

Januar 2017

Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit

**Verordnung (EG) Nr. [883/2004](#) zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und
Verordnung (EG) Nr. [987/2009](#) zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG)
Nr. 883/2004**

Mit der Reihe „Bewertungen der Umsetzung“, zu der auch dieses Briefing zählt, wird untersucht, wie bisherige EU-Rechtsvorschriften in der Praxis funktionieren. In jedem Briefing wird schwerpunktmäßig eine bestimmte europäische Rechtsvorschrift behandelt, die nach den Vorgaben des Arbeitsprogramms der Kommission voraussichtlich geändert oder überarbeitet werden soll. Die Bewertungen der Umsetzung sollen einen kurzen Überblick über die öffentlich zugänglichen Dokumente zur bisherigen Umsetzung, Anwendung und Wirksamkeit einer EU-Rechtsvorschrift geben. Dabei werden aber auch Informationen von EU-Organen und externen Organisationen genutzt. Ferner sollen sie den parlamentarischen Ausschüssen dabei helfen, die neuen Vorschläge der Kommission nach ihrer Einreichung zu prüfen.

Federführender Ausschuss des EP zum Zeitpunkt der Annahme der EU-Rechtsvorschrift:

Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (EMPL)

Datum der Verabschiedung des ursprünglichen Rechtsakts im Plenum:

[20. April 2004](#) (Verordnung 883/2004) und [22. April 2009](#) (Verordnung 987/2009)

Datum des Inkrafttretens des ursprünglichen Rechtsakts:

20. Mai 2004 (Artikel 91, Verordnung 883/2004) und 1. Mai 2010 (Artikel 97, Verordnung 987/2009)

Vorgesehenes Datum für die Überprüfung des Rechtsakts:

Gemäß Artikel 87a der Verordnung 883/2004 war die „Verwaltungskommission“ dazu verpflichtet, bis spätestens zum 29. Juni 2014 die Umsetzung der Bestimmungen des Artikels 65a (besondere Bestimmungen für vollarbeitslose selbständig erwerbstätige Grenzgänger) der Verordnung 883/2004 zu beurteilen und einen Bericht über deren Anwendung vorzulegen. Auf der Grundlage dieses Berichts kann die Kommission gegebenenfalls Vorschläge zur Änderung dieser Bestimmungen vorlegen. Die in Anhang III der Verordnung befindliche Liste hätte dann bis zum 31. Oktober 2014 und auf Grundlage des Berichts der Verwaltungskommission überarbeitet werden sollen. Der Bericht sollte auch eine Folgenabschätzung beinhalten (Artikel 87 (10b), Verordnung 688/2004).

Gemäß Artikel 86 Absatz 1 der Verordnung 987/2009 hätte die Verwaltungskommission bis Ende 2014 einen vergleichenden Bericht über die Fristen für die Einreichung und Zahlung der Forderungen und über die Regeln für die Umrechnung von in abweichenden Einheiten ausgedrückten Zeiten vorlegen sollen. Die Verwaltungskommission wurde auch damit beauftragt, bis zum 1. Mai 2015 einen Bericht über die Anwendung der Kapitel I und III des Titels IV der Verordnung zu erstellen.¹

¹ Obwohl die Verwaltungskommission der Europäischen Kommission einen Jahresbericht ihrer Aktivitäten vorlegt, scheinen Berichte gemäß Verordnung 883/2004 und Verordnung 987/2009 nicht eingereicht worden zu sein. Dennoch hat die Verwaltungskommission eine Reihe von Entscheidungen erlassen, die sich mit dem Inhalt der Berichte befassen, die gemäß den Verordnungen erforderlich sind. Siehe weiter unten.

Zeitrahmen für neue Änderungsrechtsvorschriften:

Am 13. Dezember 2016 hat die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung 883/2004 und der Verordnung 987/2009 vorgelegt.

1. Hintergrund

Der freie Personenverkehr erfordert eine wirksame und effiziente Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit. Es liegt im Interesse aller, dass die Bestimmungen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit so gestaltet sind, dass Bürgerinnen und Bürger ihren Rechte vollständig nachkommen können und die Anforderungen der Mitgliedstaaten verständlich, handhabbar und wirksam sind.² In der EU gelten gemeinsame Vorschriften, um die Ansprüche der europäischen Bürger auf Sozialleistungen zu schützen, wenn sie innerhalb der EU zu- und abwandern.³ Durch die EU-Vorschriften zur Koordinierung der Sozialversicherungssysteme werden nationale Systeme der sozialen Sicherheit nicht durch ein einziges europäisches ersetzt, da die Entscheidungen in vielen Bereichen der sozialen Sicherheit, wie mit Blick auf die Leistungsempfänger, die Höhe von Leistungen und die notwendigen Voraussetzungen, von den Mitgliedstaaten selbst getroffen werden.⁴

Laut den derzeitigen Bestimmungen der Verordnungen 883/2004 und 987/2009 liegt es im Ermessen der Mitgliedstaaten, wer im Rahmen ihrer jeweiligen nationalen Systeme der sozialen Sicherheit versichert ist und welche Leistungen zu welchen Bedingungen gewährt werden. Die Absicht, diese Verordnungen abzuändern, wurde bereits im [Paket zur Arbeitnehmermobilität](#) zum Ausdruck gebracht. Das Paket ist Teil des Arbeitsprogramms der Kommission für die Jahre 2015 und 2016. Zusätzlich zu dem Vorschlag, die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zu verbessern, enthielt das Paket außerdem eine gezielte Überprüfung der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern und Maßnahmen zur Unterstützung der Mobilität auf dem Arbeitsmarkt.⁵ Eine Verbesserung der Rechtsvorschriften zur sozialen Sicherheit ist eine der wichtigsten Prioritäten der [Gemeinsamen Erklärung](#) über die Prioritäten im Bereich der Gesetzgebung für das Jahr 2017, welche von den Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission unterzeichnet wurde.

Schwerpunkt dieser Bewertung der Umsetzung sind die Erfahrungen, die im Rahmen der letzten Änderungen im Bereich der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit gemacht wurden. Zudem wird auch auf die Vorschläge⁶ der Kommission aus dem Jahr 2016 eingegangen. Die Jahre vor 2015 und vor Einreichung dieses Vorschlags waren Schwerpunkt unserer letzten Bewertung der Umsetzung: [Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit](#), veröffentlicht im Januar 2015.

Verwaltungskommission zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit

- Die Verwaltungskommission setzt sich aus Regierungsvertretern aller Mitgliedstaaten zusammen (Artikel 71, Verordnung 883/2004).
- Sie setzt sich mit administrativen Fragen und Interpretationsfragen hinsichtlich der Bestimmungen der Verordnungen 883/2004 und 987/2009 auseinander.
- Sie erleichtert die einheitliche Anwendung des europäischen Rechts, stärkt die Zusammenarbeit zwischen

² Arbeitsunterlage der Dienststellen der Europäischen Kommission (SWD(2015) 460 final) S. 108.

³ Gilt für die EU-28, Liechtenstein, Norwegen, Island und die Schweiz.

⁴ Die EU und die Mitgliedstaaten haben im Bereich der Sozialpolitik eine geteilte Zuständigkeit (siehe Artikel 4 Absatz 2b und Artikel 151 AEUV). Zudem wird in der [Charta](#) der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt, dass jede Person, die in der Union ihren rechtmäßigen Wohnsitz hat und ihren Aufenthalt rechtmäßig wechselt, Anspruch auf die Leistungen der sozialen Sicherheit hat (Artikel 34, Soziale Sicherheit und soziale Unterstützung).

⁵ Siehe hierzu, Remáč, M: [Posting of workers](#) und [European Employment Service](#), Bewertungen der Umsetzung, EPRS, Europäisches Parlament, September und Juni 2015.

⁶ Siehe unten: Vorschlag 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.

den Mitgliedstaaten im Bereich der sozialen Sicherheit und baut diese aus.

- Die Verwaltungskommission kann der Europäischen Kommission Vorschläge zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit vorlegen.
- Sie verabschiedet zahlreiche [Empfehlungen und Beschlüsse](#) zu Themen der sozialen Sicherheit. So hat die Verwaltungskommission im Jahr 2013 zum Beispiel einen [Praktischen Leitfaden zum anwendbaren Recht in der Europäischen Union, im Europäischen Wirtschaftsraum und in der Schweiz](#) veröffentlicht.

Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit

In der Verordnung 883/2004 werden Bestimmungen zum Schutz der Sozialversicherungsrechte von Unionsbürgern und zum Teil auch von Drittstaatsangehörigen, die nach Europa ziehen, festgelegt. Mit der Verordnung werden verschiedene Zweige der sozialen Sicherheit abgedeckt, wie zum Beispiel: Leistungen bei Krankheit, Mutterschaft und Vaterschaft, Leistungen bei Invalidität, Altersrenten, Hinterbliebenenrenten, Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, Sterbegeld, Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Vorruhestandsleistungen und Familienleistungen (Artikel 3 Absatz 1). Allgemein trat die Verordnung „an die Stelle aller zwischen den Mitgliedstaaten geltenden Abkommen über soziale Sicherheit“.⁷

Die Verordnung gilt für Staatsangehörige eines Mitgliedstaats, sowie für Staatsangehörige Islands, Norwegens, Liechtensteins und der Schweiz und Staatenlose und Flüchtlinge mit Wohnort in einem Mitgliedstaat, für die die Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gelten oder galten, sowie für ihre Familienangehörigen und Hinterbliebenen (Artikel 2 Absatz 1). Die Verordnung gilt auch für Drittstaatsangehörige sowie für ihre Familienangehörigen und ihre Hinterbliebenen, wenn sie ihren rechtmäßigen Wohnsitz im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats haben.⁸

Die Verordnung 883/2004 umfasst allgemeine Grundsätze der Systeme der sozialen Sicherheit, wie:

- **Grundsatz der Gleichbehandlung (Nichtdiskriminierung)**, welcher die direkte oder indirekte Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit verbietet (Artikel 4).
- **Grundsatz der Gleichstellung von Leistungen, Einkünften, Sachverhalten oder Ereignissen**, nach welchem der Bezug von Leistungen oder sonstiger Einkünfte, Sachverhalte oder Ereignisse in einem Mitgliedstaat Rechtswirkungen hat. Das heißt, dass diese von einem anderen Mitgliedstaat so zu berücksichtigen sind, als wären sie im eigenen Hoheitsgebiet eingetreten (Artikel 5).
- **Grundsatz der Zusammenrechnung der Zeiten**, welcher festlegt, dass in einem Mitgliedstaat⁹ zurückgelegte Versicherungszeiten, Beschäftigungszeiten, Zeiten einer selbstständigen Erwerbstätigkeit oder Wohnzeiten bei der Berechnung von Leistungsansprüchen in einem anderen Mitgliedstaat anerkannt und angerechnet werden müssen (Artikel 6).
- **Grundsatz der Einheit des anwendbaren Rechts**, welcher als allgemeine Regelung festlegt, dass Personen den Rechtsvorschriften nur eines Mitgliedstaats unterliegen (Artikel 11 Absatz 1). Für die meisten Fälle gilt, dass dies der Mitgliedstaat ist, in dem die Beschäftigung ausgeübt wird, oder in welchem die Person ihren Wohnsitz hat. Ausnahmen gelten unter anderem für Beamte und Mitarbeiter an Bord von Schiffen oder Flugzeugen (Artikel 11 Absatz 4).
- **Grundsatz der Exportierbarkeit**, legt fest, dass es erlaubt ist, Geldleistungen in jeden anderen Mitgliedstaat zu „exportieren“ und dort zu beziehen (Artikel 7).

⁷ Tymowski, J: [Coordination of social security systems](#), Bewertung der Umsetzung, EPRS, Europäisches Parlament, Januar 2015, S. 2.

⁸ Artikel 1 der [Verordnung Nr. 1231/2010](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Ausdehnung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 und der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 auf Drittstaatsangehörige, die ausschließlich aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht bereits unter diese Verordnungen fallen. Auf Dänemark und das Vereinigte Königreich ist diese Bestimmung nicht anwendbar.

⁹ Gilt auch für Liechtenstein, Norwegen, Island und die Schweiz.

Abgesehen von diesen Grundprinzipien beinhaltet die Verordnung auch ein allgemeines Verbot zum Zusammentreffen von Leistungen gleicher Art aus derselben Pflichtversicherungszeit (Artikel 10). Des Weiteren beinhaltet die Verordnung auch besondere Bestimmungen über die verschiedenen Arten von Leistungen. Unsere Bewertung der Umsetzung vom Januar 2015 geht näher auf diese Bestimmungen ein.¹⁰

Verordnung (EG) Nr. 987/2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004

Mit dieser Durchführungsverordnung werden Koordinierungsmaßnahmen ergriffen, damit das Recht auf freien Personenverkehr wirksam ausgeübt werden kann. Sie beinhaltet Bestimmungen zur Kooperation und zum Austausch von Daten zwischen den Trägern der Mitgliedstaaten und den betroffenen Personen. Des Weiteren setzt sich die Durchführungsverordnung mit zahlreichen Verwaltungsvereinbarungen auseinander. Sie beinhaltet zudem Bestimmungen zu den gemäß Verordnung 883/2004 anzuwendenden Rechtsvorschriften. Titel III der Durchführungsverordnung umfasst zudem besondere Bestimmungen über die verschiedenen Arten von Leistungen.

Vorschlag 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 (13. Dezember 2016)

In den Erwähnungen des Vorschlags wird betont, dass der Schutz der Rechte der sozialen Sicherheit mobiler Europäerinnen und Europäer sowie ihrer Familienangehörigen gewahrt werden muss. Es wird erklärt, dass der Vorschlag Bestandteil des Pakets der Kommission für die Mobilität der Arbeitskräfte ist. Ziel ist es, „die Modernisierung der EU-Rechtsvorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, die in den Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und (EG) Nr. 987/2009 dargelegt sind, fortzusetzen, und zwar durch eine weitere Erleichterung der Ausübung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger bei gleichzeitiger Gewährleistung von Rechtsklarheit, einer fairen und ausgewogenen Verteilung der finanziellen Belastung unter den Mitgliedstaaten sowie einfacher Verwaltungsverfahren und der Durchsetzbarkeit der Bestimmungen.“¹¹ Ziel des Vorschlags ist es, neuen sozialen und ökonomischen Realität zu entsprechen. Im Vorschlag wird der Zusammenhang zwischen den Verordnungen 883/2004 und 987/2009 und der [Richtlinie 2004/38/EG](#) über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, vor allem mit Blick auf den eingeschränkten Zugang, den nicht erwerbstätige Unionsbürger zu Sozialleistungen haben, deutlich gemacht. Der Vorschlag berücksichtigt auch die Analysen des [trESS Netzwerks](#).¹² Ziel des Vorschlags ist es außerdem, verschiedene Problematiken zu konkretisieren. Dafür werden Definitionen für zahlreiche Begriffe wie „Leistungen bei Pflegebedürftigkeit“ oder „Betrug“ festgelegt. Der Vorschlag ändert nicht nur bisherige Bestimmungen ab, sondern führt auch neue Bestimmungen ein, zum Beispiel mit Blick auf die Zahlung von Arbeitslosenleistungen an Grenzgänger, die im letzten Arbeitszeitraum in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Wohnmitgliedstaat gewohnt haben (neuer Artikel 65).

Im Zentrum des Vorschlags stehen:

- **Der Zugang von nicht erwerbstätigen EU Binnenmigranten (mobilen EU-Bürgern) zu Sozialleistungen.**

¹⁰ Seit der Veröffentlichung unserer Bewertung der Umsetzung im Januar 2015 sind die besonderen Bestimmungen der Verordnung 883/2004 nicht abgeändert worden.

¹¹ Begründung, S. 2.

¹² Bei dem [trESS-Netzwerk](#) handelte es sich um ein Ausbildungs- und Berichterstattungsprojekt zur sozialen Sicherheit in Europa. Im Zeitraum zwischen 2007 und 2013 hat trESS zahlreiche Berichte zu verschiedenen Themen der Systeme der sozialen Sicherheit in der EU erstellt. Der letzte Bericht stammt aus dem Jahr [2013](#). Weitere Informationen zu den einzelnen Berichten und Analysen des trESS Netzwerks finden Sie in unserer letzten Bewertung der Umsetzung aus dem Jahr 2015. Es wurde nunmehr ein weiteres von der Kommission gefördertes Netzwerk unabhängiger Sachverständiger ins Leben gerufen - [Netz von Rechtsexperten der Gebiete Arbeitnehmerfreizügigkeit und Koordinierung der sozialen Sicherheit](#) (FreSsco). FreSsco erstellt diverse Berichte und veranstaltet Seminare zu Themen der sozialen Sicherheit und der Freizügigkeit von Arbeitnehmern innerhalb der EU. Siehe weiter unten.

Der Vorschlag zielt darauf ab, die Verordnungen in Übereinstimmung der jüngsten Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union¹³ abzuändern, um die Voraussetzungen, die gegeben sein müssen, damit Mitgliedstaaten den Zugang zu Sozialleistungen begrenzen können, zu verdeutlichen.

- Leistungen bei Pflegebedürftigkeit.

Teil des Vorschlags ist auch ein neues eigenständiges Kapitel zu Leistungen bei Pflegebedürftigkeit, welche derzeit unter Kapitel 1 zu Leistungen bei Krankheit, Mutterschaft oder gleichgestellten Leistungen bei Vaterschaft zusammengefasst sind. Das neue Kapitel soll auch eine Definition und Auflistung solcher Leistungen umfassen.

- Arbeitslosenleistungen bei Grenzgängern.

Im Mittelpunkt des Vorschlags stehen die Vorschriften für die Zusammenrechnung von Versicherungszeiten bei der Schaffung und/ oder Aufrechterhaltung von Ansprüchen auf Arbeitslosenleistungen und die Festlegung, welcher Mitgliedstaat für die Zahlung dieser Leistungen zuständig ist.

- Familienleistungen als Einkommensersatz in der Kindererziehungszeit.

Der Vorschlag enthält neue Bestimmungen zu Familienleistungen.

- Zahlreiche weitere grundlegende und technische Änderungen, wie die Festlegung der Kollisionsnormen für das anwendbare Recht, sind außerdem Bestandteil des Vorschlags, durch welchen die Kommission auch neue Durchführungsbefugnisse erhält.¹⁴

Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen - Folgenabschätzung: Initiative zur teilweisen Änderung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und deren Durchführungsbestimmung (EG) Nr. 987/2009 (13. Dezember 2016)

In der Folgenabschätzung wird dargelegt, dass es Ziel des Vorschlags ist, die Bestimmungen der Systeme der sozialen Sicherheit in der EU zu modernisieren, die Rechtssicherheit zu stärken und die faire und ausgewogene Verteilung der finanziellen Belastung unter den Mitgliedstaaten zu verbessern.¹⁵ Ziel ist es auch, ein Gleichgewicht zwischen der Verantwortung der Mitgliedstaaten, die Beiträge zur sozialen Sicherheit zu erhalten und der Verpflichtung, diese auszuführen, zu schaffen.¹⁶

In der Folgenabschätzung und deren Zusammenfassung wird deutlich, dass das derzeitige System der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zahlreiche Probleme aufweist und dass diese gelöst werden müssen. Die grundlegenden Probleme sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst.

Gebiet	Problematik
Pflegeleistungen	<ul style="list-style-type: none"> - Es fehlt an Klarheit für die Bürger/innen und die Träger,¹⁷ - Der Rechtsrahmen ist im Bereich der Pflegeleistungen¹⁸ nicht klar genug und - Es besteht die Gefahr des Leistungsverlusts oder die Gefahr von Doppelzahlungen.¹⁹
Arbeitslosenleistungen	<ul style="list-style-type: none"> - Die Mitgliedstaaten wenden die Zusammenrechnungsregeln uneinheitlich an,²⁰ - Die Anzahl der Personen, die ihre Arbeitslosenleistung exportieren, ist gering,²¹ - Es bestehen Probleme bei der Koordinierung der Regeln und Bestimmungen für Arbeitslosenleistungen für grenzüberschreitend erwerbstätige Personen und Grenzgänger²² und

¹³ Siehe unten, Punkt 4.

¹⁴ Weitere Informationen zu dem Vorschlag finden Sie in dem anstehenden Briefing zur Gesetzgebung des Referats Politikzyklus des EPRS.

¹⁵ Weitere Informationen zur Folgenabschätzung sowie den Stellungnahmen des Ausschusses für Regulierungskontrolle finden Sie in der anstehenden ersten Bewertung der Folgenabschätzung seitens des Referats für Ex-ante-Folgenabschätzungen des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments.

¹⁶ Folgenabschätzung, S. 163.

¹⁷ *ebd.*, S. 20.

¹⁸ *ebd.*, S. 21.

¹⁹ *ebd.*, S. 22.

²⁰ *ebd.*, S. 42.

²¹ *ebd.*, S. 67.

Gebiet	Problematik
	- Die Erstattungsregeln sind unbefriedigend und mangelhaft. ²³
Sozialleistungen	- Es fehlt an Klarheit und Transparenz hinsichtlich des Anspruchs auf bestimmte Sozialleistungen. ²⁴
Familienleistungen	- Die mangelnde Übereinstimmung zwischen der Höhe der exportierten Familienleistungen und der anfallenden Kosten für das Großziehen eines Kindes im Wohnstaat dieses Kindes wird als unfair wahrgenommen. ²⁵ - Dadurch, dass Leistungen ausschließlich aufgrund eines individuellen Anspruchs gewährt werden dürfen, besteht das Risiko, dass die Regelungen die Anreize für Eltern verringern, erwerbstätig zu bleiben und sich die Kinderbetreuungspflichten zu teilen, wenn „elternteilbezogene“ Leistungen gewährt werden, die auf abgeleiteten Ansprüchen beruhen. ²⁶ - Bearbeitungsfristen für Anträge auf Familienleistungen. ²⁷

Quelle: Folgenabschätzung der Kommission. SWD(2016)460

2. Berichte, Evaluierungen und Studien auf EU-Ebene

Analysebericht der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2014: „The notions of obstacle and discrimination under EU law on free movement of workers“ (Dezember 2014)

Im Analysebericht wird der persönliche und sachliche Anwendungsbereich des Artikels 45 AEUV zur Freizügigkeit von Arbeitnehmern beleuchtet.²⁸ Der Bericht enthält eine Übersicht des Rechtsrahmens und der umfangreichen Rechtsprechungen des Gerichtshofs. Obwohl es sich bei der Freizügigkeit um ein eigentlich recht klares Konzept handelt, wird im Bericht hervorgehoben, dass doch einige Unsicherheiten mit Blick auf die Freizügigkeit bestehen, wie zum Beispiel mit Blick auf die Einordnung als Arbeitnehmer, die Geschlechterperspektive oder die Arbeitsmarktsituation. In diesem Zusammenhang wird im Bericht auch festgestellt, dass sich Artikel 45 auf Bestimmungen bezieht, die sich aufgrund der Staatsangehörigkeit eines Bürgers direkt oder indirekt diskriminierend auf diesen auswirken und die Freizügigkeit von Arbeitnehmern oder deren Zugang zum Arbeitsmarkt beschränken.²⁹ Der Bericht zeigt auch, dass Diskriminierung und Hürden in all diesen Fällen in erster Linie durch das öffentliche Interesse oder durch Ausnahmeregelungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung gerechtfertigt werden können.³⁰

Analysebericht der Europäischen Kommission 2014: „The relationship between social security coordination and taxation law“ (April 2015)

In diesem Analysebericht werden zwei Arten von Maßnahmen vorgestellt: Maßnahmen zur Beitragserhebung (Sozialabgaben und Steuern) und Maßnahmen zur Gewährung von Leistungen (soziale und steuerliche Vergünstigungen).³¹ Im Bericht werden die verschiedenen Arten des Zusammenspiels zwischen den Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern in grenzüberschreitenden Fällen analysiert. Es wird festgestellt, dass die unterschiedlichen Situationen in den verschiedenen Mitgliedstaaten oftmals zu Problemen und Herausforderungen führen, vor allem für grenzüberschreitend tätige Personen. In diesem Zusammenhang wird festgestellt, dass es aufgrund unklarer Definitionen und komplexen Rechtslagen im Zusammenhang mit zweckgebundenen Steuern für soziale Belange zu Unsicherheiten kommt.³² Der Bericht

²² *ebd.*, S. 80.

²³ *ebd.*, S. 82.

²⁴ *ebd.*, S. 105.

²⁵ *ebd.*, S. 125.

²⁶ *ebd.*, S. 127.

²⁷ *ebd.*, S. 129.

²⁸ Dieser Bericht wurde von der Kommission in Auftrag gegeben und 2014 von FreSsco durchgeführt.

²⁹ *ebd.*, S. 29-30.

³⁰ *ebd.*, S. 43-45.

³¹ Dieser Bericht wurde von der Kommission in Auftrag gegeben und 2014/15 von FreSsco durchgeführt.

³² *ebd.*, S. 5-6. Zweckgebundene Steuern sind solche, die für bestimmte Zwecke (z. B. für soziale Belange oder Umweltzwecke) genutzt werden müssen.

kommt auch zu dem Schluss, dass die Rechtsvorschriften an zahlreichen Stellen abgeändert werden müssen. So werden zum Beispiel eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Interessenvertretern, Änderungen der Verordnung 883/2004 sowie grundsätzliche Änderungen, wie die „Abstimmung der Zuständigkeiten an die Steuer- und Beitragserhebung“ vorgeschlagen.³³

Analysebericht der Europäischen Kommission 2016: „The principle of assimilation of facts“ (November 2016)

Schwerpunkt des Berichts ist der in Verordnung 883/2004 eingeführte Grundsatz der Gleichstellung von Sachverhalten (Grundsatz der Gleichbehandlung von Sachverhalten).³⁴ Der Bericht enthält auch eine Bewertung, inwieweit dieser Grundsatz und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit miteinander in Verbindung stehen. Aus dem Bericht geht hervor, dass durch die Gleichstellung von Sachverhalten der Geltungsbereich der Sozialversicherungsgesetze der einzelnen Mitgliedstaaten auf Umstände außerhalb des jeweiligen Mitgliedstaats erweitert wird.³⁵ Dabei wird angemerkt, dass es durch diesen Grundsatz den nationalen Behörden ermöglicht wird, die Bedingungen für die Gewährung von Sozialleistungen festzulegen, ohne die Gleichbehandlung zu gefährden. In dem Bericht wird betont, dass dieser in Verordnung 883/2004 eingeführte Grundsatz eine Kodifizierung zahlreicher Leitlinien darstellt, die in den Rechtsprechungen des Gerichtshofs zu finden sind.³⁶ Trotz dieser Kodifizierung wird in dem Bericht festgestellt, dass der allgemeine Grundsatz in Artikel 5 der Verordnung „allgemein gehalten“ und somit weniger eindeutig ist.³⁷ Es wird auch auf einige Sonderbestimmungen der Verordnung 883/2004, wie „Gleichstellungsaspekte“, zum Beispiel im Falle von Artikel 13(5), eingegangen.³⁸ Aufgrund einiger „Grauzonen“ in Artikel 5 empfiehlt der Bericht, Bewertungen auf Grundlage dieses Artikels nur fallweise durchzuführen.³⁹

3. Standpunkt des Europäischen Parlaments/Anfragen von MdEP

3.1 Entschlüsse des Europäischen Parlaments

EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 24. November 2016 zu neuen Chancen für kleine Verkehrsunternehmen einschließlich solcher, die kollaborative Geschäftsmodelle verfolgen

Das Parlament forderte⁴⁰ die Kommission auf, „Leitlinien dafür zu veröffentlichen, wie das Unionsrecht auf die unterschiedlichen kollaborativen Geschäftsmodelle anzuwenden ist, damit Regelungslücken im Bereich Beschäftigung und Sozialschutz, falls nötig, auf eine Weise geschlossen werden, die den nationalen Zuständigkeiten Rechnung trägt“ (Punkt 30).

Zum Zeitpunkt der Erarbeitung dieses Briefings hat die Kommission auf diese EntschlieÙung noch nicht reagiert.

EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 14. September 2016 zu Sozialdumping in der Europäischen Union

Das Parlament forderte⁴¹ die Mitgliedstaaten auf, den Austausch von Informationen über die soziale Sicherheit von entsandten Arbeitnehmern zu verbessern. Des Weiteren bekräftigte das Parlament seine Forderung an die Kommission, die Vorteile der Einführung einer europäischen Sozialversicherungskarte oder eines anderen unionsweit geltenden elektronischen Dokuments zu untersuchen, auf der/dem alle Daten gespeichert werden könnten, die nötig sind, um den Sozialversicherungsstatus des Inhabers anhand

³³ *ebd.*

³⁴ Dieser Bericht wurde von der Kommission in Auftrag gegeben und 2016 von FreSsco erstellt.

³⁵ *ebd.*, S. 7.

³⁶ Einen Überblick der Rechtsprechungen des Gerichtshofes erhalten Sie in der Tabelle des Analyseberichts, S. 17-20.

³⁷ *ebd.*, S. 72.

³⁸ Siehe, *ebd.*, S. 63-71.

³⁹ *ebd.*

⁴⁰ P8_TA-PROV(2016)0455.

⁴¹ P8_TA(2016)0346.

des Beschäftigungsverhältnisses zu überprüfen (Punkt 14). Das Parlament wies auch auf die Herausforderungen durch die Digitalisierung der Wirtschaft hin und betonte, wie wichtig es ist, die digitale und die partizipative Wirtschaft mit dem Schutz der Arbeitnehmer zu verknüpfen. Das Parlament wies auch darauf hin, dass flexiblere Arbeitsprozesse Beschäftigungsverhältnisse mit schlechteren Standards, auch in Bezug auf soziale Sicherheit, mit sich bringen können. In diesem Zusammenhang betonte das Parlament, dass die Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften an die „digitale Wirtschaft und die Wirtschaft des Teilens“ anpassen müssen. Das Parlament forderte des Weiteren die Kommission und die Sozialpartner auf, die für diesen Bereich geltenden Bestimmungen des Unionsrechts zügig zu bewerten und nötigenfalls Vorschläge zur Regulierung der digitalen Wirtschaft, der Wirtschaft des Teilens und der partizipativen Wirtschaft auszuarbeiten, damit für fairen Wettbewerb und den Schutz der Arbeitnehmerrechte gesorgt ist (Punkt 39). Gleichzeitig verwies das Parlament auf die „unterschiedlichen Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteile bei den Sozialversicherungsbeiträgen in den Mitgliedstaaten“. In diesem Zusammenhang ersuchte es die Kommission, „die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der genannten Unterschiede im Kontext des Binnenmarkts zu bewerten“ (Punkt 47).

Zum Zeitpunkt der Erarbeitung dieses Briefings hat die Kommission auf diese Entschließung noch nicht reagiert.

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. September 2016 zu der Schaffung von Arbeitsmarktbedingungen zur Förderung eines ausgewogenen Verhältnisses von Berufs- und Privatleben

Mit Blick auf den demografischen Wandel – höhere Lebenserwartung, niedrigere Geburtenraten, Familienstrukturen im Wandel – , forderte das Parlament⁴² die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, „positive Maßnahmen zu ergreifen und Anreize zu setzen, durch die die demografische Erneuerung vorangetrieben, die Sozialversicherungssysteme aufrechterhalten und das Wohlbefinden und die persönliche Entwicklung der Menschen und der Gesellschaft insgesamt gefördert werden“ (Punkt 3) Mit Blick auf die Unterbrechung der Erwerbstätigkeit aus familiären Gründen oder, um Pflegeleistungen zu erbringen, forderte das Parlament die Mitgliedstaaten auf, „mittels arbeits- und sozialversicherungsrechtlicher Vorschriften sowohl für Frauen als auch für Männer „Betreuungsgutschriften“ einzuführen, die als gleichwertige Beitragszeit bei der Rentenanwartschaft angerechnet werden, um diejenigen zu schützen, die ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen, um Angehörigen informelle, unbezahlte Pflege zukommen zu lassen“ (Punkt 34). Das Parlament forderte die Kommission und die Mitgliedstaaten auch auf, „bei Fehlzeiten infolge von Krankheit soziale Sicherheit, Sozialschutz und eine Vergütung zu gewährleisten, damit sich das Verhältnis zwischen Berufs- und Privatleben auch wirklich ausgewogen gestaltet“ (Punkt 58).

Zum Zeitpunkt der Erarbeitung dieses Briefings hat die Kommission auf diese Entschließung noch nicht reagiert.

Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. Januar 2014 zu sozialem Schutz für alle, einschließlich der Selbstständigen

Das Parlament forderte⁴³ die Kommission auf, „die Rechtsvorschriften zu überprüfen und die Implementierung und Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit bei Bedarf hinsichtlich des Subsidiaritätsprinzips zu überwachen“ und betonte, dass „allen Erwerbstätigen aus anderen EU-Mitgliedstaaten angemessene Sozialversicherungsansprüche und Möglichkeiten zu deren Erwerb eingeräumt werden sollten“ (Punkt 20). Des Weiteren forderte das Parlament die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, „für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt zu sorgen“ (Punkt 21). In diesem Zusammenhang forderte das Parlament auch, die Flexicurity-Grundsätze umfassend umzusetzen und die Segmentierung des Arbeitsmarktes zu bekämpfen „und dabei für einen angemessenen Sozialschutz für Menschen in Übergangsphasen oder in befristeten oder Teilzeitarbeitsverhältnissen zu sorgen“. Das Parlament ist der Ansicht, dass eine fehlende Flexicurity die

⁴² P8_TA-PROV(2016)0338.

⁴³ P7_TA-PROV(2014)0014.

Nachhaltigkeit der Systeme der sozialen Sicherheit, „und infolgedessen die Strategie der EU für die Stabilisierung und Erhöhung der Beschäftigungsniveaus bis 2020 untergraben würde“. Das Parlament forderte die Kommission auch auf, in einer EU-weiten Studie zu untersuchen, welcher Zusammenhang zwischen den Änderungen der Arbeitsgesetzgebung in den Mitgliedstaaten und der sozialen Sicherheit der Beschäftigten besteht (Punkt 22). Des Weiteren sprach sich das Parlament für einen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten aus und forderte die Kommission auf, „die Systeme der sozialen Sicherheit gemeinsam mit den Sozialpartnern weiterzuentwickeln und zu modernisieren und den sozialen Dialog innerhalb der EU und auf nationaler Ebene zu intensivieren“ (Punkt 35).

Im April 2014 reagierte die Kommission mit einem Dokument zu [Folgendermaßen](#) auf die EntschlieÙung.⁴⁴ Darin stellte die Kommission fest, dass es bei der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit darum gehe, „einer Person bei einem Umzug innerhalb der EU ein Sozialversicherungssystem zuzuweisen“. Die Kommission betonte den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Unionsbürger. Sie stellte jedoch auch fest, dass es die Aufgabe der Mitgliedstaaten sei, ihre jeweiligen Sozialversicherungssysteme selbst zu organisieren und finanzieren. In diesem Zusammenhang verwies die Kommission darauf, dass sich die Mitgliedstaaten untereinander austauschen müssen, und teilte mit, dass sie beabsichtige, die Verordnung 883/2004 im Frühjahr 2014 abzuändern⁴⁵, nachdem gefordert worden war, die Bestimmungen zu Arbeitslosenleistungen und Leistungen bei Pflegebedürftigkeit zu überprüfen.

3.2 Schriftliche Anfragen von MdEP

[Schriftliche Anfrage von Joëlle Mélin \(ENF, Frankreich\)](#), 1. August 2016

Die Abgeordnete fragt, ob die Kommission vorhabe, aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs in der Rechtssache C-308/2014 *Europäische Kommission gegen Vereinigtes Königreich* die notwendigen Schlüsse zu ziehen und die Rechtsvorschriften entsprechend anzupassen. Die Abgeordnete merkt an, dass der Gerichtshof entschieden hat, dass die Bindung von Sozialleistungen an das Recht auf Daueraufenthalt keine Form der Diskriminierung darstellt und nicht verboten ist.

[Antwort von Marianne Thyssen im Auftrag der Kommission](#) vom 28. September 2016

Das Mitglied der Kommission bestätigt, dass das Urteil eine wichtige Klarstellung zu den Rechten auf Zugang zu Sozialleistungen darstellt. Sie merkt an, dass das Urteil den großen Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bestätige und die Kommission das Urteil analysiere um die notwendigen Schlussfolgerungen daraus zu ziehen.

[Schriftliche Anfrage von Maria Arena \(S&D, Belgien\)](#) vom 6. Juli 2016

Mit Blick auf das jüngste Urteil des Gerichtshofs fragt die Abgeordnete, ob die Kommission die Bedingungen prüfen könne, die die Mitgliedstaaten Staatsbürgern anderer Mitgliedstaaten auferlegen, bevor sie Sozialversicherungsleistungen gewähren.

[Antwort von Marianne Thyssen im Auftrag der Kommission](#) vom 16. September 2016

Das Mitglied der Kommission informiert darüber, dass die jüngste Rechtsprechung des Gerichtshofes das Gleichgewicht zwischen der Grundfreiheit der Unionsbürger, sich innerhalb der EU frei zu bewegen und sich in den Mitgliedstaaten niederzulassen, und dem Interesse der Aufnahmemitgliedstaaten, ihre öffentlichen Finanzen zu schützen, verdeutlicht habe. Das Mitglied der Kommission erinnert auch daran, dass der Gerichtshof in der Rechtssache C-308/14 entschieden hat, dass Mitgliedstaaten das Recht haben, Bedingungen für den Zugang von nicht erwerbstätigen Unionsbürgern zu deren Systemen der sozialen Sicherheit einzuführen.

[Schriftliche Anfrage von Sergio Gutiérrez Prieto \(S&D, Spanien\)](#) vom 14. Oktober 2016

Die Frage des Abgeordneten bezieht sich auf das von der deutschen Regierung verabschiedete Gesetz, welches vorsieht, dass nicht erwerbstätige Bürger aus anderen EU-Mitgliedstaaten, die in Deutschland

⁴⁴ SP(2014)320.

⁴⁵ Ein solcher Vorschlag wurde im Frühjahr 2014 nicht eingereicht.

zuvor keine Sozialabgaben geleistet haben, ihren Wohnsitz zunächst 5 Jahre lang in Deutschland gehabt haben müssen, bevor sie Sozialleistungen, die deutschen Staatsbürgern zur Verfügung stehen, beziehen dürfen. Der Abgeordnete ist der Auffassung, dass dies gegen die Grundsätze des EU-Rechts verstoße. Der Abgeordnete fragt, ob die Kommission der Meinung sei, dass das deutsche Gesetz einen Verstoß gegen EU-Recht darstelle, und ob die Kommission plane, Untersuchungen anzustoßen, um zu entscheiden, ob ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten ist.

[Antwort von Marianne Thyssen im Auftrag der Kommission](#) vom 22. November 2016

Das Mitglied der Kommission antwortet, dass die Kommission den Vorschlag zur Kenntnis genommen habe und, sobald er verabschiedet wurde, prüfen werde, ob er im Einklang mit dem EU-Recht und den Rechtsprechungen des Gerichtshofes stehe.⁴⁶

4. Gerichtshof der Europäischen Union

Der Gerichtshof der Europäischen Union hat mehrmals auf Vorfragen nationaler Gerichte geantwortet und über die Auslegung mehrerer in der Verordnung 883/2004 und anderer einschlägiger EU-Vorschriften genannter Konzepte entschieden.⁴⁷ So hat sich der Gerichtshof zum Beispiel in der Rechtssache [C-140/12 Brey](#) mit dem Verhältnis zwischen der Verordnung 883/2004 und der Richtlinie 2004/38 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, auseinandergesetzt. Der Gerichtshof kam zu dem Schluss, dass die Verordnung Nr. 883/2004 kein gemeinsames System der sozialen Sicherheit schafft, sondern unterschiedliche nationale Systeme bestehen lässt und diese nur koordinieren soll.⁴⁸ Der Gerichtshof entschied auch, dass die Gewährung von Sozialleistungen an nicht erwerbstätige Unionsbürger grundlegend von den Voraussetzungen für einen rechtmäßigen Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat abhängig gemacht werden kann, das heißt, dass diesen Bürgern die Verpflichtung auferlegt werden kann, die Bedingungen für einen rechtmäßigen Aufenthalt in dem Mitgliedstaat zu erfüllen.⁴⁹

In der Rechtssache [C-333/13 Dano](#) erklärte der Gerichtshof, dass ein Mitgliedstaat die Möglichkeit haben muss, „nicht erwerbstätigen Unionsbürgern, die von ihrer Freizügigkeit allein mit dem Ziel Gebrauch machen, in den Genuss der Sozialhilfe eines anderen Mitgliedstaats zu kommen, obwohl sie nicht über ausreichende Existenzmittel für die Beanspruchung eines Aufenthaltsrechts verfügen, Sozialleistungen zu versagen.“⁵⁰ Dieser Grundsatz wurde auch in der Rechtssache [C-308/14 Europäische Kommission gegen Vereinigtes Königreich](#) wiederholt, in welcher der Gerichtshof entschieden hat, dass die Mitgliedstaaten befugt sind, die Gewährung von Sozialleistungen an nicht erwerbstätige Unionsbürger von der inhaltlichen Voraussetzung, dass diese Bürger die notwendigen Bedingungen für einen rechtmäßigen Aufenthalts erfüllen, abhängig zu machen.⁵¹ Dem Gerichtshof zufolge begehrt der Mitgliedstaat damit eine mittelbare Diskriminierung.⁵² Eine solche mittelbare Diskriminierung muss jedoch „geeignet sein, die Verwirklichung eines legitimen Ziels zu gewährleisten, und darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist“. Als ein solches legitimes Ziel zählt auch „die Notwendigkeit, die Finanzen des Aufnahmemitgliedstaats zu schützen“.⁵³

⁴⁶ Abgesehen von den bereits genannten Fragen stellten die MdEP noch zahlreiche weitere Anfragen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (zum Beispiel: [E-007968-16](#), [E-007577-16](#), [E-006140-16](#), [E-002060-16](#), [E-001303-16](#)) sowie zu verschiedenen Sozialleistungen und die dafür geltenden Bedingungen (zum Beispiel: [E-008577-16](#), [E-008378-16](#), [E-008229-16](#), [E-005766-16](#)).

⁴⁷ Neben den hier genannten Rechtssachen, siehe auch Rechtssache [C-67/14 Alimanovic](#) zu Sozialleistungen, Rechtssache [C-299/14 Nieto](#) zu Sozialhilfe, oder Rechtssache [C-453/14 Knauer](#), in welcher sich der Gerichtshof mit dem Begriff „Gleichartige Leistungen“ befasst hat.

⁴⁸ Rechtssache [C-40/12 Brey](#), Urteil vom 19. September 2013, Paragraph 43.

⁴⁹ *ebd.*, Paragraph 44.

⁵⁰ Rechtssache [C-333/13 Dano](#), Urteil vom 11. November 2014, Paragraph 78.

⁵¹ Rechtssache [C-308/14 Europäische Kommission gegen Vereinigtes Königreich](#), Urteil vom 14. Juni 2016, Paragraphen 68 und 75.

⁵² *ebd.*, Paragraph 76.

⁵³ *ebd.*, Paragraphen 79 und 80.

5. Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

In seiner [Stellungnahme](#) vom April 2016 zum Thema „Gerechtere Arbeitskräftemobilität innerhalb der EU“ befürwortete der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) „die Vereinfachung der Bestimmungen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei ihrer Anwendung“. In diesem Zusammenhang forderte der EWSA eine Überarbeitung der Verordnung 883/2004, damit der „Grundsatz der Gleichbehandlung mobiler Arbeitnehmer Anwendung“ finde (Punkt 1.10). In diesem Zusammenhang wies der EWSA darauf hin, dass der „Rechtsrahmen an die sich wandelnde Arbeitswelt, an die neuen Beschäftigungsformen und insbesondere an die neuen Mobilitätsformen angepasst werden“ müsse (Punkt 4.5.5). Des Weiteren erörterte der EWSA, dass die „Gewährleistung der Übertragbarkeit der sozialen Rechte der mobilen Arbeitnehmer ein unverzichtbarer Aspekt“ sei (Punkt 4.5.2). In seiner [Stellungnahme](#) vom März 2016 zu der Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Den Binnenmarkt weiter ausbauen: Mehr Chancen für die Menschen und die Unternehmen“ forderte der EWSA „eine bessere Abstimmung der Sozialversicherungssysteme und die Einführung von Sozialversicherungsträgern mit auf europäischer Ebene anerkannten Funktionen“ (Punkt 1.3). In seiner [Stellungnahme](#) vom Juni 2014 zum Vorschlag für eine Verordnung über ein Europäisches Netz der Arbeitsvermittlungen forderte der EWSA die Kommission auf, „ein angemessenes Legislativpaket vorzulegen, um die Systeme der sozialen Sicherheit wirksamer zu koordinieren und die Anerkennung und Übertragung von Ansprüchen der Arbeitnehmer zu verbessern“ (Punkt 1.12).⁵⁴

6. Öffentliche Konsultation der Kommission

Zwischen Dezember 2012 und März 2013 hat die Kommission eine [öffentliche Konsultation](http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=333&langId=de&consultId=16&visib=0&furtherConsult=yes) zur Überarbeitung der Rechtsvorschriften der EU zur Koordinierung von Leistungen bei Pflegebedürftigkeit und Arbeitslosigkeit durchgeführt. Wie der [Zusammenfassung](#) zu entnehmen ist, diente die Konsultation dazu, Meinungen und Ideen zu den Hürden bei der Koordinierung von Arbeitslosenleistungen und Leistungen bei Pflegebedürftigkeit in grenzüberschreitenden Situationen zu sammeln und zu zeigen, wie vielfältig die Meinungen der verschiedenen Einzelpersonen und Interessenvertreter sind.⁵⁵

Arbeitslosenleistungen	Antworten von Einzelpersonen (179 Antworten)	Antworten im Namen von Organisationen (81 Antworten)
Der für die Bereitstellung der Arbeitslosenleistungen zuständige Mitgliedstaat:		
a) ergibt sich aus der Wahl des mobilen Arbeitnehmers	49 % der Befragten	37 % der Befragten
b) ist das Land der letzten Erwerbstätigkeit	40 % der Befragten	46 % der Befragten
Der Export von Leistungen ist möglich:		
a) bis der Anspruch des Leistungsempfängers erlischt	59 % der Befragten	33 % der Befragten
b) in einem Zeitraum von 3 Monaten mit einer möglichen Verlängerung auf bis zu 6 Monate	24 % der Befragten	47 % der Befragten
Leistungen bei Pflegebedürftigkeit	Antworten von Einzelpersonen (127 Antworten)	Antworten im Namen von Organisationen (45 Antworten)
Personen sollten in dem Mitgliedstaat, in welchem sie versichert sind, gleich behandelt werden. Ihre	39 % der Befragten	20 % der Befragten

⁵⁴ Dies sind nur die einschlägigsten Stellungnahmen des EWSA, in denen die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit angesprochen wird. Weitere Beispiele können Sie der Liste zu den Dokumenten des [EWSA](#) entnehmen.

⁵⁵ *ebd.*, S. 31.

Arbeitslosenleistungen	Antworten von Einzelpersonen (179 Antworten)	Antworten im Namen von Organisationen (81 Antworten)
Leistungen sollten bei einem Umzug in einen anderen Mitgliedstaat nicht gekürzt werden.		
Personen sollten Leistungen wie bisher erhalten dürfen	18 % der Befragten	36 % der Befragten
Personen sollten in dem Mitgliedstaat, in dem sie wohnen, gleich behandelt werden und die Leistungen dort erhalten	20 % der Befragten	22 % der Befragten

Quelle: Zusammenfassung der öffentlichen Konsultation durch die Kommission (2013)

Die befragten Einzelpersonen wiesen zahlreiche Schwierigkeiten auf, wie zum Beispiel mangelnde Kommunikation seitens der nationalen Behörden, Verzögerungen bei den Entscheidungen zu Leistungsansprüchen sowie bei der Auszahlung von Leistungen oder das Gefühl, aufgrund der Staatsangehörigkeit diskriminiert zu werden.⁵⁶ Die befragten Organisationen gaben an, dass die Abstimmung und Kommunikation zwischen den Mitgliedstaaten verbessert werden, dass Regelungen zur Frage, welcher Mitgliedstaat für die Bereitstellung und Zahlung der Leistungen zuständig ist, klarer gestaltet sein und dass die Träger über die Rechte von Wanderarbeitnehmern aufgeklärt werden müssen.⁵⁷

Zwischen Juli und Oktober 2015 hat die Kommission eine weitere [öffentliche Konsultation](#) zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in der EU durchgeführt. Diese Konsultation floss auch in die Überarbeitung der Verordnungen 883/2004 und 987/2009 ein und diente dazu, Daten zur Funktionsweise der EU-Bestimmungen zur Koordinierung von Familienleistungen, Arbeitslosenleistungen und zu den Bestimmungen für entsandte Arbeitnehmer und Selbstständige zu erheben.

Familienleistungen	Antworten von Einzelpersonen (122 Antworten)	Antworten im Namen von Organisationen (87 Antworten)
Mit den aktuellen Vorschriften zufrieden	37 % der Befragten	51 % der Befragten
Die Anwendung der Bestimmungen in der Praxis muss verbessert werden	60 % der Befragten	64 % der Befragten
Die Bestimmungen müssen in der Praxis besser erläutert werden	62 % der Befragten	79 % der Befragten
Arbeitslosenleistungen	Antworten von Einzelpersonen (127 Antworten)	Antworten im Namen von Organisationen (87 Antworten)
Mit den aktuellen Vorschriften zufrieden	31 % der Befragten	45 % der Befragten
Die Anwendung der Bestimmungen in der Praxis muss verbessert werden	54 % der Befragten	75 % der Befragten
Die Bestimmungen müssen in der Praxis besser erläutert werden	54 % der Befragten	78 % der Befragten

Quelle: Zusammenfassung der öffentlichen Konsultation durch die Kommission (2015)

Die [Zusammenfassung](#) der öffentlichen Konsultation hat gezeigt, dass die Umfrageteilnehmer mit Blick auf Familienleistungen zahlreiche Empfehlungen ausgesprochen haben, wie zum Beispiel, dass die Kommunikation zwischen den nationalen Trägern verbessert, Rechtsvorschriften klarer und einfacher gestaltet und eine einzige europäische Sozialversicherungsnummer eingeführt werden sollten.⁵⁸ Die

⁵⁶ *ebd.*, S. 31 und S. 38.

⁵⁷ *ebd.*, S. 23 -25 und S. 46.

⁵⁸ *ebd.*, S. 14.

Befragten äußerten auch zahlreiche Vorschläge zu den Bestimmungen bei Arbeitslosigkeit, wie die Harmonisierung bzw. Vereinheitlichung der Europäischen Systeme der sozialen Sicherheit, das Recht zu entscheiden, wo Arbeitslosenleistungen beantragt werden oder auch die Ausweitung der Exportierbarkeit von Leistungen.⁵⁹

7. Petitionen an das Europäische Parlament

Beim Europäischen Parlament sind zahlreiche Petitionen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und zu spezifischen Leistungen eingegangen: Dies gilt zum Beispiel für die Petition [46/2014](#), einer Unionsbürgerin zur sozialen Absicherung ihrer Eltern nach deren Umzug nach Spanien. Petition [2295/2014](#) betrifft Familienleistungen für eine in einem anderen Mitgliedstaat studierende Tochter. In Petition [972/2014](#) gibt der Petent an, von den Verwaltungsbehörden des Mitgliedstaats, in dem seine Familie zu dem Zeitpunkt lebte, mit Blick auf Familienleistungen diskriminiert worden zu sein. In Petition [956/2014](#) führt der Petent das Recht an, seine Rente in einen anderen Mitgliedstaat überweisen zu lassen.⁶⁰

8. Akteure

In einer im Dezember 2016 veröffentlichten [Pressemitteilung](#) hat der Europäische Gewerkschaftsbund EGB darauf verwiesen, dass, auch wenn der Kommissionsvorschlag positive Aspekte enthalte, für Arbeitnehmer und deren Familien kein Nachteil daraus entstehen dürfe, dass sie in einem anderen EU-Mitgliedstaat arbeiten, da es Arbeitnehmern, die ihre Beiträge bezahlen, auch zustünde, ihre Rechte auszuüben. Der EGB betonte, dass Grenzgänger, die in einem Mitgliedstaat leben und in einem anderen arbeiten, in dem Paket nicht berücksichtigt werden. 2015 forderte die Vertretung der nationalen Arbeitgeberverbände, BUSSINESSEUROPE, in einer [Stellungnahme zur Arbeitnehmermobilität](#), die Rechtsvorschriften zur sozialen Sicherheit zu ändern. In diesem Zusammenhang verwies BUSSINESSEUROPE darauf, dass eine Verbesserung der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit dazu beitragen könne, die Mobilität innerhalb der EU zu fördern und die politische Akzeptanz zu verbessern, sofern Bestimmungen überarbeitet und an sich im Wandel befindliche Situation angepasst, Gesetzeslücken geschlossen und Bestimmungen korrekt ausgelegt und umgesetzt würden. BUSSINESSEUROPE forderte des Weiteren, die Zusammenarbeit zwischen den Trägern der Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu verbessern und Beschäftigungsverhältnisse und Vergütungen aus einem anderen Mitgliedstaat bei der Prüfung einzelner Fälle mit einzubeziehen.

9. Schlussfolgerungen

Das komplexe System der EU-Bestimmungen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit muss zahlreiche Herausforderungen und nationale Gegebenheiten berücksichtigen. Zu diesen Herausforderungen zählen die uneinheitliche und mangelhafte Umsetzung, mangelnde Transparenz, fehlende Kenntnis der geltenden Bestimmungen sowie die Unsicherheit mit Blick auf die Stellung von Grenzgängern und deren Ansprüche auf Sozialleistungen. Die jüngste Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, in welcher zahlreiche bedeutende Bestimmungen zur Beziehung zwischen den Mitgliedstaaten und der Erbringung von Leistungen für Unionsbürger erläutert werden, stellt eine weitere große Herausforderung dar.

Das Europäische Parlament hat von der Kommission wiederholt gefordert, die geltenden Rechtsvorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zu erneuern, um auf diese Herausforderungen reagieren zu können. Ebenso hat auch der Europäische Wirtschafts- und

⁵⁹ *ebd.*, S. 20.

⁶⁰ Es gibt noch eine Reihe weiterer Petitionen, die sich mit den Systemen der sozialen Sicherheit und Sozialleistungen auseinandersetzen, wie zum Beispiel Petition [0071/2015](#) zur Funktionsweise deutscher Sozialleistungsträger, oder Petition [0594/2015](#) zur Anerkennung von fünf Jahren Beschäftigung in Rumänien seitens der rumänischen Sozialämter.

Sozialausschuss empfohlen, die geltenden Rechtsvorschriften anzupassen. Des Weiteren haben die Vertreter zahlreicher Interessengruppen ähnliche Forderungen geäußert.

Im Dezember 2016 hat die Kommission einen lang erwarteten Vorschlag zur Änderung der Verordnungen 883/2004 und 987/2009, die sich mit der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit auseinandersetzen, vorgelegt. Im Zentrum des Vorschlags stehen Veränderungen verschiedenster Problematiken und Leistungen, vor allem im Bereich der Leistungen bei Pflegebedürftigkeit, Arbeitslosenleistungen, Sozialleistungen und Familienleistungen. Dieser Vorschlag ermöglicht es, die derzeit geltenden Vorschriften zu verbessern.

10. Weitere Quellen zu Referenzzwecken

Scholz, N, Milotay, N, Eatock, D, Parry, M, Dobрева, A: [Public expectations and EU policies - Health and social security](#), Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Juli 2016.

Karakas, C: [Basic income: Arguments, evidence, prospects](#), Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, September 2016.

Kiss, M: [Europäische Zusammenarbeit zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit](#), Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Februar 2016.

Kiss, M: [Europäische Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit](#), Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, 2016.

[Soziale Sicherheit in anderen EU-Mitgliedstaaten](#), Kurzdarstellung, Europäisches Parlament, Dezember 2016.

[Kurzbericht](#) der Europäischen Kommission zur Koordinierung von Sozial- und Arbeitslosenleistungen, 2016.

Das Referat Politikzyklus erreichen Sie per E-Mail unter: EPRS-PolicyCycle@ep.europa.eu

Redaktionsschluss: Januar 2017. Brüssel, © Europäische Union, 2017.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung dieses Dokuments – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe ist gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/home.html> (Internet) – www.eptthinktank.eu (Blog) – www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (Intranet)