sachlichen Geltungsbereich der VO (EU) 883/2004 fallen. Nach den österreichischen Regelungen könnte dies zB bewirken, dass ein im Staatsgebiet lebender Elternteil nichtösterreichischer Staatsbürgerschaft, dessen Partner in einem anderen Mitgliedsstaat beschäftigt ist und der selber aus Gründen der Kinderbetreuung die Erwerbstätigkeit im Inland aufgegeben hat, von sämtlichen Familienleistungen ausgeschlossen werden könnte.

Aufgrund der jüngeren EuGH-Rechtsprechung sollte sich die Beschränkung des Zugangs zu Leistungen nur auf nationale Leistungen beziehen, die ausschließlich der Existenzsicherung dienen und die nach nationalen Regelungen nicht an die Voraussetzung des Zugangs zum

Arbeitsmarkt gebunden sind, um den Bereich der Unterscheidung von EU-Bürgern in ökonomisch Aktive mit vollem Zugang zu Sozialleistungen und ökonomisch Inaktive, die keine Ansprüche auf existenzsichernde Leistungen haben, so eng wie möglich zu fassen und die daraus resultierenden Ungleichbehandlungen scharf zu begrenzen. Als Unterscheidungskriterium könnte in Anlehnung an die neuere EuGH-Rechtsprechung herangezogen werden, ob bzw in welcher Intensität ein zuwandernder EU-Bürger im Aufenthalts- bzw Wohnsitzstaat am Arbeitsmarkt teilgenommen oder zu den Sozialsystemen beigetragen hat.

Zu Art 35a bis 35c: Leistungen bei Pflegebedürftigkeit

Die BAK begrüßt ausdrücklich die Initiative, Leistungen bei Langzeitpflege als Sozialleistungen anzuerkennen und mit einer eigenen Regelung in den Geltungsbereich der unionsrechtlichen Koordinierung einzubeziehen.

Aus Sicht der BAK bestehen gegen die gewählte Regelungsweise keine grundsätzlichen Bedenken. Es wird angeregt, die Anrechnungsbestimmung in Art 35b zu überdenken und allenfalls in einer Durchführungsbestimmung sicher zu stellen, dass die Anrechnung von Sachleistungen auf Geldleistungsansprüche eines anderen Mitgliedsstaats nur dann durchgeführt werden darf, wenn die Leistungen nachweislich erbracht und dem für die Geldleistung zuständigen Träger in Rechnung gestellt wurden. Zu diesem Zweck sollte der Anspruch der Leistungsberechtigten auf entsprechend transparente Nachweise und Abrechnungen der zuständigen Träger mit in die einschlägigen Regelungen aufgenommen werden.

Zu Art 12: Entsendungen

1. Der Begriff der Entsendung iSd Koordinierungsrechts soll laut Art 12 des Legislativvorschlags abgeändert und im Sinne der Entsende-RL 96/71/EG verwendet werden. Bereits jetzt kommt es vor, dass ArbeitnehmerInnen ausschließlich zum Zweck der Entsendung ohne erforderliche vorangehende Beschäftigung im Herkunftsstaat nur für Zwecke der Beschäftigung im Entsendestaat angestellt werden. Dem gegenüber wird angeregt, in die entsprechenden Bestimmungen auch Regelungen über eine erforderliche vorangehende Mindestbeschäftigungsdauer im Herkunftsstaat, etwa im Ausmaß von drei Monaten, aufzunehmen. Art 14 Abs 1 des Entwurfs, wonach der „unmittelbar vorangehend“ eine Beschäftigung im Herkunftsstaat ausgeübt werden muss, ist unzureichend.
2. Die Problematik der Bindungswirkung von Entsendebescheinigungen („Formular A1“) ist in Österreich mehrfach schlagend geworden: Entsendebescheinigungen wurden für Scheinentsendungen ausgestellt, die nur zum Zweck der Umgehung von Melde- und Beitragspflichten und der Kostenverringering verwendet wurden. Bisher gibt es keine ausreichende institutionelle Absicherung gegen die unmittelbare Bindungswirkung von Entsendebescheinigungen, die von den Behörden des Herkunftsstaats nur zum Zweck von Scheinentsendungen ausgestellt wurden, und keine ausreichenden Verfahrensregeln, mit denen Fehlentscheidungen der Behörden im Herkunftsstaat wirksam korrigiert werden könnten.

Die BAK erachtet die in Art 5 VO (EU) 987/2009 vorgenommenen Änderungen als unzureichend. Es wird angeregt, weiter gehende Änderungen einzubringen und für Regelungen einzutreten, die eine raschere und flexiblere Lösung von Meinungsverschiedenheiten zwischen zuständigen Trägern mehrerer Mitgliedsstaaten ermöglichen.

3. Die BAK hält die Dauer von 24 Monaten für die Beibehaltung der Sozialversicherung im Herkunftsstaat bei Entsendung zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit in einem anderen Mitgliedsstaat als zu lang. Gerade bei selbständiger Erwerbstätigkeit kann die Verlegung des Ausübungsortes leicht und in höherem Maß flexibel erfolgen als bei nichtselbständiger Erwerbstätigkeit. Es erscheint unangemessen und kann zu Missbrauch führen, wenn hierfür eine so lange Frist für die Aufrechterhaltung der Sozialversicherungszugehörigkeit im Herkunftsstaat ermöglicht wird; das gilt vor allem dann, wenn innerstaatlich in solchen Fällen häufig nur eine Scheinselbständigkeit vorliegt.

Selbst wenn es erforderlich erscheinen sollte, eine solche Regelung zu treffen, wird angeregt, die Frist von 24 Monaten auf etwa drei bis maximal sechs Monate zu verkürzen.

4. Die BAK weist auch darauf hin, dass geprüft werden sollte, ob bzw. in welchem Umfang die Bestimmungen der Sozialrechtskoordinierung auch dem Zweck der Bekämpfung von Sozialdumping dienen können. Hierzu wird auf den Vorschlag verwiesen, in Entsendungsfällen die entsendenden Unternehmen dazu zu verpflichten, als Grundlage für

die Bemessung von Sozialversicherungsbeiträgen die im Entsendestaat ortsüblichen Entgelte zu verwenden.

Zu Art 68b: Familienleistungen

Im Vorfeld des Legislativentwurfs gab es heftige politische Diskussionen über die Aliquotierung von Familienleistungen im Ausmaß der Unterschiede zwischen der Kaufkraft des leistungsverpflichteten Beschäftigungsstaats und jener des Wohnsitzstaats der Kinder. Unionspolitisch gesehen würde eine solche Aliquotierung von Leistungsniveaus zweifellos als Freizügigkeitshindernis anzusehen sein und entsprechende primärrechtliche Hürden zu überwinden haben. Es wird angeregt, diesen Gesichtspunkt im Falle einer entsprechenden Entwicklung zu berücksichtigen.

Im Sinne der Stärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wird angeregt, besonders im Fall von Familienleistungen auf schnelle und effektive Zusammenarbeit und Informationsaustausch der zuständigen Träger unterschiedlicher Mitgliedsstaaten zu achten und entsprechende Regelungen zu stärken. Es wird insbesondere angeregt, eine subsidiäre Leistungszuständigkeit im Wohnsitzstaat der Kinder zu schaffen, etwa für Fälle in denen Antragstellungen im vorrangig zuständigen Mitgliedsstaat verzögert oder verweigert werden.

Die BAK lehnt die mit Art 68b VO (EU) 883/2004 vorgenommene Differenzierung für Familienleistungen, die dem Ersatz des Erwerbseinkommens dienen, ab. Es ist nicht nachvollziehbar, dass Eltern, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben, einen Familienleistungsanspruch verlieren sollen, während zB im nationalen System der Anspruch auf eine der

pauschalen Familienleistungen weiter bestehen bliebe. Es ist auf Grundlage der zu Familienleistungen ergangenen EuGH-Rechtsprechung auch nicht nachvollziehbar, dass nur auf Einkommen aus dem Beschäftigungsstaat des berechtigten Elternteils abgestellt werden kann. Es wird angeregt, diese Bestimmung eingehender zu prüfen und gegebenenfalls zu überarbeiten.

Zu Art 65: Leistungen bei Arbeitslosigkeit

Die BAK merkt auch bei den in Aussicht genommenen Regelungen über die Koordinierung von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung an, dass sowohl die Struktur der Regelungen als auch deren sprachliche Fassung derzeit den Zielen der Klarheit und Transparenz widersprechen. Als Beispiel sei hier Art 64a iVm Art 61 VO (EU) 883/2004 angeführt, wo dringend eine Klarstellung in der Frage erfolgen sollte, ob der „Mitgliedsstaat der letzten Versicherung“ oder jener zuständig ist, „dessen Rechtsvorschriften zuvor für den Arbeitslosen galten“. Klarzustellen gilt es auch, ob es sich um den Mitgliedsstaat der letzten Beschäftigung handelt oder ob auf den Mitgliedsstaat abgestellt wird, in dem der/die Arbeitslose beschäftigt war, bevor der einen kürzer als dreimonatigen Zeitraum im Mitgliedsstaat der letzten Beschäftigung verbracht hat.

Die BAK begrüßt die dreimonatigen Mindestbeschäftigungsdauer für die Zusammenrechnung von Anwartschaftszeiten als sozialrechtlich angemessene Lösung. Als problematisch wird jedoch die Mitnahme von Ansprüchen auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit für sechs statt wie bisher für drei Monate angesehen, weil die Einhaltung der nationalen Voraussetzungen für die Leistungen vor allem der aktiven Arbeitssuche umso weniger überprüft werden kann, je län-

ger die Abwesenheit andauert.

Die Regelung für „echte“ Grenzgänger in Art 65 VO (EU) 883/2004, nach der Grenzgänger die Leistung aus ihrem bisherigen Beschäftigungsstaat erhalten sollen, bedarf noch vertiefter Diskussion. Auf den ersten Blick erscheint ein Leistungsbezug aus jenem System, in das Beiträge eingezahlt wurden, sachgerecht. Auf der anderen Seite ist aber zu bedenken, dass ein Pendeln zu Arbeitsplätzen über die Grenze nicht immer freiwillig erfolgt. Wenn nun die Arbeitsmarktverwaltung des Wohnsitzstaates nicht mehr Leistungserbringerin ist, wird sie auch weniger Motivation zu Vermittlung und sonstigen arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten haben. Die Zuordnung der – auch unfreiwilligen – PendlerInnen zum Arbeitsmarkt des Zielstaates wird damit quasi versteinert. Inwieweit umgekehrt die Arbeitsvermittlung und sonstige Betreuung disloziert in einem anderen Staat lebender Arbeit Suchender mit hoher Motivation und Effizienz erfolgen wird, sei ebenfalls in Frage gestellt. Zu bedenken ist auch, dass damit die in einem Mitgliedstaat ansässigen Arbeitslosen (der vielleicht auch wenig in beschäftigungsfördernde Maßnahmen investiert) in der Arbeitslosenstatistik eines anderen Mitgliedstaates aufscheinen.

Die vorgeschlagene Neuregelung ist also noch in ihren konkreten Auswirkungen kritisch zu hinterfragen.

Für weitere Fragen steht Ihnen gerne

Martina Thomasberger
T: + 43 (0) 1 501 65 2407
martina.thomasberger@akwien.at

sowie

Peter Hilpold
(in unserem Brüsseler Büro)
T +32 (0) 2 230 62 54
peter.hilpold@akeuropa.eu

zur Verfügung.

Österreichische Bundesarbeitskammer
Prinz-Eugen-Straße 20-22
1040 Wien, Österreich
T +43 (0) 1 501 65-0

AK EUROPA
Ständige Vertretung Österreichs bei der EU
Avenue de Cortenbergh 30
1040 Brüssel, Belgien
T +32 (0) 2 230 62 54
F +32 (0) 2 230 29 73