

## **Stellungnahme des Deutschen Vereins zur Reform der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit**

Die Stellungnahme (DV 04/17) wurde am 13. Juni 2017 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.



## Inhalt

<b>1. Vorbemerkungen</b>	<b>3</b>
<b>2. Gleichbehandlung</b>	<b>3</b>
Artikel 4, Erwägungsgründe 5, 5a, 5b, 5c, 47	3
<b>3. Koordinierung der Leistungen bei Pflegebedürftigkeit</b>	<b>4</b>
Artikel 35a, 35b, 35c	4
<b>4. Koordinierung des Exports von Leistungen bei Arbeitslosigkeit</b>	<b>5</b>
Artikel 64 Abs. 1 Buchstabe c, Abs. 3, Artikel 65	5
<b>5. Koordinierung von Familienleistungen als Einkommensersatz</b>	<b>6</b>
Artikel 68b	6
<b>6. Indexierung Kindergeld</b>	<b>6</b>
Artikel 67	6

## 1. Vorbemerkungen

Die Europäische Kommission hat am 13. Dezember 2016 den „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004“<sup>1</sup> vorgelegt. Die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit betrifft grenzüberschreitende Sachverhalte, bei denen kein Mitgliedstaat allein handeln kann. Der Deutsche Verein begrüßt die Initiative der Europäischen Kommission, die Regelungen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit weiterzuentwickeln. Sie entspricht grundsätzlich der Forderung des Deutschen Vereins nach einer stärkeren sozialpolitischen Ausrichtung der Union.<sup>2</sup> Die steigende Mobilität der Unionsbürgerinnen und -bürger, der gesellschaftliche Wandel sowie die stetigen Änderungen in den Sozialsystemen der Mitgliedstaaten verlangen nach sachgerechter Anpassung der Regelungen für grenzüberschreitende Sachverhalte. Der Deutsche Verein begrüßt auch das Ziel, in verschiedenen Bereichen der sozialen Sicherheit die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in den Text der Verordnung<sup>3</sup> zu überführen, um Rechtsklarheit und Rechtssicherheit zu steigern. Allerdings hält er die Vorschläge der Europäischen Kommission in einigen Punkten nicht für ausreichend, um diese Ziele zu erreichen. Die Stellungnahme richtet sich an die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und die Bundesregierung für ihr Handeln im Rat der Europäischen Union.

## 2. Gleichbehandlung

### Artikel 4, Erwägungsgründe 5, 5a, 5b, 5c, 47

In Artikel 4 der Verordnung ist als Grundsatz der Gleichbehandlung festgelegt, dass Personen, für die die Verordnung gilt, die gleichen Rechte und Pflichten aufgrund der Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats haben wie die Staatsangehörigen dieses Staates, sofern in der Verordnung nichts anderes bestimmt ist. Die Europäische Kommission schlägt vor, Artikel 4 durch einen weiteren Absatz und diesbezügliche Erwägungsgründe zu ergänzen, um Urteile des Europäischen Gerichtshofs mit Bezug zur Richtlinie 2004/38/EG<sup>4</sup> innerhalb der Verordnung umzusetzen. Grundsätzlich begrüßt der Deutsche Verein das Anliegen der Kodifizierung der Rechtsprechung im Interesse erhöhter Rechtsklarheit und Rechtssicherheit für die Bürgerinnen und Bürger, aber auch für die Rechtswahrender. Allerdings betrachtet er die Vorschläge der Europäischen Kommission als noch nicht ausreichend bzw. die durch die Rechtsprechung herbeigeführte

Ihre Ansprechpartnerin  
im Deutschen Verein:  
Britta Spilker.

<sup>1</sup> COM(2016) 815 final.

<sup>2</sup> Zuletzt: Stellungnahme des Deutschen Vereins zur Konsultation über eine europäische Säule sozialer Rechte vom 27. September 2016, NDV 2016, 558 ff.

<sup>3</sup> Soweit in dieser Stellungnahme auf die „Verordnung“ Bezug genommen wird, handelt es sich um die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit.

<sup>4</sup> Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG.



Klärung erneut gefährdend. Er fordert das Europäische Parlament und den Rat auf, vielmehr in Artikel 4 und den Erwägungsgründen 5 und 5a eine vollständige Umsetzung vorzunehmen, die auch die Rechtsprechung in den Rechtssachen Alimanovic (C 67/14) und Garcia-Nieto (C 299/14) umfasst, welche Ausschlüsse für nichterwerbstätige Personen mit Aufenthaltsrechten von Leistungen der Sozialhilfe im Sinne der Richtlinie 2004/38/EG betrifft.<sup>5</sup>

Sollte die Europäische Kommission mit dem Vorschlag des Erwägungsgrundes 5b eine neue materielle Regelung des Zugangs zum Krankenversicherungsschutz anstreben, die die Mitgliedstaaten zu anderen nationalen Regelungen verpflichtet, als dies in Art. 7 der Richtlinie 2004/38/EG von Europäischem Parlament und Rat festgelegt wurde, so bedürfte es der Aufnahme in einen Artikel der Verordnung, um regelnde Wirkung zu entfalten. Sollte es sich jedoch um eine reine Auslegung des weiterhin geltenden Art. 7 der Richtlinie 2004/38/EG handeln, so wären die Überlegungen in einem Erwägungsgrund zur Verordnung systemfremd. Der Deutsche Verein fordert daher das Europäische Parlament und den Rat auf, den Kommissionsvorschlag nicht aufzunehmen, um nicht erneute Rechtsunklarheiten zwischen der Verordnung und der Richtlinie 2004/38/EG zu schaffen.

Dem Hinweis der Europäischen Kommission im Erwägungsgrund 5c auf die Geltung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union im Zusammenhang mit der Änderung der Verordnung stimmt der Deutsche Verein zwar zu. Er sieht jedoch keine Notwendigkeit, hier einen gesonderten Erwägungsgrund mit Bezug auf die Neuregelung der Gleichbehandlung in Artikel 4 der Verordnung aufzunehmen. Er schlägt vielmehr vor, diese Erwägungen im von der Kommission vorgeschlagenen Erwägungsgrund 47 aufzugreifen und dort die Bezüge zu den Artikeln 1 (Recht auf Achtung der Würde des Menschen) und Artikel 2 (Recht auf Leben) der Charta der Grundrechte aufzunehmen, zumal im Erwägungsgrund 47 bereits der ausdrückliche Hinweis auf die Geltung auch bei der Umsetzung der Verordnung aufgenommen wurde.

### **3. Koordinierung der Leistungen bei Pflegebedürftigkeit**

#### **Artikel 35a, 35b, 35c**

Die Europäische Kommission schlägt zur Umsetzung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs die Schaffung eines eigenen Kapitels zu Leistungen bei Pflegebedürftigkeit vor. Dabei sollen die Bestimmungen zu Leistungen bei Krankheit grundsätzlich weiterhin entsprechende Anwendung finden. Der Deutsche Verein begrüßt grundsätzlich eine Kodifizierung der Rechtsprechung in der Verordnung im Interesse der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit. Er weist jedoch darauf hin, dass in diesem Bereich der sozialen Sicherheit die Mitgliedstaaten besonders unterschiedliche Systeme bezüglich der Sachleistungen und Geldleistungen vorhalten. Nicht in allen Mitgliedstaaten werden Leistungen bei Pflegebedürftigkeit und Leistungen bei Krankheit in unterschiedlichen Systemen erbracht. Vor diesem Hintergrund fordert der Deutsche Verein das Europäische

<sup>5</sup> Losgelöst von der europarechtlichen Regelung ist die nationale rechtliche Betrachtung nach dem deutschen Verfassungsrecht.

Parlament und den Rat auf, in enger Abstimmung mit den nationalen Trägern der Gesundheits- und Pflegeleistungen zu prüfen, ob es nicht weiterhin sachgerechter ist, Gesundheits- und Pflegeleistungen gemeinsam in einem Kapitel zu regeln und dort die spezifischen Regelungen zu Leistungen bei Pflegebedürftigkeit aufzunehmen, um Rechtsklarheit und Rechtssicherheit für die pflegebedürftigen Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Die Einführung eines eigenen Kapitels für die Leistungen bei Pflegebedürftigkeit könnte zu unerwünschten Abweichungen von der bisherigen Koordinierung führen. Dadurch könnten signifikante Erschwernisse oder gar Anspruchsverluste für EU-Bürgerinnen und -Bürger bei der Ausübung ihrer Rechte und eine ungerechte Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten entstehen.

Der Deutsche Verein begrüßt den Vorschlag der Kommission zur Aufnahme einer Definition der Leistungen bei Pflegebedürftigkeit und den vorgeschlagenen Wortlaut.

## 4. Koordinierung des Exports von Leistungen bei Arbeitslosigkeit

### Artikel 64 Abs. 1 Buchstabe c, Abs. 3, Artikel 65

Die Europäische Kommission schlägt vor, den Mindestzeitraum von drei Monaten auf sechs Monate zu verlängern, in dem eine vollzeitarbeitslose Person Geldleistungen bei Arbeitslosigkeit in einen anderen Mitgliedstaat exportieren darf, während sie dort nach Arbeit sucht (Artikel 64). Die zuständige Arbeitsverwaltung oder der zuständige Träger sollen die Frist nicht mehr nur auf höchstens sechs Monate, sondern bis zum Ende des Berechtigungszeitraums verlängern können. Dies entspricht der Forderung des Deutschen Vereins, dass Versicherungsleistungen bei Arbeitsuche in das EU-Ausland auch über drei bis sechs Monate hinaus exportierbar sein sollen.<sup>6</sup> Der Deutsche Verein begrüßt die nun vorgeschlagene Änderung, da sie für Arbeitslose die Möglichkeit wesentlich verbessert, sich in einem anderen Mitgliedstaat in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die vorgeschlagene Neuregelung erlaubt eine größere Flexibilisierung der Arbeitssuche und damit eine bessere Ausrichtung auf den Einzelfall. Sie erleichtert den Unionsbürgerinnen und -bürgern die tatsächliche Ausübung des Freizügigkeitsrechts der Arbeitnehmer nach Artikel 45 AEUV<sup>7</sup> und erleichtert Arbeitgebern die Einstellung von persönlich und fachlich geeigneten Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit und vom Ort ihrer bisherigen Beschäftigung. Dabei ist sich der Deutschen Verein allerdings des Effektes bewusst, dass durch die Verlängerung des Mindestzeitraums auch negative Folgen, die in einigen Fallgestaltungen bereits heute eintreten, noch verstärkt werden können, insbesondere durch fehlende Möglichkeiten zur Durchsetzung von Sperrzeiten bei versicherungswidrigem Verhalten der arbeitslosen Person.

Dieselbe Abwägung zwischen den zu erwartenden Vorteilen und Nachteilen rechtfertigt auch die vorgeschlagene Neuregelung für die Sicherung für Grenzgänger und gleichstehende Personen, künftig das Arbeitslosengeld grundsätz-

<sup>6</sup> Sozialpolitische Erwartungen des Deutschen Vereins an die Europäische Union vom 11. Dezember 2013, NDV 2014, 1 ff.

<sup>7</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

lich zu exportieren (Artikel 65). Dieser Vorschlag stärkt die Freizügigkeit und entspricht dem versicherungsrechtlichen Charakter der Leistungen bei Arbeitslosigkeit.

## 5. Koordinierung von Familienleistungen als Einkommensersatz

### Artikel 68b

Die Europäische Kommission schlägt die Einführung eines eigenen Artikels für als Geldleistungen ausbezahlte Familienleistungen, die als Einkommensersatz während der Kindererziehung dienen sollen, vor. Anders als die übrigen Familienleistungen sollen diese Geldleistungen nur der berechtigten Person selbst gewährt werden; Familienangehörige sollen keine abgeleiteten Ansprüchen geltend machen können. Darüber hinaus wird den nachrangig zuständigen Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, diese Geldleistungen in voller Höhe zu gewähren. Der Deutsche Verein begrüßt den Vorschlag und die damit verbundene Einordnung dieser Leistungen als besondere Art von Familienleistungen, die abweichend als individuelles, persönliches Recht zu behandeln sind, soweit sie im Anhang zur Verordnung aufgelistet werden; in Deutschland kommt das Elterngeld in Betracht. Der Deutsche Verein begrüßt, dass den Mitgliedstaaten so die Möglichkeit eröffnet werden soll, die zeitlich gemeinsame Übernahme der elterlichen Verpflichtungen auch bei grenzüberschreitenden Sachverhalten aktiv zu fördern und mögliche finanzielle Fehlanreize zu vermeiden, die einer gleichzeitigen Inanspruchnahme solcher Familienleistungen entgegenwirken. Es darf jedoch mit einer Neuregelung keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten eingeführt werden, eine solche Regelung einzuführen. Der Deutsche Verein unterstützt dabei ein symmetrisches Familienmodell, das die Gleichwertigkeit von Familien- und Erwerbsleben für beide Geschlechter hervorhebt.<sup>8</sup> Ein modernes, Familien förderndes System monetärer Leistungen sollte sich darauf konzentrieren, dass alle Familien und vor allem Kinder in materieller Sicherheit aufwachsen und am gesellschaftlichen Leben teilhaben können, der Staat die Vielfalt der Familienformen und -modelle gleichermaßen sowie Familien in unterschiedlichen Familienphasen bedarfsgerecht fördert und die Gleichstellung von Frauen und Männern unterstützt wird.<sup>9</sup>

## 6. Indexierung Kindergeld

### Artikel 67

Die Europäische Kommission hat sich entschieden, keine Vorschläge zu unterbreiten, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen würden, bei der Erbringung von Familienleistungen nach dem Wohnort von Familienangehörigen der anspruchsberechtigten Person zu differenzieren. Eine solche Differenzierung wird

8 Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben vom 30. September 2009, NDV 2009, 513 ff.

9 Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung des Systems monetärer Unterstützung von Familien und Kindern vom 25. Juni 2013, NDV 2013, 348 ff.

gegenwärtig in Artikel 67 Satz 1 der Verordnung ausgeschlossen. Die deutsche Bundesregierung hat sich jedoch – entsprechend den Forderungen von Bundesrat und kommunalen Spitzenverbänden – in der ersten Orientierungsaussprache im Rat „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“ am 3. März 2017 für eine solche Möglichkeit ausgesprochen. Sie verfolgt damit das Ziel, eine Anpassung des Kindergeldes für Unionsbürgerinnen und -bürger, deren Kinder in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, zu ermöglichen. Mit einer solchen Indexierung des Kindergeldes soll Fehlanreize zur Migration und damit verbundener Trennung von Familien entgegengewirkt werden. Die Bundesregierung hat auch bereits erste Vorarbeiten für eine spätere deutsche Umsetzung einer auf EU-Ebene zu treffenden Neuregelung vorgelegt.

Die Europäische Kommission hat eine Neuregelung als nicht notwendig bewertet, da nur ca. ein Prozent der Leistungen für Kinder exportiert würden; einem wesentlich höheren Verwaltungsaufwand stünden daher keine wesentlichen Kosteneinsparungen bei den Zahlungen gegenüber. Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass bei einer eventuellen Aufnahme der Indexierungsmöglichkeit in die Verordnung das Europäische Parlament und der Rat als Normgeber den hohen primärrechtlichen Anforderungen an eine Neuregelung gerecht werden müssen. Für eine Beschränkung des personellen Anwendungsbereichs nur auf EU-ausländische Arbeitnehmer/innen mit in anderen Mitgliedstaaten wohnhaften Kindern ist eine ausreichende Rechtfertigung nicht ersichtlich, sodass sie als offene Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit nach Art. 45 Abs. 2 AEUV unzulässig wäre. Allerdings wäre auch bei reiner Anknüpfung an den Wohnmitgliedstaat der Kinder von einer ganz überwiegenden Betroffenheit von EU-ausländischen Arbeitnehmer/innen auszugehen, sodass auch bei dieser indirekten Ungleichbehandlung hohe Anforderungen an die Rechtfertigung zu stellen wären, um eine europarechtliche Zulässigkeit zu erreichen. Gleiches gilt für die Anforderungen an die Rechtfertigung der mit der Indexierung verbundenen Einschränkung des Anspruchs nach Art. 48 AEUV. Daher käme es für die Zulässigkeit auf die konkrete Ausgestaltung der Indexierungsmöglichkeit an, die sich – nach der bisherigen Diskussion – als Maßstab z.B. auf den Lebensstandard, das Verbraucherpreisniveau, das Einkommensniveau oder die Höhe der Kindergeldleistungen im Wohnmitgliedstaat der Kinder beziehen könnte. Dabei müsste auch berücksichtigt werden, ob den Mitgliedstaaten eine ausschließliche Kürzung der Leistungen möglich wäre oder ob aus Gründen der Gleichbehandlung bei Nutzung der Indexierungsoption durch einen Mitgliedstaat automatisch auch eine Erhöhung der Leistungen zu erfolgen hätte, soweit sich dies für den Wohnmitgliedstaat aus dem ausgewählten Indexierungsmaßstab ergäbe.

Der Deutsche Verein weist im Übrigen darauf hin, dass in Deutschland nach den Vorgaben des Grundgesetzes das Existenzminimum von Kindern steuerlich freigestellt werden muss und die Umsetzung durch die Kinderfreibeträge bei der Einkommenssteuer und das Kindergeld erfolgt.

## **Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 130 Jahren das Forum des Sozialen**

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation. Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

### **Impressum**

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

[www.deutscher-verein.de](http://www.deutscher-verein.de)

E-Mail [info@deutscher-verein.de](mailto:info@deutscher-verein.de)