



Brüssel, den 20. Februar 2017
(OR. en)

6269/17

Interinstitutionelles Dossier:
2016/0397 (COD)

SOC 91
EMPL 61
CODEC 207

VERMERK

Absender: Vorsitz

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

Nr. Komm.dok.: 15642/16 SOC 812 EMPL 549 CODEC 1910

Betr.: 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)

Im Hinblick auf die Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) am 3. März 2017 erhalten die Delegationen anbei einen Orientierungsvermerk des Vorsitzes zum oben genannten Thema.

Die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in der EU

Diskussionspapier des Vorsitzes

*Tagung des Rates (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) am
3. März 2017*

Am 13. Dezember 2016 hat die Kommission einen Vorschlag zur Überarbeitung bestimmter Vorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit¹ vorgelegt, die in den Verordnungen (EG) Nr. 883/2004² ("Grundverordnung") und (EG) Nr. 987/2009³ ("Durchführungsverordnung") enthalten sind. Allgemeines Ziel dieses Vorschlags ist es, diese EU-Vorschriften weiter zu modernisieren, indem sie klarer formuliert und gerechter gestaltet werden und indem ihre Durchsetzbarkeit verbessert wird. Im Mittelpunkt des Vorschlags steht insbesondere der Zugang zu Sozialleistungen in vier Bereichen: i) Leistungen bei Arbeitslosigkeit, ii) Leistungen bei Pflegebedürftigkeit, iii) Leistungen für nicht erwerbstätige mobile Bürger und iv) Familienleistungen. Außerdem schlägt die Kommission vor, die Verwaltungsvorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit für v) entsandte Arbeitskräfte zu verschärfen und den Behörden der Mitgliedstaaten bessere Instrumente zur Bekämpfung von potenziell unlauteren Praktiken oder Missbrauch an die Hand zu geben.

Auf dem Weg zu einer modernisierten Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in Europa

Das Recht der EU-Bürger und ihrer Familienangehörigen, sich in jedem EU-Mitgliedstaat frei zu bewegen und aufzuhalten, ist in den EU-Verträgen verankert und gilt als einer der Eckpfeiler der europäischen Integration. Jeder Bürger hat das Recht, ungehindert in einen anderen Mitgliedstaat einzureisen, um dort zu arbeiten oder Arbeit zu suchen und sich zu diesem Zweck in diesem Staat aufzuhalten. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zählt zu den vier Grundfreiheiten des Binnenmarkts und ist ein wichtiger Faktor sowohl für den Aufbau einer stärkeren EU-Wirtschaft, die auf wirtschaftlichen Freiheiten basiert, als auch für den Schutz der Arbeitnehmerrechte.

¹ COM(2016) 815.

² Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, ABl. L 166 vom 30.4.2004, S. 1, Berichtigung ABl. L 200 vom 7.6.2004.

³ Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, ABl. L 284 vom 30.10.2009.

Die Freizügigkeit von Personen und Arbeitnehmern wäre nicht möglich ohne EU-Vorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit. Jeder Mitgliedstaat ist weiterhin für die Gestaltung und den Leistungsumfang seines jeweiligen Systems der sozialen Sicherheit zuständig, und es erfolgt keine Harmonisierung der nationalen Systeme. Die Vorschriften bieten Bürgern, die einem Sozialversicherungssystem angeschlossen sind, in grenzüberschreitenden Fällen Rechtssicherheit, denn sie verhindern, dass eine Person in einer solchen Situation entweder gar keinen oder einen doppelten Versicherungsschutz hat. Sie sorgen dafür, dass Sozialversicherungsansprüche gewahrt bleiben und indirekte Hindernisse für die Freizügigkeit von Arbeitnehmern und den freien Dienstleistungsverkehr beseitigt werden, sodass mobile EU-Bürger wirklich die Möglichkeit haben, in einem anderen Land zu leben oder zu arbeiten.

Die sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten verändern sich ständig. Einer der Hauptbeweggründe für den vorgeschlagenen Text ist folglich die Anpassung der Vorschriften an die veränderte Situation. Die Modernisierung des Rechtsrahmens soll für mehr Rechtsklarheit, eine fairere und ausgewogenere Verteilung der finanziellen Belastung unter den Mitgliedstaaten sowie für einfache Verwaltungsverfahren und für die Durchsetzbarkeit der Vorschriften sorgen. Hierdurch soll gewährleistet werden, dass EU-Bürger, die gemäß den nationalen Sozialversicherungsvorschriften versichert sind, gleich behandelt werden und dass sie ihre Rechte beim Umzug von einem Mitgliedstaat in einen anderen sehr viel leichter wahrnehmen können.

Notwendigkeit einer Überarbeitung

Seit Inkrafttreten der geltenden Verordnungen am 1. Mai 2010 haben sich die Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten entscheidend verändert. Einige Mitgliedstaaten haben mehrere Krisen erlebt, vor allem die Staatsschuldenkrise, durch die die nationalen Haushalte und die Sozialausgaben stark unter Druck gerieten. Infolgedessen haben die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Sozialschutzsystemen neue Maßnahmen eingeführt, um auf die neuen Herausforderungen und den demografischen Wandel zu reagieren. Zudem hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) in den letzten Jahren eine Reihe von Urteilen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit gefällt, die diesen sich wandelnden Gegebenheiten in erheblichem Maße Rechnung tragen. Ein Beweggrund für die Aktualisierung der geltenden Koordinierungsvorschriften war außerdem in einigen Fällen die mangelnde Klarheit hinsichtlich der genauen Rechte und Pflichten sowie die unterschiedliche Auslegung der Vorschriften.

Klarere und leichter durchsetzbare Vorschriften sind gleichermaßen im Interesse der Mitgliedstaaten, der Bürger und der Unternehmen. Durch bessere Regeln ließen sich die Möglichkeiten und Bedingungen für die Mobilität der Arbeitskräfte und für den Schutz ihrer Rechte optimieren; gleichzeitig erhielten die nationalen Behörden wirksame Instrumente für die Bekämpfung von Rechtsmissbrauch oder Betrug.

Der Kommissionsvorschlag

i) Die vorgeschlagenen Änderungen im Bereich der **Leistungen bei Arbeitslosigkeit**, durch die eine stärkere Verbindung zwischen dem Mitgliedstaat, in dem ein Versicherter zur Finanzierung des Sozialversicherungssystems beiträgt (oder beigetragen hat), und der Verpflichtung zur Gewährung von Leistungen hergestellt wird, sollen die Freizügigkeit für Arbeitssuchende erleichtern und gleichzeitig sicherstellen, dass es Schutzvorkehrungen gibt, die eine übermäßige Belastung des Sozialversicherungssystems des Aufnahmemitgliedstaats verhindern. Arbeitssuchende sollen künftig ihre Leistungen bei Arbeitslosigkeit über einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten, statt wie derzeit mindestens drei Monate lang, exportieren dürfen. Dies verbessert nach Einschätzung der Kommission ihre Aussichten bei der Arbeitssuche und trägt dazu bei, die EU-weite Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und Missverhältnisse zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage zu beseitigen.

Bei Grenzgängern (Arbeitskräfte, die in einem Land arbeiten und in einem anderen Land wohnen und mindestens ein Mal wöchentlich nach Hause fahren) müsste der Mitgliedstaat, in dem sie während der letzten 12 Monaten gearbeitet haben, für die Leistungen bei Arbeitslosigkeit aufkommen. Dies entspricht dem Grundsatz, dass der Mitgliedstaat, der die Beiträge erhalten hat, die Leistungen auszahlen sollte. Die Mitgliedstaaten könnten vorschreiben, dass eine Person, die mindestens drei Monate in ihrem Hoheitsgebiet gearbeitet hat, bevor sie arbeitslos geworden ist, sich auf früher erworbene Ansprüche in einem anderen Mitgliedstaat berufen kann, wenn sie Arbeitslosenleistungen beantragt.

ii) Zudem sieht der Vorschlag ein neues Kapitel für die Koordinierung von **Leistungen bei Pflegebedürftigkeit** vor. Darin sollen der Begriff "Pflegebedürftigkeit" sowie die Leistungen definiert werden, die in einem neuen Anhang zur Verordnung (EG) Nr. 883/1004 aufgeführt werden sollen. Damit würde eine angemessene und solide Regelung für die Pflegebedürftigkeit geschaffen, die eine gleichmäßige Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten sowie Rechtsklarheit und Transparenz für Bürger, Träger und andere Akteure gewährleistet.

iii) Unter Berufung auf die Rechtsprechung des EuGH wird in dem Vorschlag ferner präzisiert, dass die Mitgliedstaaten beschließen können, mobilen Bürgern, die **nicht erwerbstätig sind, bestimmte Leistungen der sozialen Sicherheit** nicht zu gewähren. Das bedeutet, dass Personen, die weder arbeiten noch aktiv Arbeit suchen, nur ein Aufenthaltsrecht gemäß der Richtlinie 2004/38/EG genießen, wenn sie über Mittel zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts und einen umfassenden Krankenversicherungsschutz verfügen. Diese Änderungen ergeben sich aus einer Reihe von Urteilen des EuGH, in denen gefordert wurde, dass die Verordnungen im Interesse der Klarheit, Transparenz und Rechtssicherheit geändert werden. Die Mitgliedstaaten können beschließen, die Gleichbehandlung bei besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen einzuschränken, als ob es sich um Sozialhilfeleistungen im Sinne der Richtlinie 2004/38/EG handelte; auch bei anderen von nicht erwerbstätigen Bürgern beantragten Leistungen der sozialen Sicherheit können sie die Gleichbehandlung in dem nach dieser Richtlinie zulässigen Umfang einschränken. Diese Rechtsprechung, die bisher in den Verordnungen nicht berücksichtigt worden ist, bedeutet, dass der Zugang zu Leistungen für nicht erwerbstätige Bürger im Aufnahmemitgliedstaat unter anderem davon abhängig gemacht werden kann, dass diese Bürger im besagten Mitgliedstaat Aufenthaltsrecht genießen.

iv) Darüber hinaus enthält der Vorschlag neue Bestimmungen zur Koordinierung der **Familienleistungen**, die während der Kindererziehungszeiten als Einkommensersatz dienen sollen, die sogenannten Kindererziehungsbeihilfen. Diese Beihilfen sollen während Zeiten der Kindererziehung das Einkommen der Eltern ersetzen. Durch die vorgeschlagenen Änderungen werden solche Kindererziehungsbeihilfen nicht als eine Leistung für die Familie insgesamt, sondern vielmehr als individuelle und persönliche Ansprüche des Elternteils betrachtet; damit hat der nachrangig zuständige Mitgliedstaat künftig die Möglichkeit, von den Regeln bei Zusammentreffen von Ansprüchen abzuweichen und einer anspruchsberechtigten Person solche Leistungen in voller Höhe zu gewähren. Die betreffenden Mitgliedstaaten werden im Anhang aufgeführt.

v) Mit dem Vorschlag sollen die Verwaltungsvorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit für **entsandte Arbeitskräfte** verschärft werden. Es soll klargestellt werden, welche Rechtsvorschriften im Kollisionsfall gelten und in welchem Verhältnis die Verordnungen und die Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen zueinander stehen. Damit werden die Verwaltungsvorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in den Bereichen Informationsaustausch und Überprüfung des Sozialversicherungsstatus solcher Arbeitskräfte verschärft, um potenziell unlauteren Praktiken oder Missbrauch vorzubeugen. Der Vorschlag sieht auch neue Durchführungsbefugnisse für die Kommission gemäß Artikel 291 AEUV vor, um beim Ausstellen, Prüfen und Widerrufen des Portablen Dokuments A1 (in dem bescheinigt wird, welche Sozialversicherungsvorschriften für den Inhaber gelten) zu einem einheitlichen Vorgehen zu gelangen.

Vor diesem Hintergrund soll die Aussprache dazu beitragen, die wichtigsten politischen Leitlinien für den Bereich, der Gegenstand der Überprüfung ist, vorzugeben, wobei es darum geht, die EU-Rechtsvorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zu verbessern und damit die Rechtsklarheit zu erhöhen, eine faire und ausgewogene Lastenteilung zu erreichen und die Verwaltungsvorschriften im Interesse einer leichteren Durchsetzbarkeit zu vereinfachen.

Die Minister werden ersucht, insbesondere auf die Kernpunkte einzugehen, die in den folgenden Fragen angesprochen werden:

1. Der Gerichtshof hat klargestellt, dass die Freizügigkeit der Bürger mit Rechten und Pflichten verbunden ist. Zwar haben alle EU-Bürger ein Recht auf Freizügigkeit, unabhängig davon, ob sie erwerbstätig sind oder nicht, allerdings begründet Freizügigkeit kein uneingeschränktes Recht auf freien Zugang zu den Systemen der sozialen Sicherheit anderer Mitgliedstaaten.
 - *Wird die vorgeschlagene Kodifizierung der jüngsten Rechtsprechung über den Zugang nicht erwerbstätiger Unionsbürger zu Leistungen der sozialen Sicherheit im Aufnahmemitgliedstaat dazu beitragen, die Rechtssicherheit zu erhöhen?*

2. Der Kommissionsvorschlag zielt darauf ab, die Zusammenarbeit zwischen Trägern und Arbeitsaufsichtsbehörden zu verstärken, damit die nationalen Behörden über angemessene Mittel zur Überprüfung des sozialversicherungsrechtlichen Status entsandter und anderer hochmobiler Arbeitnehmer verfügen und gegen potenziell unlautere Praktiken oder Missbrauch vorgehen können.
- *Würden die vorgeschlagenen Änderungen in Bezug auf das Portable Dokument A1 dafür sorgen, dass sich die geltenden Sozialversicherungsvorschriften besser durchsetzen lassen? Welche weiteren Maßnahmen in diesem Bereich könnten dazu beitragen, dieses Ziel zu erreichen?*
3. In der Folgenabschätzung zu diesem Vorschlag werden mehrere Probleme angesprochen, darunter die unausgewogene Verteilung der finanziellen Belastung, das Risiko des Verlusts des Versicherungsschutzes oder Doppelzahlungen, die mangelnde Transparenz und Rechtssicherheit für Bürger und Träger, die Ungleichbehandlung von Bürgern in vergleichbaren Situationen und Fehlanreize, die Personen davon abhalten, in einem anderen Mitgliedstaat zu arbeiten oder weiterhin dort zu arbeiten.
- *Werden die vorgeschlagenen Änderungen den in der Folgenabschätzung genannten Problemen in angemessener Weise gerecht? Gibt es andere Probleme, die in dem Vorschlag nicht behandelt wurden?*