



SOZIALE SICHERHEIT IN ANDEREN EU-MITGLIEDSTAATEN

Die Koordinierung der sozialen Sicherheit fördert die Freizügigkeit in der EU. Im Jahr 2010 wurde eine grundlegende Reform des einschlägigen Rechts durchgeführt. Darüber hinaus wurde es durch weitere Rechtsakte ergänzt, durch die der rechtliche Schutz von mobilen Arbeitnehmern verbessert wurde. Im Jahr 2016 nahm die Kommission Vorschläge für eine weitere Reform des Systems und seine Anpassung an die modernen wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten in der EU in das Paket zur Arbeitskräftemobilität auf.

RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 48 und 352 des [Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union \(AEUV\)](#).

ZIELE

Ein wichtiger Grundsatz, der im Römischen Vertrag verankert ist, ist die Beseitigung der Hindernisse für die Freizügigkeit von Personen zwischen den Mitgliedstaaten ([2.1.5](#)). Um die grenzüberschreitende Mobilität sicherzustellen, müssen durch Maßnahmen zur sozialen Absicherung dafür gesorgt werden, dass EU-Bürger, die in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Heimatland arbeiten und wohnen, ihre Ansprüche auf Sozialleistungen nicht teilweise oder vollständig einbüßen.

ERFOLGE

Bereits 1958 erließ der Rat zwei Verordnungen über die soziale Sicherheit von Wanderarbeitnehmern, an deren Stelle später die [Verordnung \(EWG\) Nr. 1408/71](#) trat. Im Rahmen des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) gilt diese Verordnung ebenfalls für Staatsangehörige von Island, Liechtenstein und Norwegen und im Rahmen des Abkommens zwischen der EU und der Schweiz auch für Staatsangehörige der Schweiz. Im Jahr 2004 wurde die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 durch die [Verordnung \(EG\) Nr. 883/2004](#) (die Koordinierungsverordnung) aufgehoben. Allerdings hat sie im Hinblick auf bestimmte Rechtsakte der Gemeinschaft und Übereinkünfte, bei denen die EU nach wie vor Vertragspartei ist, weiterhin Rechtsgültigkeit. Im Jahr 2010 wurde mit dem Erlass des „modernisierten Koordinierungspakets“ – bestehend aus der [Verordnung \(EG\) Nr. 988/2009](#) und der [Durchführungsverordnung \(EG\) Nr. 987/2009](#) – eine umfassende Reform des Systems durchgeführt.



A. Die vier wichtigsten Grundsätze

Jeder Mitgliedstaat kann sein System der sozialen Sicherheit weiterhin unabhängig gestalten. In der Koordinierungsverordnung ist festgelegt, nach welchem System ein EU-Bürger versichert ist, wenn zwei oder mehr Länder betroffen sind. Grundsätzlich muss das Land, in dem der Arbeitnehmer beschäftigt ist, für die soziale Absicherung sorgen. Wenn der EU-Bürger in keinem Beschäftigungsverhältnis steht, ist das Land des Wohnsitzes zuständig. In der Verordnung sind vier zentrale Grundsätze verankert:

1. Der Gleichbehandlungsgrundsatz (Artikel 4 und 5)

Dieser beinhaltet, dass Arbeitnehmer und Selbstständige aus anderen Mitgliedstaaten die gleichen Rechte und Pflichten wie die Staatsangehörigen des Gastlandes haben. Das Recht auf Gleichbehandlung gilt bedingungslos für alle Arbeitnehmer und Selbstständigen aus einem anderen Mitgliedstaat, die sich eine gewisse Zeit im Gastland aufgehalten haben. Darüber hinaus muss ein Mitgliedstaat, nach dessen Rechtsvorschriften bestimmte Bedingungen (z. B. Heirat) oder Ereignisse (z. B. Unfall) oder der Bezug von Leistungen der sozialen Sicherheit Rechtswirkungen hat (z. B. Steuerermäßigung für Bezieher von Leistungen bei Arbeitslosigkeit), die in einem anderen Mitgliedstaat eingetretenen entsprechenden Sachverhalte oder Ereignisse oder den Bezug gleichartiger Leistungen berücksichtigen.

2. Der Grundsatz der Zusammenrechnung (Artikel 6)

Dieser Grundsatz gewährleistet, dass frühere Versicherungs-, Beschäftigungs- oder Aufenthaltszeiten in anderen Ländern bei der Berechnung von Leistungen berücksichtigt werden. Wenn zum Beispiel in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen ist, dass Arbeitnehmer über einen gewissen Zeitraum versichert oder beschäftigt gewesen sein müssen, bevor sie Anspruch auf bestimmte Leistungen haben, bedeutet der Zusammenrechnungsgrundsatz, dass der zuständige Mitgliedstaat die Versicherungs- und Beschäftigungszeiten, die in einem anderen Mitgliedstaat zurückgelegt wurden, berücksichtigen muss.

3. Der Grundsatz des einzigen anwendbaren Rechts (Artikel 10 und Artikel 11 Absatz 1)

Mit diesem Grundsatz wird verhindert, dass ungebührende Vorteile aus der Wahrnehmung des Rechts auf Freizügigkeit gezogen werden. Jeder Begünstigte unterliegt den Rechtsvorschriften eines einzigen Landes und zahlt Beiträge ausschließlich in diesem Land.

4. Der Grundsatz der Exportierbarkeit (Artikel 7)

Dieser Grundsatz besagt, dass die Sozialleistungen an einem beliebigen Ort innerhalb der Union in Anspruch genommen werden können. Gleichzeitig ist es den Mitgliedstaaten untersagt, die Auszahlung Personen mit Wohnsitz im eigenen Land vorzubehalten. Der Grundsatz findet jedoch nicht auf alle Sozialleistungen Anwendung; so gelten beispielsweise für Leistungen bei Arbeitslosigkeit besondere Regelungen.

B. Persönlicher Geltungsbereich

Ursprünglich galt die [Verordnung \(EWG\) Nr. 1408/71](#) ausschließlich für Arbeitnehmer. 1982 wurde ihr Geltungsbereich jedoch auf Selbstständige ausgeweitet. Außerdem



fielen die Familienangehörigen und Hinterbliebenen der Arbeitnehmer und Selbstständigen sowie Staatenlose und Flüchtlinge in ihren Geltungsbereich. Der Geltungsbereich wurde schrittweise ausgeweitet: Im Jahr 1998 wurden Beamte hinsichtlich der allgemeinen gesetzlichen Rentenansprüche gleichgestellt; im Jahr 1999 wurde der Geltungsbereich auf sämtliche Versicherte, insbesondere Studierende und sonstige nicht erwerbstätige Personen, ausgeweitet und im Jahr 2003 auf Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten.

Mit dem jüngsten Rechtsakt – der [Verordnung \(EU\) Nr. 1231/2010](#) – wurde der Geltungsbereich auf sich rechtmäßig in der EU aufhaltende Drittstaatsangehörige, die sich in einer Lage befinden, die nicht ausschließlich einen einzigen Mitgliedstaat betrifft, und auf ihre Familienangehörigen und Hinterbliebenen, sofern sie sich in der EU aufhalten, ausgeweitet.

Auch Grenzgänger, die als Arbeitnehmer oder Selbstständige in einem Mitgliedstaat tätig sind und in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, in den sie täglich, mindestens jedoch einmal wöchentlich zurückkehren, fallen in den Geltungsbereich.

Entsante Arbeitnehmer sind ein Sonderfall, weil sie für eine zeitweilige Verwendung entsandt werden. Was ihre soziale Absicherung anbelangt, so bleiben sie – für eine Höchstdauer von 24 Monaten – in ihrem Herkunftsmitgliedstaat versichert. Nur Sachleistungen der Gesundheitsversorgung können im Wohnmitgliedstaat bezogen werden.

C. Abgedeckte Leistungen

In Artikel 3 der [Verordnung \(EG\) Nr. 883/2004](#) werden die mit der Verordnung abgedeckten Sozialleistungen aufgeführt:

- Leistungen bei Krankheit sowie Leistungen bei Mutterschaft und gleichgestellte Leistungen bei Vaterschaft. Bedürftigkeitsabhängige soziale und medizinische Fürsorge ist jedoch nicht abgedeckt, da sie nicht von vorherigen Beitragszahlungen in das System der sozialen Sicherheit abhängig ist;
- Leistungen bei Alter, Leistungen an Hinterbliebene und Leistungen bei Invalidität;
- Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten;
- Sterbegeld;
- Vorruhestandsleistungen, Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Familienleistungen;
- besondere beitragsunabhängige Geldleistungen, die nicht exportierbar sind.

D. Modernisierung des Systems

Seit 1971 wurden die Vorschriften über die Koordinierung der sozialen Sicherheit mehrfach geändert, um Entwicklungen auf EU-Ebene, Veränderungen der Vorschriften auf nationaler Ebene und der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) Rechnung zu tragen.

1. Bessere Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit

Mit dem modernisierten System der Koordinierung wurde der Grundsatz der guten Verwaltungspraxis eingeführt, wonach die Träger der Mitgliedstaaten zusammenarbeiten und sich gegenseitig Amtshilfe leisten müssen. Es wurde ein



System für den elektronischen Datenaustausch zwischen den nationalen Trägern eingerichtet. Das zentrale System „Elektronischer Austausch von Information der sozialen Sicherheit“ (EESSI) wurde von der Kommission im Juli 2017 bereitgestellt, und die Mitgliedstaaten haben zwei Jahre Zeit, um es auf nationaler Ebene einzuführen.

Darüber hinaus wurde mit der modernisierten Koordinierung Folgendes verwirklicht:

- Aktualisierung der Vorschriften entsprechend der derzeitigen sozialen Praxis (z. B. Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten);
- Verbesserung des Schutzes der Rechte (z. B. bessere Information und Unterstützung der Bürger, neue Dialog- und Vermittlungsverfahren);
- Klärung bestimmter Aspekte, z. B. durch Einbeziehung der Rechtsprechung des EuGH (z. B. Gleichstellung von Sachverhalten);
- Stärkung und Straffung der institutionellen Verfahren (z. B. elektronischer Datenaustausch);
- Verbesserung und Beschleunigung der Erstattung von Gesundheitskosten.

Ein weiterer Schritt hin zu einer besseren Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit wurde mit der Errichtung der [Europäischen Arbeitsbehörde](#) (ELA) im Oktober 2019 unternommen. Die ELA übernimmt die operativen Aspekte der Koordinierung der sozialen Sicherheit und vermittelt über eine eigene Schlichtungsstelle bei Streitigkeiten zwischen nationalen Behörden über die Anwendung des Unionsrechts im Bereich der Arbeitskräftemobilität und der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit.

2. Europäische Krankenversicherungskarte (EHIC)

Seit 2006 können EU-Bürger, die in ein anderes Land des EWR reisen, die Europäische Krankenversicherungskarte nutzen, die von den Krankenversicherungsträgern ihres Heimatlandes ausgestellt wird. Diese Krankenversicherungskarte ermöglicht bei **unvorhergesehenem** Bedarf an medizinischer Versorgung während eines vorübergehenden Aufenthalts aus persönlichen oder beruflichen Gründen in einem anderen EWR-Land Zugang zu medizinischen Leistungen. Die Betroffenen haben zu denselben Bedingungen und Kosten Anspruch auf die Leistungen wie die Versicherten des jeweiligen Landes. Die Kosten werden durch das Sozialversicherungssystem des Heimatlandes erstattet.

3. Zusatzrentenansprüche

Am 16. April 2014 ist nach jahrelangen Verhandlungen die [Richtlinie 2014/50/EU](#) über Mindestvorschriften zur Erhöhung der Mobilität von Arbeitnehmern zwischen den Mitgliedstaaten durch Verbesserung des Erwerbs und der Wahrung von Zusatzrentenansprüchen unterzeichnet worden. Sie ist nur auf arbeitsmarktbezogene Altersversorgungssysteme anzuwenden. Weder freiwillige Beiträge zu privaten Vorsorgemodellen noch Beiträge zu staatlichen Altersrenten, die unter die Koordinierungsverordnung fallen, werden damit abgedeckt.



4. Mögliche Reformen

Nach einer spezifischen Konsultation zu der Koordinierung der Leistungen bei Pflegebedürftigkeit und der Leistungen bei Arbeitslosigkeit im Jahr 2013 und einer allgemeinen Konsultation zu der Koordinierung der sozialen Sicherheit in der EU im Jahr 2015 hat die Kommission im Dezember 2016 im Rahmen ihres Pakets zur Arbeitskräftemobilität eine [Überarbeitung der Verordnung \(EG\) Nr. 883/2004 und der Durchführungsverordnung \(EG\) Nr. 987/2009](#) vorgeschlagen.

Mit der Überarbeitung soll für Gerechtigkeit gesorgt werden, indem die Auszahlung von Leistungen enger an den Mitgliedstaat gebunden wird, der die Sozialversicherungsbeiträge erhoben hat. Ferner sollen den nationalen Behörden bessere Instrumente zur Überprüfung des Sozialversicherungsstatus entsandter Arbeitnehmer zur Verfügung gestellt werden, um unfairen Praktiken und Missbrauch zu begegnen. Die wichtigsten Änderungen umfassen Folgendes:

- Leistungen bei Arbeitslosigkeit: Es soll gelten, dass eine Beitragszeit von mindestens drei Monaten zurückgelegt worden sein muss, damit Versicherungs- oder Beschäftigungszeiten zusammengerechnet werden können, jedoch sollen Arbeitnehmer künftig Leistungen bei Arbeitslosigkeit sechs Monate anstatt drei Monate lang exportieren können, wenn sie Arbeit in einem anderen Mitgliedstaat suchen. Grenzgänger sollen, nachdem sie ein Jahr lang in einem Mitgliedstaat gearbeitet haben, Leistungen bei Arbeitslosigkeit in diesem Mitgliedstaat statt in dem Mitgliedstaat, in dem sie wohnen, beantragen können.
- Leistungen bei Pflegebedürftigkeit: In dem Vorschlag werden die Leistungen bei Pflegebedürftigkeit und die Fälle, in denen mobile Bürger solche Leistungen beantragen können, in einem separaten Kapitel festgelegt.
- Familienleistungen: Es wird vorgeschlagen, Familienleistungen, die als Einkommensersatz während Kindererziehungszeiten dienen sollen, als individuelle und persönliche Ansprüche einzustufen, wodurch es einem nachrangig zuständigen Mitgliedstaat ermöglicht wird, die Leistung vollständig dem zweiten Elternteil auszuführen. Dadurch werden etwaige negative finanzielle Anreize für Eltern, Urlaub aus familiären Gründen gleichzeitig zu nehmen, beseitigt.

Ferner sollen mit dem Vorschlag die geltenden rechtlichen Regelungen an die jüngste Rechtsprechung des EuGH zum Zugang zu Sozialleistungen für nicht erwerbstätige Unionsbürger ([2.1.5](#)) angepasst werden.

Der Vorschlag ist Gegenstand laufender interinstitutioneller Verhandlungen.

Im Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission für das Jahr 2018 findet sich ein Vorschlag für eine europäische Sozialversicherungsnummer (ESSN), mit der die grenzübergreifende Koordinierung der sozialen Sicherheit erleichtert werden soll. Es wurde jedoch kein konkreter Vorschlag vorgelegt.



ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Das Parlament hat stets großes Interesse an den Problemen von Wanderarbeitnehmern, Grenzgängern, Selbstständigen sowie Drittstaatsangehörigen, die in anderen Mitgliedstaaten als ihrem Aufnahmemitgliedstaat tätig sind, gezeigt. Das Parlament hat mehrfach sein Bedauern darüber zum Ausdruck gebracht, dass immer noch Hindernisse für die vollständige Verwirklichung des Grundsatzes der Freizügigkeit bestehen, und hat den Rat aufgefordert, Vorschläge zur Einbeziehung der Vorruhestandsregelungen in den Anwendungsbereich der Koordinierung der sozialen Sicherheit, zur Ausweitung des Rechts von Arbeitslosen, in einem anderen Mitgliedstaat Leistungen bei Arbeitslosigkeit zu beziehen, und zur Ausweitung des Geltungsbereichs der Vorschriften auf alle versicherten Personen anzunehmen. Die meisten dieser Forderungen wurden mit dem Erlass der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 erfüllt oder sind in den jüngsten Vorschlägen der Kommission enthalten.

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon kommt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung, und im Rat wird mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt. Erklärt ein Mitgliedstaat jedoch, dass ein Entwurf eines Gesetzgebungsakts wichtige Aspekte seines Systems der sozialen Sicherheit oder dessen finanzielles Gleichgewicht beeinträchtigen würde, so kann er beantragen, dass der Europäische Rat befasst wird.

In einer Reihe von Entschlüssen, nämlich [vom 14. Januar 2014 zu sozialem Schutz für alle](#), [vom 14. September 2016 zu Sozialdumping](#) und [vom 4. Juli 2017 zu Arbeitsbedingungen und prekären Beschäftigungsverhältnissen](#), macht das Parlament auf konkrete Schwierigkeiten in diesem Bereich aufmerksam, unter anderem auf die Situation von Selbstständigen, Arbeitnehmern mit befristeten Verträgen oder Teilzeitverträgen, Arbeitnehmern in der digitalen Wirtschaft und Saisonarbeitnehmern. Ferner hat das Parlament die Kommission aufgefordert, die Rechtsvorschriften zu überprüfen und die Implementierung und Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zu überwachen, damit die Rechte der Bürger geachtet werden und für Effizienz im Hinblick auf die Mobilität der Arbeitskräfte in der EU gesorgt wird.

Aoife Kennedy
11/2019

