Einiges stimmt, vielfach aber grundlegend überarbeitungs- und ergänzungsbedürftig

Stellungnahme zum Vorschlag der EU-Kommission zur Revision der Verordnung zur Koordinierung der Sozialsysteme in der EU (Verordnung 883/2004)

Juli 2017

Kernbotschaften

- Eine Überarbeitung der Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit ist in bestimmten Punkten notwendig. Die Vorschläge der EU-Kommission gehen aber nur teilweise in die richtige Richtung. In vielen Bereichen besteht Überarbeitungsbedarf.

- Arbeitnehmerfreizügigkeit ist ein wesentlicher Bestandteil des europäischen Binnenmarkts und muss besonders geschützt werden. Umso wichtiger ist es, ihre Akzeptanz zu bewahren und zu stärken, indem Missbrauch verhindert wird. Arbeitnehmerfreizügigkeit bedeutet gerade nicht, dass man sich den Ort aussuchen darf, an dem man Sozialleistungen beziehen möchte. Insoweit sind Korrekturen an den bestehenden Koordinierungsregeln erforderlich.

- Die Regelungen zur sozialrechtlichen Behandlung von Entsendungen bedürfen der Überarbeitung. Die Arbeitgeber begrüßen, dass entsandte Arbeitnehmer wie bisher für 24 Monate im Sozialsystem des Heimatlandes verbleiben können. Auch die geplanten Änderungen für die A1-Bescheinigungen sind zu begrüßen. Die weiteren Änderungsvorschläge zur sozialrechtlichen Behandlung von Entsendungen sehen die Arbeitgeber aber kritisch: Anstatt die praxisuntaugliche Ersetzungsregelung abzuschaffen, wird zusätzlich eine völlig praxisuntaugliche Unterscheidung zwischen „geschickten“ und „entsandten“ Arbeitnehmern hinzugefügt. Aus Sicht der Unternehmen müssen hier praxistaugliche Regelungen geschaffen werden.

- Die geplante Verlängerung des Exportzeitraums für Arbeitslosengeld von drei auf sechs Monate zur Arbeitssuche im Ausland ist aus arbeitsmarktpolitscher Sicht falsch und abzulehnen.

- Der Vorschlag, dass ein Wanderarbeitnehmer mindestens drei Monate im Aufnahmestaat gearbeitet haben muss, bevor er im Aufnahmestaat einen Anspruch auf Arbeitslosengeldleistungen hat, ist grundsätzlich richtig, wenn hierdurch Missbrauchsmöglichkeiten ausgeschlossen werden. Es muss aber sicherge-

Die BDA ist die sozialpolitische Spitzenorganisation der gesamten deutschen gewerblichen Wirtschaft. Sie vertritt die Interessen kleiner, mittelständischer und großer Unternehmen aus allen Branchen in allen Fragen der Sozial- und Tarifpolitik, des Arbeitsrechts, der Arbeitsmarktpolitik sowie der Bildung. Die BDA setzt sich auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene für die Interessen von einer Mio. Betrieben ein, die 20 Mio. Arbeitnehmer beschäftigen und die der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden sind. Die Arbeitgeberverbände sind in den der BDA unmittelbar angeschlossenen 50 bundesweiten Branchenorganisationen und 14 Landesvereinigungen organisiert.

EU-Transparenzregisternr. 7749519702-29

stellt werden, dass bei kürzerer Beschäftigungszeit der Mitgliedstaat der Vorbeschäftigung für Leistung und Vermittlung zuständig sein soll, damit Gewährung von Geldleistung, Arbeitsmarktförderung und Vermittlung aus einer Hand erfolgen.

- Bei Grenzgängern darf das gegenwärtig geltende Wohnortstaatsprinzip nicht aufgegeben werden. Geldleistung und Vermittlung müssen auch hier aus einer Hand erfolgen. Der bislang bestehende zwischenstaatliche Kompensationsmechanismus, wonach der Beschäftigungsstaat dem Wohnortstaat einen Teil der Leistungen bei Arbeitslosigkeit erstatten kann, muss erhalten und ausgeweitet werden. Das von der EU-Kommission verfolgte Ziel der Belastung des sozialabgabenvereinnahmenden Beschäftigungsstaates könnte dadurch besser erreicht werden.

- Wir begrüßen, dass Missbrauchsmöglichkeiten im Hinblick auf den Bezug von Sozial(hilfe)leistungen für nicht erwerbstätige EU-Bürger eingedämmt werden sollen und die Rechtsprechung des EuGH kodifiziert wird. Zur Bekämpfung von Missbrauch müssen allerdings weitergehende Regelungen und Klarstellungen, insbesondere auch in der Freizügigkeitsrichtlinie (2004/38/EG), getroffen werden.

- Die sozialrechtliche Vermischung von Selbstständigen und Arbeitnehmern bei Entsendungen sorgt für erhöhte Rechtsunsicherheit und ist abzulehnen.

- Die deutschen Arbeitgeber begrüßen das Ziel, Pflegeleistungen besser zu koordinieren und damit die Mobilität im europäischen Binnenmarkt zu fördern. Allerdings besteht deutlicher Änderungsbedarf beim Revisionsvorschlag. Das verfolgte Ziel, Pflegeleistungen durch ein eigenes Kapitel besser zwischen den Mitgliedstaaten zu koordinieren und damit anwendungsfreundlicher zu gestalten, wird nicht erreicht. Das verfolgte Ziel könnte durch entsprechende Ergänzungen an bestehenden Regelungen ebenso erreicht werden und wäre deutlich praxistauglicher.

- Der Vorschlag ist unvollständig, da er die erforderlichen Anpassungen der Regeln zum Kindergeld nicht enthält, die es jedem Staat erlauben sollten, seine Kindergeldzahlungen an die Lebenshaltungskosten im Wohnortstaat des Kindes anzupassen, um ungerechtfertigte Überkompensationen zu beseitigen.

Allgemeines

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit sowie die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit gehören zu den Grundwerten der Europäischen Union. Durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit können EU-Ausländer ohne jede Einschränkung dort arbeiten, wo sie am dringendsten benötigt werden. Es ist prioritäre Aufgabe der EU-Sozialpolitik, die für die Freizügigkeit erforderlichen Koordinierungsregeln für die nationalen Sozialversicherungssysteme zu modernisieren und Fehlanreize zu beseitigen. Diese konkreten Spielregeln für die praktische Anwendung der Arbeitnehmerfreizügigkeit bedürfen der regelmäßigen kritischen Überprüfung und Anpassung, um praxisferne Regelungen, die die Arbeitnehmerfreizügigkeit behindern, zu korrigieren und Regelungslücken, die Missbrauch ermöglichen, zu schließen. Denn das Recht auf Freizügigkeit bedeutet gerade nicht, dass man sich den Ort aussuchen darf, an dem man Sozial-(hilfe)leistungen bezieht. Auch wenn die überwältigende Mehrheit der in ein anderes EU-Land ziehenden Menschen ihr Freizügigkeitsrecht nutzt, um in einem anderen EU-Land eine Arbeit aufzunehmen, kann der Missbrauch der Freizügigkeitsrechte zu einer Zuwanderung in die Sozialsysteme führen und großen politischen Schaden anrichten. Die EU muss daher auf die sich stellenden Probleme reagieren und ihre europarechtlichen Vorgaben auf Fehlanreize und Regelungslücken überprüfen, diese schließen und Missbrauchsmöglichkeiten beheben.

Im Einzelnen

Sozialrechtliche Behandlung von Entsendungen (Art. 12 VO 883/2004)

Die bisherige sozialrechtliche Behandlung von abhängig beschäftigten Personen bei Entsendungen von bis zu 24 Monaten bleibt durch den Vorschlag bestehen. Hier ist der Entsendestaat weiterhin sozialrechtlich zuständig. Allerdings wird nun explizit auf den Entsendebegriff der Entsenderichtlinie (Richtlinie 96/71/EG) abgestellt. Es findet somit eine Eingrenzung auf Entsendungen nach der Entsenderichtlinie statt. Zusätzlich wird eine Differenzierung nach in andere Mitgliedstaaten „entsandten“ Personen im Sinne der Entsenderichtlinie und dorthin „geschickten“ Personen eingeführt.

Darüber hinaus bleibt es bei den bisherigen Regelungen (Art. 16 Verordnung 883/2004), wonach über bilaterale Ausnahmevereinbarungen der Entsendestaat auch bei Entsendungen von mehr als 24 Monaten weiterhin sozialrechtlich zuständig bleiben kann.

Die EU-Kommission will zudem daran festhalten, dass ein Arbeitnehmer, der einen anderen entsandten Arbeitnehmer ablöst, nicht im Sozialsystem des Entsendestaates verbleiben kann. In dem Vorschlag wird außerdem klargestellt, dass sich die Ablösung auf andere entsandte oder geschickte abhängig Beschäftigte oder selbständige Personen bezieht.

Ebenso unverändert bleibt, dass Selbstständige, die eine ähnliche Tätigkeit wie in ihrem Herkunftsmitgliedstaat in einem anderen Mitgliedstaat aufnehmen, für 24 Monate den Vorschriften des Herkunftsmitgliedstaats unterliegen sollen (Art. 12 Abs. 2 der Verordnung). Geändert werden soll aber, dass dies in Zukunft nicht mehr für solche Fälle gelten soll, in denen der Selbstständige einen anderen Selbstständigen oder einen entsandten Arbeitnehmer ablöst.

Hinsichtlich der Wirkung und Gültigkeit der von einem Mitgliedstaat ausgestellten A1-Bescheinigung enthält die Neuregelung zu Art. 5 VO 987/2009 einige Ergänzungen und Klarstellungen.

Bewertung:

Die Beibehaltung der bisherigen Regelung für Entsendungen von abhängig beschäftigten Personen in einem Entsendezeitraum von bis zu 24 Monaten ist zu begrüßen.

Die Bezugnahme auf die Entsenderichtlinie und die Differenzierung nach „entsandten“ und „geschickten“ Personen sollten aber gestrichen werden. Die Bezugnahme auf die Richtlinie hat unter sozialversicherungsrechtlichen Aspekten keinen Mehrwert. Es ist nicht ersichtlich, welche Fallkonstellation von der Begrifflichkeit „geschickte“ Arbeitnehmer

erfasst sein soll. Eine Differenzierung zwischen „entsandten“ und „geschickten“ Personen wird daher mangels Definition und Unterscheidungskriterien in der Praxis zu fehlerhaften Zuordnungen führen.

Zudem kann dies dazu führen, dass insoweit falsch ausgestellte A1-Bescheinigungen im Beschäftigungsstaat nicht akzeptiert werden, obwohl es unter sozialversicherungsrechtlichen Aspekten unerheblich ist, ob es sich um eine „entsandte“ oder eine „geschickte“ Person handelt.

Zudem ist die Verweisung auf die Richtlinie 96/71/EG (Artikel 12 der Verordnung) abzulehnen. Es ist europarechtlich sehr problematisch, dass innerhalb einer EU-Verordnung, die unmittelbar und zwingend für alle Mitgliedstaaten wirkt, auf eine Richtlinie verwiesen wird, die als Rahmengesetz ja erst durch die Mitgliedstaaten umgesetzt werden muss. Ein solcher Verweis ist systemwidrig und schafft Rechtsunsicherheit.

Auch das Fortbestehen der bisherigen Rechtslage mit der Ausnahmemöglichkeit des verlängerten Verbleibs im Sozialsystem des Entsendelandes ist positiv zu bewerten.

Abzulehnen ist, dass die EU-Kommission daran festhält, dass ein Arbeitnehmer nicht im Sozialsystem des Entsendestaates verbleiben kann, wenn er einen anderen entsandten Arbeitnehmer ersetzt. Diese Regelung führt in der Praxis zu erheblicher Rechtsunsicherheit.

Es ist jedoch nach wie vor unklar, wie das Tatbestandsmerkmal „ablöst“ zu verstehen ist: Ist etwa auch dann noch von einer Ablösung zu sprechen, wenn zwischen den Entsendungen zweier Arbeitnehmer eine – kurze – zeitliche Zäsur liegt, beide Entsendungen aber den 24–Monatsrahmen überschreiten? Aufgrund der Untauglichkeit in der Praxis muss das Ablöseverbot gestrichen werden.

Für eine Streichung der Ersetzungsregel spricht zudem, dass im Rahmen der Durchsetzungsrichtlinie zur Entsenderichtlinie (2014/67/EU) der Rat, die EU-Kommission und das Europäische Parlament klargestellt haben, dass der Umstand, „dass in früheren Zeiträumen [die Stelle] mit demselben oder einem anderen (entsandten) Arbeitnehmer besetzt war, nur eines der möglichen Kriterien darstellt, die im Rahmen einer Gesamtbewertung der faktischen Situation im Zweifelsfall zu berücksichtigen“ ist. Folglich ist eine individuelle Betrachtung der Gesamtumstände notwendig, um zu entscheiden, ob ein Missbrauchsfall vorliegt, der den Verbleib des Mitarbeiters im Sozialversicherungssystem des Entsendestaates ausschließt. Mit der expliziten Nennung des Ersetzungstatbestandes wird daher verkannt, dass dies nur einen Teilaspekt der Gesamtbetrachtung darstellt und lediglich Teil einer durchzuführenden Gesamtbetrachtung ist.

Es ist zu begrüßen, dass an der Regelung des Art. 5 Ziffer 1 der Durchführungsverordnung (VO 987/2009/EG) festgehalten wird, nach der in einem Mitgliedstaat ausgestellte A1-Bescheingungen von den anderen Mitgliedstaaten als verbindlich akzeptiert werden müssen, solange sie nicht vom ausstellenden Mitgliedstaat widerrufen oder für ungültig erklärt wurden. Dies trägt erheblich zur Rechtssicherheit bei. Grundsätzlich begegnet die Ergänzung, dass dies nur gilt, sofern alle als obligatorisch gekennzeichneten Felder befüllt wurden, keinen Bedenken, sofern sich dies auf die A1-Bescheinigung selbst und nicht auch auf die ihr zugrundeliegenden Antragsformulare bezieht. Insofern wäre eine Klarstellung wünschenswert: Es sollte sichergestellt werden, dass der Begriff „solche Dokumente“ im Sinne von Art. 5 Abs. 1 S. 2 VO 987/2009 nur die portablen Dokumente A1 (A1-Bescheinigungen) erfasst und klar definiert werden, welche Angaben als „Pflichtangaben“ im Sinne der DVO gelten.

Zu begrüßen ist zudem, dass durch die Neuregelung des Art. 5 Ziffer 2 VO 987/2009 für den Fall, dass Zweifel an der Rechtmäßigkeit von A1-Bescheinigungen bestehen, klare Fristen für den Informationsaustausch zwischen den nationalen Behörden eingeführt werden sollen. Durch diese administrativen Änderungen kann erreicht werden, dass der grenzüberschreitende Informationsaustausch zwischen den Sozialversicherungsträgern, den Arbeitsaufsichtsbehörden sowie den Einwanderungs- und Steuerbehörden der Mitgliedstaaten erleichtert wird. Damit wird letztlich eine höhere Kontrolldichte geschaf-

fen und Missbrauch bekämpft.

Verlängerung des Anspruchs auf Export von Arbeitslosengeldleistungen (Art.64 VO 883/2004)

Der Kommissionsvorschlag sieht vor, dass alle Mitgliedstaaten den Zeitraum für den Export von Arbeitslosengeldleistungen (also der Zeitraum, in dem eine Person diese Leistungen in einen anderen Mitgliedstaat, in dem sie Arbeit sucht, mitnehmen kann) von mindestens drei auf mindestens sechs Monate verlängern müssen. Zudem ist vorgesehen, dass den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einer weiteren Verlängerung des Exports für Arbeitslosengeldleistungen für den verbleibenden Anspruchszeitraum der Arbeitslosengeldleistung eingeräumt werden soll.

Bewertung:

Eine verpflichtende Ausweitung der Exportierbarkeit von Leistungen bei Arbeitslosigkeit von drei auf sechs Monate mit Verlängerungsmöglichkeit für den verbleibenden Anspruchszeitraum wie im Kommissionsvorschlag vorgesehen, ist zu weitreichend und widerspricht den Grundsätzen aktiver Arbeitsmarktpolitik.

Die derzeitigen Regelungen zur Exportierbarkeit von Leistungen bei Arbeitslosigkeit dürfen nicht ausgeweitet werden.

Die jeweils zuständige Arbeitsverwaltung muss nach drei Monaten prüfen können, ob bei erfolgloser Arbeitssuche im Ausland bessere Chancen auf Reintegration in den Arbeitsmarkt im eigenen Land bestehen.

Überlange Abwesenheiten in einem anderen Staat behindern gezielte Integrationsbemühungen durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Für Länder mit geringen Integrationschancen im heimischen Arbeitsmarkt besteht schon jetzt die Möglichkeit, die Dauer des Exports von Arbeitslosengeldleistungen auf sechs Monate zu verlängern.

Die Betreuung und auch Kontrolle von Arbeitslosen, die sich im Falle des Exports sogar tausende Kilometer entfernt im Ausland aufhalten können, über einen deutlichen längeren Zeitraum als bisher, würde einen unverhältnismäßig hohen Abstimmungsaufwand zwischen den Arbeitsverwaltungen erfordern und wäre praktisch kaum durchführbar. Beispielsweise könnte eine „Kontrolle“ des Arbeitslosen – etwa ob ausreichend nach einer neuen Beschäftigung gesucht wird – nicht ausreichend über die leistende Arbeitsverwaltung erfolgen. Ob Sperrzeiten z. B. bei Arbeitsablehnung oder mangelnder Eigenbemühungen zu verhängen wären, könnte die leistende Arbeitsverwaltung nur durch intensive Interaktion mit der Arbeitsverwaltung des Wohnortstaates beurteilen.

Keine Aussage trifft die Kommission dazu, ob und wie die leistende Arbeitsverwaltung arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im anderen Wohnortstaat erbringen können soll. Ebenso ist unklar, wie und ob die z. B. in Deutschland geltenden Qualitätsstandards bei Arbeitsmarktdienstleistern in anderen Ländern sichergestellt werden könnten. Dass die Identifizierung von Vermittlungshemmnissen zudem äußerst schwierig ist, wenn die betreffende Person in einem anderen Mitgliedstaat wohnt, liegt ebenfalls auf der Hand. Diese Fragen spielen bei der aktuellen kurzen Exportierbarkeit keine Rolle, müssten allerdings im Falle eines längeren Leistungsexports beantwortet werden. Das hat die Kommission bisher nicht getan. Eine optimale individuelle Förderung und Unterstützung des Arbeitslosen ist bei längeren Exportzeiträumen nicht mehr realisierbar.

Zudem sollte die bestehende Regelung, nach der ein Arbeitssuchender vier Wochen bei der Arbeitsverwaltung des zuständigen Mitgliedstaats gemeldet und dem Arbeitsmarkt zur Verfügung gestanden sein muss, um überhaupt das Arbeitslosengeld ins Ausland exportieren zu können, angepasst werden. Es muss den Mitgliedstaaten ebenso die Möglichkeit gegeben werden, diese Frist nicht nur zu verkürzen, sondern auch zu verlängern. Eine entsprechende Anpassung des Art. 64 Abs.1 der Verordnung sollte daher von der Kommission vorgenommen werden.

Arbeitslosengeld an Wanderarbeitnehmer erst nach drei Monaten Beschäftigung im neuen Beschäftigungsstaat, ansonsten Leistungsexport aus dem vorherigen Beschäftigungsstaat (Art. 61 und Art. 64 a VO 883/2004)

Die Kommission schlägt durch Änderung des Art. 61 und Einführung eines neuen Art. 64a vor, dass ein Mitgliedstaat dann erst für die Zahlung von Arbeitslosengeldleistungen an den Wanderarbeitnehmer zuständig werden soll, wenn dieser Wanderarbeitnehmer mindestens drei Monate in diesem Mitgliedstaat gewohnt und gearbeitet hat.

Wird der Wanderarbeitnehmer vor Ablauf der dreimonatigen Vorbeschäftigungszeit arbeitslos, dann soll der vorherige Beschäftigungsstaat für die Zahlung von Arbeitslosengeld zuständig sein. Zusätzlich erhält der der Wanderarbeitnehmer den Anspruch, sein Arbeitslosengeld für sechs Monate bzw. bis zum Ende des Berechtigungszeitraums in seinen neuen Wohnortstaat zu exportieren. Der letzte Beschäftigungsstaat (und aktuelle Wohnsitzstaat) soll aber trotzdem für die Vermittlung und Förderung zuständig sein, d.h. die Zuständigkeit für die Leistungsgewährung und die Zuständigkeit für die Vermittlung und Förderung würden auseinanderfallen.

Bewertung:

Die Regelung ist in der derzeitigen Form nicht praxistauglich: Zwar könnte durch die Einführung einer Mindestvorbeschäftigungszeit Missbrauch eingedämmt werden, denn nach der aktuellen Rechtslage ist es theoretisch möglich, dass der Staat der letzten Beschäftigung (und neuer Wohnortstaat) bereits nach einer sehr kurzen Beschäftigungszeit (im Extremfall ein Tag) Arbeitslosengeldleistungen an den Wanderarbeitnehmer zahlen muss.

Allerdings würde der Vorschlag der Kommission jedoch auch dazu führen, dass Leistungsgewährung, Vermittlung und Förderung nicht mehr in einer Hand wären. Es ist nicht ersichtlich, dass die – rein monetären - Vorteile dieser Ausgestaltung tatsächlich auch die damit verbundene Komplizierung der Rechtslage und die Abkehr vom Wohnortstaatsprinzip mit all seinen Nachteilen rechtfertigen können.

Um den Vorschlag praxistauglich zu gestalten, muss sichergestellt werden, dass Leistungsgewährung, Vermittlung und Förderung aus einer Hand erfolgen. Aus diesem Grund muss der Vorschlag der Kommission dahingehend ergänzt werden, dass im Fall der Arbeitslosigkeit vor Ende der notwendigen Mindestvorbeschäftigungszeit ausschließlich der vorherige Beschäftigungsstaat für die Leistung des Arbeitslosengelds und die Vermittlung und Förderung zuständig sein muss.

Zuständigkeit für Zahlung von Arbeitslosengeldleistungen bei Grenzgängern (Art. 65 VO 883/2004)

Zu einem Paradigmenwechsel soll es hinsichtlich der Zuständigkeit der Zahlung von Arbeitslosengeld bei Grenzgängern kommen. Nach gegenwärtig geltendem Recht ist bei Grenzgängern der Wohnortstaat für die Zahlung der Arbeitslosengeldleistung zuständig, obwohl Grenzgänger ihre Sozialversicherungsbeiträge und Steuern in der Regel im Mitgliedstaat der Erwerbstätigkeit zahlen (sog. Wohnortstaatsprinzip).

Der Wohnortstaat konnte im Gegenzug vom bisherigen Beschäftigungsstaat für die Dauer von drei Monaten, bzw. fünf Monaten bei einer zwölfmonatigen Vorbeschäftigung, die geleisteten Arbeitslosengeldleistungen zurückverlangen (Art. 65 Abs. 6 S.2 und Art. 65 Abs. 7 der Verordnung).

Der Kommissionvorschlag sieht nun durch entsprechende Änderung von Art. 65 vor, dass zukünftig für die Zahlung von Arbeitslosengeldleistungen an Grenzgänger der Mitgliedstaat der letzten Erwerbstätigkeit zuständig sein soll, sofern die betroffenen Personen zwölf Monate dort gearbeitet haben.

Bewertung:

Das Wohnortstaatsprinzip für die Zahlung von Arbeitslosengeldleistungen bei Grenzgängern darf nicht aufgegeben werden. Es muss weiterhin der Grundsatz gelten, dass Leistung und Vermittlung bzw. Arbeitsförderung aus einer Hand erfolgen sollen.

Der Vorschlag trägt nicht zur Verbesserung der Mobilität von Arbeitnehmern bei. Ohne besonderen Mehrwert würde ein seit über 40 Jahren bewährtes Grundprinzip des Koordinierungsrechts und ein etabliertes Verwaltungsverfahren aufgegeben. Zudem würde die Rechtslage sehr kompliziert, da immer geprüft werden müsste, wie lange der Grenzgänger, in dem Staat gearbeitet hat, in dem er nicht wohnt. Ein erheblicher Kommunikationsaufwand zwischen der Arbeitsverwaltung des Wohnortstaates und dem Beschäftigungsstaat wäre die Folge.

Gegen diesen Vorschlag sprechen zudem die gleichen Argumente, die gegen einen längeren Export von Leistungen bei Arbeitslosigkeit sprechen.

Zudem könnte es durch eine Abkehr vom Wohnortstaatsprinzip zu Fällen von Überkompensation aufgrund eines zu hohen Leistungsniveaus beim Arbeitslosengeld kommen. Ein zu hohes Leistungsniveau bei niedrigeren Lebenshaltungskosten vermindert den Anreiz schnell eine neue möglichst dauerhafte Beschäftigung aufzunehmen.

Nach der derzeitigen Rechtslage erhält der Arbeitslose nur solche Leistungen, die seinem Umfeld (Lebenshaltungskosten, Lohnniveau) entsprechen. Bleibt der Beschäftigungsstaat zukünftig leistungsverpflichtet, würde sich zukünftig die Bemessung der Arbeitslosengeldleistungen nach dem Leistungs- und Lohnniveau des Mitgliedstaates der letzten Beschäftigung richten. Dies kann dazu führen, dass Arbeitslosengeld in einer Höhe geleistet wird, die nicht mehr den Lebenshaltungskosten und dem Lohnniveau des Wohnortstaates entspricht. Im umgekehrten Fall eines niedrigen Arbeitslosengeldes durch den Staat der letzten Beschäftigung müsste der Wohnortstaat ggf. aufgrund hoher Lebenshaltungskosten (z.B. Deutschland) aufstockend Sozial(hilfe)leistungen gewähren. Spätestens hier würde das von der EU-Kommission vorgebrachte Argument der Entlastung des Wohnortstaates und Belastung des Beschäftigungsstaats ins Leere laufen. Keine Aussage trifft der Kommissionsvorschlag zudem, ob in diesen Fällen vom Wohnortstaat gegenüber dem Beschäftigungsstaat Ausgleichsforderungen erhoben werden dürfen.

Letztlich würden die von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen die Vorschriften für Grenzgänger erheblich komplexer und bürokratischer machen und große Rechtsunsicherheit verursachen.

Die Kommission sollte vielmehr das jetzige Wohnortstaatsprinzip mit dem in Art. 65 Abs. 6 bis 8 VO 883/2004 verankerten zwischenstaatlichen Kompensationsmechanismus beibehalten und stärken, um einseitige Belastungen zu vermeiden. Damit könnte das erklärte Ziel der Kommission viel besser erreicht werden, nämlich den Beschäftigungsstaat bei der Arbeitslosengeldleistung stärker zu belasten, da dieser auch der die Sozialabgaben vereinnahmende Staat ist. Der Kompensationsmechanismus sollte jedoch einen maximalen Ausgleichszeitraum festlegen, der bei zwölf Monaten liegen sollte.

Zugang nicht erwerbstätiger Personen zu Sozialleistungen (Art. 4 VO 883/2004)

Der Vorschlag kodifiziert die jüngste Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) zu den Voraussetzungen für mobile Personen hinsichtlich des Zugangs zu Sozialleistungen („Brey“ (C-565/13) und „Dano“ (C-333/13)). Unter mobilen Personen sind solche Bürger/innen zu verstehen, die nicht erwerbstätig sind, nicht aktiv Arbeit suchen und keine abgeleiteten Rechte als Familienangehörige einer erwerbstätigen Person haben.

Die Mitgliedstaaten können den Zugang für solche nicht erwerbstätige mobile Bürger/innen sowohl zur Sozialhilfe als auch zu Leistungen der sozialen Sicherheit davon abhängig machen, dass sich diese legal im Land aufhalten. Nicht erwerbstätige Perso-

nen erhalten gemäß des Freizügigkeitsrechts nur dann das Aufenthaltsrecht in einem Aufnahmestaat, wenn sie ihren Aufenthalt selbst finanzieren können, also über ausreichende Existenzmittel verfügen, und umfassend eigenverantwortlich krankenversichert sind.

Bewertung:

Wir begrüßen, dass die einschlägige Rechtsprechung des EuGH in den Fällen „Brey“ und „Dano“ kodifiziert werden soll. Es ist wichtig, dass neben dem EuGH auch der Gesetzgeber klarstellt, dass Mitgliedstaaten berechtigt sind, nicht erwerbstätige, mobile Personen vom Bezug von Sozialleistungen in ihrem neuen Mitgliedstaat auszuschließen.

Wir begrüßen, wenn Missbrauchsmöglichkeiten ausgeschlossen oder zumindest stärker eingedämmt werden. Mit der Kodifizierung der Rechtsprechung des EuGH wird sichergestellt, dass die bisher weit auslegbaren Regeln des geltenden Rechts künftig strikter gefasst sind.

Allerdings muss noch weitere Rechtsprechung des EuGH in diesem Bereich, z.B. in den Rechtssachen „Alimanovic“ (C-67/14) „Garcia-Nieto“ (C-299/14) kodifiziert werden. Hierzu sind weitere Klarstellungen z.B. zum Verhältnis zur Freizügigkeitsrichtlinie notwendig.

Der vorgelegte Kommissionsvorschlag zur Änderung der Verordnung 883/2004 geht daher nicht weit genug, da nach wie vor das Verhältnis von Art. 4 der Verordnung 883/2004 zur Freizügigkeitsrichtlinie und dort zu Art. 24 nicht ausreichend geklärt wird.

Die vorgeschlagene Änderung von Art. 4 der Verordnung 883/2004 soll lediglich klarstellen, dass die Mitgliedstaaten berechtigt sind, nicht erwerbstätige Personen von der Gewährung von Sozialleistungen auszuschließen, wenn sie sich nicht rechtmäßig im jeweiligen Mitgliedstaat aufhalten, also über kein Aufenthaltsrecht verfügen.

Eine weitere Klarstellung muss durch die Kodifizierung der Rechtsprechung des EuGH in den Rechtssachen „Alimanovic“ (C-67/14) „Garcia-Nieto“ (C-299/14) erfolgen. In diesen Entscheidungen wurde die Rechtmäßigkeit von nationalen Sozialhilfeleistungsausschlüssen für nicht erwerbstätige EU-Bürger mit Aufenthaltsrecht entsprechend Art. 24 Absatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG bestätigt. Diese Klarstellung des Leistungsausschlusses für nichterwerbstätige EU-Bürger mit Aufenthaltsrecht muss auch in den Revisionsvorschlag aufgenommen werden. Auf die Notwendigkeit einer entsprechenden Klarstellung des Verhältnisses der Verordnung 883/2004 zur Freizügigkeitsrichtlinie hat auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Revisionsvorschlag hingewiesen (BR-Drs. 761/16).

Allerdings bedarf es noch weiterer Korrekturen der europäischen Regelungen. Die BDA hat in ihrem Positionspapier „Arbeitnehmerfreizügigkeit erhalten – Zuwanderung in Sozialsysteme eingrenzen“ vom Februar 2016 ausführliche Vorschläge zur Anpassung des Zugangs von Unionsbürgern zu Sozialleistungen gemacht. Auch wenn dies hauptsächlich über eine Anpassung der Freizügigkeitsrichtlinie erfolgen muss, so sollte doch in Art. 4 der Verordnung 883/2004 eindeutig geregelt werden, dass das Gleichbehandlungsgebot in Art. 4 die Ausnahmen in Art. 24 der Freizügigkeitsrichtlinie unberührt lässt.

Zudem muss entweder in der Verordnung 883/2004 oder in der Freizügigkeitsrichtlinie geregelt werden, ab wann eine Arbeitnehmereigenschaft vorliegt, die zum Bezug von Sozial(hilfe)leistungen berechtigt. Ein Anspruch auf Sozial(hilfe)leistungen kann erst dann entstehen, wenn der jeweilige Unionsbürger im Aufnahmemitgliedstaat für eine gewisse Zeit gearbeitet hat. Auch sollte nicht jede Tätigkeit, d.h. auch solche mit geringem Umfang, ausreichen, um als Arbeitnehmer oder Selbständiger zu gelten. Die Mitgliedstaaten müssen diesbezüglich Mindestanforderungen festlegen können.

Koordinierung der Pflegeleistungen (Art. 35 ff. VO 883/2004)

Der Vorschlag führt bestimmte Koordinierungsregeln für Pflegeleistungen ein, die derselben Logik folgen wie die Vorschriften, die derzeit im Bereich von Krankenleistungen gelten. Das bedeutet, dass der Versicherungsmitgliedstaat die Geldleistungen bei

Pflegebedürftigkeit erbringt und die vom Wohnmitgliedstaat bereitgestellten Sachleistungen vom Versicherungsstaat wieder erstattet werden. Die Europäische Kommission zielt mit dem Revisionsvorschlag darauf ab, Pflegeleistungen durch ein eigenes Kapitel besser zwischen den Mitgliedstaaten zu koordinieren und damit anwendungsfreundlicher zu gestalten, ohne dabei die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu verändern. Die neuen Vorschriften sollen mehr Rechtsklarheit und Einheitlichkeit innerhalb der Union bringen.

Bewertung:

Die BDA unterstützt grundsätzlich das Ziel einer besseren Koordination von Pflegeleistungen, um damit die Mobilität im europäischen Binnenmarkt zu fördern. Die vorgesehene Festlegung der Zuständigkeiten anhand der Unterscheidung von exportierbaren Geldleistungen und nicht exportierbaren Sachleistungen würde angesichts der sehr verschiedenen nationalen Regelungen jedoch zu erheblichen bürokratischen, leistungsrechtlichen und finanziellen Nebenwirkungen führen. Allerdings kann der vorgelegte Revisionsvorschlag das verfolgte Ziel nicht erreichen und ist daher abzulehnen.

Als Konsequenz des Revisionsvorschlages sind erhebliche bürokratische Hürden zu erwarten, die einer transparenten und zügigen Bearbeitung der Anträge entgegenstehen. Anstelle des bisherigen einheitlichen Vordrucks für Krankheit und Pflegebedürftigkeit für einen Träger müssten Leistungsberechtigte in Zukunft gegebenenfalls zwei Träger in beiden Ländern mit unterschiedlichen Vordrucken kontaktieren.

Die Unterscheidung in Geld- und Sachleistungen der Pflegeversicherung ist in den Mitgliedstaaten sehr heterogen geregelt. Es existieren beispielsweise in zehn Staaten keine Sachleistungen. Die Existenz von Sachleistungen ist aber die Voraussetzung für die Kostentragung durch den Träger des Wohnortstaats. Welcher Träger für die Registrierung und Abwicklung der Verfahren in diesen Fällen zuständig ist, bleibt unklar. Es kann daher dazu kommen, dass Pflegebedürftige den Rechtsvorschriften mehrerer Mitgliedstaaten unterliegen, obwohl dies nach den Grundprinzipien der Verordnung 883/2004 gerade vermieden werden soll (Art. 11 Abs. 1 VO 883/2004).

Eine Person, die Renten aus zwei Mitgliedstaaten erhält, kann jedoch schlechter gestellt werden als bisher, wenn ihr Wohnortstaat zwar keine Sachleistungen bei Pflegebedürftigkeit, aber dafür Geldleistungen vorsieht (z. B. Belgien) und der andere rentenzahlende Versicherungsstaat zwar Sachleistungen, aber dafür keine Geldleistungen (z. B. Niederlande) kennt. In diesem Fall müsste die rentenbeziehende Person zwar Beiträge für den Risikobereich Pflegebedürftigkeit entrichten, könnte aber im Wohnortstaat weder Geld- noch Sachleistungen bei Pflegebedürftigkeit in Anspruch nehmen. Auch das widerspricht den Grundprinzipien der Verordnung 883/2004, nach der alle Versicherten Zugang zu Pflegeleistungen erhalten.

Durch das Zusammenwirken des Sachleistungsanspruchs bei Pflegebedürftigkeit, der mittelbar Auswirkung auf die Bestimmung der Zuständigkeit für diesen Risikobereich hat, und des exportierbaren Geldleistungsanspruchs dürfen keine systematischen Lastenverschiebungen zwischen den Mitgliedstaaten entstehen. Mitgliedstaaten wie Deutschland würden jedoch durch einseitige Kostenbelastung benachteiligt, weil sie sowohl Sach- als auch Geldleistungen bei Pflegebedürftigkeit kennen.

Dieses Ziel der Kommission kann besser und mit weniger Aufwand erreicht werden, wenn anstatt der Schaffung eines eigenen Pflegekapitels im Kapitel zu Leistungen bei Krankheit spezifische Regelungen zu den Leistungen bei Pflegebedürftigkeit aufgenommen werden. So könnte durch entsprechende Anpassung der bestehenden Regelungen für die Leistungen bei Krankheit die Koordinierung der Leistungen bei Pflegebedürftigkeit für Versicherte ergänzt werden, ohne dass es zu Zuständigkeitsänderungen oder Verlust der Ansprüche kommt.

Anpassung des Kindergelds an die Lebenshaltungskosten im Wohnortstaat

Nach dem Willen der Kommission soll die gegenwärtige Rechtslage hinsichtlich des Exports von Kindergeld bestehen bleiben: Diese sieht vor, dass ein EU-Bürger, der in einem Mitgliedsland arbeitet, in diesem Mitgliedsland Anspruch auf das Kindergeld in voller Höhe hat, auch wenn die Kinder nicht in diesem Mitgliedstaat wohnen, sondern z.B. im Heimatland geblieben sind.

Die Kommission begründet ihre Haltung damit, dass die Anpassung des Kindergelds an die Lebenshaltungskosten des Wohnortlandes eine Diskriminierung darstellen würde.

Bewertung:

Das Festhalten an der Praxis des vollen Kindergeldbezugs im Ausland ohne Anpassungsmöglichkeit überrascht, denn die Vereinbarung der EU mit Großbritannien vom 18./19. Februar 2016 hatte genau diese Möglichkeit einer Anpassung des Kindergelds für derartige Fälle explizit vorgesehen. Der Vorschlag ist somit unvollständig. Die Argumentation der Kommission überrascht auch deshalb, weil der EuGH im Fall der britischen Kindergeldregelungen (Rechtssache C-308/14) festgestellt hat, dass derartige Differenzierungen gerechtfertigt sein können. Daher sind die von der Kommission vorgebrachten rechtlichen Bedenken, warum auf eine Indexierungsmöglichkeit für die Mitgliedstaaten verzichtet werden soll, nicht nachvollziehbar. Nur durch die Einführung der Anpassungsmöglichkeit kann sichergestellt werden, dass keine Fehlanreize gesetzt werden.

Art. 66 der Verordnung muss so geändert werden, dass bei der Höhe des Kindergeldes die Lebensverhältnisse des Staates berücksichtigt werden können, in dem das Kind wohnt. Nur so können Fehlanreize aufgrund ungerechtfertigter Überkompensation in den Fällen vermieden werden, in denen die Lebenshaltungskosten im Wohnortstaat des Kindes sehr viel niedriger ausfallen.

Mit dem Kindergeld soll die steuerliche Freistellung des Existenzminimums eines Kindes sichergestellt werden. Das vergleichsweise sehr hohe deutsche Kindergeld führt in Ländern mit geringem Preisniveau dazu, dass weit mehr als das Existenzminimum abgesichert wird. Das Preisniveau für die Konsumausgaben der privaten Haushalte ist in Bulgarien und Rumänien rund halb so hoch wie in Deutschland. Dementsprechend liegt die Kaufkraft des Kindergeldes in diesen Ländern etwa doppelt so hoch wie hierzulande. Die Höhe des ausgezahlten Kindergeldes steht demnach oftmals in einem Missverhältnis zu den Lebenshaltungskosten, die tatsächlich aufgewendet werden müssen. Mit ihrem Beschluss vom 18. /19. Februar 2016 haben die Staats- und Regierungschefs erkannt, dass eine derartige Überkompensation mit dem Freizügigkeitsrecht weder beabsichtigt noch zu rechtfertigen ist.

Die EU-Kommission muss daher im europäischen Sekundärrecht die Voraussetzungen schaffen, hier durch die Änderung des Art. 66 VO 883/2004, dass die Mitgliedsstaaten nationale Regelungen treffen können um zukünftig bei der Berechnung des Kindergeldes die Lebensverhältnisse des Wohnortstaates des Kindes zu berücksichtigen.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER
Bundesvereinigung der
Deutschen Arbeitgeberverbände

Europäische Union und
Internationale Sozialpolitik
T +49 30 2033-1900
europa@arbeitgeber.de

EU-Transparenzregisternr. 7749519702-29