



Brüssel, den 16. September 2026
(OR. en)

Interinstitutionelles Dossier:
2026/0271 (COD)

12914/26
ADD 4

SOC 581
EMPL 332
DIGIT 221
FREMP 276
MI 859
SAN 656
CODEC 1628
IA 215

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	SWD(2026) 983 final
Betr.:	ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG) Begleitunterlage zum Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die Digitalisierung der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, zur Festlegung eines Rahmens für den Europäischen Sozialversicherungspass (ESSPASS) und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr.883/2004, (EG) Nr.987/2009 und (EU) 2018/1724

Die Delegationen erhalten als Anlage das Dokument SWD(2026) 983 final.

Anl.: SWD(2026) 983 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 15.9.2026
SWD(2026) 983 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
über die Digitalisierung der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, zur
Festlegung eines Rahmens für den Europäischen Sozialversicherungspass (ESSPASS)
und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr.883/2004, (EG) Nr.987/2009 und (EU)
2018/1724

{COM(2026) 980 final} - {SEC(2026) 980 final} - {SWD(2026) 981 final} -
{SWD(2026) 982 final}

A. Handlungsbedarf seitens der EU

Worum geht es?

Die Initiative zielt darauf ab, die Hindernisse zu beseitigen, die es den Bürgerinnen und Bürgern erschweren, ihre Sozialversicherungsansprüche und ihren Versicherungsstatus zügig nachzuweisen, und die es Sozialversicherungsträgern, Arbeitsaufsichtsbehörden und Gesundheitsdienstleistern erschweren, diese Informationen europaweit effizient und sicher zu überprüfen. Zugleich geht sie auf die Herausforderungen ein, denen Unternehmen gegenüberstehen, wenn sie Arbeitnehmer vorübergehend ins Ausland entsenden und dabei die einschlägigen Anforderungen nahtlos einhalten müssen.

Das Problem ergibt sich daraus, dass die Verfahren zur Beantragung, Ausstellung und Überprüfung [portabler Dokumente](#) und der [Europäischen Krankenversicherungskarte \(EKVK\)](#) nach wie vor weitgehend papiergestützt sind, die grenzüberschreitende Interoperabilität und die Standardisierung der Dokumentenformate und Überprüfungsmethoden begrenzt sind und die Verfahren den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen nicht ausreichend Rechnung tragen. Dies führt zu Ineffizienz, unnötig komplexen Verfahren, erhöhten Kosten, Zeitverlusten, Fehlern und Betrug und kann Probleme beim einfachen Zugang zu Leistungen der sozialen Sicherheit und zur Gesundheitsversorgung in anderen Mitgliedstaaten auslösen.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Die Initiative zielt darauf ab, die grenzüberschreitende Wahrnehmung von Rechten der sozialen Sicherheit zu erleichtern und die Anwendung und Durchsetzung der EU-Vorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zu verbessern. Maßnahmen auf EU-Ebene dürften dazu beitragen, die Rechte transparenter zu machen und deren Wahrnehmung zu erleichtern und zugleich betrügerische und ausbeuterische Praktiken einzudämmen. Außerdem sollen die Unternehmen unterstützt werden, indem ihnen die grenzüberschreitende Ausübung von Tätigkeiten erleichtert wird, und die nationalen Behörden sollen durch die Vereinfachung der Verfahren und die Verbesserung der Zusammenarbeit entlastet werden. Die Initiative steht im Einklang mit den umfassenderen Zielen der EU, Verwaltungsverfahren zu vereinfachen, den Zugang zu Dienstleistungen durch Digitalisierung zu erleichtern und das Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger für ihre Daten sowie ihre Kontrolle über selbige zu stärken. Sie wird dazu beitragen, die Digitalisierung öffentlicher Dienste zu beschleunigen – ein zentrales Ziel von Europas digitaler Dekade –, und damit letztlich die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft steigern.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Maßnahmen auf EU-Ebene bieten einen erheblichen Mehrwert, da sie eine nahtlose grenzüberschreitende Überprüfung der Sozialversicherungsansprüche und des Versicherungsstatus ermöglichen. Dies wird die Bedingungen für Arbeitnehmer, die innerhalb der EU ihren Wohn- oder Arbeitsort wechseln, verbessern und die Freizügigkeit für Studium, Reisen, Aufenthalt sowie aus beruflichen Gründen unterstützen. Angesichts des grenzüberschreitenden Charakters der festgestellten Probleme können diese Herausforderungen

nur durch Maßnahmen auf EU-Ebene und nicht allein durch Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten wirksam gelöst werden. Maßnahmen auf EU-Ebene werden die Abstimmung mit anderen digitalen Initiativen der EU, etwa der Verordnung über ein einheitliches digitales Zugangstor und dem europäischen Rahmen für eine digitale Identität, gewährleisten und damit die notwendige Effizienz und Synergieeffekte sicherstellen und zur Schaffung einer kohärenten digitalen Landschaft in der EU beitragen. Maßnahmen auf EU-Ebene verhindern eine Fragmentierung, die entstehen könnte, wenn die Mitgliedstaaten unterschiedliche Systeme entwickeln; dies würde zu suboptimalen Ergebnissen und möglicherweise höheren Kosten für spätere Abhilfemaßnahmen führen.

B. Politische Optionen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Gibt es eine bevorzugte Option? Warum?

Die Initiative für einen Europäischen Sozialversicherungsausweis (ESSPASS) soll sämtliche portablen Dokumente und die Europäische Krankenversicherungskarte (EKVK) abdecken. Geplant ist ein schrittweises Vorgehen, beginnend mit dem portablen Dokument A1, mit dem die in grenzüberschreitenden Situationen anwendbaren Rechtsvorschriften über die soziale Sicherheit bescheinigt werden, und der EKVK; für beide wurden die technische Durchführbarkeit und die Relevanz im Rahmen von Pilotprojekten nachgewiesen.

Ausgehend von den Ergebnissen dieser Pilotprojekte und den Beiträgen der Interessenträger wurden drei politische Optionen geprüft.

Option 1 sieht die Einführung einer Lösung vor, die das bestehende Format der portablen Dokumente und der EKVK verbessert und deren grenzüberschreitende Überprüfung ermöglicht. Dies beinhaltet die Ausstellung der Dokumente in einem standardisierten Format mit Sicherheitsmerkmalen, die entweder ausgedruckt oder elektronisch gespeichert werden können.

Option 2 sieht die Einführung einer Lösung für die Ausstellung und sofortige Überprüfung portabler Dokumente und der EKVK auf der Grundlage des EUDI-Rahmens vor. Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen können diese Dokumente als standardisierte elektronische Bescheinigungen von Attributen sicher in ihren EUDI-Brieftaschen speichern. Wenn sie die EUDI-Brieftasche nicht nutzen können oder wollen, stehen weiterhin physische Dokumente ohne digitale Sicherheitsmerkmale zur Verfügung.

Option 3 sieht die Einführung einer Lösung vor, die die wesentlichen Elemente von Option 2 umfasst. Bürgerinnen und Bürger, die EUDI-Brieftaschen nicht nutzen können oder wollen, können die Ausstellung von überprüfbaren Dokumenten, die mit Sicherheitsmerkmalen versehen sind und gegebenenfalls ausgedruckt werden können, beantragen (wie bei Option 1).

Option 3 ist die bevorzugte Option, da sich mit ihr die Ziele am wirksamsten erreichen lassen, sie im Hinblick auf Kosten und Nutzen am effizientesten ist und die größte Kohärenz mit anderen EU-Politikbereichen gewährleistet. Sie steht voll und ganz im Einklang mit den zentralen Grundsätzen für elektronische Behördendienste: i) standardmäßig digital, ii)

Grundsatz der einmaligen Erfassung, iii) eingebaute Interoperabilität, iv) Nutzerorientierung, v) Inklusivität und Barrierefreiheit, vi) Vertrauenswürdigkeit und Sicherheit, vii) standardmäßig grenzüberschreitend.

Angesichts des grenzüberschreitenden Charakters des Problems und der Notwendigkeit, eine Fragmentierung der Rechtsvorschriften zu verhindern und eine rasche Umsetzung zu gewährleisten – wie von wichtigen Interessenträgern gefordert –, wird eine Verordnung als geeignetes, verhältnismäßiges und wirksames Instrument zur Verwirklichung der Ziele der Initiative angesehen, das mit der ermittelten Rechtsgrundlage im Einklang steht. Eine solche Verordnung wird Digitalisierungsinitiativen zur Umsetzung der Vorschriften über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit umfassen und einen Ausschuss vorsehen, der die Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse unterstützt.

Wer unterstützt welche Option?

Option 3 findet bei den verschiedenen Interessengruppen, unter anderem den nationalen Behörden, Unternehmen, Gewerkschaften und Bürgerinnen und Bürgern, die größte Zustimmung. Es besteht weitgehender Konsens darüber, dass auf den EUDI-Rahmen und die EUDI-Briefaschen zurückgegriffen werden sollte, zugleich aber für Personen, die sich gegen die Nutzung von EUDI-Briefaschen entscheiden, Alternativen in Form von Dokumenten mit Sicherheitsmerkmalen angeboten werden sollten, die überprüfbar sind und deren Gültigkeit auch nach dem Ausdrucken widerrufen werden kann.

Die Mitgliedstaaten erkennen die Notwendigkeit von Maßnahmen auf EU-Ebene an und sind sich einig, dass eine verbindliche Initiative geeignet ist, die festgestellten Probleme anzugehen. Auch das Europäische Parlament forderte in einer Entschließung aus dem Jahr 2021 einen Legislativvorschlag für eine schnelle und breite Einführung des ESSPASS.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin besteht der Nutzen der bevorzugten Option?

Die bevorzugte Option verringert die Abhängigkeit von papiergestützten Verfahren durch standardisierte und vereinfachte Verfahren für die grenzüberschreitende Ausstellung und Überprüfung portabler Dokumente und der EKVK. Dies erleichtert die breite Anerkennung der Dokumente in der EU, gleichzeitig werden Wahlmöglichkeiten hinsichtlich der Speicherung und Vorlage der Daten geboten.

Wie die Bewertung ergeben hat, dürfte die Umsetzung dieser Option erhebliche Vorteile für Bürgerinnen und Bürger, nationale Behörden, Arbeitsaufsichtsbehörden, Gesundheitsdienstleister und Unternehmen mit sich bringen. Zu diesen Vorteilen zählt eine kürzere Dauer der Überprüfung: wenige Sekunden bei Dokumenten in EUDI-Briefaschen und etwa eine Minute bei nicht in Briefaschen gespeicherten Dokumenten; aktuell sind es 5 bis 16 Minuten beim portablen Dokument A1 und 2 bis 5 Minuten bei der EKVK. Beim portablen Dokument A1 entspricht dies Kosteneinsparungen zwischen 24 Mio. EUR und 72 Mio. EUR für die überprüfenden Stellen (z. B. Arbeitsaufsichtsbehörden) und zwischen 21 Mio. EUR und

64 Mio. EUR für Unternehmen über einen Zeitraum von zwölf Jahren. Bei der EKVK werden die Einsparungen für Gesundheitsdienstleister auf 23 Mio. EUR bis 69 Mio. EUR geschätzt.

Dokumente, die mit einer qualifizierten elektronischen Signatur unterzeichnet sind und sofort überprüft werden können, werden die Sicherheit erheblich erhöhen und Fälschungen nahezu unmöglich machen. Die potenziellen Kosteneinsparungen infolge eines Rückgangs von Betrugsfällen werden über einen Zeitraum von zwölf Jahren auf bis zu 157 Mio. EUR beim portablen Dokument A1 und bis zu 120 Mio. EUR bei der EKVK geschätzt. Die bevorzugte Option dürfte außerdem den Kunststoffverbrauch um bis zu 1 482 Tonnen verringern. Daraus dürften sich im selben Zeitraum Kosteneinsparungen von bis zu 161 Mio. EUR ergeben.

Zu den sozialen Vorteilen zählen mehr Transparenz und Fairness bei den Arbeitsbedingungen, da sichergestellt wird, dass Arbeitnehmer ihre portablen Dokumente A1 direkt erhalten, wodurch ihre Ansprüche transparenter werden und zugleich das Betrugsrisiko sinkt. Die Option verbessert die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, erleichtert den Zugang zu Leistungen und Gesundheitsversorgung und stärkt Vertrauen, Fairness und Datenschutz, indem sie den Nutzern die Kontrolle über ihre Daten überlässt, die Offenlegung von Daten auf das erforderliche Maß beschränkt und eine DSGVO-konforme Verarbeitung personenbezogener Daten gewährleistet. Die bevorzugte Option fördert die Wettbewerbsfähigkeit, indem sie die Verfahren für grenzüberschreitend tätige Unternehmen vereinfacht, Fortschritte bei der Digitalisierung und Innovation unterstützt und die Inklusivität und Barrierefreiheit fördert, ohne die digitale Kluft zu vergrößern.

Die Nutzung von EUDI-Brieftaschen zur Speicherung und Weitergabe weitverbreiteter Dokumente wie der EKVK wird die Akzeptanz dieser Brieftaschen deutlich erhöhen, die Entwicklung eines breiteren digitalwirtschaftlichen Ökosystems fördern und die Grundlage für die künftige Integration weiterer Dokumente, die für die Arbeitskräftemobilität relevant sind, durch sektorspezifische Rechtsvorschriften schaffen.

Was sind die Kosten der bevorzugten Option?

Die bevorzugte Option umfasst Anfangsinvestitionen und jährliche Wartungskosten, die hauptsächlich von den nationalen öffentlichen Verwaltungen – unter anderem den Ministerien, Sozialversicherungsträgern und Arbeitsaufsichtsbehörden – sowie von den Gesundheitsdienstleistern getragen werden. Für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen dürften nur minimale Kosten anfallen, die in erster Linie mit der Nutzung von Smartphones für die ohnehin vorgesehenen EUDI-Brieftaschen zusammenhängen.

Insgesamt werden die einmaligen Kosten für die EU (über einen Zeitraum von drei Jahren) auf 186 Mio. EUR bis 218 Mio. EUR geschätzt; die kumulierten wiederkehrenden Kosten würden sich in den darauffolgenden zwölf Jahren auf 278 Mio. EUR (23,2 Mio. EUR jährlich) belaufen. Diese Kosten ergeben sich aus den erforderlichen Investitionen in Infrastruktur und Integration und werden durch die erwarteten langfristigen Effizienzgewinne und Kosteneinsparungen aufgewogen.

Wie werden Unternehmen und KMU betroffen sein?

Die Initiative wird sich positiv auf Unternehmen im Binnenmarkt auswirken, insbesondere auf solche, die Arbeitnehmer vorübergehend ins Ausland entsenden oder Arbeitnehmer beschäftigen, die in zwei oder mehr Mitgliedstaaten tätig sind. Indem sie die Überprüfung erleichtert, Fristen für die Ausstellung portabler Dokumente festlegt und die Informationsanforderungen in den Mitgliedstaaten angleicht, wird die Initiative die Einhaltung der Vorschriften vereinfachen und die Effizienz steigern. Dadurch werden Wartezeiten verkürzt und Mehrfachübermittlungen derselben Informationen vermieden. KMU, die 99 % der Unternehmen in der EU ausmachen, haben aufgrund ihrer begrenzten administrativen Ressourcen in der Regel größere Schwierigkeiten bei der Erfüllung regulatorischer Anforderungen. Daher dürften sie stärker profitieren als größere Unternehmen, insbesondere in Branchen wie dem Baugewerbe und dem Dienstleistungssektor, in denen Entsendungen und Tätigkeiten in zwei oder mehr Mitgliedstaaten häufiger vorkommen.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Den nationalen Haushalten entstehen Kosten durch die Einführung und Wartung der digitalen Lösung. Langfristig werden öffentliche Einrichtungen und Gesundheitsdienstleister jedoch von Kosteneinsparungen, Effizienzsteigerungen sowie stärkerem Vertrauen und größerer Transparenz profitieren. Die Initiative baut auf den laufenden Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung anderer einschlägiger Initiativen auf, insbesondere der Verordnung über ein einheitliches digitales Zugangstor und des EUDI-Rahmens, und ist dadurch kosteneffizient.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Im Einklang mit den Leitlinien für bessere Rechtssetzung wird die Kommission die Initiative in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und nach Konsultation der betroffenen Interessenträger frühestens sieben Jahre nach ihrem Inkrafttreten bewerten.