

Name: Michaela Pfeifer
Adresse: Kreuzbergstr. 50
10965 Berlin
Geburtsdatum: 22. September 1978
Geburtsort: Schlüchtern
Matrikelnr.: 500 783 (HU)

Postgraduierten-Studiengang
Europawissenschaften Berlin
Studienjahr 2004/2005
Masterarbeit
Erstkorrektorin: Prof. Dr. Riedmüller
Zweitkorrektor: Prof. Dr. Ruland

**Die Neuaushandlung der Koordinierung
der sozialen Sicherungssysteme in der EÜ:
Zwischen europäischer Integration und mit-
gliedstaatlichen Interessen**

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	1
1.1	Fragestellung.....	1
1.2	Methodik.....	2
1.3	Aufbau der Arbeit.....	3
2	Rahmenbedingungen der sozialen Sicherung innerhalb der EU	4
2.1	Die nationale Ebene.....	4
2.2	Europäische Ebene: Primärrecht.....	7
2.3	Europäische Ebene: Sekundärrecht.....	11
2.4	Reformbedarf der geltenden Koordinierungsverordnung.....	14
3	Der Vorschlag zur Reform der VO 1408/71.....	18
3.1	Der Vorlauf.....	18
3.2	Der Vorschlag der Kommission von 1998.....	21
4	Der Aushandlungsprozess.....	23
4.1	Der Ablauf der Verhandlungen.....	23
4.2	Strittige Sachfragen: Ausgewählte Beispiele.....	26
4.2.1	Persönlicher Geltungsbereich.....	26
4.2.2	Sachlicher Geltungsbereich.....	33
4.2.3	Sachverhaltsgleichstellung.....	35
4.2.4	Krankenversicherung der Rentner.....	39
4.2.5	Beitragsunabhängige Sonderleistungen.....	43
5	Fazit.....	46
	Literaturverzeichnis.....	51

1 Einleitung

Im europäischen Integrationsprozess wächst die Mobilität innerhalb der Union. Das gilt für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräfte, aber auch – losgelöst vom wirtschaftlichen Status – für die Bürger. Um es den Menschen zu ermöglichen, in einem anderen Mitgliedstaat zu leben und zu arbeiten, ist es wichtig, ihre sozialrechtlichen Ansprüche abzusichern, die sie bereits erworben haben. Das wichtigste Instrument hierzu ist die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71¹, die die nationalen Systeme der Mitgliedstaaten koordiniert. 1998 hat die Europäische Kommission² einen Vorschlag zu ihrer Reform gemacht. 2004 wurde daraufhin eine neue Koordinierungsverordnung verabschiedet, die Verordnung (EG) Nr. 883/04³. Sie ist zwar schon in Kraft getreten, wird aber erst zusammen mit einer neuen – noch zu schaffenden – Durchführungsverordnung Gültigkeit erlangen und tatsächlich in der Praxis angewendet werden.

1.1 Fragestellung

Bereits ein oberflächlicher Vergleich zwischen dem gültigen Recht der VO 1408/71 und dem Vorschlag zu deren Reform zeigt, dass die KOM nicht nur eine Vereinfachung oder redaktionelle Überarbeitung der Vorschriften, sondern materiellrechtliche Veränderungen beabsichtigt hatte. Vergleicht man allerdings das Ergebnis des Gesetzgebungsprozesses – die VO 883/04 – mit dem Reform-Vorschlag, wird deutlich, dass die neue Verordnung und ihre Bestimmungen insgesamt wesentlich näher am Recht der VO 1408/71 liegen als am von der KOM vorgeschlagenen Gesetzestext. Ziel dieser Arbeit ist es, anhand von fünf strittigen Sachfragen zu erklären, wie dieses Ergebnis zustande kam und welche Interessen die Mitgliedstaaten bei der Aushandlung verfolgten.

¹ Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbstständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern. Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 149 vom 5.7.1971. Im Weiteren mit VO 1408/71 abgekürzt.

² Im Folgenden abgekürzt als KOM.

³ Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (Text von Bedeutung für den EWR und die Schweiz). In: Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 166 vom 30.4.2004: 1-123. Im Weiteren abgekürzt mit VO 883/04.

1.2 Methodik

Die Reform des koordinierenden Sozialrechts ist in das Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union eingebettet, hier das Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft.⁴ In dessen Rahmen kam es nach Abs. 2 Spiegelstrich 3 zur Verabschiedung eines gemeinsamen Standpunktes im Rat, der im Falle der Reform der VO 1408/71 in einem mehrere Jahre dauernden Prozess ausgehandelt wurde. Dieser wiederum bildete die Basis für den tatsächlich verabschiedeten Rechtsakt.

Um zu verdeutlichen, wie die neue Koordinierungsverordnung 883/04 ausgehend vom KOM-Vorschlag zustande kam, erscheint es sinnvoll, den Verlauf der Beratungen im Rat zu analysieren. Die hierzu verwendete Methode ist das „process tracing“ – ein Nachverfolgen des Prozesses, das auf kausale Erklärungen abzielt: „In essence, process-tracing breaks down complex chains of events into smaller pieces, and distant relations between antecedents and outcomes into more proximate cause-and-effect-couplings.”⁵

Ausgangspunkt dafür sind zunächst der Gesetzestext der VO 1408/71 sowie der Vorschlag der KOM vom 21. Dezember 1998⁶ und das Endergebnis der Beratungen, die VO 883/2004. Sie bilden die Eckpfeiler des Prozesses. Ihr Vergleich führte zur Entwicklung der Fragestellung dieser Arbeit. Die eigentliche Prozessanalyse beruht jedoch auf den Dokumenten, die während der Verhandlungen im Rat auf der Basis des KOM-Vorschlags entstanden sind.⁷ Bei diesen handelt es sich um Beratungsergebnisse der Ratsarbeitsgruppe Sozialfragen sowie die Vermerke einzelner Delegationen. Außerdem sind auch relevante Abschnitte aus Schlussfolgerungen des Europäischen Rates und des (Minister-)Rates in seiner Zusammensetzung „Beschäf-

⁴ In: Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 325 vom 24. Dezember 2002. Im folgenden abgekürzt als EGV.

⁵ Steinberg 2004: 6.

⁶ KOM (1998) 779.

⁷ Die zur Analyse verwendeten Dokumente der europäischen Institutionen und des Europäischen Gerichtshofes werden nicht eigens im Literaturverzeichnis nachgewiesen. Statt dessen finden sich in Fußnoten die Angaben, die notwendig sind, um sie in den Dokumentendatenbanken der Europäischen Union (<http://www.europa.eu.int>) bzw. des Gerichtshofes (<http://www.curia.eu.int>) aufzufinden. Dabei handelt es sich für Dokumente des Rates und der KOM um die Dokumentennummer sowie die einschlägigen Kürzel und das Datum, für die Urteile des Gerichtshofes um die Kürzel.

tigung und Soziales“ in die Analyse eingeflossen. Sie wurden mit Hilfe der Dokumentenanalyse⁸ nutzbar gemacht, um den Prozess nachzuzeichnen.

1.3 Aufbau der Arbeit

Damit verständlich wird, welche Schwierigkeiten im Aushandlungsprozess aufgetreten sind und welche Fragen zu Kontroversen führten, ist zunächst der Kontext des europäischen koordinierenden Sozialrechts zu erörtern. Dazu gehören die mitgliedstaatlichen sozialen Sicherungssysteme, die primärrechtliche Basis für europäische Rechtsakte auf dem Gebiet der sozialen Sicherung sowie Geschichte und Prinzipien der VO 1408/71. Außerdem ist darzustellen, welche Faktoren dazu führten, dass Änderungen und sogar eine umfassende Reform der Koordinierung notwendig wurden⁹ (Kapitel 2).

Wertvolle Hilfe für diesen Abschnitt war der „Kommentar zum Europäischen Sozialrecht“ herausgegeben von Maximilian Fuchs¹⁰, der alle relevanten Artikel – sowohl des Primärrechts als auch der Koordinierungs- sowie Durchführungsverordnung – erläutert.¹¹ Ähnlich nützlich war die „Introduction to European Social Security Law“ von Pennings.¹² Außerdem sind die Materialien zu erwähnen, die mir im Rahmen einer Arbeitstagung des Verbands Deutscher Rentenversicherungsträger zur Anwendung der VO 1408/71 zur Verfügung gestellt wurden.

Nachdem der Status Quo der sozialrechtlichen Koordinierung dargestellt wurde, bespricht Kapitel 3 die Aktivitäten der KOM in diesem Bereich während der 1990er Jahre und stellt die Grundzüge des Reformvorschlags von 1998 dar.¹³ Kapitel 4 beschreibt und analysiert den auf diesem Vorschlag basierenden Verhandlungs-

⁸ Vgl. zur Methodik Wolff 2000.

⁹ Der Reformbedarf war Gegenstand wissenschaftlicher Aufsätze, etwa von Eichenhofer (1999a, 1999b, 2000), Pieters (1997a, 1997b) und Sakslin (2000). Auch aus eher praktischer Sicht sind Diskussionsbeiträge zu verzeichnen, z.B. vom Bundesministerium der Finanzen (2000), Cornelissen (1996, 2002), Jorens und Schulte (2001) sowie Langer (2000). Diese verschiedenen Aufsätze sind ebenfalls in die vorliegenden Betrachtungen eingeflossen.

¹⁰ 2002.

¹¹ Dabei sind insbesondere die Erläuterungen von Eichenhofer (2002) zu den allgemeinen Bestimmungen der Verordnung hervorzuheben, die sehr klar darstellen, wie die Grundgedanken der Koordinierung im Recht verankert wurden.

¹² 2003.

¹³ Die Aktivitäten der KOM während der 1990er Jahre wurden vor allem auf der Basis ihrer eigenen Veröffentlichungen zusammengefasst. Zur Analyse des Vorschlags wurden außer dem eigenen Vergleich zwischen VO 1408/71 und dem Vorschlag wissenschaftliche Aufsätze herangezogen, etwa von Pennings (2001) und Martinsen (2003).

prozess im Rat im Hinblick auf die Mechanismen, über die eine Einigung erreicht wurde, und die Interessen der Mitgliedstaaten. Dabei waren nicht nur die Originaldokumente nützlich, sondern auch die Tagungsberichte über Konferenzen zur Anwendung der VO 1408/71 in den Mitgliedstaaten.¹⁴ Kapitel 5 fasst die Ergebnisse der Analyse im Hinblick auf die Fragestellung zusammen und bewertet das Ergebnis der Reform.

2 Rahmenbedingungen der sozialen Sicherung innerhalb der EU

2.1 Die nationale Ebene

Alle Gesellschaften haben Normen, die garantieren sollen, dass jedes ihrer Mitglieder zumindest über die Mittel zum Überleben verfügt. Allerdings bezieht sich diese gesellschaftliche Solidarität grundsätzlich zunächst nur auf diejenigen, die durch ihre Herkunft zur betreffenden Gruppe gehören. Sie erstreckt sich nicht auf Personen, die keinen Bezug zu dieser Gruppe aufweisen, ihr aber möglicherweise wirtschaftlich zur Last fallen könnten. Erst wenn diese „Fremden“ einen substantiellen Beitrag zum Überleben der Gemeinschaft geleistet haben, können sie mit der Solidarität der anderen Gruppenmitglieder rechnen.¹⁵

In der Vormoderne sorgten die Familie oder lokale Gemeinschaften für ihre schwächeren Mitglieder. Mit der Ausbildung des modernen Staates fiel diese Sorge zunehmend in dessen Aufgabenbereich. Die Anfänge von Sozialpolitik reichen bis in die frühe Neuzeit zurück: Die Armengesetzgebung in England begann unter Elisabeth I. 1598 und 1601.¹⁶ In Deutschland ist wohl die Bismarcksche Sozialgesetzgebung Ende des 19. Jahrhunderts als Ausgangspunkt für die weitere Entwicklung der staatlichen Sozialpolitik und des Sozialstaats zu sehen.¹⁷ Am Prinzip der Begrenzung von Sozialleistungen auf Personen, die einen engen Bezug zu der Gemeinschaft hat-

¹⁴ Für Deutschland herausgegeben von Schulte und Barwig (1999), für einen Überblick über alle Konferenzen siehe Pieters (1999).

¹⁵ „All societies have norms that serve to guarantee at least minimal subsistence to those ‘who belong’. (...) Inward-looking solidarity, protecting those who belong, will always create an outward frontier against those who do not, in particular those who cannot be expected to care for themselves and thus may become an economic burden for the community.” (Christensen/Malmstedt 2000: 72).

¹⁶ Kaufmann 2003: 45. Der Autor schreibt der Ausbildung staatlicher Sozialpolitik auch entscheidende Bedeutung für die Entwicklung von modernem Staat und Gesellschaft zu.

¹⁷ Die Motive für staatliche Sozialpolitik waren sicherlich nicht immer rein karitativer Natur. Solidarität mit den weniger leistungsfähigen Mitgliedern einer Gesellschaft war gerade im Falle der Bismarckschen Sozialpolitik dem Ziel der Befriedung der Arbeiterklasse untergeordnet.

ten, die für ihren Unterhalt aufkommen sollte, änderte sich jedoch auch nichts, als der Staat zunehmend tätig wurde.¹⁸

Die sozialstaatliche Entwicklung in Deutschland gewann nach dem Zweiten Weltkrieg an Dynamik. Die staatliche Absicherung wurde auf alle „Standardrisiken des Einkommensverlustes“¹⁹ erstreckt, also Erkrankung, Arbeitsunfälle, Alter und Invalidität sowie Familiengründung. Der Kreis der gegen diese Risiken Versicherten wurde erweitert und umfasst aktuell 90 Prozent der Bevölkerung.²⁰ Vergleichbare Entwicklungen liefen in den anderen europäischen Industrienationen ab, auch wenn sich die Ausgestaltung der staatlichen Sicherungssysteme mehr oder minder stark von derjenigen in Deutschland unterscheidet.²¹

Diese Expansion der staatlichen Tätigkeit im Bereich der sozialen Sicherung manifestiert sich auch am Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt. Für die europäischen Wohlfahrtsstaaten gilt, dass sie zwischen einem Fünftel (Spanien) und einem Drittel (Schweden) ihres Bruttoinlandsproduktes auf Sozialausgaben verwenden. Der Durchschnitt der EU-Mitglieder lag 1998 bei 27,7 Prozent des Bruttoinlandsproduktes.²² Ein wesentlicher Teil des Volkseinkommens wird also umverteilt, und ein substantieller Prozentsatz der Bevölkerung bezieht Transfereinkommen aus den sozialen Sicherungssystemen. Die Kosten für die soziale Sicherung sind also nicht zu unterschätzen, genauso wenig aber auch der Nutzen, den die Betroffenen von der sozialen Sicherung haben. Die innenpolitische Bedeutung der Sozialpolitik ist demnach groß – denn ein Gutteil der Wähler ist wirtschaftlich von der Ausgestaltung der Leistungen der sozialen Sicherheit abhängig, ein Trend, der sich mit der zunehmenden Alterung der Bevölkerung weiter verstärken wird. So werden nach aktuellen Statistiken in Deutschland rund 22 Millionen Renten gezahlt²³ – an mehr

¹⁸ Vgl. Christensen/Malmstedt 2000: 72-75. Die Autoren beschreiben detailliert die Mechanismen, die im England der frühen Neuzeit und der beginnenden Industrialisierung regelten, wer wann und nach welcher Zeit der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gemeinde ein Anrecht auf Unterstützung hatte.

¹⁹ Kaufmann 2003: 47.

²⁰ Schmid 2003: 230.

²¹ Zu den verschiedenen Typen von Sozial- oder Wohlfahrtsstaaten und ihrer Entwicklung vgl. Esping-Andersen 1990. Für eine detaillierte Darstellung der Ausgestaltung der Sicherungssysteme in der EU vor dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder siehe Europäische Kommission 2003.

²² Schmid 2003: 230. Dabei befinden sich die europäischen Wohlfahrtsstaaten jedoch im Umbruch: Ihre Expansion scheint eine Grenze erreicht zu haben, eine Reform der sozialen Sicherungssysteme ist in vielen Ländern festzustellen – a.a. O.: 241ff.

²³ VDR 2005.

als ein Viertel der Bevölkerung. Außerdem können potentiell alle Wähler unter bestimmten Umständen von Sozialleistungen profitieren.

Wie wichtig die Sozialpolitik für die Wahlentscheidung des Einzelnen und damit für den politischen Prozess sein kann, zeigt sich an den Einstellungen zu sozialen Fragen: So wurde in Deutschland 1995 die Vorsorge für die Wechselfälle des Daseins mehrheitlich als eine Aufgabe des Staates betrachtet - 47 Prozent der Westdeutschen und 75 Prozent der Ostdeutschen sprachen sich für eine tragende Rolle des Staates in diesem Bereich aus. Ein Großteil der Befragten war Mitte der 1990er Jahre für eine Beibehaltung des Status Quo im Bereich der sozialen Sicherheit (60 Prozent der Befragten in den alten Bundesländern) oder sogar für eine Ausdehnung der Leistungen (28 Prozent).²⁴ Daraus lässt sich schließen, dass Einschnitte im Bereich der sozialen Sicherung durch die Regierung zum Entzug der Wählergunst führen können.

Wenn sich auch die Zahl der abgedeckten sozialen Risiken und die Leistungen erhöht haben, bestehen jedoch auch heute weiterhin Bedingungen für die Inanspruchnahme von Leistungen. Die europäischen sozialen Sicherungssysteme machen einen Leistungsanspruch abhängig von Faktoren wie der Beschäftigungs- oder Wohndauer, dem aktuellen Aufenthalt in einem Staat oder der Staatsbürgerschaft. Erst wenn ein Beitrag zu den Sicherungssystemen geleistet wurde – entweder durch die Zahlung von Steuern oder Zwangsbeiträgen – besteht ein Anrecht auf Leistungen. Verlässt man freiwillig die Solidargemeinschaft,²⁵ kommen in der Regel Bestimmungen zum Tragen, die eine Kürzung oder sogar den Wegfall der Leistung zur Folge haben, wie sie zum Beispiel für deutsche Renten in §110ff. des Sechsten Sozialgesetzbuches niedergelegt sind.²⁶ Entsprechende Bestimmungen finden sich auch im Sozialrecht anderer Mitgliedstaaten. Die finanzielle Solidarität wird also nach wie vor von bestimmten Bedingungen wie der Zugehörigkeit zu einem abgegrenzten Personenkreis, dem Wohnsitz im Inland oder zuvor geleisteten Beiträgen abhängig gemacht.

²⁴ Roller 1997: 129ff.

²⁵ Christensen/Malmstedt 2000: 73.

²⁶ Wie unter 2.2 zu zeigen sein wird, wirkt sich europäisches Primär- und Sekundärrecht auf diese Bestimmungen aus und verhindert ihre Anwendung – der Vorrang von über- und zwischenstaatlichem Recht, also dem EG-Recht und zwei- und mehrseitigen Sozialversicherungsabkommen ist in §110 Abs. 3 SGB VI geregelt. Hier geht es nur darum aufzuzeigen, dass sich am Prinzip einer begrenzten Solidarität in den Sozialversicherungssystemen nichts geändert hat.

2.2 Europäische Ebene: Primärrecht

Durch die Mitgliedschaft in der Europäischen Union werden die Mitgliedstaaten gezwungen, ihre sozialen Sicherungssysteme unter bestimmten Bedingungen für Personen aus anderen Mitgliedstaaten zu öffnen und Leistungen ungekürzt in andere Mitgliedstaaten zu exportieren. Dies geschieht über Bestimmungen des Primär- und des Sekundärrechts.

Die europäische Gemeinschaft versteht es unter anderem als ihr Ziel, „ein hohes Maß an sozialem Schutz“ zu sichern²⁷ – vor dem Hintergrund der großen Bedeutung der Sozialpolitik auf nationaler Ebene ist es nicht verwunderlich, dass auch die EU als supranationale Organisation Wert darauf legt. Ein Instrument zur Verwirklichung dieses Ziels ist die Errichtung eines gemeinsamen Marktes oder auch Binnenmarktes.²⁸ Er verwirklicht sich durch die Grundfreiheiten. Dabei handelt es sich um den freien Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr sowie die Niederlassungsfreiheit und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten.²⁹ Um diesen Freiheiten tatsächlich Gültigkeit zu verschaffen, sind häufig flankierende Maßnahmen notwendig. Die Freiheit des Warenverkehrs wird beispielsweise primärrechtlich durch das Verbot von mengenmäßigen Beschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten und die Aufhebung der Zollschränken an den Binnengrenzen erreicht.³⁰ Der freie Kapitalverkehr wird durch die Einführung des Euros als Zahlungsmittel wesentlich erleichtert.

Für Arbeitnehmer gibt es ähnliche zusätzliche Maßnahmen, die ihnen völlige Freizügigkeit ermöglichen sollen. Art. 39 EGV Abs. 1 gewährleistet den Arbeitnehmern Freizügigkeit im Gemeinschaftsgebiet. Abs. 2 verbietet jegliche Diskriminierung von Arbeitnehmern der Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit „in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen“. Es handelt sich dabei um eine Konkretisierung des generellen Diskriminierungsverbots des Art. 12 EGV im Hinblick auf die Arbeitnehmersituation. Um diese Nicht-Diskriminierung bzw. Gleichbehandlung der mitgliedstaatlichen Arbeitskräfte sicherzustellen, ermächtigt Art. 40 EGV den Rat, die notwendigen sekundärrechtlichen

²⁷ Art. 2 EGV.

²⁸ Art. 3 Abs. 1 lit.c EGV.

²⁹ Die primärrechtlichen Vorschriften hierzu sind Art. 23ff., 39ff., 43ff., 49ff. und 56ff. EGV.

³⁰ Art. 23, 25, 28 bis 31 EGV.

Vorschriften im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens zu erlassen, zum Beispiel zur Beseitigung von Verwaltungsverfahren, Fristen oder Beschränkungen, die die Freizügigkeit oder die freie Wahl des Arbeitsplatzes behindern.³¹

Artikel 42 EGV bezieht sich ebenfalls auf Maßnahmen, die die Freizügigkeit der Arbeitnehmer sicherstellen sollen, und zwar insbesondere auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit. Er beauftragt den Rat, ein System einzuführen, das Wanderarbeitnehmern nach lit. a „die Zusammenrechnung aller nach den verschiedenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften berücksichtigten Zeiten für den Erwerb und die Aufrechterhaltung des Leistungsanspruchs sowie für die Berechnung der Leistungen“ und nach lit. b „die Zahlung der Leistungen an Personen, die in den Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten wohnen“, sichert. Einmal erworbene Ansprüche müssen dem Wanderarbeitnehmer unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat er lebt und arbeitet, nach dieser Vorschrift erhalten bleiben. Leistungen müssen auch dann ungekürzt ausgezahlt werden, wenn der Betreffende in einem anderen Mitgliedstaat als dem wohnt, der leistungspflichtig ist. Ziel der Regelung ist es, dass ein Wanderarbeitnehmer durch seine Tätigkeit in einem oder mehreren anderen Mitgliedstaaten keine Nachteile erleidet.

Damit wurde die Abschließung und Abgrenzung der nationalen sozialen Sicherungssysteme gegenüber Staatsangehörigen anderer Staaten bereits sehr früh im Prozess der europäischen Integration relativiert. Ein Artikel mit entsprechendem Regelungsgehalt war bereits in den Römischen Verträgen enthalten. Demnach haben die Mitgliedstaaten keine Handhabe mehr, Leistungen zu kürzen, wenn eine Person nicht mehr in dem Staat ansässig ist, der diese Leistung zu zahlen hat, sondern in einem anderen Mitgliedstaat. Das koordinierende Sozialrecht ist aber keine Voraussetzung für die Freizügigkeit. Es sichert nicht Freizügigkeit generell ab, sondern Freizügigkeit als Marktrecht der Arbeitnehmer, wie sie in Art. 39 EGV vorgesehen

³¹ Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass Art. 39 Abs. 3 die mit der Freizügigkeit verbundenen Rechte wie zum Beispiel zur Bewerbung auf angebotene Stellen, zum Aufenthalt im Mitgliedstaat der Arbeitssuche und der Beschäftigung sowie des Verbleibs in einem anderen Mitgliedstaat nach Beendigung der Beschäftigung konkretisiert. Nach Abs. 4 ist die öffentliche Verwaltung von den Regelungen über die Freizügigkeit ausgeschlossen. Die wesentliche sekundärrechtliche Regelung zur Umsetzung der Freizügigkeit war die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 durch die „die umfassende Eingliederung der Wanderarbeitnehmer in die Gesellschaft und Rechtsordnung sämtlicher Mitgliedstaaten nach einheitlichen Regeln“ (Eichenhofer 2003: 26) erreicht wurde.

ist.³² Es werden „im Interesse der Freizügigkeit supranationale Mindestanforderungen an die Ausgestaltung der sozialen Sicherung gestellt“.³³ Es handelt sich also um ein „freizügigkeitsspezifisches Sozialrecht“³⁴, das den „ökonomischen Zielsetzungen“³⁵ der Europäischen Gemeinschaft untergeordnet ist.

Art. 42 legt jedoch nicht nur fest, nach welchen Regeln das Koordinierungssystem ausgestaltet werden soll, sondern klärt auch, auf welche Art darüber entschieden wird. Der Rat beschließt mit Art. 42 als Ermächtigungsgrundlage einstimmig nach Art. 251 EGV, also unter Mitentscheidung des Europäischen Parlaments³⁶, über das System für die soziale Sicherung von Wanderarbeitnehmern. Das Mitentscheidungsverfahren wird in diesem Bereich seit dem Vertrag von Amsterdam (in Kraft getreten am 1. Mai 1999) verwendet. Zuvor sah Art. 42 nur die Anhörung des EP vor, aber der Rat war alleiniger Gesetzgeber und hatte einstimmig zu entscheiden. Trotz der Mitentscheidung des EP besteht in diesem sensiblen Politikbereich bis heute das Einstimmigkeitserfordernis fort, eine Kombination, die im EG-Vertrag nur sehr selten auftritt. Für die Verabschiedung eines Rechtsaktes ist also die Zustimmung aller Mitgliedstaaten sowie des EP als gleichberechtigtem Partner erforderlich.³⁷

Im Vorfeld der Regierungskonferenzen von Amsterdam und Nizza gab es Bestrebungen, eine Beschlussfassung des Rates mit qualifizierter Mehrheitsentscheidung zu ermöglichen. Die Befürworter dieses Vorschlags konnten sich jedoch nicht durchsetzen. Mit dem Entwurf für eine Europäische Verfassung des Konvents wurde

³² A.a.O.: 14.

³³ A.a.O.: 43.

³⁴ Hanau/Steinmeyer/Wank 2002: 925.

³⁵ Fuchs 2002: 8.

³⁶ Im Folgenden abgekürzt als EP.

³⁷ Eine Ausnahme besteht seit 1999 für rein technische Fragen im Zusammenhang mit der Durchführungsverordnung. Diese können durch eine Verordnung der Kommission und nicht des Rates geregelt werden. Damit wird das Gesetzgebungsverfahren nach Art. 251 umgangen. (Langer 2002: 62).

dieser Vorschlag aufgegriffen, jedoch in der anschließenden Regierungskonferenz, bei der der Verfassungsvertrag überarbeitet wurde, teilweise wieder revidiert.³⁸

Das in Art. 42 EGV genannte System zielt nicht auf eine Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften der sozialen Sicherung ab. Im EG-Vertrag ist hierfür keine Rechtsgrundlage vorgesehen. In Art. 136 wird zwar in Übereinstimmung mit Art. 3 Abs. 1 lit. c bekräftigt, dass die Gemeinschaft das Ziel verfolgt, einen angemessenen sozialen Schutz zu sichern, gleichzeitig aber auch geklärt, dass „sich eine solche Entwicklung (...) aus dem eine Abstimmung der Sozialordnungen begünstigenden Wirken des Gemeinsamen Marktes“ ergeben wird. Art. 137 EGV im Titel XI „Sozialpolitik, allgemeine und berufliche Bildung und Jugend“, der Maßnahmen zur Verwirklichung der in Art. 136 EGV genannten Ziele aufzählt, bezieht sich auch auf die soziale Sicherung. Er sieht vor, dass die Gemeinschaft die Tätigkeit der Mitgliedstaaten im Bezug auf „soziale Sicherheit und sozialen Schutz der Arbeitnehmer“³⁹ unterstützen und ergänzen kann; gleichzeitig untersagt Abs. 2 lit. a aber jegliche Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten in diesem Bereich. Einzig der Erlass von Mindestvorschriften durch Richtlinien ist nach Abs. 2 lit. b gestattet. Allerdings ist im Bereich der sozialen Sicherung der Erlass einer solchen Richtlinie auch nur durch einstimmigen Ratsbeschluss auf Vorschlag der KOM und nach Anhörung von EP, Europäischem Wirtschafts- und Sozialausschuss und Ausschuss der Regionen möglich.⁴⁰ Die Praxis zeigt, dass die Gemeinschaft von dieser Kompetenz keinen Gebrauch macht, sondern hauptsächlich

³⁸ In Art. III-21 des Entwurfs für eine Europäische Verfassung war vorgesehen, dass die notwendigen Maßnahmen zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer durch ein Europäisches Gesetz oder Rahmengesetz – also in der Sprache von Nizza in einer Verordnung oder Richtlinie – getroffen werden. Damit wäre automatisch nach Art. III-302 des Entwurfs die qualifizierte Mehrheitsentscheidung im Rat zum Tragen gekommen. In der Regierungskonferenz im Anschluss an den Konvent wurde diese Bestimmung jedoch abgeändert. In Art. III-136 Abs. 1 des Verfassungsvertrages ist zwar ebenfalls bestimmt, dass die erforderlichen Regelungen durch ein Europäisches Gesetz oder Rahmengesetz im üblichen Verfahren – also mit qualifizierter Mehrheit und unter Mitentscheidung des EP – erlassen werden. Allerdings räumt Abs. 2 jedem Mitglied des Rates das Recht ein, den Europäischen Rat mit einem Gesetzesentwurf in diesem Bereich zu befassen, wenn es der Ansicht ist, „dass ein Entwurf (...) nach Absatz 1 wesentliche Aspekte wie den Geltungsbereich, die Kosten oder die Finanzstruktur seines Systems der sozialen Sicherheit verletzen oder dessen finanzielles Gleichgewicht beeinträchtigen würde“. In einem solchen Falle wird das Gesetzgebungsverfahren ausgesetzt und eine Aussprache im ER durchgeführt. Innerhalb von vier Monaten nach dieser Aussprache muss der ER entweder den Entwurf an den Rat zurückverweisen und damit die Aussetzung des Gesetzgebungsverfahrens beenden oder die KOM um einen neuen Vorschlag ersuchen. Der ursprüngliche Rechtsakt gilt dann als nicht erlassen. Ob der Verfassungsvertrag und damit diese Regelung jedoch in Kraft treten werden, ist im Lichte der ablehnenden Referenden in den Niederlanden und Frankreich fraglich.

³⁹ Art. 137 Abs. 1 lit. c.

⁴⁰ Eichenhofer 2003: 32.

über unverbindliche Empfehlungen tätig wird und zum Beispiel über das Verfahren der Offenen Methode der Koordinierung versucht, eine Konvergenz der mitgliedstaatlichen Sozialschutzsysteme zu erreichen.⁴¹ Der wesentliche Bestandteil des primären Gemeinschaftsrechts im Bereich der sozialen Sicherung bleibt damit Art. 42 EGV.

2.3 Europäische Ebene: Sekundärrecht

In Art. 69 im Vertrag über die Montanunion findet sich bereits ein ähnlicher Regelungsgehalt wie in Art. 42 EGV. Auf dessen Basis wurde Anfang der 1950er Jahre ein „Europäisches Abkommen über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer“ ausgehandelt. Es hatte die Form eines multilateralen Sozialversicherungsabkommens, das für alle Vertragsparteien unmittelbar galt. Es trat zwar nie in Kraft, bildete aber die Grundlage für die Koordinierung der mitgliedstaatlichen Sicherungssysteme, die mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft durch die Römischen Verträge im Zusammenhang mit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer auf der Basis von Art. 51 EWGV endgültig erforderlich wurde.⁴² Mit geringfügigen Änderungen wurde das Europäische Abkommen in Form der Verordnungen 3 und 4 aus dem Jahre 1958⁴³ verabschiedet. Dabei regelte erstere die materiell-rechtlichen Fragen, während letztere die Durchführungsvorschriften enthielt.

Erfasst von diesen Verordnungen waren Arbeitnehmer mit Staatsangehörigkeit eines der Mitgliedstaaten. Koordiniert wurden Sozialversicherung, Arbeitslosenversicherung und Familienleistungen. Kriegsofferfürsorge, Sozialhilfe und betriebliche Sozialleistungen blieben ausgeschlossen. Der Staat, in dem der betreffende Arbeitnehmer berufstätig war, wurde zum grundsätzlich sozialrechtlich zuständigen Staat bestimmt. Diskriminierung von Arbeitnehmern aus anderen Mitgliedstaaten war verboten, sie mussten genauso behandelt werden wie eigene Staatsangehörige. Außerdem wurden die bereits im Primärrecht genannten Prinzipien verwirklicht, und zwar die Zusammenrechnung der Zeiten und der Export von Leistungen.⁴⁴

⁴¹ Coen 2003: 1385f.

⁴² Eichenhofer 2003: 25.

⁴³ Veröffentlicht im Amtsblatt vom 16.12.1958, Nr. 561/58 bzw. Nr. 597/58.

⁴⁴ Ebd.

Erstgenannte Grundregel besagt, dass für den Erwerb und die Aufrechterhaltung von Leistungsansprüchen sowie die Berechnung der Leistungen auch Zeiten in anderen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden müssen (Zusammenrechnung der Zeiten oder Totalisierungsprinzip).⁴⁵ Muss man in Mitgliedstaat A ein Jahr Beiträge zur Arbeitslosenversicherung geleistet haben, um einen Anspruch auf Leistungen zu erwerben, müssen auch Zeiten der versicherten Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat berücksichtigt werden. Ein Arbeitnehmer war beispielsweise 11 Monate in Mitgliedstaat B tätig und dort gegen Arbeitslosigkeit versichert. Er kündigt und wird in Mitgliedstaat A tätig, verliert jedoch nach drei Monaten dort seine Stelle. Wenn man nur die innerstaatlichen Rechtsvorschriften von A berücksichtigt, hätte er keinen Anspruch auf eine Leistung der Arbeitslosenversicherung, weil er in A die erforderliche Versicherungszeit nicht zurückgelegt hat. Allerdings sind die Behörden von A gezwungen, die Zeit der Versicherung in B gleichzustellen. Das heißt, durch die Zusammenrechnung der Versicherungszeiten in Mitgliedstaat A und B entsteht der Leistungsanspruch des Versicherten, weil insgesamt Versicherungszeiten von 14 Monaten vorliegen.

Für Leistungen, die über einen längeren Zeitraum gezahlt werden, wie zum Beispiel Renten, steht dem Prinzip der Totalisierung das der Proratisierung gegenüber.⁴⁶ Das heißt, die Mitgliedstaaten entschädigen jeweils die Versicherungszeiten, die der Rentner unter ihren Rechtsvorschriften zurückgelegt hat. War ein Versicherter also 10 Jahre in A und 20 Jahre in B tätig, hat also insgesamt Versicherungszeiten von 30 Jahren zurückgelegt, so leistet A ein Drittel der Leistung, die fällig wäre, wenn der Betreffende alle Zeiten in A zurückgelegt hätte, und B dementsprechend zwei Drittel der Rente, die zu zahlen wäre, wenn der Betreffende nur in B erwerbstätig gewesen wäre.

Hinter diesen Prinzipien steht die Gleichstellung von Sachverhalten und Ereignissen, die sich im Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten abspielen. Allerdings ist diese nicht im allgemeinen Teil der Verordnung geregelt, sondern spezifisch in den

⁴⁵ Fuchs 2002: 22.

⁴⁶ A.a.O.: 22f.

Kapiteln, die sich mit den einzelnen Leistungsarten der sozialen Sicherung beschäftigen.⁴⁷

Die Verordnungen 3 und 4 aus 1958 wurden in den darauffolgenden Jahren vierzehnmal geändert. Eine Verwaltungskommission⁴⁸, die als koordinierendes Organ in den Bestimmungen der Verordnungen vorgesehen war und der KOM zuarbeitete, fasste Beschlüsse zur Anwendung des koordinierenden Rechts. Des Weiteren gab es zahlreiche Urteile des Europäischen Gerichtshofes⁴⁹ auf diesem Gebiet. Eine Anpassung an neue Gegebenheiten wurde spätestens seit 1963 in Angriff genommen, um das geltende Recht im Lichte der EuGH-Rechtsprechung und der praktischen Erfahrungen bei der Koordinierung zu erweitern, zu verbessern und zu vereinfachen.⁵⁰ Diese Bemühungen endeten mit dem Erlass einer neuen Verordnung zur Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme, der VO 1408/71, sowie einer neuen Verordnung, die die Verwaltungsvorschriften enthielt, der VO 574/72.

Diese neuen Verordnungen behielten die wesentlichen Prinzipien der Vorläufer bei. Allerdings wurde der persönliche Geltungsbereich auf Grenzgänger, Diplomaten und Seeleute erstreckt. Der Arbeitnehmerbegriff wurde erweitert, indem man für seine Definition auf die Einbindung in eine Sozialversicherung für Arbeitnehmer zurückgriff. Außerdem wurden einige Bestimmungen für die Versicherten günstiger gestaltet, beispielsweise im Hinblick auf die Renten oder die Familienleistungen.⁵¹

In Titel I der VO 1408/71 sind die allgemeinen Bestimmungen niedergelegt – also die Begriffsbestimmungen, der persönliche und sachliche Geltungsbereich, das Gleichbehandlungsgebot, die Verpflichtung zur Ausfuhr von Geldleistungen, Bestimmungen über die Anpassung von Leistungen sowie das Verbot ihres Zusammenstreffens, um nur die wichtigsten zu nennen. Titel II enthält die Normen, nach denen bestimmt wird, welcher Staat seine Rechtsvorschriften auf eine Person anzuwenden hat („Kollisionsnormen“). Titel III befasst sich in mehreren Kapiteln mit den Vorschriften für die Koordinierung der einzelnen Leistungsarten der sozialen Sicherheit.

⁴⁷ Ebd.

⁴⁸ Die „Verwaltungskommission für die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer“, im Folgenden als „Verwaltungskommission“ bezeichnet, ist auch in Art. 80ff. VO 1408/71 vorgesehen und übernimmt im Wesentlichen die gleichen Aufgaben.

⁴⁹ Im Folgenden abgekürzt als EuGH.

⁵⁰ A.a.O.: 10.

⁵¹ Eichenhofer 2003: 26f.

Kapitel 1 enthält die Vorschriften für die Leistungen bei Krankheit und Mutterschaft, Kapitel 2 für die Leistungen bei Invalidität. In Kapitel 3 sind Alters- und Hinterbliebenenrenten geregelt. Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten werden in Kapitel 4 koordiniert, Sterbegeld in Kapitel 5. Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Familienleistungen sowie Leistungen für unterhaltsberechtigter Kinder von Rentnern und Waisen sind in den Kapiteln 6, 7 und 8 behandelt.

2.4 Reformbedarf der geltenden Koordinierungsverordnung

Die VO 1408/71 und ihre DVO 574/72 haben bis heute Gültigkeit, wurden jedoch im Laufe der Jahre häufig an neue Anforderungen angepasst. Die wichtigsten Änderungen ergaben sich 1973 durch den Beitritt von Ländern, die über Einwohnerelemente nach Beveridge verfügen, nämlich Dänemark, Großbritannien und Irland. Es wurden nachträglich Artikel eingefügt, um deren besonderen Gegebenheiten Rechnung zu tragen und eine Überlastung der Systeme zu vermeiden.⁵² Dies war notwendig, weil bislang fast ausschließlich Systeme Bismarckscher Prägung, die grundsätzlich Beschäftigte absichern, an der Koordinierung beteiligt gewesen waren. Daher hatte man auch das Beschäftigungsland als sozialrechtlichen Anknüpfungspunkt für die Kollisionsnormen gewählt.⁵³

Außerdem wurde der persönliche Geltungsbereich der VO 1408/71 wegen der wachsenden Mobilität innerhalb der Union immer wieder erweitert, beispielsweise auf Zivildienstleistende, Selbständige sowie Studierende. Die Sondersysteme für Beamte wurden in den sachlichen Geltungsbereich aufgenommen.⁵⁴ Dadurch nahm die Komplexität der Vorschriften weiter zu, weil ähnlich wie im Falle der Artikel für Einwohnerelemente zusätzliche Vorschriften für die Personengruppen in die VO 1408/71 eingefügt wurden.⁵⁵

Bereits seit den 1970er Jahren diskutierte die Kommission intern die Aufnahme von Drittstaatsangehörigen in den persönlichen Geltungsbereich der Koordinierungsverordnung.⁵⁶ Diese empfahl sich, um administrative Schwierigkeiten zu

⁵² Als Beispiel sei etwa Art. 28a VO 1408/71 genannt.

⁵³ a.a.O.: 27; vgl. auch Jorens/Schulte 2001: 238 und Cornelissen 1996.

⁵⁴ Fuchs 2002: 11.

⁵⁵ Etwa Art. 34a und b VO 1408/71, um besondere Bestimmungen für Studierende und ihren Anspruch auf Sachleistungen im Krankheitsfall aufzunehmen.

⁵⁶ Martinsen 2003: 14.

vermeiden, wenn es zu grenzüberschreitenden Sachverhalten kam. Denn bestehende bilaterale Abkommen zwischen einem Mitgliedstaat der Union und dem Herkunftsstaat eines Drittstaatsangehörigen regeln keine Sachverhalte, in denen ein weiterer Staat ins Spiel kommt. Außerdem stellte die mangelnde Einbeziehung von Drittstaatsangehörigen in die Sozialrechtskoordinierung gegenüber den Bürgern der Mitgliedstaaten eine Diskriminierung dar. Auch befand der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, dass das Recht auf Eigentum verletzt wird, wenn Personen aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit Kürzungen von Leistungen hinnehmen müssen, auf die sie aufgrund gezahlter Beiträge ein Eigentumsrecht haben.⁵⁷ 1991 veröffentlichte die KOM einen dementsprechenden Änderungsvorschlag zur VO 1408/71⁵⁸, der aber im Rat nicht angenommen wurde, weil er auf heftigen Widerstand einiger Mitgliedstaaten stieß.⁵⁹

Nicht nur im Hinblick auf den persönlichen, sondern auch auf den sachlichen Geltungsbereich wurden Anpassungen der Vorschriften nötig. Denn die Sicherungssysteme der Mitgliedstaaten veränderten und entwickelten sich in Reaktion auf veränderte gesellschaftliche Gegebenheiten. So hatte zum Beispiel die ungünstige Situation auf vielen nationalen Arbeitsmärkten zur Folge, dass Vorruhestandsleistungen Teil der sozialen Sicherung wurden, die zwischen Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Leistungen bei Alter stehen und partiell vom Arbeitgeber finanziert werden. In Staaten mit Erwerbstätigensystemen wurden zunehmend Elemente eingeführt, die an einen Wohnort im Inland anknüpfen, wie zum Beispiel die Leistungen der deutschen Rentenversicherung bei Kindererziehungszeiten. Darüber hinaus bewegte die voranschreitende Bevölkerungsalterung den Gesetzgeber in einigen Staaten dazu, eine Pflegeversicherung einzuführen. Mit diesen Veränderungen in den Mitgliedstaaten entstand damit auch die Notwendigkeit, die neuen Sicherungssysteme und Leistungen in die europäische Koordinierung einzubeziehen.

Zum Teil wurde das durch die Rechtsprechung des EuGH erreicht, wie zum Beispiel in der Rechtssache Molenaar⁶⁰ für die Pflegeversicherung. Es ging hier dar-

⁵⁷ Vgl. zu diesen Ausführungen Eichenhofer 2002: 103; siehe auch Jorens/Schulte 2001.

⁵⁸ KOM (91) 528.

⁵⁹ Jorens/Schulte 2001: 246. Zu den Vorbehalten der Mitgliedstaaten, die dann auch im Verhandlungsprozess zur Reform der VO 1408/71 eine Rolle spielten, siehe Abschnitt 4.2.1.2, Roberts 2000, Martinsen 2003.

⁶⁰ Rs C-160/95 Molenaar.

um, ob Versicherte, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, einen Anspruch auf den Export des deutschen Pflegegelds haben. Dazu war zuerst zu prüfen, ob die deutsche Pflegeversicherung unter den sachlichen Geltungsbereich der VO 1408/71 fällt. Dies bejahte der EuGH, da es Sinn der Pflegeversicherung sei, Leistungen bei Krankheit zu ergänzen, also ein Bezug zu einem Risiko vorliege, das von der VO 1408/71 abgedeckt werde. Weiterhin war fraglich, ob es sich beim Pflegegeld um eine Sach- oder eine Geldleistung handelt. Der EuGH klassifizierte es als Geldleistung, weil der Versicherte darin völlig frei ist, wie er das Geld verwendet und die Höhe des Pflegegeldes nicht mit den tatsächlichen Aufwendungen für Sachleistungen zusammenhängt. Demnach war das Pflegegeld exportpflichtig wie andere Geldleistungen bei Krankheit.

Insgesamt spielt der EuGH eine wichtige Rolle für die sozialrechtliche Koordinierung. Er hat grundlegende Urteile zu den Prinzipien der VO 1408/71 gefällt, die dazu beigetragen haben, deren Auslegung auszuweiten und damit auch die Anwendung des koordinierenden Rechts zu prägen, zum Beispiel zu Fragen des Gleichbehandlungsgebots⁶¹ oder auch der Gleichstellung von Tatbeständen in anderen Mitgliedstaaten durch den zuständigen Staat.⁶²

Gelegentlich entfernt er sich aber auch weit von dem Wortlaut des Verordnungstextes. Denn es fehlt eine Erläuterung des europäischen Gesetzgebers, die den Zweck und den Geist der Bestimmungen darlegt. Der EuGH ist damit auf seine eigenen Interpretationen der Vorschriften angewiesen⁶³, greift häufig auch auf die Bestimmungen des Primärrechts zurück und wird selbst rechtsschöpferisch tätig.⁶⁴ Er fungiert dann als „Lückenfüller“, der die Rechtsvorschriften der VO 1408/71 ergänzt.⁶⁵ Daraus entsteht wiederum Reformbedarf hinsichtlich des Rechtstextes: Dieser muss entweder im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes verändert oder so

⁶¹ Zu direkter Diskriminierung vgl. Rs 249/83 Hoeckx, Rs 157/84 Frascogna; zu indirekter Diskriminierung vgl. Rs C-45/90 Paletta I, Rs C-206/94 Paletta II.

⁶² Zur Gleichstellung vgl. zum Beispiel Rs C-131/96 Mora Romero oder Rs C-135/99 Elsen.

⁶³ Pennings 2001: 45.

⁶⁴ Langer 2000: 43.

⁶⁵ „Observers recognise that the Court has often had to fill in gaps in the regulations caused by incomplete and inconclusive law making, due to the unanimity rule in the Council on social security coordination matters.” (Jorens/Schulte 2001: 253).

klar formuliert werden, dass unerwünschte breitere Auswirkungen dieser (Einzelfall-) Rechtsprechung auf die Koordinierungspraxis verhindert werden können.⁶⁶

Abschließend ist eine wichtige Entwicklung auf primärrechtlicher Ebene zu nennen, die den Reformbedarf der sozialrechtlichen Koordinierung verstärkte. Mit dem Vertrag von Maastricht wurde die Unionsbürgerschaft eingeführt, die das Recht auf Freizügigkeit (weitestgehend) von einer wirtschaftlichen Tätigkeit loslöste. Art. 8a EGV (in der Fassung von Maastricht)⁶⁷ sichert den Bürgern der Union das Recht zu, „sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in diesem Vertrag und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten.“⁶⁸ Im Fall *Martinez Sala*⁶⁹ stütze der EuGH ein Recht auf Leistungen der sozialen Sicherung direkt auf die Unionsbürgerschaft in Verbindung mit dem Diskriminierungsverbot des Artikels 12 EGV.⁷⁰

Die Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme beschränkte sich jedoch bislang auf Erwerbstätige. Es bestand also ein Spannungsverhältnis zwischen dem Konzept der Markt- und dem der Unionsbürgerschaft. Denn um letzteres voll zu realisieren, wäre es erforderlich, die Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme auch auf Nicht-Erwerbstätige auszudehnen, so dass sie ihr Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Union ohne Nachteile im Hinblick auf ihre soziale Sicherung in Anspruch nehmen können.

⁶⁶ Die Rechtsprechung des EuGH zu beitragsunabhängigen Sonderleistungen wurde in den Text der Verordnung integriert (vgl. Abschnitt 4.2.5). Ein Beispiel aus jüngster Zeit für sehr weitreichende Rechtsprechung des EuGH sind die Urteile C-135/99 *Elsen* und C-28/00 *Kauer* (vgl. 4.2.3), deren praktische Umsetzung den Rentenversicherungsträgern insbesondere in Deutschland, Österreich und Luxemburg große Probleme bereitet (vgl. Fußnoten 141 und 140).

⁶⁷ Heute Art. 18 EGV, der im Vergleich zum Vertrag von Maastricht sowohl vom Vertrag von Amsterdam als auch von Nizza geändert wurde. Vgl. Fußnote 101.

⁶⁸ Beim einschlägigen Sekundärrecht handelt es sich um die Richtlinien 90/364, 90/365 und 90/366 EWG (veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 180 vom 13. Juli 1999 S. 26-31). Nach diesen Richtlinien dürfen die Mitgliedstaaten an Nicht-Erwerbstätige die Bedingung stellen, dass sie über so ausreichende finanzielle Mittel verfügen, damit sie nicht während ihres Aufenthalts die Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen. Außerdem müssen sie für sich und ihre Familienangehörigen über einen Krankenversicherungsschutz verfügen, der alle Risiken im Mitgliedstaat des Aufenthalts abdeckt. Inwieweit das Freizügigkeitsrecht vollständig vom wirtschaftlichen Status der Unionsbürger losgelöst ist, bleibt damit zumindest fraglich.

⁶⁹ Rs C-85/96 *Martinez Sala*.

⁷⁰ „This new principle has not yet been implemented in secondary EC legislation. However, the judgment of the European Court of Justice in *Martinez Sala* may represent a first breakthrough for this new principle in the field of social security, because, according to this decision, social security rights today can also be based directly on the legal provisions of primary EC law (Articles 12 and 18 EC) on European citizenship.“ (Jorens/Schulte 2001: 254).

Alle genannten Faktoren führten dazu, dass die Vorschriften der Verordnung und ihre Anwendung – auch durch die EuGH-Rechtsprechung – immer komplexer wurden. Eine Modernisierung und Vereinfachung schien geboten, um es den Bürgern zu ermöglichen, die Vorschriften nachzuvollziehen und um den Behörden in den Mitgliedstaaten die Anwendung zu erleichtern.⁷¹ Daher verabschiedete der ER von Edinburgh auf seiner Tagung am 11. und 12. Dezember 1992 einen Aktionsplan zur Verbesserung der Freizügigkeit innerhalb der Union, in dessen Rahmen er die KOM dazu aufforderte, einen Vorschlag zur Vereinfachung der gemeinschaftlichen Koordinierung des Sozialrechts zu erarbeiten.⁷²

3 Der Vorschlag zur Reform der VO 1408/71

3.1 Der Vorlauf

Auf das Mandat des ER von 1992 hin legte die KOM 1993 in einem Weißbuch über „Europäische Sozialpolitik“⁷³ ihre Absicht dar, „die Verfahren zur Koordinierung der Programme der sozialen Sicherheit umfassend zu überarbeiten und neu zu ordnen, damit diese mit den Entwicklungen und Bedürfnissen der Menschen Schritt halten und die bestehenden Regelungen vereinfacht werden.“ Bereits im Dezember 1991 – also noch vor dem Mandat des ER – hatte die KOM einen Vorschlag zur Ausdehnung des persönlichen Geltungsbereiches der VO 1408/71 auf alle Unionsbürger gemacht.⁷⁴ Zur Umsetzung des Auftrags des ER strebte sie darüber hinaus folgende Schritte an: Erstens wollte sie der Rechtsentwicklung in den Mitgliedstaaten durch die explizite Einbeziehung der Pflegeversicherung sowie der Vorruhestandsleistungen in die VO 1408/71 Rechnung tragen. Insbesondere Grenzgänger hatten Nachteile daraus, dass letzterer Leistungstyp nicht koordiniert wurde. Zweitens sollte die VO 1408/71 auch für Drittstaatsangehörige gelten. Drittens seien die Ansprüche von Arbeitslosen auf Unterstützung während der Arbeitssuche in einem anderen Mitgliedstaat zu erweitern. Diese Absichten setzte die KOM im Laufe des Jahres 1995 teilweise in Gesetzesinitiativen zur Änderung der VO 1408/71 um, die jedoch im Rat

⁷¹ Vgl. Erwägungsgrund 3 der VO 883/04.

⁷² vgl. Pieters 1999: 23; siehe auch Jorens/Schulte 2001: 237; Dokument des Europäischen Rates SN 456/92.

⁷³ KOM (94) 333.

⁷⁴ KOM (91) 528.

nicht verabschiedet wurden.⁷⁵ Die KOM erreichte also keine Änderung der Vorschriften in ihrem Sinne.

Im darauffolgenden Jahr, 1996, veranstaltete die KOM in Stockholm eine Konferenz zum 25-jährigen Jubiläum der Koordinierungsverordnung.⁷⁶ Diesen Anlass nutzte sie, um die Schwierigkeiten und Lücken der Verordnung einerseits sowie ihre Bemühungen um eine Reform andererseits den Mitgliedstaaten zu verdeutlichen und zu klären, welche Veränderungen in einer erneuerten VO erreicht werden sollten. Dazu wurden erneut persönlicher und sachlicher Geltungsbereich sowie die Position von Grenzgängern diskutiert.

In ihrer Mitteilung „Modernisierung und Verbesserung des Sozialschutzes in der Europäischen Union“⁷⁷ von Anfang 1997, die unter anderem auf Erkenntnissen aus diesem Dialog mit den Mitgliedstaaten basierte, stellte die KOM fest, dass der Reformbedarf nicht nur auf der Veränderung der sozialen Sicherungssysteme auf mitgliedstaatlicher Ebene beruht, sondern auch auf der zunehmenden Mobilität der Menschen innerhalb der Europäischen Union⁷⁸ sowie der Einführung der Unionsbürgerschaft, die das Recht auf Freizügigkeit vom wirtschaftlichen Status des Einzelnen loslöst und damit auch auf Nicht-Erwerbstätige ausdehnt. Die KOM beabsichtigte, den persönlichen Geltungsbereich der VO 1408/71 auf diese Personen auszudehnen, damit sie ihren Sozialschutz nicht verlieren, wenn sie von ihrem Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Union Gebrauch machen. Außerdem legte sie 1997 einen Vorschlag zur Ausdehnung des persönlichen Geltungsbereiches auf Drittstaatsangehörige vor, der die Geltung der VO 1408/71 in allen Bereichen – also

⁷⁵ Verbesserung der Rechtsposition von Arbeitslosen durch eine längere Dauer des Leistungsexports in den Mitgliedstaat der Arbeitssuche - KOM (1995) 734 endg.; geänderter Vorschlag KOM (1997) 158 endg.; Aufnahme von Vorruhestandsleistungen in den sachlichen Geltungsbereich der Verordnung - KOM (1995) 735 endg.; die – zunächst teilweise - Ausdehnung des persönlichen Geltungsbereiches der Verordnung auf Drittstaatsangehörige (anfänglich sollte nur sichergestellt werden, dass Drittstaatsangehörige, die in einem Mitgliedstaat krankenversichert sind, im medizinischen Notfall Sachleistungen auch während des Aufenthalts in anderen Mitgliedstaaten erhalten können (vgl. Langer 2002: 61; Cornelissen 1996: 7ff.).

⁷⁶ Martinsen 2003: 22f.; Swedish National Social Insurance Board 1997 für einen ausführlichen Tagungsbericht.

⁷⁷ KOM (97) 102.

⁷⁸ a.a.O.: 5. Dass die Mobilität sich tatsächlich erhöht hat, zeigt sich auch an der wachsenden Zahl von Renten, die die deutschen Rentenversicherungsträger ins europäische Ausland zahlen. So stieg die Zahl der Vertragsrenten (also Renten, die entweder aufgrund von Sozialversicherungsabkommen oder aufgrund der VO 1408/71 gezahlt werden) insgesamt von knapp einer Million 1985 auf über 2 Millionen im Jahr 2000 (vgl. Hauschild 2005).

nicht nur für medizinische Sachleistungen im Notfall - für diese Personengruppe vorsah.⁷⁹

Im „Aktionsplan zur Förderung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer“⁸⁰ stellt die KOM fest, dass zukünftig die Bedeutung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer immer weiter zunehmen wird. Daher plante sie die „Schaffung eines einheitlichen europäischen Arbeitsmarktes“, die mit weiteren Maßnahmen im Bereich der Koordination der sozialen Sicherungssysteme flankiert werden sollte. Erneut betonte die KOM dabei den Wunsch, die rechtliche Stellung von Drittstaatsangehörigen zu verbessern. Sie kündigte an, im Laufe des Jahres 1998 einen Vorschlag zu einer umfassenden Reform der Koordinierungsverordnung vorzulegen. Die Mitgliedstaaten, insbesondere die rechtsanwendenden Behörden, sollten in die Vorbereitungen zu dessen Entwurf eng einbezogen werden.

Dazu veranstaltete die KOM im Zeitraum von Oktober 1997 bis Oktober 1998 Konferenzen zur VO 1408/71 in allen Mitgliedstaaten.⁸¹ Außerdem wurde in der Verwaltungskommission über mögliche Änderungen der VO 1408/71 diskutiert. Ziel diese Maßnahmen war es festzustellen, welche Probleme die Rechtsanwender und die Betroffenen in den Mitgliedstaaten mit den Bestimmungen der Koordinierungsvorschriften und ihrer Durchführung hatten und wo sie Reformbedarf sahen. Gleichzeitig galt es auch, Ideen zu sammeln, wie die bestehenden Schwierigkeiten bewältigt werden können.

Ebenfalls 1998 wurde die VO 1408/71 in das SLIM-Programm aufgenommen. Die Abkürzung SLIM bedeutet „Simpler Legislation for the Internal Market“ – die Initiative war 1996 ins Leben gerufen worden und bezweckte, die europäische Gesetzgebung für den Binnenmarkt einfacher und transparenter zu machen. Dabei war die VO 1408/71 einer von drei Rechtsakten, die für eine radikale Vereinfachung auserkoren wurden. Dadurch erhielten die Initiativen der KOM „entscheidenden Auftrieb“⁸². Ende 1998 legte die KOM ihren Vorschlag zur Vereinfachung der Koordinierungsverordnung vor, der die Verordnung insgesamt neu entwarf.⁸³

⁷⁹ KOM (97) 561.

⁸⁰ KOM (97) 586.

⁸¹ Pieters 1999: 27; vgl. auch Fußnote 14.

⁸² Fuchs 2002: 36.

⁸³ KOM (98) 779.

3.2 Der Vorschlag der Kommission von 1998

Dieser Vorschlag fasste alle bisher genannten Initiativen der KOM zusammen, die im Rat bislang noch nicht verabschiedet worden waren, und ging in einigen Punkten auch darüber hinaus. Die KOM zielte im Lichte des bestehenden Vereinfachungs- und Modernisierungsbedarfs des komplexen Regelwerkes auf eine „Generalüberholung der Rechtsvorschriften“⁸⁴ ab.

Dabei richtete sie sich nach gewissen Leitlinien. Die wichtigste davon war die Sicherung der Ansprüche der Bürger, die innerhalb der Europäischen Union zu- und abwandern. Denn, wie die KOM immer wieder (nicht nur in den Erläuterungen zu diesem Gesetzesvorschlag, sondern auch in diversen anderen Publikationen) betonte, sei die Koordinierung dieser sozialrechtlichen Ansprüche eine Vorbedingung dafür, dass die Bürger ihr Recht auf Freizügigkeit ohne Nachteile nutzen können.⁸⁵

Ein weiteres wesentliches Anliegen war es, die Bestimmungen so zu vereinfachen, dass sie lesbarer und transparenter, aber auch effizienter wurden, um die Benutzerfreundlichkeit zu erhöhen. Dabei wollte die KOM allerdings das bislang auf Gemeinschaftsebene erreichte nicht in Frage stellen: Die Grundlagen von Freizügigkeit und Koordinierung sozialrechtlicher Ansprüche im Primärrecht, also insbesondere in den Art. 39 und 42 EGV für Arbeitnehmer sowie – über die traditionelle Rechtsgrundlage hinausgehend - in Art. 18 EGV für Unionsbürger, bildeten den Ausgangspunkt für ihre Überlegungen.⁸⁶ Auch die wesentlichen Koordinierungsprinzipien, die „Leitgrundsätze und Hauptbestandteile“⁸⁷, wie sie in der geltenden VO 1408/71 niedergelegt waren, sollten erhalten bleiben. Dabei handelte es sich um die Wahrung von Ansprüchen, die Verpflichtung zum Leistungsexport sowie zur Gleichbehandlung der Personen. Des Weiteren sollte die einschlägige Rechtsprechung des EuGH berücksichtigt werden, in der sich ebenfalls gewisse Entwicklungslinien für die sozialrechtliche Koordinierung abzeichneten. Bei alledem galt es, die

⁸⁴ A.a.O.: 1f.

⁸⁵ In den Erläuterungen zum KOM-Vorschlag heißt es: „Die Gemeinschaftsgesetzgebung über soziale Sicherheit ist eine *condition sine qua non* für die Ausübung des Rechts auf freien Personenverkehr. Nur wenn den Personen, die in der Gemeinschaft zu- und abwandern, gewährleistet werden kann, dass ihre Ansprüche auf soziale Sicherheit nicht beschnitten werden, wird diese im Vertrag garantierte Freiheit real und greifbar sein.“ – S. 1.

⁸⁶ Rechtsgrundlage waren 1998 allerdings noch die Art. 48 und 51 EGV in der Fassung von Maastricht, da die KOM ihren Vorschlag noch vor Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam veröffentlicht hatte.

⁸⁷ S. 2 des Vorschlags.

historisch gewachsene Vielfalt der nationalen Sicherungssysteme zu respektieren und durch die Koordinierung auf europäischer Ebene nicht anzutasten.

Um die oben genannten Ziele zu erreichen, wurden jedoch mehrere Änderungen an den bestehenden Rechtsvorschriften notwendig. Der Vorschlag weitete den persönlichen Geltungsbereich der Verordnung aus – Nicht-Erwerbstätige und Drittstaatsangehörige wurden einbezogen. Alle Sondervorschriften, die für besondere Personenkreise (zumeist nachträglich) eingefügt worden waren, wurden gestrichen. Ebenso wurde der sachliche Geltungsbereich um die Vorruhestandsleistungen erweitert und im Gegensatz zum bisherigen Art. 4 VO 1408/71 durch eine nicht abschließende Aufzählung umrissen. Die Grundsätze der Koordinierung wurden in den allgemeinen Teil der Verordnung aufgenommen und alle diesbezüglichen Besonderheiten in den Leistungskapiteln gestrichen. Die Leistungskapitel selbst waren konsequent jeweils nach einem Koordinierungsprinzip gestaltet und Ausnahmen ebenfalls aufgehoben. Insgesamt unterzog man alle Bestimmungen einer redaktionellen Überarbeitung, die ihre Lesbarkeit erhöhen sollte. Im Sinne einer strikten Trennung von Durchführungsbestimmungen und Grundverordnung wurden die Anhänge, die den Besonderheiten der mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften und sozialen Sicherungssysteme Rechnung tragen sollten, weitestgehend und in der VO 1408/71 enthaltene Regelungen über die Durchführung der Koordinierung vollständig gestrichen. So erreichte man eine Vereinfachung der Vorschriften, außerdem war der Vorschlag um zwei Drittel kürzer als die VO 1408/71.

Die Rechte einiger Gruppen von Versicherten wurden erweitert, so zum Beispiel die der Grenzgänger hinsichtlich ihrer medizinischen Versorgung nach Eintritt in den Ruhestand sowie ihrer Rechte bei Arbeitslosigkeit. Auch die Bestimmungen zum Leistungsexport bei einer Arbeitssuche in einem anderen Mitgliedstaat wurden im Sinne der Versicherten verbessert.⁸⁸ Außerdem beabsichtigte die KOM in ihrem Vorschlag, die Lasten für medizinische Sachleistungen für Rentner gerechter unter den beteiligten Mitgliedstaaten aufzuteilen und die Kostenerstattungsverfahren so zu

⁸⁸ Im Endeffekt gelang es in der VO 883/04 die Rechte von Grenzgängern sowohl hinsichtlich ihrer medizinischen Versorgung nach der Verrentung als auch bei der Arbeitssuche zu erweitern. Für alle Versicherten wurde auch die Dauer des Leistungsexports bei Arbeitslosigkeit bedingt von 3 auf 6 Monate verlängert. Der Aushandlungsprozess wird für diese Fragen nicht genauer beleuchtet.

gestalten, dass möglichst die tatsächlichen Kosten und nicht Pauschalbeträge als Basis für die Erstattungen dienen.

4 Der Aushandlungsprozess

4.1 Der Ablauf der Verhandlungen

Mit dem KOM-Vorschlag von 1998 kam das Gesetzgebungsverfahren in Gang, das in diesem Politikbereich erstmalig unter Mitentscheidung des EP durchgeführt wurde. Dementsprechend leitete die KOM ihren Entwurf gleichzeitig an Rat und EP weiter, und die Beratungen begannen in den beiden Institutionen, die gemeinsam den Rechtsakt zu verabschieden hatten.

Der Fokus liegt hier auf dem Prozess im Rat und dem Ablauf der dortigen Verhandlungen. Denn Art. 42 verlangt Einstimmigkeit im Rat – das heißt, während des Einigungsprozesses mussten alle Mitgliedstaaten vom KOM-Vorschlag überzeugt oder solche Kompromisse gefunden werden, denen alle Mitgliedstaaten zustimmen konnten. Die zuständige Ratsarbeitsgruppe war (und ist) die Gruppe Sozialfragen. Sie besteht im Wesentlichen aus den nationalen Experten, die zum Teil auch in der Verwaltungskommission zur VO 1408/71 sitzen, in der die Fragen geklärt werden, die sich aus der unmittelbaren praktischen Anwendung der Vorschriften ergeben. Politische Richtungsentscheidungen fielen in die Zuständigkeit des (Minister-)Rats für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten oder des ER.

Die Beratungen verliefen in mehreren Phasen: Während einer ersten Lesung wurde unter vier Präsidentschaften vom zweiten Halbjahr 1999 bis einschließlich des ersten Halbjahres von 2001 der Vorschlag zunächst in seiner Gesamtheit und dann kapitelweise einer Prüfung unterzogen.⁸⁹ In dieser Phase wurden keine endgültigen Ergebnisse erzielt – ein gemeinsamer Standpunkt des Rates lag noch in weiter Ferne. Vielmehr wurde deutlich, welche Vorbehalte gegenüber dem KOM-Vorschlag insgesamt seitens der Mitgliedstaaten bestanden und welche neuen Vorschriften nicht von allen Staaten akzeptiert werden konnten.

⁸⁹ Die halbjährlich wechselnden Ratspräsidentschaften der einzelnen Mitgliedstaaten sind für die Leitung der Verhandlungen im Rat zuständig. Dabei nehmen sie gewöhnlich drei größere Projekte ins Visier, die sie während ihrer Amtszeit vorantreiben oder gar zu einem Abschluss bringen wollen.

Der KOM-Vorschlag ging nun über die politischen Absichtserklärungen und Änderungsvorschläge zur geltenden Verordnung während der 1990er Jahre hinaus. Er brachte die Ziele der KOM klar zum Ausdruck und setzte sie in Rechtsvorschriften um. Die generelle Skepsis der Mitgliedstaaten gründete sich darauf, dass dabei viele der mitgliedstaatlichen Besonderheiten und die Belange der Rechtsanwender nicht mehr berücksichtigt worden waren – durch die Streichung der meisten Anhänge sowie von Sonderbestimmungen im eigentlichen Rechtstext.

Darüber hinaus schienen einige Sachfragen für manche Staaten anfänglich unüberwindliche Hindernisse auf dem Weg zu einer Einigung darzustellen. Insbesondere ist die Ausdehnung des persönlichen Geltungsbereichs auf Drittstaatsangehörige zu nennen, die für Großbritannien und vor allem Dänemark sowohl auf sachlicher Ebene als auch hinsichtlich der Wahl der geeigneten Rechtsgrundlage Probleme aufwarf.⁹⁰ Strittig waren aber auch Fragen, die die Ausgestaltung der Leistungskapitel im Detail betrafen, wie z.B. die Aufteilung der Lasten für die Gesundheitsversorgung der Rentner.⁹¹ Im Laufe der Verhandlungen zeigte sich, dass eine Einigung über den KOM-Vorschlag in der vorliegenden Form nicht zu erreichen war – man stand vor einer politischen Sackgasse.

Anfang 2001 machte dann das EP von seiner neuen Position im Gesetzgebungsprozess nach dem Mitentscheidungsverfahren Gebrauch und setzte den Rat unter politischen Druck: Als es eine Änderungsverordnung zur VO 1408/71 und zur VO 574/72 verabschiedete, gab es bekannt, dass es keiner Anpassung des koordinierenden Sozialrechts mehr zustimmen würde, bis der Rat die grundlegende Reform nicht entscheidend vorangetrieben hatte.⁹² Hinzu kam, dass im Rat die Verhandlungen noch vor dem sich abzeichnenden Beitritt zehn neuer Mitgliedstaaten abgeschlossen werden sollten, um die Einigung nicht noch weiter zu erschweren. Im Lichte dieser beiden Faktoren beauftragte der ER von Stockholm am 23. und 24. März den Rat bzw. die Ratsarbeitsgruppe Sozialfragen, Parameter auszuhandeln, die „als die grundlegenden Optionen des Rates zu verstehen“ waren, „die für die Modernisierung der Verordnung bestimmend sein sollten.“⁹³ Diese wurden unter der belgi-

⁹⁰ Vgl. hierzu 4.2.1.2.

⁹¹ Vgl. hierzu 4.2.4

⁹² Langer 2002: 62.

⁹³ Ratsdokument 15045/01 SOC 529 CODEC 1325 (6. Dezember 2001): 5.

schen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr von 2001 ausgehandelt und am 3. Dezember 2001 vom Rat „Beschäftigung und soziale Angelegenheiten“ schließlich verabschiedet.⁹⁴

Bei den Parametern handelte es sich um Einigungen auf politischer Ebene, die den Experten die Richtung für ihre Arbeiten an den kontrovers diskutierten Fragen in der Reform der Koordinierungsverordnung weisen sollten. Sie bezogen sich zum Teil auf allgemeine Grundlagen der Verordnung (allgemeine Parameter 1 bis 7) und zum Teil auf Fragen zu einzelnen Leistungskapiteln (besondere Parameter 8 bis 12). Ihre Verabschiedung ließ eine Einigung in greifbare Nähe rücken. Zusammen mit dem KOM-Vorschlag und den Erkenntnissen aus der ersten Lesung dienten sie als Basis für die endgültige Aushandlung einer neuen und reformierten Koordinierungsverordnung.

Bis zur Vollendung der Reform war es trotzdem noch ein weiter Weg. Wiederum wurde vom ersten Halbjahr von 2002 bis nach 2004 hinein kapitelweise verhandelt. Basis für diesen Prozess in der zweiten Lesung des Rates waren Vorschläge der jeweiligen Präsidentschaften für den Gesetzestext der betreffenden Kapitel, die auf dem KOM-Vorschlag, den Parametern sowie den Erkenntnissen aus der ersten Lesung beruhten. Dabei zeigen die Berichte über den Verhandlungsverlauf, dass die Ratsarbeitsgruppe Sozialfragen zwei Regeln verabredet hatte: Zum einen sollte auf bereits abschließend diskutierte Kapitel während des weiteren Fortgangs der Beratungen zunächst nicht wieder zurückgekommen werden. Erst nach Abschluss aller Kapitel prüften die Staaten den Rechtsakt – vorbehaltlich der noch auszuhandelnden Anhänge und Durchführungsvorschriften – noch einmal in seiner Gesamtheit.⁹⁵ Zum anderen galt die ungeschriebene Übereinkunft, dass – sollte es zu keiner Einigung auf eine neue Regelung kommen – die jeweils bestehende Regelung der VO 1408/71 in die neue Verordnung zu übernehmen war, der die Mitgliedstaaten ja bereits einmal in dieser Form zugestimmt hatten.⁹⁶

⁹⁴ Die Parameter sind als Anhang an das Ratsdokument 15045 SOC 529 CODEC 1325 (6. Dezember 2001) festgehalten, in dem die Ergebnisse der Sitzung des Rates „Beschäftigung und soziale Angelegenheiten“ an den ER von Laeken am 14. und 15. Dezember 2001 weitergeleitet werden. Im Folgenden wird dieses Dokument zitiert als „Parameter“.

⁹⁵ Vgl. zum Beispiel Ratsdokument 9540/03 SOC 208 CODEC 681 (22. Mai 2003): 2.

⁹⁶ Das zeigte sich beispielweise am Vorschlag der dänischen Präsidentschaft über die Sachleistungen für Rentner, der die geltenden Vorschriften der VO 1408/71 hierzu wieder aufgriff. Vgl. Ratsdokument 10113/02 (17. Juni 2002): 10.

Mit Hilfe dieser Verabredungen zur Vorgehensweise gelang es, sich auf einen Rechtstext für die künftige Verordnung zu einigen. Er wurde am 29. April 2004 verabschiedet und trat damit als VO 883/04 in Kraft.⁹⁷ Noch gilt diese neue Verordnung jedoch nicht, denn bislang fehlen noch die Anhänge zum Text, die aktuell ausgehandelt werden, und die zugehörige Durchführungsverordnung.⁹⁸ Ein Vorschlag der KOM hierzu wird Ende 2005 oder im Laufe des Jahres 2006 erwartet. Mit dem Anwendungsstart der neuen Verordnung ist frühestens 2007 zu rechnen.

4.2 Strittige Sachfragen: Ausgewählte Beispiele

Für die Mitgliedstaaten war es sehr schwierig, sich über die Vorschläge der KOM zu einigen. Dass und wie es letztendlich doch gelang, eine neue Koordinierungsverordnung zu verabschieden, lässt sich an den folgenden konkreten Beispielen aufzeigen.

4.2.1 Persönlicher Geltungsbereich

In Art. 1 ihres Vorschlags umriss die KOM, welcher Personenkreis von der Verordnung erfasst sein sollte, nämlich „Personen, für welche die Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gelten oder galten, sowie für ihre Familienangehörigen oder Hinterbliebenen.“⁹⁹ Damit sollte die Koordinierung vom bislang erfassten Personenkreis¹⁰⁰ auf alle Unionsbürger – also auch auf Nicht-Erwerbstätige – ausgeweitet werden. Darüber hinaus sollten auch Drittstaatsangehörige erfasst sein, da der vorgeschlagene Artikel keinen Bezug auf die Staatsangehörigkeit der in den Mitgliedstaaten Versicherten nahm.

4.2.1.1 Nichterwerbstätige

Die Erweiterung des persönlichen Geltungsbereiches hatte die KOM in ihrem Vorschlag auf die Grundlage von Art. 18 EGV in der Fassung von Amsterdam gestellt,

⁹⁷ Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 166 vom 30. April 2004: 1-123.

⁹⁸ Stand: September 2005.

⁹⁹ KOM (1998) 779: 22.

¹⁰⁰ Arbeitnehmer, Selbständige, Beamte, Studierende sowie deren Familienangehörige und Hinterbliebene sowie Staatenlose, Flüchtlinge und deren Angehörige.

der ein Recht auf Freizügigkeit für alle Unionsbürger vorsieht.¹⁰¹ Mit der Ausdehnung der sozialrechtlichen Koordinierung auf alle Personen, die in den Mitgliedstaaten versichert sind oder waren, sollten auch Nicht-Erwerbstätige in den Genuss der Koordinierung ihrer sozialrechtlichen Ansprüche kommen.

Während des Verhandlungsprozesses machten die Mitgliedstaaten hier Vorbehalte geltend, insbesondere die Staaten mit Einwohnerversicherungen. Das zeigte sich bereits ganz zu Beginn der Verhandlungen während der ersten Lesung im Rat: Schweden und Finnland waren einer Einbeziehung von nicht erwerbstätigen Personen gegenüber skeptisch und wollten sie zumindest begrenzen. Dänemark konnte dieser Erweiterung des persönlichen Geltungsbereiches insgesamt nicht zustimmen.¹⁰² In ihrem Sachstandsbericht zum Ende ihrer Amtszeit deutete die finnische Präsidentschaft¹⁰³ an, dass Einstimmigkeit wohl nur schwer zu erzielen sei und dass einige Delegationen – diejenigen, die Vorbehalte geltend gemacht hatten – dafür plädierten, dass Rechte und Pflichten von Nicht-Erwerbstätigen nicht mit denen von Erwerbstätigen übereinstimmen müssten.¹⁰⁴

Bei den Verhandlungen über die Parameter wurde ein Kompromiss erzielt. Parameter 2 bekräftigte die Ausdehnung des persönlichen Geltungsbereichs der Koordinierung und stellte fest, dass die Freizügigkeit nicht mehr nur ein Recht der Wirtschaftsbeteiligten, sondern „eine Realität für alle europäischen Bürger ist.“¹⁰⁵ Gleichzeitig räumte der zweite Absatz ein, dass die Einbeziehung von Nicht-Erwerbstätigen so realisiert werden müsse, dass sie „den möglichen Zwängen Rech-

¹⁰¹ Allerdings war die KOM letztendlich gezwungen, die Ausdehnung des persönlichen Geltungsbereiches auf Nicht-Erwerbstätige auf der Basis der Rechtsgrundlage von Art. 308 EGV zu vollziehen. Denn mit dem Vertrag von Nizza, der parallel zur Modernisierung der VO 1408/71 ausgehandelt wurde und 2003 in Kraft trat, wurde Art. 18 EGV um einen dritten Absatz ergänzt, der es untersagt, Vorschriften über die soziale Sicherheit auf Art. 18 Abs. 2 zu stützen, nach dem im Mitentscheidungsverfahren und damit ohne das Einstimmigkeitserfordernis im Rat Vorschriften erlassen werden können, die die Freizügigkeit der Unionsbürger erleichtern sollen (Martinsen 2003: 26). Diese Änderung der Rechtsgrundlage kappte die direkte rechtliche Verbindung zwischen der Freizügigkeit für Unionsbürger und der sozialrechtlichen Koordinierung und verdeutlichte die Vorsicht der Mitgliedstaaten in diesem Politikbereich. Vgl. hierzu Kaufmann-Bühler 2003.

¹⁰² Ratsdokument 11809/99 SOC 339 CODEC 563 (15. Oktober 1999): 2.

¹⁰³ Während dieser Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr von 1999 wurden Titel I und II des Vorschlags verhandelt, also allgemeine Bestimmungen und Kollisionsnormen.

¹⁰⁴ Ratsdokument 12864/99 SOC 401 CODEC 671 (17. November 1999): 2.

¹⁰⁵ Parameter: 11.

nung trägt, welche sich aus den spezifischen Merkmalen der Systeme ergeben, die vom Wohnsitz ausgehen.“¹⁰⁶

Während der anschließenden Verhandlungen über die allgemeinen Bestimmungen¹⁰⁷ einigte man sich in der Ratsarbeitsgruppe Sozialfragen auf die Ausdehnung der Koordinierungsverordnung auf alle Unionsbürger. Allerdings stimmten einige Delegationen hier nur vorbehaltlich dessen zu, dass in den Leistungskapiteln die besonderen Gegebenheiten von Wohnsitzsystemen berücksichtigt würden. Solche Einschränkungen gab unter anderem Dänemark zu Protokoll.¹⁰⁸

Hintergrund der dänischen Haltung ist die spezifische Ausgestaltung des dortigen Volksrentensystems.¹⁰⁹ Der Rentenanspruch gründet sich allein auf Wohnzeiten von mindestens drei Jahren in Dänemark, die zwischen dem 15. und dem 65. Lebensjahr zurückgelegt wurden. Diese Regelung gilt für Dänen und für alle Personen, die von der VO 1408/71 erfasst werden. Nicht-Erwerbstätige, die bislang nicht unter deren Geltungsbereich fallen, müssen dagegen dänische Wohnzeiten von insgesamt zehn Jahren nachweisen, von denen mindestens fünf unmittelbar vor der Stellung des Rentenanspruchs liegen. Außerdem wird die Rente für diese Personengruppe nicht exportiert.¹¹⁰

Bei einer Ausdehnung des persönlichen Geltungsbereichs auf Nicht-Erwerbstätige müssten die Regeln über die Zusammenrechnung der Zeiten sowie den Leistungsexport auch auf diese Personen angewendet werden. Dadurch könnte bereits eine Wohnzeit von einem Jahr einen Anspruch auf eine dänische (Teil-)Rente auslösen. Dies würde nach Auffassung Dänemarks jedoch zu einer einseitigen Belastung des dänischen Einwohner-Rentensystems gegenüber den Systemen anderer Mitgliedstaaten führen, die Erwerbstätige versichern. Denn ein Rentenanspruch könnte auch dann entstehen, wenn die fraglichen Personen nie über die Zahlung von Steuern zur Finanzierung des Sicherheitssystems beigetragen hätten, zum Beispiel wenn es sich um (Früh-)Rentner aus anderen Mitgliedstaaten handelt, deren Rente

¹⁰⁶ Ebd.

¹⁰⁷ In der zweiten Phase der Verhandlungen im Rat wurden Titel I und II der Verordnung unter spanischer Präsidentschaft im ersten Halbjahr von 2002 ausgehandelt.

¹⁰⁸ Ratsdokument 10232/02 SOC 327 CODEC 795 (21. Juni 2002): 21.

¹⁰⁹ Zum dänischen Rentensystem ausführlich Hauschild 2003.

¹¹⁰ Vermerk der dänischen Delegation DS 98/03 (SOC) (7. März 2003): 2.

dort besteuert wird. In anderen Staaten, die die Zahlung einer Rente von vorher geleisteten Beiträgen abhängig machen, sei das nicht möglich.¹¹¹

Dänemark signalisierte jedoch seine Bereitschaft, Nicht-Erwerbstätigen unter günstigeren Bedingungen als bisher einen Rentenanspruch einzuräumen, nämlich nicht mehr nach zehn Jahren Wohnzeit, sondern nach drei Jahren Wohnzeit, allerdings nur unter der Bedingung, dass die Regel über die Zusammenrechnung der Zeiten ausgesetzt würde. Damit hätten Nicht-Erwerbstätige bei Wohnzeiten von unter drei Jahren in Dänemark keinen Anspruch auf eine dänische Rente. Die Ausweitung des persönlichen Geltungsbereichs gelang dennoch, und zwar, indem man Dänemark ein Angebot machte, um die nationalen Bedenken und unerwünschte Effekte der Koordinierung auszuräumen: In Erwägungsgrund 42 der VO 883/04 ist festgeschrieben, dass „für die neue Kategorie von nicht erwerbstätigen Personen, auf die diese Verordnung ausgeweitet wurde“, für Dänemark eine besondere Ausnahmeregelung hinsichtlich der Sozialrentenansprüche dieser Personen in Anhang XI aufgenommen werden soll.

4.2.1.2 Drittstaatsangehörige

Die Erstreckung des persönlichen Geltungsbereichs auf Drittstaatsangehörige hatte die KOM schon seit längerer Zeit beabsichtigt. Parallel zum Vorschlag zur Reform der VO 1408/71 von 1998 war bereits ein Vorschlag von 1997¹¹² in der Diskussion im Rat, der sich ausschließlich auf die Ausweitung des persönlichen Geltungsbereichs der Koordinierung auf Drittstaatsangehörige bezog. Daher waren der KOM auch die Vorbehalte der Mitgliedstaaten dieser Erweiterung gegenüber bereits bekannt. In ihren Erläuterungen zum Vorschlag von 1998 stellte sie klar, dass sie nicht darauf abzielte, Einfluss darauf zu nehmen, welche Personen in den Mitgliedstaaten in die soziale Sicherung aufgenommen werden sollten und dass die Koordinierung

¹¹¹ A.a.O.: 4f.

¹¹² KOM 1997 (561).

der sozialrechtlichen Ansprüche von Drittstaatsangehörigen nicht gleichzeitig auch die volle Freizügigkeit für diese Personen innerhalb der Union bedeute.¹¹³

Mit dem Europäischen Rat von Tampere am 15. und 16. Oktober 1999 verpflichteten sich die Mitgliedstaaten selbst, Drittstaatsangehörige fair zu behandeln und ihren rechtlichen Status weitestgehend dem der Unionsbürger anzugleichen.¹¹⁴ Vor dem Hintergrund, dass diese Personen Beiträge zu den sozialen Sicherungssystemen leisten, aber nicht uneingeschränkt und insbesondere in grenzüberschreitenden Fällen davon profitieren durften, wurde deren Aufnahme in die Koordinierung im Zusammenhang mit den Tampere-Schlussfolgerungen zu einer politischen, sozialen und moralischen Verpflichtung, ganz abgesehen davon, dass auch administrative Schwierigkeiten dadurch beseitigt werden konnten.¹¹⁵

Dennoch hatten einige der Mitgliedstaaten, insbesondere Dänemark und Großbritannien, politische Vorbehalte: Sie befürchteten, dass sie über die europäische Koordinierung dazu gezwungen würden, ihre Sicherungssysteme für Drittstaatsangehörige zu öffnen. Die Vorbehalte, die Dänemark gegenüber der Einbeziehung von Nicht-Erwerbstätigen im Hinblick auf das Rentensystem hatte, galten auch für Drittstaatsangehörige, die bislang die gleichen Bedingungen für einen Rentenanspruch erfüllen mussten wie die nicht erwerbstätigen Unionsbürger und keinen Anspruch auf einen Export der Leistung hatten.¹¹⁶

Großbritannien befürchtete, den Zugang zur Leistung „Income Support“ zu öffnen, die dort eine Form der Sozialhilfe ist, aber auch in den Anwendungsbereich der VO 1408/71 fällt. Für Drittstaatsangehörige wurde diese Leistung nur unter ganz bestimmten Bedingungen gewährt. Man versuchte systematisch, für diese Personengruppe den Zugang zu dieser Leistung zu erschweren. Damit wollte man das britische System vor Missbrauch von Personen schützen, die über kaum eine Verbindung

¹¹³ KOM 1998 (779): 2f: „Zum einen wird es sich bei dem Drittstaatsangehörigen um eine Person handeln, die einem einzelstaatlichen System der sozialen Sicherheit angeschlossen ist, wobei die Voraussetzungen dieser Mitgliedschaft weiterhin in die Zuständigkeit des betreffenden einzelstaatlichen Systems fallen; zum andern würde mit der Vorschrift einem Drittstaatsangehörigen keineswegs das Recht eingeräumt, sich frei innerhalb der Gemeinschaft zu bewegen – vorgesehen ist nur, dass er bei Reisen in einen anderen Mitgliedstaat dort in den Genuss der Rechte kommt, die die vorgeschlagene Verordnung einräumt.“

¹¹⁴ Vgl. die Randnummern der Schlussfolgerungen des ER von Tampere 18 bis 21.

¹¹⁵ Vgl. die Erläuterungen zum Reformbedarf der geltenden Koordinierungsverordnung in Abschnitt 2.4.

¹¹⁶ Vg. Abschnitt 4.2.1.1.

zum Land verfügen.¹¹⁷ Im europäischen Kontext wollte man den Geltungsbereich der Verordnung nicht auf Drittstaatsangehörige erweitern, weil das bedeuten könnte, dass der Zwang entsteht, die Grundprinzipien der Verordnung wie zum Beispiel die Zusammenrechnung der Zeiten auf diese Personengruppe anzuwenden. Dadurch könnten über Sachverhalte, die sich in anderen Mitgliedstaaten ereignet haben, die eigenen Sicherungssysteme geöffnet werden.

Abgesehen vom politischen Gehalt des Vorschlags gab es jedoch ein weiteres Problem, nämlich auf welche Rechtsgrundlage sich die Einbeziehung der Drittstaatsangehörigen stützen sollte. Die KOM bezog ihre Vorschläge auf die traditionelle Rechtsgrundlage des Art. 42 in Verbindung mit der Abrundungsklausel in Art. 308 EGV, und zwar mit der Begründung, dass Art. 42 EGV keinen Bezug auf die Nationalität der Arbeitnehmer nimmt, Drittstaatsangehörige also durchaus mitgemeint sein können.¹¹⁸ Großbritannien, Irland und Dänemark hatten jedoch Bedenken hinsichtlich dieser Rechtsgrundlage und schlugen statt dessen Art. 63 Abs. 4 EGV vor, der unter dem Vertrag von Amsterdam neu aufgenommen worden war und den Rat dazu ermächtigt, Maßnahmen zu ergreifen, um die Rechte und Bedingungen festzulegen, aufgrund derer sich Staatsangehörige dritter Länder, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, auch in anderen Mitgliedstaaten aufhalten dürfen. Der Vorteil dieser Rechtsgrundlage ist für Großbritannien und Irland, dass sie sich aufgrund von Protokollen zum EGV nicht an Rechtsakten auf der Grundlage von Art. 63 Abs. 4 beteiligen müssen, sich aber dafür entscheiden können. Für Dänemark gelten Rechtsakte, die sich auf Art. 63 Abs. 4 stützen, ebenfalls aufgrund eines Protokolls zum EGV grundsätzlich nicht.

Der Konflikt über die geeignete Rechtsgrundlage und der politische Widerstand Dänemarks gegen den Gehalt des Vorschlags hatten zur Folge, dass die Beratungen über die Einbeziehung von Drittstaatsangehörigen zunächst eingestellt

¹¹⁷ Roberts (2000: 199) zitiert hierzu einen britischen Regierungsbeamten: „It is right that our social security system should be safeguarded from abuse by people with little or no connection to the UK and we will continue to do this.“ In seinem Artikel stellt Roberts detailliert dar, wie die britische Politik gegenüber Drittstaatsangehörigen und ihrem Zugang zur sozialen Sicherung aussah und worauf die Ablehnung der Ausdehnung des persönlichen Geltungsbereiches der europäischen Koordinierungsverordnung auf diese Personen beruhte.

¹¹⁸ Langer 2002: 52.

wurden.¹¹⁹ Entschieden wurde die Frage nach der Rechtsgrundlage erst zwei Jahre später durch das EuGH-Urteil im Fall Khalil vom 11. Oktober 2001¹²⁰. Nach dieser Rechtsprechung ist Art. 42 EGV „offenbar keine ausreichende Rechtsgrundlage“¹²¹ für die Ausdehnung des persönlichen Geltungsbereichs der VO 1408/71 auf Drittstaatsangehörige. Dementsprechend wurde der Vorschlag auf Art. 63 Abs. 4 EGV gestützt. Auf dieser Basis sollte dann weiter über die Ausdehnung des persönlichen Geltungsbereichs verhandelt werden, und zwar getrennt von den Verhandlungen über die Reform der VO 1408/71 insgesamt.¹²² Das geht aus Parameter 2 hervor, wo es heißt: „Für Angehörige von Drittstaaten werden die Beratungen über die Ausdehnung gemäß dem Mandat des Europäischen Rates von Tampere parallel zu den Beratungen über die Modernisierung geführt.“¹²³

Daraufhin legte die KOM einen separaten Vorschlag mit der entsprechenden Rechtsgrundlage vor, der nur die Ausdehnung der VO 1408/71 auf Drittstaatsangehörige vorsah.¹²⁴ Auf dieser Grundlage wurde die Verordnung (EG) Nr. 859/2003¹²⁵ ausgehandelt, die die Geltung der VO 1408/71 auf Drittstaatsangehörige erstreckt. Auch hier wurden Erwägungsgründe verwendet, um etwaige Bedenken der Mitgliedstaaten vollends auszuräumen. Damit eine Person aus einem Drittstaat tatsächlich unter die genannte Verordnung fällt, ist demnach Voraussetzung, dass sie einen rechtmäßigen Wohnsitz in einem Mitgliedstaat hat. Anwendbar ist die Verordnung jedoch nur, wenn es tatsächlich zu grenzüberschreitenden Sachverhalten kommt. Ist nur ein Mitgliedstaat betroffen, entsteht keine Handhabe für eine Anwendung der Verordnung. Außerdem wird den Drittstaatsangehörigen kein Recht auf Freizügig-

¹¹⁹ „The Presidency therefore concludes that the main problem is not the substance of the proposal, but rather its legal base. As long as there is no agreement on the legal base the delegations are unable and unwilling to continue the discussion on the proposal.“ (Ratsdokument 12830/99 SOC CODEC 672 (11. November 1999): 2.

¹²⁰ Rs C-180/99 Khalil.

¹²¹ Ratsdokument 15056/01 SOC 530 (6. Dezember 2001): 3.

¹²² Hätte man Art. 63 Abs. 4 als Rechtsgrundlage für die auszuhandelnde reformierte Verordnung zur Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme insgesamt verwendet, hätte diese für Dänemark keine Gültigkeit gehabt. Die „Aufspaltung“ war also unvermeidlich, wenn man Dänemark nicht von der gesamten sozialrechtlichen Koordinierung ausnehmen wollte.

¹²³ Parameter: 11.

¹²⁴ KOM (2002) 59.

¹²⁵ Verordnung (EG) Nr. 859/2003 vom 14. Mai 2003 zur Ausdehnung der Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 und der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 auf Drittstaatsangehörige, die ausschließlich aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht bereits unter diese Bestimmungen fallen. Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union L 124 vom 20. Mai 2003: 1-3. Im Folgenden VO 859/2003.

keit innerhalb der Union eingeräumt.¹²⁶ Großbritannien und Irland haben von ihrer Möglichkeit der Beteiligung an diesem Rechtsakt Gebrauch gemacht. Für Dänemark gilt die Verordnung nicht.¹²⁷

Zum Teil ist es also gelungen, Drittstaatsangehörige in die sozialrechtliche Koordinierung einzubeziehen: Außer Dänemark wenden aktuell alle Mitgliedstaaten auf der Basis der VO 859/03 die Bestimmungen der VO 1408/71 auch auf Drittstaatsangehörige an. Das Vorhaben, den persönlichen Geltungsbereich der VO 1408/71 in der reformierten Verordnung auch auf Drittstaatsangehörige zu erstrecken, ist jedoch gescheitert: Die VO 883/04 bezieht sich nur auf Staatsbürger der Mitgliedstaaten. Im Zusammenhang damit stellt sich die zukünftige Rechtslage der Drittstaatsangehörigen sehr komplex dar: Für sie werden die VO 859/03 und damit die Vorschriften der VO 1408/71 auch dann noch gelten, wenn für Unionsbürger bereits die VO 883/04 angewendet wird.¹²⁸ Um das zu verhindern, wäre die VO 859/03 so zu ändern, dass sie auf die VO 883/04 verweist. Damit würde die Koordinierung für Unionsbürger und Drittstaatsangehörige nach den gleichen Regeln erfolgen. Ob das geschehen wird, bleibt abzuwarten. Unabhängig davon, auf welche Koordinierungsverordnung sich die VO 859/03 bezieht, steht jedoch fest, dass sich Dänemark auch nach dem Anwendungsstart der VO 883/04 nicht an der europäischen Koordinierung der sozialrechtlichen Ansprüche von Drittstaatsangehörigen beteiligen wird.

4.2.2 Sachlicher Geltungsbereich

In der VO 1408/71 erfasst eine abschließende Liste die Zweige der sozialen Sicherungssysteme, die der Koordinierung unterworfen sind.¹²⁹ Nach Art. 5 VO 1408/71 teilen die Mitgliedstaaten der KOM mit, um welche Systeme es sich in ihrem Land jeweils handelt. Ausgenommen von der Koordinierung sind Leistungen der Sozialhilfe und der Kriegsopferversorge.¹³⁰ Die KOM schlug nun 1998 vor, den sachlichen Geltungsbereich der VO statt dessen über eine beispielartige Aufzählung der erfass-

¹²⁶ Erwägungsgründe 10-12.

¹²⁷ Für eine umfassende Darstellung des Prozesses siehe Martinsen (2003).

¹²⁸ Vgl. die Übergangsbestimmungen des Art. 90 VO 883/2004.

¹²⁹ Art. 4 Abs. 1 VO 1408/71.

¹³⁰ Art. 4 Abs. 4 VO 1408/71.

ten Zweige zu bestimmen.¹³¹ Eine Notifizierungspflicht der Mitgliedstaaten war nicht mehr vorgesehen. Dadurch sollten neue Leistungszweige leichter in die Koordinierungsvorschrift integriert werden können – nämlich ohne eine Änderungsverordnung oder Rechtsprechung des EuGH.¹³² Nur die Sozialhilfe sollte weiterhin ausgenommen bleiben, Vorruhestandsleistungen dagegen als neuer Zweig der sozialen Sicherung in die Koordinierung aufgenommen und ausdrücklich in der Liste genannt werden. Für sie sollten alle Grundprinzipien der Verordnung sowie einige besondere (einschränkende) Bestimmungen über die Zusammenrechnung der Zeiten gelten.

Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten äußerte bereits während der ersten Lesung, dass sie eine erschöpfende Aufzählung sowie die ausdrückliche Mitteilung der Mitgliedstaaten über ihre eigenen erfassten Systeme wie in der VO 1408/71 weiterhin für wünschenswert hielt, und zwar im Hinblick auf die damit verbundene größere Rechtssicherheit. Außerdem sollten die gleichen Ausnahmen gelten wie in der bisherigen VO 1408/71. Hinsichtlich der Aufnahme der Vorruhestandsleistungen waren sich die Mitgliedstaaten in dieser Phase nicht ganz einig. Dass eine Form der Koordinierung für diese Leistungen gefunden werden musste, war Konsens. Strittig war jedoch, auf welche Art und Weise dies geschehen sollte. Einige Delegationen schlugen eine Richtlinie hierzu vor, da nicht alle Mitgliedstaaten diesen Leistungstyp kennen. Andere sprachen sich für die von der KOM vorgeschlagene Aufnahme in den Geltungsbereich der Koordinierungsverordnung aus.¹³³

In den Parametern hatte man sich darauf verständigt, den sachlichen Geltungsbereich tatsächlich wieder in einer abschließenden Liste zu umreißen. Den Bestrebungen der KOM für eine leichtere Einbeziehung von neuen Leistungszweigen sei damit Genüge getan, dass „die gegenwärtige Liste hinreichend flexibel ist, um neue Formen der sozialen Sicherheit (...) erfassen zu können.“¹³⁴ Auch hatte man sich geeinigt, die Vorruhestandsleistungen über die Koordinierungsverordnung zu regeln. Allerdings sollte die Zusammenrechnung der Zeiten für diesen Leistungs-

¹³¹ Art. 2 Abs. 1 des Vorschlags.

¹³² KOM (1998) 779: 4.

¹³³ Ratsdokument 12864/99 SOC 401 CODEC 679 (17. November 1999): 3.

¹³⁴ Siehe Parameter: 13; dass diese Flexibilität gegeben war, hatte sich auch am Urteil Molenaar des EuGH gezeigt, in dem er eine Systematik entwickelt, nach der geprüft werden kann, ob eine bestimmte Leistung in den Geltungsbereich der Verordnung fällt (vgl. S. 14ff. und Fußnote 60).

zweig ausgesetzt werden, weil eben nicht alle Mitgliedstaaten über diesen Leistungstyp verfügen. Aber der Leistungsexport, der Schutz im Krankheitsfall sowie die Familienleistungen für die Leistungsbezieher sollten über die Verordnung koordiniert werden. Diese Regelungen wurden dementsprechend in die VO 883/04 aufgenommen.¹³⁵ Hier ist eine Umsetzung des KOM-Vorschlages also zumindest dem Geiste nach geglückt, wenn auch eine andere Methode gewählt wurde als von der KOM geplant.

4.2.3 Sachverhaltsgleichstellung

Dass der jeweils zuständige Staat bestimmte Sachverhalte in anderen Mitgliedstaaten solchen gleichstellen muss, die sich in seinem eigenen Hoheitsgebiet ereignen, ist bereits ein Prinzip der VO 1408/71. Allerdings ist jeweils genau geregelt, wie diese Gleichstellung vorgenommen werden muss, eine allgemeine Regel dazu gibt es nicht. Ein Beispiel ist die Verlängerung des Rahmenzeitraums nach Art. 9a der geltenden VO 1408/71: Wenn ein Anspruch auf Sozialleistungen von der Zurücklegung einer bestimmten Mindestversicherungszeit in einem bestimmten Zeitraum vor Eintritt des versicherten Risikos abhängig ist, kann dieser „Rahmenzeitraum“ sich aufgrund bestimmter Sachverhalte oder Ereignisse verlängern, zum Beispiel Zeiten der Kindererziehung oder Arbeitslosigkeit. Art. 9a sieht nun vor, dass solche Verlängerungstatbestände vom zuständigen Staat auch dann berücksichtigt werden müssen, wenn sie sich in einem anderen Mitgliedstaat ereignen.¹³⁶

Von den Bestimmungen in den Leistungskapiteln nicht erfasste Einzelfälle waren häufig Gegenstand der Rechtsprechung des EuGH, der die Gleichstellung von Sachverhalten in anderen Mitgliedstaaten einforderte bzw. erweiterte. Im Urteil Romero etwa erzwang der EuGH die Gleichstellung eines im Ausland abgeleisteten Wehrdienstes mit einem in Deutschland abgeleisteten Wehrdienst, als es um die Be-

¹³⁵ Art. 3, Art. 66 VO 883/2004.

¹³⁶ Ähnliche Regelungen zur Sachverhaltsgleichstellung sind zum Beispiel in Art. 10 Abs. 2, Art. 12, Art. 39 und vielen weiteren enthalten.

rücksichtigung dieser Zeit für eine Verlängerung des Anspruchs auf eine deutsche Waisenrente ging.¹³⁷

Der KOM-Vorschlag von 1998 sah in Art. 3 Abs. 2 vor, die Gleichstellung von Sachverhalten, Ereignissen und Leistungen als generelles Prinzip im allgemeinen Teil der Verordnung zu verankern. Dort heißt es: „Der Mitgliedstaat, nach dessen Rechts-, Verordnungs- oder Verwaltungsvorschriften der Eintritt bestimmter Tatbestände oder Ereignisse Rechtswirkungen hat, berücksichtigt, soweit erforderlich, die in einem anderen Mitgliedstaat eingetretenen gleichen Tatbestände oder Ereignisse, als seien sie im eigenen Hoheitsgebiet eingetreten.“ Abs. 3 erstreckte die Gleichstellung auch auf Leistungen, die von anderen Mitgliedstaaten gewährt werden.

Die Mitgliedstaaten waren in der ersten Phase der Verhandlungen hinsichtlich dieses Vorschlags durchweg sehr skeptisch. Man befürchtete, dass über Art. 3 Abs. 2 und 3 eine Zuständigkeit eines Mitgliedstaates erst entstehen könnte und zog es vor, weiterhin die Sachverhaltsgleichstellung in gesonderten Bestimmungen für die einzelnen Leistungsarten zu regeln.¹³⁸ In den Parametern erkannte man jedoch die Sachverhaltsgleichstellung als ein wesentliches Prinzip der Koordinierung an, das „sich unmittelbar aus dem Vertrag ergibt“ und räumte ein, dass eine Erweiterung seiner Geltung über die bisherigen diesbezüglichen Vorschriften der VO 1408/71 auch im Lichte der EuGH-Rechtsprechung und der Transparenz der Verordnung insgesamt notwendig sei. Dem Ansatz der KOM wurde also im Grundsatz Recht gegeben. Allerdings stellten die Parameter auch klar, dass die Sachverhaltsgleichstellung nur vom zuständigen Staat durchgeführt wird und hierbei „in besonderen Fällen Ausnahmen gerechtfertigt sind“ und „der Grundsatz nach spezifischen Bestimmun-

¹³⁷ Rs C-131/96 *Mora Romero*. In Deutschland besteht bis zum 25. Lebensjahr ein Anspruch auf Waisenrente, solange sich die Waise noch in Ausbildung befindet. Für die Zeit des Wehr- oder Zivildienstes wird die Rente ausgesetzt; die Bezugsdauer verlängert sich über das 25. Lebensjahr hinaus um die Zeit der Dienstpflicht. Im betreffenden Fall hatte Herr Romero seinen Wehrdienst in Spanien abgeleistet. Der in Deutschland zur Zahlung verpflichtete Träger setzte die Leistung für diesen Zeitraum aus; allerdings wurde die Anspruchsdauer nicht über das 25. Lebensjahr hinaus verlängert, was zu einem Rechtsstreit und der Vorlage des Verfahrens beim EuGH führte. Weitere Urteile zur Sachverhaltsgleichstellung in anderen Fallgestaltungen sind zum Beispiel C-290/00 *Duchon*, C-373/02 *Öztürk* oder die Urteile zu den Kindererziehungszeiten *Kauer* und *Elsen* (vgl. Fußnote 66 und die weiteren Ausführungen).

¹³⁸ Ratsdokument 12864/99 SOC 401 CODEC 679: 4.

gen anzuwenden ist, die in den betreffenden Kapiteln der Verordnung vorzusehen sind.“¹³⁹

Insbesondere Deutschland und Österreich befürchteten, dass die Sachverhaltsgleichstellung zur Entstehung von Versicherungszeiten in den jeweiligen Rentenversicherungen und darüber hinaus zu einer Zuständigkeit auch für andere Leistungszweige führen könnte, und zwar insbesondere im Hinblick auf die nationalen Bestimmungen über Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung. Erzieht eine Person in Deutschland ein Kind, zahlt der Bund über drei Jahre hinweg Beiträge an die gesetzliche Rentenversicherung, die aus Steuermitteln finanziert werden. Diese Kindererziehungszeiten werden bei Eintritt in den Ruhestand entgolten und wirken sowohl anspruchsbegründend als auch rentensteigernd. Eine Erwerbstätigkeit spielt dabei keine Rolle – über eine Kindererziehung in Deutschland entstehen Versicherungszeiten in der Rentenversicherung auch dann, wenn die betreffende Erziehungsperson niemals erwerbstätig war. Eine Kindererziehung im Ausland wird nicht angerechnet.¹⁴⁰ Für das europäische Ausland ist eine Anrechnung möglich, jedoch nach einer Anhangsregelung in Anhang VI Ziffer 19 VO 1408/71 nur dann, wenn während der Erziehungszeit im Ausland deutscher Mutterschutz oder deutscher Erziehungsurlaub besteht. Die österreichischen Regelungen sind ähnlich. Für eine Kindererziehung im europäischen Ausland gibt es eine der deutschen Anhangsregelung entsprechende Bestimmung im nationalen Recht.

Diese Beschränkungen hinsichtlich der Anrechnung von Kindererziehungszeiten im europäischen Ausland wurden jedoch durch die Rechtsprechung des EuGH den Fällen *Elsen* und *Kauer* relativiert.¹⁴¹ Tenor der EuGH-Rechtsprechung war es, dass Kindererziehungszeiten unter Umständen auch dann angerechnet werden müssen, wenn die Kindererziehung im Ausland erfolgt, und zwar über die im Anhang bzw. dem österreichischen Recht vorgesehenen Fälle hinaus. Vorbedingung hierfür ist eine Beschäftigung im Inland, die durch die Kindererziehung unterbrochen wird (Fallgestaltung *Elsen*), oder dass eine Beschäftigung generell immer nur innerhalb eines Staates vorgelegen hat (Fallgestaltung *Kauer*). In welchem Mitgliedstaat die

¹³⁹ Parameter: 17.

¹⁴⁰ Vgl. VDR 2004: 97ff.

¹⁴¹ Rs C-135/99 *Elsen* und Rs C-28/00 *Kauer*. Der Fall *Elsen* betraf Deutschland, der Fall *Kauer* Österreich.

Kindererziehung stattfindet, ist unerheblich, sofern die Verbindung zwischen der Beschäftigung und der Kindererziehung nur eng genug ist – sie wird dann einer Kindererziehung im Inland gleichgestellt.

Letztere Bedingung, nämlich die einer „engen Verbindung“ zwischen einer Beschäftigung in Deutschland und der Kindererziehung, stellt die Rechtsanwender vor erhebliche Probleme, da der EuGH nicht genau definiert hat, wann und wie lange diese Verbindung tatsächlich besteht. Aktuell werden nach deutscher Praxis Kindererziehungszeiten in anderen Mitgliedstaaten dann rentenrechtlich entgolten, wenn zum Zeitpunkt der Geburt eine deutsche Rentenversicherungspflicht vorgelegen hat.¹⁴² Es wurde jedoch befürchtet, dass über die Sachverhaltsgleichstellung bereits ein deutscher Versicherungsbeitrag ausreicht, um eine „enge Verbindung“ zu einem Staat herzustellen. Darüber hinaus zog man in Betracht, dass aus der dreijährigen Versicherungszeit in der deutschen Rentenversicherung auch eine Zuständigkeit für andere Bereiche der sozialen Sicherung in diesem Zeitraum erwachsen könnte, ganz so, als ob die erziehende Person sozialversicherungspflichtig in Deutschland beschäftigt sei.

Im Endergebnis wurde trotz der deutschen (und österreichischen Vorbehalte) in Art. 5 VO 883/04 die Sachverhaltsgleichstellung als allgemeines Prinzip festgeschrieben, allerdings nur insoweit, als die Verordnung selbst oder ihre Durchführungsbestimmungen nichts anderes vorsehen. Um den geschilderten Bedenken von Deutschen und Österreichern zu begegnen, wurden die einschränkenden Erwägungsgründe 9 bis 12 eingefügt. Aus ihnen geht hervor, dass aufgrund der Anwendung des Prinzips der Sachverhaltsgleichstellung keine Zuständigkeit eines Staates entstehen kann und „sachlich nicht zu rechtfertigende Ergebnisse“ zu vermeiden sind.

Deutschland beabsichtigt deshalb über eine Eintragung in Anhang XI zur VO 883/04, in dem die besonderen Bestimmungen über die Anwendung der mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit der Koordinierung des Sozialrechts niedergelegt werden sollen, eine Definition der „engen Verbindung“ zu einem Staat zu erreichen und die skizzierten unerwünschten Effekte einer weiterge-

¹⁴² Ricker 2004: 89.

henden Zuständigkeit für die soziale Sicherung über die Gleichstellung von Kindererziehungszeiten in anderen Mitgliedstaaten zu vermeiden.

4.2.4 Krankenversicherung der Rentner

Ein weiterer strittiger Punkt war die Regelung zur Kostenaufteilung für die medizinischen Sachleistungen für Rentner. Sie werden grundsätzlich (aushilfsweise) vom Träger des Staates erbracht, in dem der Rentner wohnt. Ob dieser Staat jedoch auch für die Übernahme der Kosten zuständig ist, ist ein kollisionsrechtliches Problem. Grundsätzlich ist der Staat der Beschäftigung der zuständige Staat.¹⁴³ Im Fall der Rentner fällt jedoch die Beschäftigung als sozialrechtlicher Anknüpfungspunkt weg – daher muss anderweitig geklärt werden, welcher Staat die wirtschaftliche Verantwortung übernehmen soll. Nach den Kollisionsnormen der VO 1408/71 ist der Wohnstaat dann der zuständige Staat, wenn sich kein anderer Anknüpfungspunkt ergibt.¹⁴⁴ Dieses Prinzip wird auch für die Bestimmung des für die Kosten der Sachleistungen zuständigen Staates beibehalten und spiegelt sich in Art. 27 der Verordnung wider. Dort wird grundsätzlich an den Wohnstaat angeknüpft, falls der Rentner aus diesem Staat eine Rente erhält und ein Anspruch auf Sachleistungen besteht. Wenn der Wohnstaat jedoch nicht rentenpflichtig ist, muss der Staat zahlen, in dem der Rentner am längsten versichert war.¹⁴⁵

Die bestehende Regelung der VO 1408/71 verursacht insbesondere für Portugal und Spanien Probleme. Diese Staaten zeigten sich bereits im Vorfeld der Neuaushandlung der VO 1408/71 damit unzufrieden, dass sie nach den einschlägigen Artikeln der Koordinierungsverordnung für die Kosten für medizinische Sachleistungen für Portugiesen bzw. Spanier verantwortlich sind, die einen Großteil ihres Berufslebens in anderen Mitgliedstaaten – zum Beispiel als Gastarbeiter in Frankreich oder Deutschland – verbrachten und im Alter in ihre Heimat zurückkehren, wo sie nur einen Anspruch auf eine kleine Rente erworben haben. Das hat nämlich zur Folge, dass die genannten Länder als rentenpflichtige Wohnsitzstaaten für die gesamten Kosten der medizinischen Sachleistungen zuständig werden, obwohl die Rentner

¹⁴³ Art. 13 Abs. 2 lit. a.

¹⁴⁴ Art. 13 Abs. 2 lit. f.

¹⁴⁵ Das gilt allerdings nur, falls der Rentner nach den Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaates bei Wohnsitz im betreffenden Staat einen Anspruch auf Sachleistungen hätte.

den Rechtsvorschriften anderer Staaten wesentlich länger unterlagen, also dort Beiträge gezahlt haben.¹⁴⁶

Ein weiteres Problem entstand für dieselben Staaten durch die Ansiedlung von Einfachrentnern aus nördlichen Mitgliedstaaten in ihrem Hoheitsgebiet. Beispielsweise haben deutsche (Einfach-)Rentner, die ihren Lebensabend in Spanien verbringen, in Spanien einen Anspruch auf Sachleistungen, die die dortigen Träger aushilfsweise für den zuständigen Träger in Deutschland erbringen. Dieser erstattet die Aufwendungen für die Sachleistungen in Form eines Pauschalbetrages, der sich anteilig auf der Basis der jährlichen Aufwendungen für medizinischen Sachleistungen für Rentner im Verhältnis zur Gesamtzahl der Rentner berechnet. Verlassen die deutschen Rentner Spanien für einen vorübergehenden Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat, übernimmt Spanien nach geltendem Recht die wirtschaftliche Verantwortung für die Kosten für Sachleistungen, und das auch dann, wenn der Rentner sich im zuständigen Mitgliedstaat, im Beispiel also in Deutschland, aufhält.¹⁴⁷ Fährt ein deutscher Rentner mit Wohnsitz in Spanien im Urlaub nach Griechenland und benötigt dort medizinische Sachleistungen, werden diese vom griechischen Träger aushilfsweise erbracht und die Kosten dafür von Spanien übernommen. Der deutsche Träger kommt mit diesem Vorgang nicht in Berührung. Bei der Erstattung des deutschen Trägers an den spanischen Träger wird berücksichtigt, dass die Kosten für Sachleistungen beim Aufenthalt außerhalb des Wohnmitgliedstaats vom spanischen Träger beglichen werden. Deutschland erstattet generell nicht den vollen Pauschalbetrag zurück, sondern nur 85 Prozent. Spanien übernimmt also teilweise die Kosten der Sachleistungen für Personen, die außer ihrem Wohnsitz über keinerlei Verbindung zu Spanien verfügen und dort weder versichert noch beschäftigt waren.

Aufgrund dieser Regelungen empfanden Spanien und Portugal das geltende Recht als ungerecht.¹⁴⁸ Die KOM wollte mit ihrem Vorschlag hier Abhilfe schaffen und plante eine völlige Neuregelung der Zuständigkeit. Nach Art. 20 des KOM-Vorschlags sollten die Aufwendungen für die medizinische Versorgung der Rentner unter allen Staaten aufgeteilt werden, in denen die betreffenden Personen erwerbstä-

¹⁴⁶ Pieters 1999: 71.

¹⁴⁷ Nach Art 31 VO 1408/71. Vgl. auch Schuler 2002: 293f.

¹⁴⁸ Pieters 1999: 71. Vgl. auch Ratsdokument 6260/00 SOC 47 CODEC 126 (23. Februar 2000); Ratsdokument 8516/00 (15. Mai 2000): Sachstandsbericht der portugiesischen Präsidentschaft: 11.

tig waren, und zwar anteilig nach den Zeiten, die der Rentner in den jeweiligen Staaten zurückgelegt hatte.¹⁴⁹ Ebenfalls im Sinne einer gerechteren Lastenteilung war die Erstattung der tatsächlichen Kosten für die Erbringung von Sachleistungen für Rentner vorgesehen, im Gegensatz zum bisher gültigen Erstattungsverfahren über Pauschalbeträge.¹⁵⁰ Die KOM zielte mit diesem Vorschlag auf die „Einhaltung des Grundsatzes der Billigkeit und Parallelität zwischen den Kosten und den Beiträgen“¹⁵¹ ab.

Während der ersten Lesung im Rat wurde deutlich, dass dieser Vorschlag nicht konsensfähig war. Ein Großteil der Mitgliedstaaten lehnte ihn ab, weil der entstehende Verwaltungsaufwand für die Aufteilung der Kosten unter den verschiedenen rentenpflichtigen Mitgliedstaaten zu hoch sei; außerdem wurde die Kostenerstattung auf der Basis von tatsächlichen Aufwendungen für zu umständlich erachtet. Es wurde aber auch anerkannt, dass die Aufteilung der Kosten tatsächlich neu geregelt werden müsse, insbesondere um eine zu hohe Belastung des Wohnstaates zu vermeiden.¹⁵² In den Parametern wurde dementsprechend festgeschrieben, dass eine „ausgewogene Aufteilung der Kosten zwischen den betreffenden Trägern“¹⁵³ für die Sachleistungen der Rentenempfänger zu finden sei.

In den Verhandlungen zum Kapitel über Leistungen bei Krankheit und Mutterschaft unter dänischer Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2002 wurde das Thema erneut kontrovers diskutiert. Im Entwurf dieses Kapitels durch die Dänen, der als Verhandlungsgrundlage diente, war die von der KOM vorgesehene Regelung bereits nicht mehr enthalten, da während der ersten Lesung darüber „in der Gruppe ‚Sozialfragen‘ kein Einvernehmen erzielt werden“¹⁵⁴ konnte und auch keine andere Lösung gefunden worden war. Statt dessen waren die Vorschriften der VO 1408/71 wieder aufgenommen worden, über die der zuständige Staat bestimmt wird. Allerdings wurde eine veränderte Aufteilung der Kosten in den Fällen vorgesehen, in denen sich Rentenempfänger außerhalb des Wohnmitgliedstaates aufhalten. Diese sollten nicht mehr wie bisher vom Wohnmitgliedstaat, sondern vom zuständigen Mitgliedstaat

¹⁴⁹ Art. 20 Abs. 2 des Vorschlags.

¹⁵⁰ Art. 26 des KOM-Vorschlags.

¹⁵¹ Ratsdokument 8516/00 (15. Mai 2000): Sachstandsbericht der portugiesischen Präsidentschaft: 10.

¹⁵² A.a.O.: 10-13.

¹⁵³ Parameter: 19.

¹⁵⁴ Ratsdokument 10113/02 (17. Juni 2002): 10.

getragen werden.¹⁵⁵ Das Erstattungsverfahren über Pauschalen sollte aber weiter gelten.

Die portugiesische Delegation war von diesem Vorschlag jedoch nicht überzeugt. Sie machte einen Vorbehalt geltend, da das Ziel der ausgewogenen Kostenaufteilung noch nicht erreicht sei, und schlug vor, bei der Bestimmung des zuständigen Staates an die längste Beschäftigungs- bzw. Versicherungszeit anstatt an den Wohnsitz anzuknüpfen.¹⁵⁶ Außerdem sollte nach Ansicht der Portugiesen bei vorübergehendem Aufenthalt eines Rentners in einem rentenpflichtigen Mitgliedstaat anders als nach bisherigem Recht und der dänischen Diskussionsgrundlage dieser Staat die Kosten für Sachleistungen übernehmen, und nicht der kollisionsrechtlich zuständige Träger. Portugal wurde in dieser Haltung von Spanien unterstützt.¹⁵⁷

Während der dänische Vorschlag für Portugal also hinsichtlich der Lastenteilung nicht weit genug ging, meldeten andere Staaten Zweifel an der veränderten Kostenaufteilung für Sachleistungen außerhalb des Wohnstaates an. Befürchtet wurde, dass es zu einer doppelten Zahlung von Sachleistungen durch den Wohnstaat käme.¹⁵⁸ Worauf sich diese Angst gründet, lässt sich an einem Beispiel verdeutlichen: Ein deutscher Einfachrentner mit Wohnsitz in Spanien hätte nach dem dänischen Vorschlag dort einen Anspruch auf Sachleistungen, deren Kosten der deutsche Träger über eine Pauschalerstattung begleicht. Hält sich dieser Rentner in Deutschland auf, wäre Deutschland durch Art. 25 des Vorschlags dazu verpflichtet, (medizinisch notwendige) Sachleistungen zu erbringen und die Kosten hierfür selbst zu tragen. Bei der Berechnung der Pauschalen wird jedoch auf die gesamten jährlichen Aufwendungen für Rentner in Spanien zurückgegriffen. Das heißt, im Endeffekt würde Deutschland als zuständiger Staat zum einen die Sachleistungen zahlen, die der Rentner in Anspruch nimmt, während er sich in Deutschland aufhält, und zum anderen auch eine überhöhte Pauschalerstattung leisten, weil bei deren Berechnung nicht in Betracht gezogen wird, dass die betreffenden Rentner sich einen Teil des Jahres gar nicht in Spanien aufhalten.¹⁵⁹ Der dänische Vorsitz nahm die Befürchtungen der

¹⁵⁵ A.a.O.: 13-15.

¹⁵⁶ Dies hielten andere Mitgliedstaaten wiederum für zu verwaltungsaufwändig (ebd.).

¹⁵⁷ Vermerk der portugiesischen Delegation SN 3339/02 (SOC) (29. August 2002).

¹⁵⁸ Vermerk des Vorsitzes SN 2298/02 (SOC) (5. September 2002).

¹⁵⁹ A.a.O.: 3.

Mitgliedstaaten ernst, verwies jedoch darauf, dass bei der Aushandlung der Durchführungsverordnung festgelegt werden müsse, wie dieses eher technische Problem zu beheben sei.

Die Mitgliedstaaten stimmten schließlich dem dänischen Vorschlag zu. Die spezifischen Kollisionsnormen, die bestimmen, welcher Staat für die Übernahme der Kosten der Sachleistungen für Rentner zuständig ist, wurden als Art. 23 bis 25 VO 883/04 aus der VO 1408/71 unverändert übernommen. Die Vorbehalte Portugals und Spaniens im Hinblick auf diese grundsätzliche Frage wurden also nicht berücksichtigt.¹⁶⁰ Allerdings wurden diese Staaten hinsichtlich der Kosten der Sachleistungen für Rentner entlastet, die dort wohnen, sonst aber keine Verbindung zu diesem Staat haben: In Art. 27 VO 883/04 wurde festgeschrieben, dass grundsätzlich der Träger die Kosten während eines vorübergehenden Aufenthalts außerhalb des Wohnmitgliedstaates übernimmt, der kollisionsrechtlich als der zuständige Träger bestimmt wurde, also nicht mehr der Wohnmitgliedstaat.¹⁶¹

Damit wurde vorläufig eine Einigung über eine ausgewogenere Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Kosten für Sachleistungen für Rentner erreicht. Es bleibt allerdings abzuwarten, wie die technischen Details in den Anhängen und Durchführungsvorschriften geregelt werden.

4.2.5 Beitragsunabhängige Sonderleistungen

Die beitragsunabhängigen Sonderleistungen wurden 1992 in den sachlichen Geltungsbereich der VO 1408/71 aufgenommen. Bei diesem Leistungstyp handelt es sich um Mischleistungen, die zwischen der klassischen sozialen Sicherung und der Sozialhilfe stehen und nicht über Beiträge finanziert werden. Werden sie zusätzlich, ergänzend oder ersatzweise gewährt, wenn eines der Risiken eingetreten ist, die von den klassischen und über die Verordnung koordinierten Zweigen der sozialen Sicherheit erfasst werden, können sie nach dem geltenden Recht durch eine Eintragung

¹⁶⁰ Das ist vermutlich auf die Verabredung zurückzuführen, dass die alten Bestimmungen übernommen werden sollten, falls sich keine anderweitige Einigung herbeiführen ließ. Da die anderen Mitgliedstaaten mit den bestehenden Regelungen offensichtlich zufrieden waren, konnten Spanien und Portugal vor diesem Hintergrund keine andere Lösung erzwingen.

¹⁶¹ Eine Ausnahme von dieser Regel sieht Art. 27 Abs. 5 VO 883/04 vor: Danach können die Kosten für Sachleistungen bei „Gesundheitsreisen“ vom Träger des Wohnorts übernommen werden, wenn der betreffende Staat sich für eine Erstattung in Form von Pauschalbeträgen entschieden hat.

in Anhang IIa der VO 1408/71 von der Exportpflicht befreit werden.¹⁶² Das gleiche gilt auch, wenn sie dem besonderen Schutz von Behinderten dienen. Sie sind damit nur vom Wohnmitgliedstaat und zu dessen Lasten zu zahlen. Die anderen Vorschriften der Verordnung, wie zum Beispiel die Zusammenrechnung der Zeiten, gelten jedoch weiterhin.

In ihrem Vorschlag von 1998 stellte die KOM die beitragsunabhängigen Sonderleistungen in Art. 55 in ein eigenes Leistungskapitel des Titels III. Im sachlichen Geltungsbereich waren sie nicht mehr gesondert aufgeführt. Die KOM versuchte über ihre Neuformulierung zu präzisieren, wann die Leistungen vom Leistungsexport ausgenommen werden können. Das sollte dann der Fall sein, wenn „deren Gewährungsmodalitäten eng mit einem besonderen wirtschaftlichen und sozialen Umfeld verknüpft sind“¹⁶³ und darüber hinaus eine Bedürftigkeitsprüfung vorgenommen wird, um eine Leistungsberechtigung festzustellen oder wenn sie dem besonderen Schutz der Behinderten dienen. Zusätzlich wären die einzelnen mitgliedstaatlichen Leistungen, die diesen Kriterien genügen, in einen Anhang aufzunehmen.

Die Notwendigkeit einer genaueren Definition für die beitragsunabhängigen Mischleistungen wurde dadurch verstärkt, dass die Mitgliedstaaten parallel zu den Modernisierungsverhandlungen die Aufnahme neuer Leistungen in den Anhang IIa der geltenden VO 1408/71 beantragten. Dabei handelte es sich zum einen um neue Leistungen in den „alten“ Mitgliedstaaten wie zum Beispiel die deutsche Grundversicherung, zum anderen aber auch um die erstmalige Aufnahme von Mischleistungen derjenigen Staaten, deren Beitritt kurz bevorstand.¹⁶⁴ Dabei zeigte sich, dass die bisherige Definition der VO 1408/71 nicht ausreichte, um eine Abgrenzung sinnvoll vorzunehmen und dass sie auch nicht mehr mit der jüngsten Rechtsprechung des EuGH in den Rechtsachen Jauch¹⁶⁵ und Leclere¹⁶⁶ übereinstimmte. Nach dieser

¹⁶² Art. 10a VO 1408/71; vgl. zum Leistungsexport generell Brall 2003.

¹⁶³ Art. 55 des Vorschlags.

¹⁶⁴ Vgl. die Einfügungen in Anhang IIa. Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 236 vom 23. September 2003: 182.

¹⁶⁵ C-215/99 Jauch. In diesem Fall ging es um die Gewährung von österreichischem Pflegegeld für einen Leistungsempfänger im Ausland. Das Pflegegeld war aufgrund eines Eintrags in Anhang IIa der VO 1408/71 vom Leistungsexport ausgenommen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes erfüllte diese Leistung jedoch nicht die notwendigen Voraussetzungen für einen Eintrag in den Anhang, da sie beitragsabhängig auszahlbar war.

¹⁶⁶ C-43/99 Leclere. Hier ging es um eine luxemburgische Geldleistung bei Mutterschaft, die ebenfalls aus Anhang IIa zu streichen war.

Rechtsprechung können die Leistungen nur dann von der Exportpflicht ausgenommen werden, wenn sie einen engen Bezug zum wirtschaftlichen und sozialen Umfeld des betreffenden Mitgliedstaates aufweisen und auf die Verhinderung von Armut abzielen, indem sie dem Betroffenen ein Mindesteinkommen sichern. Eine Bedürftigkeitsprüfung ist dagegen kein ausreichendes Kriterium, da diese gelegentlich auch für klassische Leistungen der sozialen Sicherheit durchgeführt wird.¹⁶⁷

In den Parametern berücksichtigte man diese Rechtsprechung und bekräftigte, dass das Exportprinzip grundsätzlich gelten solle, aber dass es unter bestimmten Bedingungen möglich sein müsse, davon Ausnahmen zu machen. Dabei war an die beitragsunabhängigen Mischleistungen mit einer engen Verbindung zum „Sozialgefüge eines bestimmten Mitgliedstaates“ gedacht. Allerdings sei „unter Wahrung des Grundsatzes der Freizügigkeit genau abzugrenzen und zu definieren“, welche Leistungen von der Exportpflicht ausgenommen werden sollen.¹⁶⁸

Da der Bedarf nach möglichst zeitnaher Regelung dieser Frage bestand, veröffentlichte die KOM am 28. August 2003 einen dahingehenden Änderungsvorschlag zur VO 1408/71, der in der Ratsarbeitsgruppe Sozialfragen parallel zur Reform der Verordnung verhandelt wurde.¹⁶⁹ Auf dessen Basis einigte man sich auf eine Definition für beitragsunabhängige Sonderleistungen, die der EuGH-Rechtsprechung Rechnung trug. Zusätzlich zu den bereits genannten Kriterien, die der Gerichtshof entwickelt hatte, wurde ausdrücklich festgeschrieben, dass die beitragsunabhängigen Mischleistungen über Steuern finanziert werden müssen und ihre Gewährung nicht von der Zahlung von Beiträgen der Leistungsempfänger vor Eintritt des Versicherungsfalles abhängen darf, damit sie vom Leistungsexport ausgenommen werden können. Diese Regelung wurde über eine Änderungsverordnung zur VO 1408/71, die VO (EG) Nr. 647/2005¹⁷⁰, in Art. 4 des (noch) geltenden Rechts eingefügt. Anhand dieser neuen Bedingungen wurden die Eintragungen des Anhang

¹⁶⁷ Vgl. die Erläuterungen der KOM zum Änderungsvorschlag in KOM (2003) 468 endg.: 7-10.

¹⁶⁸ Parameter: 14.

¹⁶⁹ KOM (2003) 468 endg.

¹⁷⁰ Verordnung (EG) Nr. 647/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. April 2005 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbstständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, und der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71. Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 117 vom 4. Mai 2005: 1-12.

IIa VO 1408/71 dahingehend geprüft, ob die dort enthaltenen Leistungen den Kriterien genügten. War das nicht der Fall, wurden sie aus dem Anhang entfernt, wie das bereits durch die EuGH-Rechtsprechung für das österreichische Pflegegeld eingefordert worden war.¹⁷¹

Gleichzeitig wurde die Definition der beitragsunabhängigen Mischleistungen und der korrigierte Anhang IIa der VO 1408/71 in ein eigenes Leistungskapitel über die beitragsunabhängigen Sonderleistungen des Titels III bzw. in Anhang X der neuen VO 883/2004 übernommen. Damit waren die Auflagen der Parameter für die Reform in diesem Bereich erfüllt, und man hatte hinsichtlich der Aufnahme von neuen Mischleistungen von alten und neuen Mitgliedstaaten die Voraussetzungen für eine Gleichbehandlung geschaffen und das geltende Recht der Entwicklung in den Mitgliedstaaten angepasst.

5 Fazit

Ausgangspunkt für diese Untersuchung war der Vergleich zwischen dem geltenden Recht der VO 1408/71, dem Vorschlag der KOM und dem neuen Gesetzestext, der VO 883/04: Der Vorschlag der KOM zur Reform der VO 1408/71 war um zwei Drittel kürzer als die geltende Koordinierungsverordnung und hatte sie quasi auf ihre Essenz reduziert. Das Ergebnis des Rechtsetzungsprozesses, die VO 883/04, ähnelt jedoch wesentlich mehr der VO 1408/71 als dem KOM-Vorschlag.

Dafür gibt es mehrere Gründe, wie am Verlauf des Aushandlungsprozesses und den Beispielen für strittige Sachfragen deutlich wurde. Zuerst sind die Rahmenbedingungen für die Verhandlungen im Rat zu nennen. Weil es sich beim koordinierenden Sozialrecht um eine komplexe Materie handelt, war es nicht möglich, die Beratungen innerhalb einer halbjährigen Präsidentschaft abzuschließen. Deshalb und wegen seiner begrenzten Öffentlichkeitswirksamkeit gehörte das Projekt nicht zu den Prioritäten der jeweiligen Präsidentschaften. Die Beratungen mussten daher unter wechselndem Vorsitz stattfinden. Eine Kontinuität fehlte also.

Für die Rechtsetzung galt das Einstimmigkeitserfordernis. Jeder Mitgliedstaat konnte seine Zustimmung zu einer Regelung versagen und damit das gesamte

¹⁷¹ Vgl. zu diesen Ausführungen auch die Erläuterungen zum Gesetzesvorschlag in KOM (2003) 468 endg.: 7-10.

Verfahren zum Erliegen bringen. In Verbindung mit dem Zwang zur Einstimmigkeit spielten auch die Übereinkünfte zur Verhandlungsweise eine wichtige Rolle im Beratungsprozess. Wenn keine andere Einigung zustande kam, wurden grundsätzlich die Rechtsvorschriften der VO 1408/71 in den neuen Verordnungstext übernommen.

Weiterhin sind die Interessen der Mitgliedstaaten als Gründe dafür zu nennen, dass der neue Verordnungstext sich eng an die VO 1408/71 anlehnt. Grundsätzlich stimmten die Mitgliedstaaten mit der Kommission darin überein, dass das koordinierende Sozialrecht Nachteile für die Menschen verhindern sollte, die ihr Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Union nutzen. Darüber hinaus hatten die Mitgliedstaaten jedoch auch andere Erwägungen. Im Lichte der Rechtssicherheit plädierten sie für klare Regelungen und die für ihre nationalen Rechtsvorschriften jeweils erforderlichen Ausnahmen. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass die Koordinierungsverordnung von den Behörden in den Mitgliedstaaten akzeptiert und auch angewendet werden kann. Übernahm man das bereits geltende Recht in die neue Verordnung, bedeutete das, dass diese erprobte Koordinierungspraxis fortgesetzt werden konnte. Außerdem war damit auch die einheitliche Anwendung der Regelungen in allen Mitgliedstaaten weitestgehend abgesichert. Im Zusammenhang mit der praktischen Anwendung der Koordinierungsverordnung spielte es für die Mitgliedstaaten ebenfalls eine Rolle, die Arbeit der Verwaltung effizient zu gestalten und deren Aufwand möglichst gleich zu halten oder wenigstens nicht zu vergrößern.

Weiterhin sprachen sich die Mitgliedstaaten ähnlich wie die KOM für eine gerechte Aufteilung der Kosten der Koordinierung unter den Staaten aus, in denen ein Versicherter Zeiten zurückgelegt hat. Bei dieser Lastenverteilung sollte beachtet werden, dass Leistungen zumeist im Zusammenhang mit Beiträgen stehen und die Aufteilung der Kosten für die Leistungen sozusagen die in den jeweiligen Staaten vereinnahmten Beiträge widerspiegeln müsste.

Außerdem waren die Mitgliedstaaten darauf bedacht, unausgewogene Belastungen zu vermeiden, die aus der spezifischen Ausgestaltung ihrer nationalen Sicherungssysteme entstehen könnten. Ein Beispiel hierfür sind die dänischen Vorbehalte gegenüber einer vollen Ausdehnung des persönlichen Geltungsbereichs der Verordnung auf Nicht-Erwerbstätige und Drittstaatsangehörige. Im dänischen Rentensystem könnten diese Personen aufgrund von reinen Wohnzeiten einen Leistungsanspruch

erwerben, was in Systemen, die auf Erwerbstätige abstellen, nicht der Fall wäre. Dementsprechend galt es für Dänemark, hier auf eine Sonderregelung zu bestehen, um eine übermäßige Belastung des dänischen Systems zu verhindern. Ähnliche Beweggründe haben Deutschland und Österreich, eine Sonderregelung für die rentenrechtliche Entschädigung der Kindererziehungszeiten zu beantragen.

Die genannten Interessen der Mitgliedstaaten standen jedoch in einem Spannungsverhältnis zueinander und ließen sich nicht alle gleichzeitig und in gleichem Maße durchsetzen: Eine gerechte Aufteilung der Lasten kann so verwaltungsaufwändig sein, dass sie letztendlich nicht durchführbar ist. Die Vereinfachung der Vorschriften durch eine Stärkung der Prinzipien kann Unklarheiten bei der Anwendung des Rechts auslösen. Das heißt, um eine Einigung in den strittigen Fragen zu erzielen, musste jeweils ein Ausgleich zwischen den verschiedenen Belangen gefunden werden.

Wenn man diese Rahmenbedingungen für die Neuaushandlung des koordinierenden Sozialrechts und die verschiedenen Interessen der Mitgliedstaaten betrachtet, ist wohl auch erklärungsbedürftig, dass es überhaupt zu einer Einigung kommen konnte. Ein Grund hierfür ist sicher, dass die Mitgliedstaaten den Reformbedarf anerkannt hatten. Es bestand Konsens darüber, dass die VO 1408/71 zu vereinfachen und zu reformieren war, wie sowohl aus dem Auftrag der ER an die KOM von 1992 als auch aus den Parametern hervorgeht, bei denen es sich um eine politische Richtungsentscheidung im Hinblick auf konkrete Fragen der Koordinierung handelte. Wie diese Vorgaben im Detail in Rechtsvorschriften umgesetzt werden sollten, machte in einigen Fällen Probleme. Diese Schwierigkeiten wurden auch in der VO 883/04 noch nicht vollständig beseitigt. Statt dessen beschloss man, diese strittigen Fragen in Anhängen oder der Durchführungsverordnung auszuhandeln, was die Verabschiedung der Grundverordnung erleichterte.

Ein abschließendes Urteil über das Ergebnis der Reform des koordinierenden Sozialrechts kann daher noch nicht abgegeben werden. Die Anhänge, die den Besonderheiten der mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften Rechnung tragen sollen, sowie die Verwaltungsvorschriften in der Durchführungsverordnung sind noch nicht fertiggestellt. Erst wenn diese vorliegen, wird sich erweisen, welche Probleme der Koor-

dinierung die neue Verordnung löst und welche Tücken durch sie neu geschaffen wurden.

Für die Verwaltungsvorschriften liegt noch kein Vorschlag der KOM vor. Aktuell hält die KOM in den Mitgliedstaaten Konferenzen zur neuen VO 883/04 ab, bei denen möglicherweise auch darüber diskutiert wird, wie deren Bestimmungen durchzuführen sind. Darüber hinaus gab es bereits Anfang letzten Jahres Treffen von Beamten der KOM mit mitgliedstaatlichen Vertretern aus den einzelnen Sozialversicherungszweigen, die mit den Fragen der Anwendung der VO 1408/71 befasst sind. Es ist also zu erwarten, dass die KOM Ende 2005 oder im Laufe von 2006 einen Vorschlag für eine Durchführungsverordnung vorlegen wird, in dem möglicherweise bereits im Vorfeld die Belange der mitgliedstaatlichen Rechtsanwender zur Kenntnis genommen und bei der Formulierung berücksichtigt werden.

Auch wenn der Reformprozess noch nicht als abgeschlossen zu betrachten ist, kann doch bereits zum jetzigen Zeitpunkt ein Fortschritt des koordinierenden Sozialrechts verzeichnet werden. Die VO 883/04 koordiniert die sozialrechtlichen Ansprüche aller Bürger unabhängig von ihrem wirtschaftlichen Status. Außerdem wurde ihr sachlicher Geltungsbereich an die Rechtsentwicklung in den Mitgliedstaaten angepasst. Es gelang zudem, die Prinzipien der Koordinierung zu stärken und durchweg im allgemeinen Teil der Verordnung zu verankern. Bedauerlich ist allerdings, dass die Ausdehnung des persönlichen Geltungsbereichs auf Drittstaatsangehörige nicht innerhalb der neuen VO 883/04 geglückt ist.

Nicht zuletzt ist auch das Vorhaben der KOM zu einer „Generalüberholung der Rechtsvorschriften“ verwirklicht worden. Denn während des fast sechs Jahre andauernden Verhandlungsprozesses im Rat wurden alle Koordinierungsvorschriften geprüft und diskutiert. Alle Ausnahmen, die in der VO 1408/71 enthalten waren, um den Besonderheiten nationaler Rechtsvorschriften Rechnung zu tragen, mussten begründet, diskutiert und gebilligt werden. Diese Diskussionen werden auch im Zuge der Aushandlung von Anhängen und Durchführungsverordnung fortgesetzt.

Insgesamt zeigte sich im Zuge der Neuaushandlung des europäischen koordinierenden Sozialrechts, welche Positionen die Mitgliedstaaten im Hinblick auf den europäischen Integrationsprozess in diesem Bereich beziehen und in welchem Span-

nungsverhältnis ihre Interessen zum Fortschreiten der Integration stehen. Die Rechtsvorschriften wurden dabei nur insoweit verändert, wie es dem aktuellen Integrationswillen der Mitgliedstaaten entspricht.

Literaturverzeichnis

- Brall, Natalie (2003): Der Export von Leistungen der sozialen Sicherheit in der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos.
- Bundesministerium der Finanzen (2000): Freizügigkeit und soziale Sicherheit in Europa. Gutachten erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Bonn: Stollfuß.
- Christensen, Anna/Malmstedt, Matthias (2000): Lex Loci Laboris versus Lex Loci Domicilii – an Inquiry into the Normative Foundations of European Social Security Law. In: European Journal of Social Security, Volume 2/1: 69-111.
- Coen, Martin (2003): Art. 136-145. Sozialvorschriften. In: Lenz, Carl/Borchardt, Klaus-Dieter (Hrsg.): EU- und EG-Vertrag. Kommentar zu dem Vertrag über die Europäische Union und zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, jeweils in der durch den Vertrag von Nizza geänderten Fassung. Köln: Bundesanzeiger: 1352-1461.
- Cornelissen, Rob (1997): 25-jähriges Bestehen der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71: Ihre Errungenschaften und ihre Grenzen. In: Swedish National Insurance Board/European Commission (Hrsg.) (1997): 25 Years of Regulation (EEC) No. 1408/71 on Social Security for Migrant Workers. Stockholm.
- Cornelissen, Rob (2002): Grußwort. In: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft- und Gestaltung e.V. (Hrsg.): Soziale Sicherheit der Grenzgänger in Europa. Konferenz am 22. und 23. November 2001 in Aachen. Berlin: Aka: 1-4.
- Eichenhofer, Eberhard (1999a): Reform des Europäischen Sozialrechts. In: Schulte, Bernd/Barwig, Klaus (Hrsg.): Freizügigkeit und Soziale Sicherheit: Die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer in Deutschland. Baden-Baden: Nomos: 411-424.
- Eichenhofer, Eberhard (1999b): Zusammenfassung und Ausblick. In: Schulte, Bernd/Barwig, Klaus (Hrsg.): Freizügigkeit und Soziale Sicherheit: Die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer in Deutschland. Baden-Baden: Nomos: 397-401.
- Eichenhofer, Eberhard (2000): How to Simplify the Co-ordination of Social Security. In: European Journal of Social Security, Volume 2/3: 231-240.
- Eichenhofer, Eberhard (2002): Titel I. Allgemeine Vorschriften. In: Fuchs, Maximilian (Hrsg.) (2002): Kommentar zum Europäischen Sozialrecht. Baden-Baden: Nomos: 77-106.
- Eichenhofer, Eberhard (2003): Sozialrecht der Europäischen Union. 2., aktualisierte Auflage. Berlin: Erich Schmidt.
- Esping-Andersen, Gøsta (1998): Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur Politischen Ökonomie der Wohlfahrtsstaaten. In: Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (Hrsg.): Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfurt/Main/New York: Campus: 29-56.
- Europäische Kommission (2003): Soziale Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, im Europäischen Wirtschaftsraum und in der Schweiz.

- Stand am 1. Januar 2003. MISSOC. Gegenseitiges Informationssystem zur sozialen Sicherheit. Brüssel.
- Fuchs, Maximilian (Hrsg.) (2002): Kommentar zum Europäischen Sozialrecht. Baden-Baden: Nomos.
- Fuchs, Maximilian (2002): Europäisches Sozialrecht – Eine Einführung. In: Fuchs (Hrsg.): Kommentar zum Europäischen Sozialrecht. Baden-Baden: Nomos: 1-42.
- Hanau, Peter/Steinmeyer, Heinz-Dietrich/Wank, Rolf (Hrsg.) (2002): Handbuch des europäischen Arbeits- und Sozialrechts. München: Beck.
- Hauschild, Matthias (2003): Dänemark. In: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.): Rentenversicherung im internationalen Vergleich. Sonderausgabe der Zeitschrift Deutsche Rentenversicherung: 33-56.
- Hauschild, Matthias (2005): Einführung in das europäische Sozialrecht. Vortrag auf der Arbeitstagung „Grundlagen des europäischen Sozialrechts“ vom 14. bis 18. März 2005 in Würzburg.
- Jorens, Yves/Schulte, Bernd (2001): The Implementation of Regulation 1408/71 in the Member States of the European Union. In: European Journal of Social Security, Volume 3/3: 237-255.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2003): Varianten des Wohlfahrtsstaats: Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Kaufmann-Bühler (2003): Art. 17-22. Die Unionsbürgerschaft. In: Lenz, Carl/Borchardt, Klaus-Dieter (Hrsg.): EU- und EG-Vertrag. Kommentar zu dem Vertrag über die Europäische Union und zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, jeweils in der durch den Vertrag von Nizza geänderten Fassung. Köln: Bundesanzeiger: 261-292.
- Langer, Rose (2000): Der Beitrag des Europäischen Gerichtshofs zu den gemeinschaftsrechtlichen Gestaltungsvorgaben für das Sozialrecht. In: Ebsen, Ingwer (Hrsg.): Europarechtliche Gestaltungsvorgaben für das deutsche Sozialrecht. Baden-Baden: Nomos: 52-63.
- Langer, Rose (2002): Artikel 39-42 EGV – Die Arbeitskräfte. In: Fuchs, Maximilian (Hrsg.): Europäisches Sozialrecht. Baden-Baden: Nomos: 43-67.
- Martinsen, Dorte (2003): Who Has the Right to Intra European Social Security? From Market Citizens to European Citizens and Beyond. EUI Working Paper LAW No. 2003/13. Florenz: European University Institute.
- Pennings, Frans (2001): The European Commission Proposal to Simplify Regulation 1408/71. In: European Journal of Social Security, Volume 3/1: 45-60.
- Pennings, Frans (2003): Introduction to European Social Security Law. Antwerpen: Intersentia.
- Pieters, Danny (1997a): Enquiry into the Legal Foundations of a Possible Extension of Community Provisions on Social Security to Third-Country Nationals Legally Residing and/or Working in the European Union. In: Schoukens, Paul (Hrsg.): Prospects of Social Security Co-ordination. Leuven: Acco.

- Pieters, Danny (1997b): Toward a Radical Simplification of the Social Security Co-ordination. In: Schoukens, Paul (Hrsg.): Prospects of Social Security Co-ordination. Leuven: Acco.
- Pieters, Danny (Hrsg.) (1999): The Co-ordination of Social Security at Work: Text, Cases and Materials. Leuven: Acco.
- Ricker, Karl (2004): Ausgewählte Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH). In : Rentenversicherung 5/2004.
- Roberts, Simon (2000): ‚Our view has not changed‘: the UK’s Response to the Proposal to Extend the Co-ordination of Social Security to Third Country Nationals. In: European Journal of Social Security, Volume 2/2: 189-204.
- Roller, Edeltraud (1997): Sozialpolitische Orientierungen nach der deutschen Vereinigung. In: Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland. Opladen: Leske+Budrich: 115-146.
- Sakslin, Maija (2000): Social Security Co-ordination – Adapting to Change. In: European Journal of Social Security, Volume 2/2: 169-187.
- Schmid, Josef (2003): Vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung. In: Berg-Schlösser, Dirk/Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.): Vergleichende Politikwissenschaft. 4., überarbeitete und erweiterte Auflage. Opladen: Leske+Budrich: 229-260.
- Schuler, Rolf (2002): Rentenberechtigte und deren Familienangehörige. In: Fuchs, Maximilian (Hrsg.) (2002): Kommentar zum Europäischen Sozialrecht. Baden-Baden: Nomos: 283-295.
- Schulte, Bernd/Barwig, Klaus (Hrsg.) (1999): Freizügigkeit und Soziale Sicherheit: Die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer in Deutschland. Baden-Baden: Nomos.
- Steinberg, Paul F. (2004): New Approaches to Causal Analysis in Policy Research. Paper prepared for the Annual Convention of the American Political Science Association, September 2-5, 2004.
- Swedish National Insurance Board/European Commission (Hrsg.) (1997): 25 Years of Regulation (EEC) No. 1408/71 on Social Security for Migrant Workers. Stockholm.
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) (2005): Tabelle 017.00 G RV. Rentenbestand am 31.12.2004, Renten nach SGB VI insgesamt.
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.) (2004): Sozialrecht. Handbuch für berufliche Bildung und Praxis in der gesetzlichen Rentenversicherung. Ausgabe 2004/2005. Bad Homburg: wdv Gesellschaft für Medien und Kommunikation.
- Wolff, Stephan (2000): Dokumenten- und Aktenanalyse. In: Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Reinbeck bei Hamburg: rororo: 502-513.

Schlussklärung gemäß § 15 IV PrüfO

Ich, Michaela Pfeifer, versichere hiermit, diese Arbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel verwendet zu haben.

Berlin, den 15. September 2005.....

(Unterschrift)