

## KERNPUNKTE

**Ziel der Verordnung:** Die Leistungspflichten der Sozialversicherungssysteme für EU-Bürger, die sich im EU-Ausland aufhalten, sollen geändert werden.

**Betroffene:** EU-Bürger, die nationalen Systeme der sozialen Sicherheit.



**Pro:** (1) Die Knüpfung von Sozialleistungen für nicht erwerbstätige und arbeitsuchende EU-Ausländer an ein Aufenthaltsrecht ist gerechtfertigt, weil diese Leistungen durch Steuern und Abgaben der im jeweiligen Mitgliedstaat tätigen Wirtschaftakteure finanziert werden.

(2) Durch die Ausweitung der „Exportierbarkeit“ von Arbeitslosenleistungen auf mindestens sechs Monate können Arbeitslose länger im EU-Ausland einen Arbeitsplatz zu suchen. Ungleichgewichte zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage können so einfacher abgebaut werden.

(3) Dass Grenzgänger die Arbeitslosenleistung nicht mehr vom Wohnmitgliedstaat, sondern vom Mitgliedstaat der Erwerbstätigkeit erhalten, ist vertretbar, denn es spiegelt die Tatsache wider, dass der Arbeitslose zuletzt in diesem Mitgliedstaat Beiträge geleistet hat.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag COM(2016) 815** vom 13. Dezember 2016 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 und der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 **zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit**

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund

- Die Ausgestaltung der Sozialpolitik ist Sache der Mitgliedstaaten. Sie entscheiden, welche Leistungen zu welchen Bedingungen die Bürger erhalten.
  - EU-Vorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit bestehen seit 1959. Sie legen fest, welchen nationalen Regelungen ein Bürger unterliegt, der sich in verschiedenen Mitgliedstaaten aufhält.
  - Die Vorschriften sollen gewährleisten, dass jeder „mobile“ Bürger den Schutz eines Sozialsystems genießt. Ansprüche, die in verschiedenen Mitgliedstaaten erworben werden, können unter Umständen zusammengerechnet und in einen anderen Mitgliedstaat „exportiert“ werden.
  - Die aktuellen Vorschriften umfassen
    - die Grundverordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit [(EG) Nr. 883/2004], im Folgenden: GrundVO, und
    - die verbundene Verordnung zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Grundverordnung [(EG) Nr. 987/2009], im Folgenden: DurchführungsVO.
- Beide sind seit 2010 in Kraft. Sie sollen durch die vorliegende Verordnung geändert werden.

#### ► Anwendungsbereich der GrundVO

- Die GrundVO findet wie bisher Anwendung auf folgende Leistungen der sozialen Sicherheit (Art. 3 Abs. 1 GrundVO):
  - beitragsunabhängige Geldleistungen, etwa Sozialhilfe,
  - Arbeitslosenleistungen,
  - Kranken-, Pflegedienst-, Mutterschafts- und gleichgestellte Vaterschaftsleistungen,
  - Altersversorgung, Vorruhestands- und Invaliditätsleistungen,
  - Hinterbliebenenleistungen, Sterbegeld und Familienleistungen wie Kindergeld sowie
  - Leistungen aufgrund von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten.
- Die Regeln zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit gelten wie bisher für EU-Bürger, mit Wohnort in einem Mitgliedstaat sowie deren Familienangehörige und Hinterbliebene (Art. 2 GrundVO). Besonders betroffen sind „mobile“ EU-Bürger, die
  - ins EU-Ausland ziehen, um sich dort dauerhaft niederzulassen,
  - vorübergehend im EU-Ausland arbeiten oder studieren,
  - Grenzgänger sind, d.h. die in einem EU-Land leben und in einem anderen EU-Land arbeiten und mindestens einmal in der Woche in ihren Wohnmitgliedstaat zurückkehren, oder
  - im EU-Ausland ihren Urlaub verbringen.

► **Von den Koordinierungsregeln betroffener Personenkreis**

- 2015 hielten sich rund 11,3 Millionen EU-Bürger im Erwerbsalter (20–64 Jahre) im EU-Ausland auf, dies entspricht 3,7% der gesamten Erwerbsbevölkerung. Davon waren 8,5 Millionen in einem Beschäftigungsverhältnis oder arbeitssuchend. Zudem gab es EU-weit 1,3 Millionen Grenzgänger.
- 2014 gab es EU-weit 3,7 Millionen nicht erwerbstätige mobile Bürger – etwa Kinder, Ehepartner oder Rentner. 80% dieser Bürger haben Anspruch auf Leistungen der Systeme der sozialen Sicherheit aufgrund eines erwerbstätigen Familienmitglieds.

► **Notwendigkeit und Ziele einer Reform**

- Die Kommission will sowohl die GrundVO als auch die DurchführungsVO ändern angesichts
  - gesellschaftlicher Veränderungen, etwa weil Väter öfter Anspruch auf Familienleistungen haben, und
  - der jüngsten Rechtsprechung des EuGH (Urteil v. 19. September 2013, Brey, C-140/12, EU:C:2013:565 und Urteil v. 11 November 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358) die kodifiziert werden soll.
- Die Kommission will die Mobilität der Bürger fördern, indem sie
  - Bürgern die Ausübung ihrer Rechte erleichtert,
  - für Rechtsklarheit sorgt,
  - eine „gerechte Lastenverteilung“ zwischen den Mitgliedstaaten sicherstellt und
  - auf Verwaltungsebene die Verständlichkeit und Durchsetzbarkeit der Vorschriften sicherstellt.

► **Leistungen der sozialen Sicherheit**

- Künftig können die Mitgliedstaaten Sozialleistungen für nicht erwerbstätige und arbeitssuchende EU-Ausländer von einem bestehenden Aufenthaltsrecht gemäß der Freizügigkeitsrichtlinie [2004/38/EG] abhängig machen (neuer Erwägungsgrund 5 und 5a sowie geänderter Art. 4 Abs. 2 GrundVO). Damit soll die EuGH-Rechtsprechung (EuGH, Dano, EU:C:2014:2358 und EuGH, Brey EU:C:2013:565) nun in der GrundVO kodifiziert werden.

- Für nicht erwerbstätige EU-Ausländer ist für das Aufenthaltsrecht – und damit für den Anspruch auf Sozialleistungen – die Länge des Aufenthalts entscheidend. Unter drei Monaten ist lediglich der Besitz gültiger Ausweispapiere erforderlich (Art. 6 RL 2004/38). Die Mitgliedstaaten müssen keine Sozialhilfe gewähren (Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38).

- Bei mehr als drei Monaten und weniger als fünf Jahren sind ausreichende Existenzmittel und ein umfassender Krankversicherungsschutz nachzuweisen (Art. 7 Abs. 1 lit.b und Art. 14 Abs. 2 RL 2004/38).

- Ab fünf Jahren rechtmäßigem ununterbrochenem Aufenthalt ist das Aufenthaltsrecht an keine weiteren Voraussetzungen geknüpft (Art. 16 Abs. 1 RL 2004/38).

- Für arbeitssuchende EU-Ausländer besteht das Aufenthaltsrecht – und damit der Anspruch auf Sozialleistungen – u.a. in folgenden Fällen:

- wenn die arbeitssuchende Person länger als ein Jahr beschäftigt war und dem dortigen Arbeitsamt zur Verfügung steht (Art. 7 Abs. 3 lit.b RL 2004/38),

- für mindestens sechs Monate, wenn die arbeitssuchende Person unter zwölf Monaten im Aufnahmemitgliedstaat beschäftigt war und dem dortigen Arbeitsamt zur Verfügung steht (Art. 7 Abs. 3 lit.c RL 2004/38).

Personen, die in den Mitgliedstaat einreisen, um dort eine Arbeit zu suchen, werden wie nicht erwerbstätige EU-Ausländer mit einem Aufenthalt unter drei Monaten behandelt. Die Mitgliedstaaten müssen keine Sozialhilfe gewähren (Art. 24 Abs. 2 i.V.m. Art. 14 Abs. 4 lit.b RL 2004/38).

► **Arbeitslosenleistungen**

- Künftig können Arbeitslose, die sich zur Arbeitssuche in einen anderen Mitgliedstaat begeben, die Arbeitslosenleistungen ihres Heimatstaates mindestens sechs Monate lang – bisher mindestens drei und maximal sechs Monate – weiterbeziehen („exportieren“). Jeder Mitgliedstaat kann diese Dauer bis zum Ende des Berechtigungszeitraums der betroffenen Arbeitslosen verlängern (neuer Art. 64 Abs. 1c und Abs. 3 GrundVO).

- Künftig erhalten Grenzgänger ihre Arbeitslosenleistungen nicht mehr vom Wohnmitgliedstaat, sondern vom Mitgliedstaat der letzten Erwerbstätigkeit, sofern sie dort mindestens zwölf Monate gearbeitet haben (neuer Art. 65 Abs. 1 und Abs. 2 GrundVO).

- Wenn Arbeitslosenleistungen von der Länge zurückgelegter Versicherungszeiten abhängig sind, muss ein Mitgliedstaat wie bisher die im EU-Ausland zurückgelegten Versicherungszeiten berücksichtigen. Voraussetzung ist künftig jedoch, dass Arbeitslose mindestens drei Monate in dem Mitgliedstaat gearbeitet haben, in dem sie die Leistungen beantragen (neuer Art. 61 Abs. 1 und Abs. 2 GrundVO).

► **Pflegedienstleistungen**

- Erstmals EU-rechtlich definiert werden Pflegedienstleistungen.
- Sie werden definiert als „eine Sachleistung, eine Geldleistung oder eine Kombination aus beiden für Personen, die über einen längeren Zeitraum aufgrund ihres Alters, einer Behinderung, einer Krankheit oder einer Beeinträchtigung beträchtliche Unterstützung [...] benötigen [...]“ (neuer Art. 1vb GrundVO).
- Nimmt ein Versicherter im EU-Ausland Pflegesachleistungen in Anspruch, erstattet die Versicherung im Versicherungsmitgliedstaat dem Leistungserbringer in der Regel den vollen Wert dieser Leistung. Im Gegenzug mindert sie etwaige Pflegegeldleistungen an den Versicherten um den Betrag der Sachleistung (neuer Art. 35b Abs. 1 und neuer Art. 35c GrundVO).

- ▶ **Vergütung bei Elternurlaub als individuelle Familienleistung des betreffenden Elternteils**  
Bisher wurde die Vergütung bei Elternurlaub als Leistung für die gesamte Familie behandelt und durfte nur von einem Mitgliedstaat gewährt werden. Künftig wird diese als individueller Anspruch des betreffenden Elternteils behandelt (Art. 68b GrundVO). Somit können Eltern, wenn sie in verschiedenen Mitgliedstaaten arbeiten, auch von zwei verschiedenen Mitgliedstaaten gleichzeitig Elterngeld bekommen.
- ▶ **Zusammenarbeit der nationalen Behörden**
  - Sozialversicherungsträger müssen bei Ausstellung einer sozialversicherungsrechtlichen Bescheinigung – etwa für entsandte Arbeitnehmer – die Richtigkeit von deren Angaben überprüfen und garantieren (neuer Art. 19 Abs. 3 DurchführungsVO).
  - Außerdem wird der grenzüberschreitende Informationsaustausch zwischen Behörden erleichtert (neuer Art. 19 Abs. 4 DurchführungsVO). Damit soll die Einhaltung der gesetzlichen Verpflichtungen gefördert und Missbrauch vermieden werden.

### Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission ist EU-Handeln aufgrund der grenzüberschreitenden Natur der in der Verordnung geregelten Fälle notwendig, um das Recht auf Freizügigkeit zu wahren.

### Politischer Kontext

Die Überarbeitung der EU-Vorschriften zur Koordinierung der nationalen Sozialsysteme ist Teil des „Pakets zur Mobilität von Arbeitskräften“. Sie soll 2017 vorrangig behandelt werden. Die Kommission nahm den Wunsch einiger Mitgliedstaaten nach Indexierung des Kindergelds – die Anpassung der Leistungen an die Lebenshaltungskosten des Mitgliedstaates, in dem die Kinder leben – nicht in ihren Reformvorschlag auf.

### Stand der Gesetzgebung

13.12.2016 Annahme durch Kommission

03.03.2017 Erörterung im Rat

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

### Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Beschäftigung und Soziales (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Beschäftigung (federführend), Berichterstatter: Guillaume Balas (S&D-Fraktion, F)
Bundesministerien:	Bundesministerium für Arbeit und Soziales (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Arbeit und Soziales (federführend);
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen). Jeder Mitgliedstaat kann aber den Europäischen Rat anrufen, wenn „wichtige Aspekte“ der Systeme der sozialen Sicherheit betroffen sind. Danach kann der Vorschlag nur nach einstimmigem Votum der Mitgliedstaaten an den Ministerrat zurück verwiesen werden (faktisches Vetorecht).

### Formalien

Kompetenznorm:	Art. 48 AEUV (Koordinierung der sozialen Sicherheit)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

Die Möglichkeit der **Knüpfung von Sozialleistungen für nicht erwerbstätige und arbeitssuchende EU-Ausländer an ein Aufenthaltsrecht** gemäß der Freizügigkeitsrichtlinie **ist gerechtfertigt**. Für EU-Ausländer liegt ein Anspruch auf Sozialleistungen damit in aller Regel erst dann vor, wenn diese Personen dort für längere Zeit sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren und damit Ansprüche erworben haben. Das ist vertretbar, **weil diese Leistungen durch die Entrichtung von Steuern und Abgaben der im jeweiligen Mitgliedstaat tätigen Wirtschaftakteure finanziert werden**.

**Durch die Ausweitung der „Exportierbarkeit“ von Arbeitslosenleistungen auf mindestens sechs Monate können Arbeitslose länger im EU-Ausland einen Arbeitsplatz zu suchen**. Dies kann die gesamtwirtschaftliche Effizienz erhöhen, da Arbeitslose dadurch auch in den Mitgliedstaaten leichter einen Arbeitsplatz suchen können, in denen ihre Erfolgsaussichten größer sind. **Ungleichgewichte zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage** auf den Arbeitsmärkten der Mitgliedstaaten **können so einfacher abgebaut werden**.

Die standardmäßige Begrenzung der Exportierbarkeit auf sechs Monate ist vertretbar: Nationale Arbeitsvermittler können die Effizienz der Arbeitsvermittlung im EU-Ausland nicht immer kontrollieren. Diese ist relevant, weil Arbeitslose, die im EU-Ausland keinen Arbeitsplatz finden, nach dem Ende der Bezugsdauer der Arbeitslosenleistungen Sozialleistungen – etwa Sozialhilfe – ihres Heimatstaates in Anspruch nehmen könnten.

**Dass Grenzgänger die Arbeitslosenleistung nicht mehr vom Wohnmitgliedstaat, sondern vom Mitgliedstaat der Erwerbstätigkeit erhalten, ist vertretbar, denn es spiegelt die Tatsache wider, dass der Arbeitslose zuletzt in diesem Mitgliedstaat Beiträge geleistet hat.** Allerdings: War der Arbeitslose zuvor lange Zeit in einem anderen Mitgliedstaat beschäftigt, wird das Sozialsystem des Mitgliedstaates der letzten Erwerbstätigkeit einseitig belastet. Umverteilungsmechanismen zwischen Mitgliedstaaten könnten dieses Problem lösen, sind aber mit hohem bürokratischem Aufwand verbunden.

Durch die erstmalige Definition von Pflegedienstleistungen durch die Verordnung nimmt die Rechtssicherheit zu. Dadurch steigt der Anreiz, im EU-Ausland Pflegesachleistungen in Anspruch zu nehmen. Für Pflegesysteme, die statt Geldleistungen an die Versicherten eher Sachleistungen vorsehen, kann dies eine Ent- oder Belastung bedeuten: Versicherungen in Mitgliedstaaten mit hohem Lohnniveau profitieren, wenn Patienten im günstigeren Ausland versorgt werden; Versicherungen in Mitgliedstaaten mit niedrigem Lohnniveau werden belastet.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Die Richtlinie kann unproblematisch auf die Kompetenz der EU zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (Art. 48 AEUV) gestützt werden. Danach darf die EU auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit Maßnahmen zur Sicherstellung der Ansprüche und Leistungen beschließen. Die Kompetenz zur sozialen Sicherheit und zum sozialen Schutz der Arbeitnehmer (Art. 153 Abs.1 lit.c AEUV) kommt nicht zur Anwendung, da es nicht um die inhaltliche Ausgestaltung von Leistungen der sozialen Sicherheit geht.

### Subsidiarität

Unproblematisch. Die Mitgliedstaaten können die Koordinierung der sozialen Sicherheit für grenzüberschreitende Fälle nicht alleine regeln. Erst eine EU-weit einheitliche Regelung ermöglicht die volle Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit.

### Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Unproblematisch. Die Änderungsvorschläge gehen formal und inhaltlich nicht über das für eine wirksame Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit erforderliche Maß hinaus. Insbesondere berührt der Vorschlag nicht die Struktur und die inhaltliche Ausgestaltung der mitgliedstaatlichen Systeme.

### Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Der Gleichbehandlungsanspruch auf beitragsunabhängige Leistungen wie die Sozialhilfe besteht dann nicht, wenn gemäß der Freizüigkeitsrichtlinie [2004/38/EG] kein Aufenthaltsrecht besteht (EuGH, Dano, EU:C:2014:2358 und EuGH, Brey, EU:C:2013:565). Der insoweit begrenzte Zugang nicht erwerbstätiger EU-Ausländer zu Leistungen der sozialen Sicherheit verletzt weder das Recht auf soziale Sicherheit aus Art. 34 GRCh noch den Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 4 GrundVO, Art. 24 Abs. 1 Freizüigkeitsrichtlinie [2004/38/EG], Art. 45 und 18 AEUV). Art. 34 GRCh gilt nur „nach Maßgabe des Unionsrechts“ und geht daher nicht über den Inhalt des Art. 48 AEUV hinaus. Der Gleichbehandlungsgrundsatz wird in Art. 24 Abs. 2 Freizüigkeitsrichtlinie [2004/38/EG] näher ausgestaltet und auch eingeschränkt, um eine unangemessene Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen zu vermeiden. So können auch nicht erwerbstätige und arbeitssuchende EU-Ausländer trotz Aufenthaltsrecht von Sozialhilfeleistungen ausgeschlossen werden (EuGH, Urteil v. 15. September 2015, Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597 und EuGH, Urteil v. 25. Februar 2016, C-299/14, Garcia-Nieto, EU:C:2016:114). Die Begrenzung des Weiterbezugs von Arbeitslosenleistungen auf sechs Monate verletzt nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH nicht die Arbeitnehmerfreizügigkeit gemäß Art. 45 AEUV (EuGH, Urteil v. 16. Mai 1991, van Noorden, C-272/90, EU:C:1991:2019 und EuGH, Urteil v. 8. April 1992, Gray, C-62/91, EU:C:1992:177).

### Auswirkungen auf das deutsche Recht

Die Koordinierungsregeln klären lediglich, wann welches mitgliedstaatliche Sozialsystem anwendbar ist. Da die Verordnungen direkt anwendbar sind, sind keine nennenswerten Auswirkungen auf das deutsche Recht zu erwarten. Der Ausschluss von Sozialhilfeleistungen von nicht erwerbstätigen EU-Ausländern ist bereits in SGB II und XII i.V.m. dem Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern kodifiziert.

## Zusammenfassung der Bewertung

Die Knüpfung von Sozialleistungen für nicht erwerbstätige und arbeitssuchende EU-Ausländer an ein Aufenthaltsrecht ist gerechtfertigt, weil diese Leistungen durch die Entrichtung von Steuern und Abgaben der im jeweiligen Mitgliedstaat tätigen Wirtschaftakteure finanziert werden. Durch die Ausweitung der „Exportierbarkeit“ von Arbeitslosenleistungen auf mindestens sechs Monate können Arbeitslose länger im EU-Ausland einen Arbeitsplatz zu suchen; Ungleichgewichte zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage können so einfacher abgebaut werden. Dass Grenzgänger die Arbeitslosenleistung nicht mehr vom Wohnmitgliedstaat, sondern vom Mitgliedstaat der Erwerbstätigkeit erhalten, ist vertretbar, denn es spiegelt die Tatsache wider, dass der Arbeitslose zuletzt in diesem Mitgliedstaat Beiträge geleistet hat.