

EU-Sozialrecht

- Auswirkungen für ukrainische Staatsangehörige -

Neben vielen anderen Rechtsgebieten stellt sich das Sozialrecht ebenfalls als eine Materie von nicht zu unterschätzender praktischer Bedeutung im Bereich des EU-Rechts dar. Sichtbar wird dies z.B. daran, dass der EuGH bisher etwa 500 Fälle mit Bezug zum Sozialrecht zu entscheiden hatte.

Sozialrechtliche Rechtsverhältnisse stoßen aber auf nicht unerhebliche Probleme, sobald ein grenzüberschreitender Bezug gegeben ist. Dies verdeutlicht ein Blick auf die Ausgangssituation: Die EU hat derzeit (noch) 28 Mitgliedstaaten, die alle über ein eigenes, auf nationalen Rechtsvorschriften fußendes Sozialsystem verfügen. Zwar lassen sich bei EU-weiter systematischer Betrachtung grundsätzlich zwei Haupttypen unterscheiden (Bismarck-/Beveridge-Systeme). Davon abgesehen stellen sich die Sozialsysteme der EU-Mitgliedstaaten in Detailfragen im Vergleich jedoch als zum Teil sehr unterschiedlich dar.

Die EU hat – von der sehr punktuellen Ausnahme des Art. 168 AEUV abgesehen – keine Kompetenz, die sozialen Sicherungssysteme in Europa zu vereinheitlichen. Vielmehr wird ein Nebeneinander unterschiedlicher sozialer Sicherungssysteme auch in der Rechtsprechung ausdrücklich hingenommen. Damit entscheidet grundsätzlich jeder Staat nach seinen Gesetzen selbst, wer im dortigen Sozialsystem versichert ist, wer welche Sozialleistungen in welchem Umfang erhält und welche Beiträge bzw. Steuern zu diesen Systemen zu zahlen sind.

Dies wirft Probleme für die sogenannten „Wanderarbeitnehmer“ auf, also solche Personen, die in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Herkunftsstaat einer Beschäftigung nachgehen. Das können sowohl Personen sein, die anlässlich einer Beschäftigungsaufnahme in einen anderen Mitgliedstaat der EU umziehen als auch solche Personen, die lediglich in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten, aber täglich oder mindestens einmal wöchentlich in ihren Wohnstaat zurückkehren (sogenannte „Grenzgänger“). Der Umstand, dass jeder Mitgliedstaat der EU über ein eigenes soziales Sicherungssystem verfügt und die Aufnahme einer Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat aufgrund dieser Unterschiede mit Nachteilen für die soziale Sicherung verbunden sein kann, ist geeignet, Menschen von der Aufnahme einer Beschäftigung oder selbstständigen Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat abzuhalten. Zu denken ist etwa an nationale versicherungsrechtliche Voraussetzungen, die bei einer zeitlich begrenzten Tätigkeitsaufnahme im Ausland nicht erfüllt werden können, z.B. Warte-

zeiten in der Rentenversicherung.

Natürlich kann der Versuch unternommen werden, derartigen Missständen durch Normen im nationalen Recht oder auf zwischenstaatlicher Ebene durch den Abschluss von Sozialversicherungsabkommen zu begegnen. Dies ist aus deutscher Perspektive jedoch bislang nur begrenzt geschehen. Eine umfassende Koordination kann in einem Staatenverbund wie der EU nur auf multilateraler Ebene Rechnung getragen werden. Dem ist sich die EU seit den „Römischen Verträgen“ von 1957 und damit von Beginn an bewusst gewesen. Art. 48 AEUV erteilt heute wie damals den Auftrag, ein System zu schaffen, welches wandernden Beschäftigten mindestens sichert:

- Die Zusammenrechnung in den Mitgliedstaaten zurückgelegter (versicherungsrechtlicher) Zeiten
- Den Leistungsexport in andere Mitgliedstaaten.

Diesem Auftrag wurde bereits zu Beginn der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahre 1958 entsprochen. Dass die Vermeidung von Nachteilen für Wanderarbeitnehmer bei der sozialen Sicherung eines der wesentlichen Anliegen der EU war, zeigt sich daran, dass Regelungen mit diesem Ziel die dritte bzw. vierte Verordnung waren, die von der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft überhaupt erlassen wurden.

Seit seinem Inkrafttreten im Jahre 1958 wurde das koordinierende Sozialrecht mehrfach überarbeitet und modernisiert. Heute findet sich das Kernstück des „Europäischen Sozialrechts“ in den Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und (EG) Nr. 987/2009. In erster Linie handelt es sich bei den dort getroffenen Regelungen um solche des Koordinationsrechts, welches – wie sämtliche Rechtsakte der EU – Vorrang vor nationalem Recht jeder Stufe hat.

Die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 – sog. „Grundverordnung“ – enthält die wesentlichen Regelungen, auf welche Art und Weise die verschiedenen sozialen Sicherungssysteme in den Mitgliedstaaten und unter ihrer Geltung zurückgelegte Zeiten miteinander zu koordinieren sind. Von großer praktischer Bedeutung ist insbesondere Titel II, der sich mit Fragen des anwendbaren Rechts beschäftigt. Die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 schafft dort ein System von Kollisionsnormen, nach welchen sich das auf die sozialrechtlichen Verhältnisse einer Person anwendbare Recht bestimmt und das zugleich die Komplikationen vermeidet, welche sich daraus ergeben können, dass auf die Rechtsverhältnisse einer Person die Vorschriften mehrerer Mitgliedstaaten oder keines Mitgliedstaats anwendbar wären, überließe man die Bestimmung des anwendbaren Rechts den nationalen Normen. Hervorzuheben ist das in der Verordnung angelegte Prinzip, die Rechtsvorschriften nur eines einzigen Mitgliedstaats für

anwendbar zu erklären. Fragen der Bestimmung des anwendbaren Rechts haben den EuGH in einer Vielzahl von Fällen beschäftigt.

Daneben enthält die Grundverordnung besondere Vorschriften für einen abschließend genannten Kreis von Sozialleistungszweigen. Dies sind:

- Leistungen bei Krankheit
- Leistungen bei Mutterschaft (und gleichgestellte Leistungen bei Vaterschaft)
- Leistungen bei Invalidität
- Leistungen bei Alter
- Leistungen an Hinterbliebene
- Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten
- Sterbegeld
- Leistungen bei Arbeitslosigkeit
- Vorruhestandsleistungen
- Familienleistungen und schließlich
- besondere beitragsunabhängige Geldleistungen.

Diese Leistungen sind den nach der Verordnung Berechtigten diskriminierungsfrei zu gewähren.

Neben diesen materiellen Regelungen bedarf es einer Vielzahl ergänzender Verfahrensregelungen, z.B. mit Blick auf Sprachenfragen oder einzuhaltenden Fristen für Anträge, Widersprüche, Klagen oder Rechtsmittel. Diese finden sich zum Teil in der Verordnung (EG) 883/2004, insbesondere aber in der Verordnung (EG) Nr. 987/2009, die deswegen als Durchführungsverordnung bezeichnet wird.

Sowohl die Grundverordnung als auch die Durchführungsverordnung gelten in territorialer Hinsicht in allen Mitgliedstaaten der EU einschließlich der an sie angrenzenden und ihnen zugehörigen Seegebiete. Auf Besonderheiten kann ich an dieser Stelle nicht eingehen.

Der persönliche Anwendungsbereich dieser Verordnungen ist nach Art. 2 VO (EG) 883/2004 indes begrenzt auf Unionsbürger und deren Familienangehörige bzw. Hinterbliebene sowie Flüchtlinge und Staatenlose mit Wohnsitz in der EU. Weitere Voraussetzung ist, dass für diese Personen die Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates gelten oder galten. Darüber hinaus muss ein grenzüberschreitender Sachverhalt gegeben sein, wenngleich an diese Voraussetzung keine hohen Anforderungen in tatsächlicher Hinsicht zu stellen sind.

In wieweit ist das so grob umrissene Koordinationsrecht der EU für ukrainische Staatsangehörige von Bedeutung? Können auch sie von diesem System profitieren?

Festzustellen ist zunächst, dass das Assoziationsabkommen zwischen der EU und der Ukraine hierzu keine Bestimmungen trifft, insbesondere nicht in Artikel 17, 18 oder 419 ff. Ergänzend sei angemerkt, dass es bedauerlicherweise bisher nicht zum Abschluss eines (ergänzenden) Sozialversicherungsabkommens zwischen Deutschland und der Ukraine gekommen ist.

In der EU ist man sich jedoch bewusst gewesen, dass der Ausschluss von Drittstaatsangehörigen einen Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) darstellen kann, weil es Unternehmen in einem Mitgliedstaat der EU erschwert wird, in anderen Mitgliedstaaten der EU befindliche Personen als Arbeitskräfte zu gewinnen, wenn diese befürchten müssten, durch die Annahme/Aufnahme einer Beschäftigung und die Schaffung eines anderen Anknüpfungsmomentums (Beschäftigungsstaat und damit verbunden ein Statutenwechsel) sozialrechtliche Nachteile zu erleiden. Zudem besagt Art. 34 Abs. 2 der EU-Grundrechtecharta, dass jeder Mensch, der in der Union seinen rechtmäßigen Wohnsitz hat und seinen Aufenthalt rechtmäßig wechselt, Anspruch auf die Leistungen der sozialen Sicherheit und die sozialen Vergünstigungen nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten hat.

Die Beschränkung des persönlichen Anwendungsbereichs der Verordnung (EG) 883/2004 auf Unionsbürger findet seinen Grund darin, dass Art. 48 AEUV keinen Kompetenztitel für die Einbeziehung Drittstaatsangehöriger enthält. Nach der Rechtsprechung des EuGH findet sich ein solcher indes in Art. 79 AEUV.

Gestützt hierauf erfolgt eine Einbeziehung Drittstaatsangehöriger in das koordinierende Sozialrecht der EU nach Maßgabe von Art. 1 VO (EU) Nr. 1231/2010. Diese Bestimmung lautet: „Die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 und die Verordnung (EG) Nr. 987/2009 gelten für Drittstaatsangehörige, die ausschließlich aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht bereits unter die genannten Verordnungen fallen, sowie für ihre Familienangehörigen und ihre Hinterbliebenen, wenn sie ihren rechtmäßigen Wohnsitz im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats haben und sich in einer Lage befinden, die nicht ausschließlich einen einzigen Mitgliedstaat betrifft.“

Voraussetzung ist damit eine rechtmäßige Wohnsitznahme im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates, wobei die Entscheidung hierüber durch das Recht des jeweiligen Mitgliedstaats ge-

troffen wird. Erforderlich ist darüber hinaus ein grenzüberschreitender Bezug innerhalb der EU, d.h. eine Wanderbewegung über die Binnengrenzen der EU. Die Verordnungen finden demzufolge keine Anwendung auf Sachverhalte, die nur einen einzigen Mitgliedstaat betreffen. Dies gilt insbesondere für Drittstaatsangehörige, die ausschließlich Verbindungen zu einem Drittstaat und einem einzigen Mitgliedstaat haben, also etwa die Ukraine und Deutschland. Notwendig ist also für eine Einbeziehung, dass sich die betroffene Person in mehr als einen Mitgliedstaat der EU begibt.

Hinzuweisen ist darauf, dass sich Dänemark und das Vereinigte Königreich nicht an der Einbeziehung Drittstaatsangehöriger im Wege der Verordnung (EU) Nr. 1231/2010 beteiligen. Im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) sieht auch die Schweiz von einer Anwendung dieser Verordnung ab.

Abgesehen von Besonderheiten (siehe Erwägungsgründe 13-15 VO (EU) Nr. 1231/2010) genießen ukrainische Staatsangehörige, die diese Voraussetzungen erfüllen, all diejenigen Vorteile, welche das Koordinationsrecht Unionsbürgern gewährt.

Eine andere Frage ist, inwieweit das Unionsrecht den Mitgliedstaaten Möglichkeiten einräumt, Sozialleistungen für Drittstaatsangehörige, insbesondere langfristig aufenthaltsberechtigte, zu begrenzen (v.a. durch die Richtlinie 2003/109/EG). In derartigen Einschränkungen bzw. deren Ermöglichung kommt eine gewisse Ambivalenz der EU zum Ausdruck. Einer allzu ausufernden Gesetzgebungspraxis der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung solcher Möglichkeiten sind jedoch Grenzen gesetzt. Der EuGH hat – wie auch in seiner jüngsten Rechtsprechung – betont, dass der Grundsatz der Gleichbehandlung auch insoweit Beachtung verlangt. Die Mitgliedstaaten dürfen Drittstaatsangehörigen grundsätzlich keine Leistungen vorenthalten, die es den Einzelnen erlauben, ihre Grundbedürfnisse (insbesondere Nahrung/Wohnen/Gesundheit) zu befriedigen. Eine weitere Grenze sind mit Blick darauf die Grundrechte, zu deren Beachtung die EU verpflichtet ist. Man darf gespannt sein, welche Rechtspraxis sich im Verhältnis Ukraine-Deutschland bezüglich der sozialen Sicherung entwickeln wird.