



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 30.3.2012
COM(2012) 153 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Die externe Dimension der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in der EU

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Die externe Dimension der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in der EU

Einleitung

In einem globalisierten wirtschaftlichen Umfeld wird die Mobilität der Arbeitskräfte innerhalb der Europäischen Union wie auch zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern immer mehr Realität und Notwendigkeit. Die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit ist ein System von Regeln, mit denen diese Mobilität erreicht und erleichtert werden soll. Die EU verfügt bereits seit mehr als 50 Jahren über ein Regelwerk zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit im Zusammenhang mit der EU-internen Mobilität¹. Kürzlich wurden diese Regeln auf Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz ausgedehnt².

Die Koordinierung der sozialen Sicherheit zwischen der EU und Drittstaaten erfolgt auf zweierlei Art. Im Rahmen eines nationalen Ansatzes schließen die Mitgliedstaaten bilaterale Abkommen mit ausgewählten Drittländern. Dieser Ansatz bleibt Stückwerk, denn er führt zu einem unvollständigen Netz von Abkommen mit von Land zu Land abweichenden Inhalten.

Gleichzeitig entsteht derzeit ein gemeinsamer EU-Ansatz für die Koordinierung der sozialen Sicherheit gegenüber Drittländern.

Vor diesem Hintergrund verfolgt diese Mitteilung vier Ziele:

- Es soll herausgestellt werden, dass Arbeitnehmer und Unternehmen aus Drittländern, die die EU generell als eine Einheit betrachten, mit mehreren Sozialversicherungssystemen konfrontiert werden, was bei der Einreise in die EU, beim Wechsel von einem Mitgliedstaat in einen anderen und bei der Ausreise aus der EU zu Hindernissen führt;
- die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten soll ausgebaut und verstärkt werden, so dass ein einheitlicher Ansatz für die Koordinierung der sozialen Sicherheit gegenüber Drittländern entwickelt werden kann;
- die Art und Weise, in der die EU-Regeln bereits auf die externe Dimension einwirken, soll dargelegt und die rechtlichen Beziehungen zwischen dem EU-Recht und einzelstaatlichen bilateralen Abkommen dargelegt werden;

¹ Die Regeln sind derzeit in der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und in ihrer Durchführungsverordnung (EG) Nr. 987/2009 enthalten (ABl. L 166 vom 30.5.2004, S. 1; ABl. L 284 vom 30.10.2009, S. 1).

² Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum ist am 1.1.1994 in Kraft getreten, gilt in Liechtenstein jedoch erst seit 1. Mai 1995 (ABl. L 1 vom 3.1.1994, S. 3). Das Abkommen EU-Schweiz ist am 1. Juni 2002 in Kraft getreten (ABl. L 114 vom 30.4.2002, S. 1).

- die bestehenden Komponenten eines gemeinsamen EU-Ansatzes sollen beschrieben und Vorschläge zur weiteren Entwicklung vorgelegt werden.

1. BILATERALE ABKOMMEN DER MITGLIEDSTAATEN MIT DRITTLÄNDERN

1.1. Geltungsbereich der einzelstaatlichen bilateralen Abkommen

Die Sozialversicherungsansprüche von Personen, die in die EU ein- und ausreisen, werden nach wie vor in erster Linie durch nationale Rechtsvorschriften geregelt. Die einzelnen Mitgliedstaaten schließen mit Drittstaaten bilaterale Abkommen zur Koordinierung der sozialen Sicherheit, und im Rahmen dieser Abkommen wird ein System von Koordinierungsregeln für die Personen aufgestellt, die zwischen den beiden Ländern hin- und herreisen. Die Gründe für die Abkommen sind vielfältig: traditionell sollen die Bürgerinnen und Bürger, die in anderen Staaten arbeiten, geschützt werden; zunehmend werden die Abkommen jedoch als Möglichkeit betrachtet, Unternehmen und Arbeitskräfte aus Drittländern anzuziehen. Der Abschluss eines Abkommens kann auch Ausdruck der politischen Freundschaft zwischen zwei Ländern sein. Die EU-Mitgliedstaaten haben ferner multinationale Sozialversicherungsabkommen geschlossen; so sind beispielsweise sowohl Spanien als auch Portugal Vertragsparteien des ibero-amerikanischen Abkommens über soziale Sicherheit.

Die meisten Abkommen mit Drittländern enthalten normalerweise Regeln in Bezug auf die anwendbaren Rechtsvorschriften, Gleichbehandlung und Renten. Die Rentenbestimmungen führen dazu, dass die Ansprüche, die die Wanderarbeitnehmer erworben haben, bei Verlassen des Hoheitsgebiets des einen Staates geschützt werden und die Rente im Hoheitsgebiet des anderen Staates ausgezahlt werden kann. In einigen Fällen gibt es Vorschriften für die Zusammenrechnung von Versicherungszeiten sowie von Beschäftigungs- beziehungsweise Wohnzeiten. Die anwendbaren Rechtsvorschriften schließen generell Bestimmungen für die Entsendung von Arbeitnehmern ein. Dadurch können Arbeitnehmer unter bestimmten Voraussetzungen weiterhin unter die Sozialversicherungsvorschriften des entsendenden Staates fallen und werden in ihrem Beschäftigungsstaat von der Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen befreit. Der Grundsatz der Gleichbehandlung garantiert Arbeitnehmern dieselbe Behandlung wie den Staatsangehörigen des Beschäftigungsstaates.

Die EU-Mitgliedstaaten kümmern sich bei den Verhandlungen zu einem bilateralen Abkommen im Allgemeinen nicht um das, was andere EU-Mitgliedstaaten tun. Die Vorgehensweise ist äußerst unterschiedlich. In der Praxis schließen die wichtigsten Handelspartner der EU gezielt mit bestimmten EU-Mitgliedstaaten Abkommen ab, während sie andere Länder außer Acht lassen. Es besteht kein Mechanismus zur Harmonisierung der einzelnen Ansätze, und es gibt auch keine Foren, in denen sich die EU-Länder gemeinsam um die Lösung von Problemen bemühen könnten, die sie alle mit einem bestimmten Land haben.

Darüber hinaus führt die länderspezifische Natur dieser nationalen bilateralen Abkommen dazu, dass die in Drittländern ansässigen Arbeitnehmer und Unternehmen nicht nur mit fragmentierten Sozialversicherungssystemen zu tun haben, wenn sie innerhalb der EU-Mitgliedstaaten zu- und abwandern, sondern dass sie auch bei ihrer Einreise in die EU und der späteren Ausreise mit unterschiedlichen nationalen bilateralen Abkommen konfrontiert werden. Das Netz der bilateralen Abkommen weist außerdem Lücken auf: Je nach Drittland kann es sein, dass mit dem jeweiligen EU-Mitgliedstaat kein bilaterales Abkommen besteht. Dies kann bedeuten, dass die Personen, die aus der EU abwandern oder in die EU

zurückkehren, ihre erworbenen Sozialversicherungsansprüche verlieren. Hiervon sind die Wanderarbeitnehmer mit Staatsangehörigkeit in einem EU-Land ebenso betroffen wie diejenigen aus Drittländern. Insgesamt ist nicht ausreichend klar, welche Ansprüche die Bürgerinnen und Bürger haben.

1.2. Auswirkungen der EU-Rechts auf nationale bilaterale Abkommen

Urteil Gottardo

Wie alle anderen Formen des innerstaatlichen Rechts der einzelnen Mitgliedstaaten sind auch die nationalen bilateralen Abkommen dem EU-Recht untergeordnet. Dies wurde im Bereich der sozialen Sicherheit im Jahr 2002 deutlich, als der Gerichtshof der Europäischen Union auf der Grundlage des Artikels 39 EGV (heute Artikel 45 AEUV) befand, dass die Mitgliedstaaten die Anwendung der mit Drittländern geschlossenen Sozialversicherungsabkommen nicht auf ihre eigenen Staatsangehörigen begrenzen dürfen, sondern die Staatsangehörigen der anderen EU-Staaten entsprechend den Bestimmungen des Abkommens gleichbehandeln müssen³. Diese als *Gottardo*-Urteil bekannte Regelung bedeutet, dass die EU-Mitgliedstaaten, die Abkommen auf der Grundlage der Nationalität geschlossen haben, die Anwendung ihrer Abkommen mit Drittländern anpassen müssen, um sicherzustellen, dass sie in gleicher Weise für die Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten gelten⁴.

Verordnung Nr. 1231/2010

Die EU-Regeln zur Koordinierung der sozialen Sicherheit beeinflussen auch die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, ihre in bilateralen Abkommen vereinbarten Regelungen anzuwenden. Die EU-Regeln in den Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und (EG) Nr. 987/2009 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit umfassen Koordinierungsbestimmungen für Personen, die innerhalb der EU zu- und abwandern. Die Regeln wurden 2003 auf alle Drittstaatsangehörigen ausgeweitet, die ihren rechtmäßigen Wohnsitz in der EU haben und deren „Situation mit einem Element über die Grenzen eines Mitgliedstaats hinausweist“. Die geltende Rechtsvorschrift ist die Verordnung (EU) Nr. 1231/2010⁵. Mithilfe dieser Art „Brücke“ gelten die EU-Koordinierungsregeln für alle Personen, die einen rechtmäßigen Wohnsitz in einem EU-Land haben, deren Sozialversicherungsakte jedoch ein länderübergreifendes Element aufweist. Hierzu gehören praktische Aspekte wie die Zusage, dass die betreffenden Personen bei vorübergehendem Aufenthalt in einem Mitgliedstaat genau wie die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten Anspruch auf notwendige medizinische Versorgung haben (als Nachweis hierfür gilt die Europäische Krankenversicherungskarte)⁶.

Aufgrund der Verordnung (EU) Nr. 1231/2010 hat die EU alleinige Kompetenz in Bezug auf die Regeln zur Koordinierung der Sozialversicherungsansprüche von Drittstaatsangehörigen, die sich innerhalb der EU in einer grenzübergreifenden Situation befinden. Im Fall von Auseinandersetzungen haben die EU-Regeln Vorrang vor den nationalen Regeln, die in

³ Rechtssache C-55/00.

⁴ Empfehlung Nr. P1 vom 12. Juni 2009 der Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. C 106 vom 24.4.2010, S. 47).

⁵ ABl. L 344 vom 29.12.2010, S. 1. Für das Vereinigte Königreich ist die vorangehende Verordnung (EG) Nr. 859/2003 weiterhin bindend und anwendbar. Für Dänemark sind die Verordnungen (EU) Nr. 1231/2010 und (EG) Nr. 859/2003 nicht bindend oder anwendbar. Die EWR-Staaten und die Schweiz wenden keine der beiden Verordnungen an.

⁶ Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004.

bilateralen Abkommen mit Drittländern vereinbart wurden. Wird beispielsweise ein Drittstaatsangehöriger im Rahmen des bilateralen Abkommens mit einem Drittland in einen EU-Mitgliedstaat entsandt und begibt sich von dort zur Arbeit in einen anderen Mitgliedstaat, so gilt für diese letztgenannte Beschäftigungssituation die Verordnung (EU) Nr. 1231/2010. Die EU-Regeln in Bezug auf die anwendbaren Sozialversicherungsvorschriften gelten auch, wenn ein Drittstaatsangehöriger in zwei oder mehr Mitgliedstaaten für einen Arbeitgeber arbeitet, der außerhalb der EU niedergelassen ist⁷.

1.3. Gemeinsame praktische Fragen und Herausforderungen

Nach Artikel 4 Absatz 3 EUV und Artikel 351 AEUV sind die Mitgliedstaaten „zu loyaler Zusammenarbeit verpflichtet“ und wenden alle geeigneten Mittel an, um Unvereinbarkeiten zwischen den Übereinkünften, die sie mit dritten Ländern geschlossen haben, und ihren Pflichten aufgrund des EU-Rechts zu beheben. In Bezug auf die Auswirkungen des Urteils in der Rechtssache *Gottardo* sowie der Verordnung (EU) Nr. 1231/2010 auf bilaterale Übereinkünfte müssen die Mitgliedstaaten die Zusammenarbeit mit den betroffenen Drittländern dadurch absichern, dass sie dafür sorgen, dass die Verpflichtungen aus dem EU-Recht erfüllt werden können. Dies führt zu einer Reihe gemeinsamer Herausforderungen.

Gemäß dem *Gottardo*-Urteil muss der EU-Grundsatz der Nichtdiskriminierung in den bilateralen Übereinkünften berücksichtigt werden. Dies kann bedeuten, dass solch eine Übereinkunft neu ausgehandelt werden muss oder dass lediglich die Zusage eingeholt werden muss, dass eine Nichtdiskriminierungsklausel in die Übereinkunft aufgenommen wird. In der Praxis heißt dies gegebenenfalls, dass sich die Mitgliedstaaten die Sozialversicherungsdaten beschaffen müssen, die die Drittländer von Staatsangehörigen anderer EU-Länder erfasst haben. Dies führt häufig zu administrativen und rechtlichen Schwierigkeiten. Grundlegendes Problem ist dabei nach wie vor, dass zwar der EU-Mitgliedstaat das EU-Recht zwingend anwenden muss, das Drittland dagegen generell nicht zur Zusammenarbeit in diesen Fragen verpflichtet ist.

Werden die bilateralen Übereinkünfte in einer Weise angewandt, die mit der Verordnung (EU) Nr. 1231/2010 vereinbart ist, so führt dies zu ähnlichen Fragen. Den Drittländern muss erklärt werden, dass die bilateralen Übereinkünfte unter bestimmten Umständen nicht anwendbar sind, da das EU-Recht Vorrang hat. Dies stellt für alle Mitgliedstaaten ein Problem dar, aber gegenwärtig können sie in diesem Zusammenhang auf keinen gemeinsamen Mechanismus zurückgreifen. Eine einfache Lösung wäre, in alle Übereinkünfte eine Klausel aufzunehmen, wonach im Falle von Streitigkeiten das EU-Recht vor den Bestimmungen der Übereinkunft Vorrang hat.

Eines der größten gemeinsamen Anliegen aller Mitgliedstaaten ist die Frage, wie sie sich gegen den Druck wehren sollen, langen Entsendezeiten zuzustimmen, die dazu führen, dass die Arbeitnehmer aus einem Drittland von der Zahlung von Beiträgen zum Sozialversicherungssystem des jeweiligen Mitgliedstaats befreit werden. In der EU kann ein Arbeitnehmer im Herkunftsmitgliedstaat höchstens zwei Jahre nicht versichert sein⁸. Dagegen können Arbeitnehmer, die aus Drittländern in die EU entsandt werden, in ihrem Herkunftsland weitaus längere Zeiträume ohne Versicherung sein, und diese Befreiung von der Versicherungspflicht in der EU ist häufig ein heikler Punkt beim Abschluss zeitgemäßer bilateraler Übereinkünfte.

⁷ Siehe hierzu Artikel 14 Absatz 11 der Verordnung (EG) Nr. 987/2009.

⁸ Artikel 12 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004.

Die meisten Mitgliedstaaten schließlich brauchen die Daten aus dem Drittland unbedingt, um Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung zu ergreifen. Die EU-Regeln zur Koordinierung der sozialen Sicherheit umfassen Rechtsvorschriften, die es dem Mitgliedstaat gestatten, eine Prüfung der Informationen zu verlangen, die der Mitgliedstaat, in dem der Empfänger wohnt, übermittelt hat⁹. Dadurch können die zu Zahlungen verpflichteten Träger beispielsweise sicherstellen, dass der Empfänger einer Rentenzahlung noch lebt oder dass eine Person nach wie vor die Bedingungen für den Erhalt einer Invalidenrente erfüllt. Nur wenige bilaterale Übereinkünfte enthalten solche Überprüfungsmechanismen. Viele Mitgliedstaaten würden die Einführung eines wirksamen Ansatzes zur Betrugsbekämpfung begrüßen.

1.4. Stärkere Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich der Koordinierung der sozialen Sicherheit

- Angesichts der genannten praktischen Fragen und Herausforderungen wäre eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern im Bereich der Koordinierung der sozialen Sicherheit in vieler Hinsicht eindeutig von Vorteil. Wenn die Mitgliedstaaten zusammenarbeiten und gegebenenfalls gemeinsam handeln, haben sie eine stärkere Verhandlungsposition gegenüber Drittländern, können gemeinsame Probleme leichter lösen und zusammen dafür sorgen, dass die bilateralen Abkommen in Übereinstimmung mit dem EU-Recht angewendet werden. Generell sollte eine größere Zusammenarbeit zu einem kohärenteren Gesamtkonzept der EU-Länder führen.
- In diesem Zusammenhang ist ein Mechanismus auf EU-Ebene erforderlich, um die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten auszubauen. Vor diesem Hintergrund befürwortet die Kommission eine ergebnisorientierte Arbeitsgruppe, in der Sachverständige aus den Mitgliedstaaten einmal im Jahr zusammentreffen, um diese Zusammenarbeit zu fördern. In der Arbeitsgruppe kann die Kommission ebenfalls den Stand der Verhandlungen über EU-Übereinkünfte mit Drittländern darlegen. Der neue Mechanismus wird ferner eine Ergänzung zu dem nationalen bilateralen Ansatz und dem im Entstehen begriffenen EU-Konzept für die Koordinierung der sozialen Sicherheit gegenüber Drittländern darstellen.

2. ENTWICKLUNG EINES GEMEINSAMEN EU-KONZEPTS

2.1. Verordnung (EU) Nr. 1231/10

Durch die Verordnung (EU) Nr. 1231/2010 gelten die Vorschriften zur Koordinierung der sozialen Sicherheit für Drittstaatsangehörige, die ihren rechtmäßigen Wohnsitz im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats haben und sich „in einer Lage befinden, die nicht ausschließlich einen einzigen Mitgliedstaat betrifft“. Die Verordnung bewirkt unter anderem, dass für die Bürgerinnen und Bürger, die in ihren Anwendungsbereich fallen, der Grundsatz der Gleichbehandlung gemäß Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 gilt. Das bedeutet, dass ein Drittstaatsangehöriger, der sich in einer grenzübergreifenden Situation befindet und in den Anwendungsbereich der Verordnung (EU) Nr. 1231/2010 fällt und der Anspruch auf

⁹ Artikel 5 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 987/2009.

eine Altersrente aus einem EU-Staat hat, in Bezug auf die Zahlung dieser Rente außerhalb der EU die gleiche Behandlung erfährt wie die Staatsangehörigen des zahlenden Staates¹⁰.

Die Kommission ist der Überzeugung, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung wirksam durchgesetzt werden muss, wenn es um die Zahlung von Renten in einem Drittland geht. Dies ist angesichts der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte umso wichtiger, da der auf einer Beschäftigung basierende Rentenanspruch unter bestimmten Umständen mit einem Eigentumsrecht gleichgesetzt werden kann, das durch die Europäische Menschenrechtskonvention geschützt ist¹¹. Daher wird die Kommission über ihr Netz nationaler Sozialversicherungssachverständiger Informationen über die auf nationaler Ebene geltenden Rechtsvorschriften und sonstigen Maßnahmen in Bezug auf die Rentenzahlungen in Drittländern zusammenstellen. Diese Informationen werden in die länderspezifischen Sozialversicherungsprofile auf der Webseite der Kommission aufgenommen und durch Angaben über die bilateralen Übereinkünften ergänzt, die die Mitgliedstaaten mit Drittländern geschlossen haben, wobei auch hier die Informationen der nationalen Sozialversicherungsexperten genutzt werden.

2.2. Ansprüche aufgrund von EU-Migrationsinstrumenten

Mit den EU-Migrationsregeln wurden Standards eingeführt, denen die nationalen Sozialversicherungsvorschriften entsprechen müssen, wenn Drittstaatsangehörige in einem Mitgliedstaat wohnen. Haben Drittstaatsangehörige beispielsweise seit fünf Jahren einen rechtmäßigen Wohnsitz in einem EU-Mitgliedstaat, so erlangen sie in Bezug auf die im nationalen Recht verankerten Vorschriften betreffend soziale Sicherheit, Sozialhilfe und Sozialschutz unter bestimmten Voraussetzungen dieselben Ansprüche wie die Angehörigen eines EU-Staates¹². Außerdem gibt es drei EU-Migrationsrichtlinien, die sogenannte Richtlinie über die kombinierte Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis¹³, die „Blue Card“-Richtlinie¹⁴ und die Richtlinie in Bezug auf Forscher aus Drittstaaten¹⁵, die Drittstaatsangehörigen, die über eine entsprechende Erlaubnis in den Mitgliedstaaten verfügen, mit bestimmten begrenzten Ausnahmen die gleiche Behandlung im Bereich der sozialen Sicherheit garantieren wie den Staatsangehörigen des Mitgliedstaates, in dem sie wohnen. Diese Garantie umfasst die Gleichbehandlung in Bezug auf die Übertragung ihrer gesetzlichen Renten in ein Drittland und setzt keine bilateralen Abkommen voraus¹⁶. Die Vorschläge der

¹⁰ Vgl. Erwägungsgrund 13 der Verordnung (EU) Nr. 1231/2010.

¹¹ EGMR, *Klein gegen Österreich* (Bsw. 57028/00), 3. März 2011.

¹² Artikel 11 der Richtlinie 2003/109/EG des Rates betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (ABl. L 16 vom 23.1.2004 S. 44).

¹³ Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und dort zu arbeiten, sowie über einheitliche Ansprüche für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten (ABl. L 343 vom 23.12.2011, S. 1).

¹⁴ Richtlinie 2009/50/EG des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung (ABl. L 155 vom 18.6.2009, S. 17).

¹⁵ Richtlinie 2005/71/EG des Rates über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung (ABl. L 289 vom 12.10.2005, S. 15).

¹⁶ Dieser Anspruch wird ausdrücklich in Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe f der Richtlinie 2009/50/EG gewährt, muss jedoch auch von Artikel 12 Buchstabe c der Richtlinie 2005/71/EG abgeleitet werden.

Kommission für weitere EU-Richtlinien zur Migration enthalten ähnliche Gleichbehandlungsklauseln¹⁷.

2.3. Assoziierungsabkommen und Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen

Generell umfassen Assoziierungsabkommen (einschließlich der Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit den Ländern des westlichen Balkans) eine Reihe von Grundsätzen, die die Koordinierung der Bestimmungen der sozialen Sicherheit für Arbeitnehmer und ihre Familien regeln sollen, die zwischen einem Mitgliedstaat und dem assoziierten Land zu- und abwandern. Darüber hinaus haben die im Rahmen dieser Abkommen eingesetzten Assoziationsräte die Aufgabe, Vorschriften zur Umsetzung dieser Grundsätze zu verabschieden.

Im Oktober 2010 hat der Rat einen ersten Schritt in diese Richtung unternommen und den Standpunkt festgelegt, den die EU in den Assoziationsräten, die im Zuge der Abkommen mit Algerien, Marokko, Tunesien, Israel, Kroatien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien eingesetzt wurden, in Bezug auf die Verabschiedung von Beschlüssen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit durch diese Räte einzunehmen hat¹⁸.

Diese Beschlüsse der Assoziationsräte sollten für die folgenden Ansprüche rechtmäßig beschäftigter Arbeitnehmer gelten: Gleichbehandlung mit den Arbeitnehmern des Aufnahmestaates; Export des Gesamtbetrags der Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenrenten sowie der Renten infolge von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten außerhalb des Hoheitsgebiets des zahlenden Staates sowie Gleichbehandlung von Familienangehörigen mit rechtmäßigem Wohnsitz. Die Ansprüche sollten reziprok sein, so dass die Arbeitnehmer der EU-Mitgliedstaaten in dem assoziierten Land und nach ihrer Rückkehr in die EU dieselben Ansprüche genießen. Diese Ansprüche sollten nicht davon abhängen, ob die betreffende Person innerhalb der EU von einem Mitgliedstaat in einen anderen zu- oder abwandert. Diese Beschlüsse sollten auch einen Rahmen für Kooperations- und Kontrollinstrumente zur gegenseitigen Betrugsbekämpfung bilden. Die Vorschriften der bilateralen Abkommen, die zwischen den assoziierten Ländern und den einzelnen Mitgliedstaaten geschlossen wurden und die eine günstigere Behandlung der Staatsangehörigen der assoziierten Länder bzw. der Mitgliedstaaten vorsehen, gelten weiterhin (gegebenenfalls unter Berücksichtigung des vorgenannten Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache *Gottardo*).

Nach Verabschiedung der Beschlüsse der Assoziationsräte wird der gemeinsame EU-Ansatz zur Koordinierung der sozialen Sicherheit wirksam umgesetzt werden und sich direkt auf das nationale Recht auswirken. Im Anschluss daran wird die Kommission bestimmte praktische administrative Vereinbarungen nicht legislativer Art vorschlagen, um die Anwendung dieser Assoziationsbeschlüsse zu erleichtern. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten bei der Anwendung dieser Beschlüsse unterstützen: Zum einen wird sie jährliche Sitzungen einberufen, damit die Koordinierungsvereinbarungen mit den assoziierten Ländern erörtert

¹⁷ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Ausübung einer saisonalen Beschäftigung (KOM(2010) 379 endg.). Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung (KOM(2010) 378 endg.).

¹⁸ ABl. L 306 vom 23.11.2010.

und die Zusammenarbeit insgesamt erleichtert werden kann; die Kommission wird genau überwachen, wie die Mitgliedstaaten die Beschlüsse anwenden.

Schließlich wäre keine Diskussion über die EU-Assoziierungsabkommen und die Koordinierung der sozialen Sicherheit vollständig, ohne das Assoziierungsabkommen mit der Türkei und insbesondere das 1970 verabschiedete Zusatzprotokoll zu diesem Abkommen¹⁹ zu erwähnen, worin die Zielsetzung formuliert wird, zwischen der Türkei und der EU schrittweise die Freizügigkeit der Arbeitnehmer herzustellen. In diesem Zusammenhang erlässt der Assoziationsrat gemäß Artikel 39 Bestimmungen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für Arbeitnehmer türkischer Staatsangehörigkeit, die innerhalb der Mitgliedstaaten zu- oder abwandern. Diese Bestimmung wurde durch den Beschluss des Assoziationsrates Nr. 3/80²⁰ umgesetzt. Wenngleich die erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung des Beschlusses nie verabschiedet wurden, hat der Gerichtshof doch festgestellt, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung und die Klausel zum Export von Renten, die im Beschluss Nr. 3/80 verankert sind, direkt anwendbar sind²¹. Aufgrund der Rechtsprechung des Gerichtshofes besteht somit bereits ein gewisser gemeinsamer EU-Ansatz zur Koordinierung der sozialen Sicherheit türkischer Arbeitnehmern in der EU.

2.4. Nutzung der Assoziierungsabkommen für die Weiterentwicklung eines gemeinsamen EU-Ansatzes

Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben sich nicht nur gegenüber der Türkei zur Koordinierung der sozialen Sichtbarkeit verpflichtet, sondern haben sich dazu auch in den Abkommen mit Albanien, Montenegro und San Marino bekannt. Die Umsetzung dieser Bestimmungen steht noch aus. Die Kommission ist der Überzeugung, dass die in diesen Abkommen festgelegten rechtlichen Verpflichtungen eingehalten werden sollten und wird daher ein zweites Paket mit Beschlüssen des Rates zu dem Standpunkt vorschlagen, den die EU in den zuständigen Stabilitäts- und Assoziationsräten bzw. Assoziations- oder Kooperationsräten in Bezug auf die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in diesen Ländern einnehmen sollte.

Insbesondere in Bezug auf die Türkei ist die Kommission der Meinung, dass der Beschluss Nr. 3/80 des Assoziationsrates ersetzt und aktualisiert werden sollte²². Im Lichte des jüngsten Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache C-485/07, *Akdas*, ist dies umso notwendiger. Der neue Vorschlag der Kommission zur Umsetzung der die soziale Sicherheit betreffenden Aspekte des Assoziierungsabkommens wird beispielsweise dem Grundsatz in der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 Rechnung tragen, wonach „besondere beitragsunabhängige Geldleistungen“ nicht exportierbar sind.

¹⁹ Zusatzprotokoll vom 23.11.1970 zu dem Abkommen über die Gründung einer Assoziation zwischen der EWG und der Türkei (ABl. L 293 vom 29.12.1972, S. 3).

²⁰ Beschluss Nr. 3/80 des Assoziationsrates vom 19. September 1980 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften auf die türkischen Arbeitnehmer und auf deren Familienangehörige (ABl. C. 110 vom 25.4.1983, S. 60).

²¹ Rechtssache C-262/96, *Sürül*; Rechtssache C-485/07 *Akdas*; siehe auch die Urteile in der Rechtssache C-18/90, *Kziber*; C-103/94, *Krid* in Bezug auf die Gleichbehandlungsklausel in den Kooperationsabkommen mit den Maghreb-Staaten, die inzwischen durch Assoziierungsabkommen ersetzt wurden.

²² Die Kommission wird ihren früheren Vorschlag zur Umsetzung des Beschlusses Nr. 3/80 des Assoziationsrates (KOM(83) 13) zurückziehen.

In Bezug auf die Verhandlungen über neue Assoziierungsabkommen mit Drittländern wird die Kommission versuchen, eine Standardklausel zur Koordinierung der sozialen Sicherheit einzuführen, die auf den Grundsätzen der Gleichbehandlung, des Exports von Rentenzahlungen und der administrativen Zusammenarbeit beruht.

2.5. Neue EU-Abkommen zur sozialen Sicherheit

Um den Anforderungen des globalisierten Arbeitsmarktes Rechnung zu tragen, wird die Kommission in der Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit eine Debatte darüber anstoßen, ob es unter bestimmten Umständen erforderlich ist, dass die Mitgliedstaaten bei der Koordinierung der sozialen Sicherheit im Hinblick auf ein bestimmtes Drittland gemeinsam vorgehen. Sollte dies notwendig sein, so könnte hierfür ein neues Instrument geschaffen werden, nämlich ein EU-Abkommen zur sozialen Sicherheit. Solche Abkommen würden bei der Koordinierung der sozialen Sicherheit einen flexibleren Ansatz gestatten, als dies im Rahmen von Assoziierungsabkommen möglich ist; auch könnten sie mit Drittländern geschlossen werden, mit denen kein Assoziierungs- oder Kooperationsabkommen besteht. Ein EU-Abkommen könnte nach Bedarf geschlossen werden – beispielsweise zur Behebung von Schwierigkeiten, die infolge der Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 1231/2010 im Zusammenhang mit einem Drittland aufgetreten sind oder zur Behandlung von Fragen im Zusammenhang mit der doppelten Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen. Solche Abkommen würden die Möglichkeit bieten, etwaige bilaterale Besonderheiten zwischen einem Mitgliedstaat und dem betreffenden Drittland einzubeziehen, und ihre Anwendung könnte den Mitgliedstaaten freigestellt sein.

Die Kommission sieht solche maßgeschneiderten Abkommen mit einigen strategischen Partnern der EU vor, insbesondere mit Ländern mit reger Arbeitskräftemobilität. Geprüft werden könnte ferner ein Abkommen mit den Ländern einer Organisation für regionale Integration. Diese Abkommen würden insgesamt darauf abzielen, einen kohärenten EU-Ansatz gegenüber dem betreffenden Drittland zu entwickeln.

2.6. Stärkung des externen Profils der EU im Bereich der sozialen Sicherheit

Schließlich ist es – wie in der Strategie Europa 2020 hervorgehoben wird – für die EU von wesentlicher Bedeutung, nach vorne zu schauen und auf globaler Ebene an den Kerndebatten und Schlüsselmaßnahmen zu Regulierungsfragen mitzuwirken. Da die Staaten in grenzübergreifenden Sozialversicherungsangelegenheiten immer stärker zusammenarbeiten, sollte die EU angesichts ihrer langjährigen Erfahrung bei der Koordinierung der sozialen Sicherheit eine leitende Rolle übernehmen. Hierzu sollte auch die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organen, beispielsweise mit der ILO gehören. Auf der Internationalen Arbeitskonferenz wurden die ILO-Mitgliedstaaten 2011 aufgefordert, Abkommen abzuschließen, die Wanderarbeitnehmern Gleichbehandlung, Zugang zu Ansprüchen der sozialen Sicherheit sowie den Fortbestand und/oder die Übertragbarkeit solcher Ansprüche gewährleisten. Die Diskussion über den Sozialschutz und die Koordinierung der sozialen Sicherheit mit anderen Regionen in der Welt wird immer wichtiger. Die Kommission wird sich daher bezüglich der Koordinierung der sozialen Sicherheit für die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Einrichtungen und mit anderen Teilen der Welt einsetzen.