

Auskunft:

Dr.in Doris Schnitzer, LLM

T +43 5574 511 20313

Zahl: PrsE-11304-1//22

Bregenz, am 15.02.2017

Betreff: Paket zur Mobilität von Arbeitskräften;
Vorschlag zur Änderung der Verordnung Nr. 883/2004/EG zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, COM(2016) 815;
Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung

AKTENVERMERK

Die Europäische Kommission hat am 13.12.2016 einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und der Verordnung Nr. 987/2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung Nr. 883/2004, COM(2016) 815 vorgelegt.

Der Verordnungsvorschlag ist Teil des Pakets zur Mobilität der Arbeitskräfte des Arbeitsprogramms 2016 der Europäischen Kommission und soll laut Beschluss des Europaausschusses des Vorarlberger Landtags vom 20.01.2016 einer Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung unterzogen werden. Die Frist für die Bekanntgaben von Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsbedenken endet am 09.03.2017.

Die Abteilung PrsE hat gemeinsam mit der Abteilung IVa diese Prüfung durchgeführt. Das Ergebnis der Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung stellt sich wie folgt dar:

1. Geltende Verordnung Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit

Ziel der geltenden Verordnung Nr. 883/2004 samt ihrer Durchführungsverordnung Nr. 987/2009 ist es, die Systeme der sozialen Sicherheit der EU-Mitgliedstaaten¹ im Hinblick auf grenz-

¹ Aufgrund des EWR-Abkommens bzw. des Personenfreizügigkeitsabkommens gilt die Verordnung Nr. 883/2004 samt Durchführungsverordnung auch im Verhältnis zu Island, Liechtenstein, Norwegen bzw. im Verhältnis zur Schweiz.

überschreitende Sachverhalte zu koordinieren. Die Verordnung bezieht sich sowohl auf das Versicherungs- wie auch das Leistungsverhältnis. Auf der Leistungsseite sichert sie den ein- und auswandernden EU-Bürgern/innen, Staatenlosen und Flüchtlingen bzw. deren anspruchsberechtigten Angehörigen die Zusammenrechnung aller nach verschiedenen innerstaatlichen Vorschriften zu berücksichtigenden Versicherungszeiten sowie den Export von Leistungen. Die Verordnung findet auf die in Art. 3 Abs. 1 aufgezählten Zweige der sozialen Sicherheit Anwendung, die Leistungen bei Krankheit, Mutterschaft bzw. gleichgestellte Leistungen bei Vaterschaft, bei Invalidität, Alter und Tod, Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, Arbeitslosigkeit sowie Vorruhestands- und Familienleistungen umfassen.

Im Hinblick auf vom Land Vorarlberg gewährte Leistungen ist festzustellen, dass die Verordnung zwar grundsätzlich auch auf beitragsunabhängige Sonderleistungen anzuwenden ist. Art. 3 Abs. 5 nimmt allerdings ausdrücklich Leistungen der sozialen und medizinischen Fürsorge vom Anwendungsbereich der Verordnung aus, sofern diese von einer Prüfung der individuellen Bedürftigkeit abhängig sind. Die Mindestsicherung ist demnach explizit vom Anwendungsbereich ausgenommen.

Gem. dem Gesetz zur Förderung der Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen wird die Integrationshilfe u.a. dann gewährt, wenn Menschen mit Behinderung nicht selbst in der Lage sind, die erforderliche Leistung aus eigenem Einkommen oder Vermögen zu finanzieren bzw. diese nicht anderweitig sichergestellt werden kann. Vor dem Hintergrund der individuellen Bedürftigkeitsprüfung dürfte auch die Integrationshilfe nicht dem Anwendungsbereich der Verordnung unterliegen.

Bei Leistungen des Pflegegelds, das pauschal bei Vorliegen einer bestimmten Pflegebedürftigkeit gewährt wird, besteht demgegenüber bereits bisher eine Exportpflicht, der EuGH hat dieses den Leistungen bei Krankheit zugeordnet. Das Pflegegeld obliegt allerdings seit 2012 vollumfänglich der Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz des Bundes.

2. Vorschlag zur Änderung der Verordnung Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit

Der Vorschlag zur Änderung der Verordnung Nr. 883/2004 zielt darauf ab,

- klarzustellen, unter welchen Bedingungen – und zwar bei legalem Aufenthalt – nicht erwerbstätige mobile EU-Bürger/innen Zugang zu Leistungen der sozialen Sicherheit haben,
- die derzeit unter dem Kapitel „Krankheit“ geregelten Leistungen bei Pflegebedürftigkeit in ein eigenes, den derzeitigen Regelungen analoges System zu überführen,
- die Leistungen bei Arbeitslosigkeit in grenzüberschreitenden Fällen dahingehend neu zu regeln, dass die Exportierbarkeit auf sechs Monate verlängert werden, für Grenzgänger der Mitgliedstaat der letzten Beschäftigung bei mindestens 12-monatiger Beschäftigungsdauer leistungszuständig sein und Versicherungszeiten erst ab drei Monaten in die Zusammenrechnung einfließen sollen,
- Familienleistungen, die als Einkommensersatz während Zeiten der Kindererziehung dienen, als individuellen Anspruch des betreffenden Elternteils (und nicht als Leistung der gesamten Familie) zu behandeln.

Die vorgeschlagene Änderung berührt die Landesleistung der Mindestsicherung nicht, Art. 3 Abs. 5, der die soziale und medizinische Fürsorge vom Anwendungsbereich der Verordnung ausnimmt, bleibt unverändert.

Demgegenüber scheint nicht klar, ob allenfalls (Pflege betreffende) Teile der Integrationshilfe unter die in den Art. 35a ff neu geregelten Leistungen bei Pflegebedürftigkeit zu subsumieren sind. Der neu eingefügte Art. 1 lit. vb definiert nämlich als Leistungen bei Pflegebedürftigkeit auch Sachleistungen, Geldleistungen oder eine Kombination aus beiden für Personen, die aufgrund eines längeren Zeitraums wegen einer Behinderung beträchtliche finanzielle Unterstützung zur Verrichtung grundlegender alltäglicher Tätigkeiten durch andere Personen benötigen. Bzgl. der Leistungen bei Pflegebedürftigkeit verweist der neue Art. 35a Abs. 1 auf die Art. 17 bis 32 der geltenden Verordnung Nr. 883/2004, die die Koordination der Sozialversicherungssysteme für den Bereich der Versicherungsfälle Krankheit und Mutterschaft regeln. Diese sehen vor, dass Geldleistungen für Versicherte, die in einem anderen als dem zuständigen Mitgliedstaat wohnen oder sich dort aufhalten, exportiert werden müssen. Gem. Art. 35a Abs. 2 sind allerdings die Leistungen, die die Kriterien der Leistungen bei Pflegebedürftigkeit gem. Verordnung Nr. 883/2004 erfüllen, von der gem. Verordnung eingesetzten Verwaltungskommission zu präzisieren. Diesbezüglich wurde vom Land Vorarlberg gegenüber dem Bund vorgebracht, dass sowohl im Rahmen der Verhandlungen des Verordnungsschlags wie auch bei der nachfolgenden Präzisierung der Leistungen bei Pflegebedürftigkeit darauf zu achten ist, die Integrationshilfe von den gem. Verordnung exportpflichtigen Leistungen auszunehmen.

3. Beurteilung des Verordnungsvorschlags vor dem Hintergrund des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips

Der Verordnungsvorschlag ist auf Art. 48 AUEV gestützt, wonach die EU die auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für mobile Arbeitnehmer/innen und Selbstständige und deren Familienangehörige notwendigen Maßnahmen setzen kann. Der Verordnungsvorschlag hält sich innerhalb des Kompetenzrahmens. Bei Art. 48 AEUV handelt es sich um eine zwischen EU und Mitgliedstaaten geteilte Kompetenz, das Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip findet damit Anwendung.

Die Koordinierung der sozialen Sicherheit betrifft gerade grenzüberschreitende Fälle, die per definitionem transnationale Aspekte aufweisen und die die Mitgliedstaaten alleine nicht angemessen regeln können. Dies zeigt im Übrigen auch der Umstand, dass vor Beitritt Österreichs zur EU die gegenständlichen Sachverhalte in bilateralen Sozialversicherungsabkommen geregelt wurden und im Hinblick auf die nicht von der Verordnung Nr. 883/2004 erfassten Staaten weiterhin geregelt werden. Der Verordnungsvorschlag ist daher aus Subsidiaritätssicht nicht zu beanstanden.

Aus Verhältnismäßigkeitsicht ist festzustellen, dass sowohl die geltende Verordnung als auch der Änderungsvorschlag den Mitgliedstaaten bzw. Regionen die Ausgestaltung der Systeme der sozialen Sicherheit bzw. der Sozialsysteme überlassen. Ein Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip könnte allenfalls dann vorliegen, wenn der materielle Wirkungsbereich der Verordnung

Nr. 883/2004 ausgeweitet würde. Eine Ausweitung könnte nämlich zu finanziellen Mehrbelastungen der Mitgliedstaaten führen, von der Kommission wäre deren Notwendigkeit zu begründen. Allerdings gibt die Europäische Kommission an, dass sie keine Ausweitung weder des materiellen noch des persönlichen Geltungsbereichs der bestehenden Verordnungen intendiert, sondern lediglich die (vom EuGH derzeit unter die Krankenleistungen subsumierten) Leistungen bei Pflegebedürftigkeit aus Kohärenzzwecken in eigenes Kapitel übertragen will (dies wurde auch vom österreichischen BMASK-Vertreter in der Ratsarbeitsgruppe Sozialfragen, wo die Verhandlungen zum Verordnungsvorschlag begonnen haben, bestätigt).

Vor diesem Hintergrund ist zusammenfassend festzustellen, dass im Zusammenhang mit dem Vorschlag zur Änderung der Verordnung Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit – jedenfalls vor dem Hintergrund der landesgesetzlich geregelten Leistungen – kein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip festgestellt werden konnte. Weiters konnte – in Anbetracht der obigen Ausführungen – derzeit auch kein Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip festgestellt werden.

Dr.in Martina Büchel-Germann