

# Koordinierung der Sozialsysteme

## Reform der Leistungen bei Arbeitslosigkeit

Karen Rudolph & Urs Pötzsch



Zwischen Europäischer Kommission, Rat und Europäischem Parlament herrscht Streit über die Reform der Vorschriften über die Koordinierung der nationalen Sozialsysteme. Gegenstand der Reform sind u.a. die Vorschriften über Leistungen bei Arbeitslosigkeit. In diesem ceplnput werden die Positionen der EU-Organe dargestellt, bewertet und folgende Empfehlungen für das weitere Gesetzgebungsverfahren ausgesprochen:

- ▶ Wie bisher sollte das Recht auf Mitnahme von Arbeitslosenleistungen in einen anderen Staat EU-weit nur für 3 Monate vorgeschrieben sein und die Staaten über einen längeren Zeitraum entscheiden können.
- ▶ Eine arbeitslose Person sollte einen Anspruch auf Arbeitslosenleistungen gegenüber dem Staat haben, in welchem sie zuletzt die entsprechende Qualifikationszeit erfüllt hat. Staaten sollten die Dauer der Qualifikationszeit für Ansprüche auf Arbeitslosenleistungen selbst festlegen können.
- ▶ Grenzgänger und andere grenzüberschreitend erwerbstätige Personen sollten Arbeitslosenleistungen vom Staat der letzten Erwerbstätigkeit erhalten, wenn sie die dortige Qualifikationszeit erfüllt haben. Staaten sollten für diese Personen eine längere Qualifikationszeit vorschreiben können als für zugezogene Personen.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Hintergrund .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Reform der Vorschriften über Leistungen bei Arbeitslosigkeit .....</b>	<b>4</b>
3.1	„Export“ von Leistungen in einen anderen Staat .....	4
3.1.1	Positionen der EU-Organe .....	5
3.1.2	Bewertung .....	5
3.2	Voraussetzungen für Anspruch auf Leistungen in einem anderen Staat .....	6
3.2.1	Positionen der EU-Organe .....	6
3.2.2	Bewertung .....	7
3.3	Grenzgänger und grenzüberschreitend erwerbstätige Personen .....	8
3.3.1	Positionen der EU-Organe .....	8
3.3.2	Bewertung .....	8
3.4	Überblick über die strittigen Regelungen .....	9
<b>4.</b>	<b>Empfehlungen für das weitere Gesetzgebungsverfahren .....</b>	<b>10</b>
4.1	„Export“ von Leistungen .....	10
4.2	Voraussetzungen für Anspruch auf Leistungen in einem anderen Staat .....	10
4.3	Grenzgänger und grenzüberschreitend erwerbstätige Personen .....	10

## 1 Einleitung

Am 13. Dezember 2016 hat die EU-Kommission eine Reform der EU-Vorschriften zur Koordinierung der Sozialsysteme [COM(2016) 815] vorgeschlagen.<sup>1</sup> Die EU-Vorschriften zur Koordinierung der Sozialsysteme<sup>2</sup> regeln in grenzüberschreitenden Fällen, welcher Staat für die Zahlung von Sozialleistungen zuständig ist und unter welchen Voraussetzungen eine Person in einem anderen Staat Anspruch auf Sozialleistungen hat. Die derzeitigen Vorschriften gelten etwa für Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Krankheit und Rente.<sup>3</sup> Die EU-Kommission will unter anderem die Vorschriften zur Koordinierung der Leistungen bei Arbeitslosigkeit reformieren.<sup>4</sup>

Der Rat hat seine Position zum Vorschlag der EU-Kommission am 21. Juni 2018 festgelegt.<sup>5</sup> Das EU-Parlament hat seine Position am 23. November 2018 festgelegt.<sup>6</sup> Danach begannen die Trilog-Verhandlungen zwischen Vertretern der EU-Kommission, des EU-Parlaments und des Rats. Am 19. März 2019 wurde in den Verhandlungen eine vorläufige Einigung über die Reform dieser Vorschriften erzielt.<sup>7</sup> Dennoch wollte der Rat das Trilog-Ergebnis nicht offiziell bestätigen, da einige Mitgliedstaaten mit dem ausgehandelten Kompromiss nicht einverstanden waren. Dies ist ungewöhnlich. In der Regel ist die Bestätigung des Trilog-Ergebnisses durch das EU-Parlament und den Rat reine Formsache. Das Gesetzgebungsverfahren zur Reform der Vorschriften zur Koordinierung der Sozialsysteme geht daher weiter.

In diesem ceplnput werden die Positionen der drei EU-Organe zur Reform der Vorschriften zur Koordinierung der Leistungen bei Arbeitslosigkeit dargestellt, bewertet und Empfehlungen für die Reform dieser Vorschriften ausgesprochen.

## 2 Hintergrund

Freizügigkeit ist ein Grundrecht in der EU.<sup>8</sup> Rund 17 Millionen EU-Bürger leben und arbeiten in einem anderen EU-Mitgliedstaat als demjenigen, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen.<sup>9</sup> Um sicherzustellen, dass Personen die Sozialversicherungsansprüche, die sie in einem Mitgliedstaat erworben haben, nicht verlieren, wenn sie sich in einen anderen Mitgliedstaat begeben, gibt es seit den 1950er Jahren gemeinsame Vorschriften zur Koordinierung der Sozialsysteme.<sup>10</sup> Diese Vorschriften gelten für die 28 EU-Mitgliedstaaten sowie für Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz. Diese 32 Staaten sind gemeint, wenn im Folgenden von „Staat“ oder „Staaten“ gesprochen wird.

---

<sup>1</sup> Vorschlag der EU-Kommission, COM(2016) 815, für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004.

<sup>2</sup> Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit; Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit.

<sup>3</sup> Art. 3 Abs. 1 VO 883/2004.

<sup>4</sup> Vgl. Vorschlag der EU-Kommission, S. 2 f.

<sup>5</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0386\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0386_DE.pdf).

<sup>6</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10295-2018-INIT/de/pdf>.

<sup>7</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7698-2019-ADD-1-REV-1/en/pdf>.

<sup>8</sup> Art. 45 Charta der Grundrechte der EU.

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/germany/news/20190320-koordinierung-soziale-sicherheit\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20190320-koordinierung-soziale-sicherheit_de)

<sup>10</sup> Commission Staff Working Document SWD(2016) 460, Part 1/6, Initiative to partially revise Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council on the coordination of social security systems and its implementing Regulation (EC) No 987/2009, S. 4.

Die Koordinierungsvorschriften gelten für alle Bürger dieser Staaten sowie für Drittstaatenangehörige, die sich rechtmäßig in diesen Staaten aufhalten.<sup>11</sup>

Die Vorschriften zur Koordinierung der Sozialsysteme basieren auf folgenden vier Grundsätzen:<sup>12</sup>

1. Eine Person unterliegt nur den Vorschriften eines Staats, d.h. sie bezahlt nur in einem Staat Beiträge und erhält nur von einem Staat Leistungen.
2. Eine Person hat in dem Staat, der für sie zuständig ist, die gleichen Rechte und Pflichten wie die Angehörigen dieses Staats.
3. Versicherungs-, Beschäftigungs- oder Aufenthaltszeiten, die in anderen Staaten zurückgelegt wurden, werden vom zuständigen Staat berücksichtigt.
4. Ansprüche auf Geldleistungen können in einen anderen Staat mitgenommen – in der Terminologie der Kommission: „exportiert“ – werden.

Die Vorschriften über die Koordinierung der Sozialsysteme harmonisieren nicht die nationalen Vorschriften über Sozialleistungen. Die Staaten entscheiden selbst darüber, wie sie ihre Sozialsysteme ausgestalten, welche Beiträge gezahlt und welche Leistungen gewährt werden. Durch die Vorschriften über die Koordinierung der Sozialsysteme wird lediglich festgelegt, inwieweit die Rechte und Pflichten, die nach nationalem Recht gelten, auch für Personen gelten, die in den Anwendungsbereich der Koordinierungsvorschriften fallen.

### 3 Reform der Vorschriften über Leistungen bei Arbeitslosigkeit

Die Reform der Vorschriften über Leistungen bei Arbeitslosigkeit, über die im derzeit laufenden Gesetzgebungsverfahren verhandelt wird, betrifft im Wesentlichen folgende drei Bereiche:

1. Länge des „Exports“ von Leistungen in einen anderen Staat,
2. Voraussetzungen für einen Anspruch auf Leistungen in einem anderen Staat,
3. Vorschriften für Grenzgänger und grenzüberschreitend erwerbstätige Personen.

#### 3.1 „Export“ von Leistungen in einen anderen Staat

Zuständig für die Zahlung von Leistungen bei Arbeitslosigkeit ist grundsätzlich der Staat (zuständiger Staat), in dem eine Person zuletzt Versicherungszeiten, Beschäftigungszeiten oder Zeiten einer selbstständigen Beschäftigung zurückgelegt hat, die in diesem Staat einen Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit begründen (anspruchsbegründende Zeiten). Wenn eine Person im zuständigen Staat arbeitslos wird und sich daraufhin in einen anderen Staat begibt, um dort nach Arbeit zu suchen, behält sie ihre Ansprüche auf Arbeitslosenleistungen gegenüber dem zuständigen Staat für mindestens 3 Monate.<sup>13</sup> Die Person kann die Arbeitslosenleistungen also gewissermaßen aus dem zuständigen Staat in den Staat, in welchem sie nach Arbeit sucht, – so die Terminologie der Kommission – „exportieren“.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Art. 2 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 883/2004; Art. 1 Verordnung (EU) Nr. 1231/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 zur Ausdehnung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 und der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 auf Drittstaatsangehörige, die ausschließlich aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit nicht bereits unter diese Verordnungen fallen.

<sup>12</sup> Commission Staff Working Document SWD(2016) 460, Part 1/6, Initiative to partially revise Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council on the coordination of social security systems and its implementing Regulation (EC) No 987/2009, S. 5.

<sup>13</sup> Art. 64 Abs. 1 lit. c Verordnung (EG) Nr. 883/2004.

<sup>14</sup> Siehe etwa Vorschlag der EU-Kommission, COM(2016) 815, S. 3.

Der zuständige Staat kann aber auch vorsehen, dass Leistungen bis zu einem Höchstzeitraum von 6 Monate im Ausland bezogen, d.h. „exportiert“ werden können.<sup>15</sup> Kehrt eine Person vor Ablauf dieser Fristen in den Staat der letzten Erwerbstätigkeit zurück, kann sie dort weiterhin Leistungen bei Arbeitslosigkeit nach nationalem Recht beziehen.<sup>16</sup>

### 3.1.1 Positionen der EU-Organe

Zwischen den drei EU-Organen EU-Kommission, EU-Parlament und Rat besteht Einigkeit, dass der zuständige Staat den Export von Leistungen künftig bis zum Ende des Berechtigungszeitraums der betreffenden Person nach nationalem Recht verlängern können soll. Die drei EU-Organe sind aber unterschiedlicher Meinung, was die **Mindestdauer** des Exports anbelangt:

- EU-Kommission: **6 Monate**
- Rat: **3 Monate** (wie bisher)
- EU-Parlament: **6 Monate**
- Trilog: **6 Monate**

### 3.1.2 Bewertung

Die Möglichkeit, Arbeitslosenleistungen zu exportieren, ist grundsätzlich sinnvoll. Personen, die in einem Staat einen Anspruch auf Arbeitslosenleistungen erworben haben, sollten diese Leistungen auch in Anspruch nehmen können, wenn sie in einem anderen Staat nach Arbeit suchen. Personen sollten den Schutz durch die Sozialsysteme nicht deshalb verlieren, weil sie von ihrer Freizügigkeit Gebrauch machen. Zudem kann es die gesamtwirtschaftliche Effizienz erhöhen, wenn Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage auf den europäischen Arbeitsmärkten abgebaut werden. Zum einen ist es im Interesse des Staates, der die Arbeitslosenleistungen zahlen muss, wenn der Empfänger Arbeit im Ausland findet, weil dann das nationale Sozialsystem entlastet wird. Zum anderen haben Staaten, in denen Arbeitskräfte fehlen, ein Interesse am Zuzug von Arbeitskräften aus anderen Staaten.

Eine einheitliche Verlängerung der Mindestdauer für den Export von Arbeitslosenleistungen von 3 auf 6 Monate – wie im Trilog vereinbart – ist jedoch vor allem aus zwei Gründen ökonomisch nicht überzeugend:

Erstens: Die meisten Arbeitssuchenden werden in den ersten 3 Monaten vermittelt.<sup>17</sup> Die derzeitige Mindestdauer reicht also in den meisten Fällen aus. Zudem erhöhen sich im Durchschnitt die Erfolgchancen der Integration in den Arbeitsmarkt eines anderen Landes durch eine Verlängerung des Exports von Arbeitslosenleistungen von 3 auf 6 Monate nicht.<sup>18</sup> Bei Personen, die nach 3 Monaten noch keine Arbeit in einem anderen Staat gefunden haben, ist die Wahrscheinlichkeit also sehr hoch, dass sie auch nach 6 Monaten noch keine Arbeit gefunden haben.

Zweitens: Arbeitslosenleistungen werden nur gezahlt, wenn der Empfänger nachweist, dass er aktiv nach Arbeit sucht. Die Behörden des Staates, der die Arbeitslosenleistungen zahlt, prüfen und unterstützen daher die Bemühungen der Person, Arbeit zu finden. Die Arbeit der Behörden wird allerdings

---

<sup>15</sup> Art. 64 Abs. 1c Verordnung (EG) 833/ 2004.

<sup>16</sup> Art. 64 Abs. 2 Verordnung (EG) 833/ 2004.

<sup>17</sup> Export of unemployment benefit, Report on u2 Portable Documents Reference Year 2016, De Wispelaere & Pacalot, 2017 S. 23.

<sup>18</sup> Export of unemployment benefit, Report on u2 Portable Documents Reference Year 2016, De Wispelaere & Pacalot, 2017 S. 21.

deutlich schwieriger, wenn sich der Arbeitslose in einem anderen Staat befindet. Aus diesem Grund muss sich eine Person, die Leistungen in einem anderen Staat exportieren will, bei den zuständigen Behörden dieses Staates melden.<sup>19</sup> Diese müssen die Behörden des Staates der letzten Tätigkeit regelmäßig über die Entwicklung der Situation des Arbeitslosen unterrichten.<sup>20</sup> Bisher gilt die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und damit die Kontrolle von Arbeitslosen im Ausland allerdings als unzureichend.<sup>21</sup> Dies eröffnet Missbrauchsmöglichkeiten. Ein Grund für die unzureichende Zusammenarbeit zwischen den Behörden könnte sein, dass der Staat, in den die Arbeitslosenleistungen exportiert werden, keinen finanziellen Anreiz hat, den Arbeitslosen schnell zu integrieren, da er nicht die finanzielle Last der Arbeitslosenleistungen trägt. Eine Verlängerung der Exportmöglichkeit von 3 auf 6 Monate würde die bisherigen Probleme bei der Kontrolle von Arbeitslosen in einem anderen Staat und damit die Gefahr des Missbrauchs vergrößern.

Statt einer einheitlichen Verlängerung von 3 auf 6 Monate sollten die Staaten - wie bisher - selbst über eine Verlängerung der Exportdauer entscheiden können. Dabei sollten sie den Export bis zum Ende der im nationalen Recht vorgesehenen Bezugszeit zulassen können, wenn sie davon ausgehen, dass dadurch die Arbeitsuche in einem anderen Staat erleichtert wird. Die Staaten sollten die Möglichkeit haben, eine längere Exportdauer entweder pauschal im nationalen Recht vorzusehen oder in jedem Einzelfall über eine Verlängerung zu entscheiden. Letzteres würde es den Staaten ermöglichen, eine Verlängerung von den konkreten Erfolgsaussichten der Arbeitssuche abhängig zu machen.

Zudem sollten strengere Vorschriften für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Behörden erlassen werden, um die Effektivität der Zusammenarbeit zu verbessern und um dadurch den Missbrauch der Exportmöglichkeiten zu erschweren.

## 3.2 Voraussetzungen für Anspruch auf Leistungen in einem anderen Staat

Wenn sich eine Person von einem Staat in einen anderen Staat begibt und dort anspruchsbegründende Zeiten zurücklegt, geht die Zuständigkeit für die Zahlung von Arbeitslosenleistungen vom ersten Staat auf den zweiten Staat über. Derzeit ist aber nicht klar geregelt, wie lange Versicherungszeiten, Beschäftigungszeiten oder Zeiten einer selbstständigen Beschäftigung in einem Staat sein müssen, damit sie im zweiten Staat Leistungsansprüche begründen (Qualifikationszeit). In der derzeit geltenden Fassung der Vorschriften heißt es lediglich, die Person müsse „unmittelbar zuvor“ dort gearbeitet haben.<sup>22</sup> Je nach Staat variiert daher die Länge der Qualifikationszeit.<sup>23</sup>

### 3.2.1 Positionen der EU-Organe

Zwischen den drei EU-Organen besteht Einigkeit, dass zukünftig für alle Staaten eine einheitliche Qualifikationszeit gelten soll. Die EU-Organe sind aber unterschiedlicher Meinung, was die **Dauer der Qualifikationszeit** anbelangt:

---

<sup>19</sup> Art. 64 Abs. 1 lit. c Verordnung (EG) Nr. 883/2004.

<sup>20</sup> Art. 55 Verordnung (EG) Nr. 987/2009.

<sup>21</sup> Commission Staff Working Document (2016) 460 Part 1/6, Initiative to partially revise Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council on the coordination of social security systems and its implementing Regulation (EC) No 987/2009, S. 68.

<sup>22</sup> Art. 61 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 883/2004.

<sup>23</sup> Commission Staff Working Document (2016) 460, Part 1/6, Initiative to partially revise Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council on the coordination of social security systems and its implementing Regulation (EC) No 987/2009, S. 39.

- EU-Kommission: Die Qualifikationszeit beträgt **3 Monate**. Falls eine Person die Qualifikationszeit nicht erfüllt, bleibt der Staat für die Zahlung von Leistungen zuständig, in dem die Person zuletzt die Qualifikationszeit erfüllt hat.
- Rat: Die Qualifikationszeit beträgt **1 Monat**. Falls eine Person die Qualifikationszeit nicht erfüllt, bleibt der Staat zuständig, in dem die Person zuletzt die Qualifikationszeit erfüllt hat.
- EU-Parlament: Die Qualifikationszeit beträgt **1 Tag**. Sobald eine Person in einem anderen Staat tätig wird, geht also die Zuständigkeit für die Gewährung von Arbeitslosenleistungen auf diesen Staat über.
- Trilog: **1 Monat**. Falls eine Person die Qualifikationszeit nicht erfüllt, bleibt der Staat zuständig, in dem die Person zuletzt die Qualifikationszeit erfüllt hat.

### 3.2.2 Bewertung

Nach derzeitiger Rechtslage kann es bei den Arbeitslosenleistungen zu einer Schutzlücke kommen: Wenn sich eine Person in einen anderen Staat begibt, aber dort arbeitslos wird, bevor sie die dort geltenden Qualifikationszeit erfüllt hat, hat sie weder gegenüber diesem Staat noch gegenüber dem Staat, in dem sie zuvor tätig war, einen Anspruch auf Arbeitslosenleistungen, weil sie dort nicht „unmittelbar zuvor“ gearbeitet hat, bevor sie arbeitslos geworden ist. Diese Schutzlücke kann Personen davon abhalten, in einem anderen Staat nach Arbeit zu suchen und kann sich so auch negativ auf den europäischen Arbeitsmarkt auswirken. Aus diesen Gründen sollte eine Person, die arbeitslos wird, bevor sie die Qualifikationszeit erfüllt hat, Ansprüche auf Arbeitslosenleistungen gegenüber dem Staat haben, in welchem sie zuletzt die Qualifikationszeit erfüllt hat. Insoweit sind die Positionen der EU-Kommission und des Rates sachgerecht.

Nicht überzeugend ist es allerdings, für alle Staaten eine kurze einheitliche Qualifikationszeit von nur 3 Monaten oder gar einem Tag vorzuschreiben. Die Koordinierungsvorschriften basieren auf dem Grundsatz, dass derjenige Staat für Leistungen zuständig sein soll, in dem eine Person Beiträge zahlt. Qualifikationszeiten konkretisieren diesen Grundsatz dahingehend, dass ein Staat für Leistungen erst zuständig sein soll, wenn eine Person eine gewisse Zeit lang Beiträge in diesem Staat gezahlt hat. Die von den Mitgliedstaaten bisher individuell vorgeschriebenen Qualifikationszeiten sollen also vor allem zur Leistungsgerechtigkeit innerhalb der jeweiligen Sozialsysteme beitragen. Qualifikationszeiten können aber auch dahingehend verstanden werden, dass ein Staat nur dann für Arbeitslosenleistungen zuständig sein soll, wenn eine Person durch die Erfüllung der Qualifikationszeit bewiesen hat, dass sie sich in den nationalen Arbeitsmarkt so gut integrieren konnte, dass sie in diesem Staat auch eine weitere, andere Betätigung finden könnte. Die Staaten sollten daher weiterhin selbst über die Längen der Qualifikationszeit entscheiden dürfen.

Die Staaten könnten diese Freiheit selbstverständlich auch dahingehend nutzen, nur verhältnismäßig kurze Qualifikationszeiten festzulegen. In Frankreich etwa beträgt die Qualifikationszeit derzeit nur 4 Monate.<sup>24</sup> Die Staaten könnten durch kurze Qualifikationszeiten dazu beitragen, die Attraktivität des inländischen Arbeitsmarkts für Arbeitskräfte aus anderen Staaten zu erhöhen.

---

<sup>24</sup> Commission Staff Working Document (2016) 460, Part 1/6, Initiative to partially revise Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council on the coordination of social security systems and its implementing Regulation (EC) No 987/2009, S. 39.

In jedem Fall sollten die Staaten für zugezogene Personen keine längeren Qualifikationszeiten vorschreiben dürfen als für Inländer, da beide Gruppen gleichermaßen durch Beiträge zu Finanzierung der Arbeitslosenleistungen beitragen.

### 3.3 Grenzgänger und grenzüberschreitend erwerbstätige Personen

Für Grenzgänger und grenzüberschreitend erwerbstätige Personen gelten besondere Vorschriften. Grenzgänger sind Personen, die ihren Wohnsitz in einem anderen Staat haben als dem Staat ihrer Erwerbstätigkeit und mindestens einmal pro Woche in ihren Wohnsitzstaat zurückkehren.<sup>25</sup> Personen, die weniger als einmal pro Woche in ihren Wohnsitzstaat zurückkehren, werden als grenzüberschreitend erwerbstätige Personen bezeichnet.<sup>26</sup> Beide Gruppen zahlen Beiträge in die Arbeitslosenversicherung des Staates ihrer Erwerbstätigkeit. Für die Leistungen bei Arbeitslosigkeit gilt bisher jedoch Folgendes: Grenzgänger, die arbeitslos werden, erhalten Leistungen nicht vom Staat ihrer letzten Erwerbstätigkeit, sondern vom Wohnsitzstaat.<sup>27</sup> Grenzüberschreitend erwerbstätige Personen haben ein Wahlrecht, falls sie arbeitslos werden. Sie können entweder im Staat ihrer letzten Erwerbstätigkeit nach einer neuen Beschäftigung suchen und von diesem Staat Leistungen beziehen, oder sie können in ihrem Wohnsitzstaat nach Arbeit suchen und dort Leistungen in Anspruch nehmen.<sup>28</sup>

#### 3.3.1 Positionen der EU-Organe

Die drei EU-Organe sind sich einig, dass die Arbeitslosenleistungen für Grenzgänger und grenzüberschreitend erwerbstätige Personen zukünftig grundsätzlich vom Staat der letzten Erwerbstätigkeit gezahlt werden sollen, wenn diese Personen die dortige Qualifikationszeit erfüllt haben. Allerdings besteht keine Einigkeit, was die **Dauer der Qualifikationszeit** anbelangt:

- EU-Kommission: Die Qualifikationszeit beträgt **12 Monate**. Falls eine Person die Qualifikationszeit nicht erfüllt, bleibt der Wohnsitzstaat zuständig.
- Rat: Die Qualifikationszeit beträgt **3 Monate**. Falls eine Person die Qualifikationszeit nicht erfüllt, bleibt der Wohnsitzstaat zuständig.
- EU-Parlament: Die Qualifikationszeit beträgt **1 Tag**. Sobald eine Person in einem anderen Staat als ihrem Wohnsitzstaat tätig wird, geht also die Zuständigkeit für die Gewährung von Arbeitslosenleistungen auf diesen Staat über.
- Trilog: Die Qualifikationszeit beträgt **6 Monate**. Falls eine Person die Qualifikationszeit nicht erfüllt, bleibt der Wohnsitzstaat zuständig.

#### 3.3.2 Bewertung

Eine Neuregelung der Zuständigkeit der Arbeitslosenleistungen für Personen, die in einem anderen Staat als ihrem Wohnsitzstaat arbeiten, ist sinnvoll. Die bisherige Regelung, dass der Wohnsitzstaat für die Leistungen zuständig ist, ist nicht überzeugend: Arbeitslosenleistungen werde durch Beiträge der

<sup>25</sup> Commission Staff Working Document (2016) 460 Part 6/6, Initiative to partially revise Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council on the coordination of social security systems and its implementing Regulation (EC) No 987/2009, S. 181 f.

<sup>26</sup> Commission Staff Working Document (2016) 460, Initiative to partially revise Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council on the coordination of social security systems and its implementing Regulation (EC) No 987/2009 (2016) 460, S. 181 f.

<sup>27</sup> Art. 65 Abs. 5 lit. a Verordnung (EG) 883/2004.

<sup>28</sup> Art. 65 Abs. 5 lit. b Verordnung (EG) 883/2004.

Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert.<sup>29</sup> Personen, die in einem anderen Staat als ihrem Wohnsitzstaat arbeiten, zahlen ihre Beiträge nicht im Wohnsitzstaat, sondern im Staat ihrer Erwerbstätigkeit. Entsprechend sollte auch der Staat der Erwerbstätigkeit für die Arbeitslosenleistungen zuständig sein. Zudem ist die finanzielle Belastung des Wohnsitzstaates durch Arbeitslosenleistungen für Personen, die in einem anderen Staat gearbeitet haben, in der Regel höher als durch Leistungen für Personen die im Inland gearbeitet haben, da sich die Höhe der Leistungen an der Höhe des letzten Gehalts orientiert.<sup>30</sup> Grenzgänger und grenzüberschreitende erwerbstätige Personen arbeiten in den meisten Fällen in Staaten mit höheren Löhnen als im Wohnsitzstaat.<sup>31</sup> Zum Beispiel lagen 2018 die jährlichen Durchschnittgehälter in der Schweiz bei rund 72.000 Euro, in Deutschland dagegen bei nur knapp 39.000 Euro.<sup>32</sup> Eine Person, die in der Schweiz gearbeitet hat, aber in Deutschland wohnt, erhält daher im Durchschnitt höhere Leistungen als eine Person, die in Deutschland wohnt und gearbeitet hat. Wenn eine Person für längere Zeit in einem anderen Staat als ihrem Wohnsitzstaat gearbeitet und dort Beiträge gezahlt hat, sollte daher dieser Staat auch für die Arbeitslosenleistungen zuständig sein, sobald die Person in diesem Staat eine Qualifikationszeit erfüllt hat (siehe Kap. 3.2.2).

Ein Staat sollte für Personen, die in diesem Staat arbeiten, aber in einem anderen Staat wohnen, allerdings längere Qualifikationszeiten vorschreiben können, als für Personen, die in diesem Staat arbeiten und wohnen, d.h. Inländer und zugezogene Personen. Denn sobald eine Person ihren Anspruch auf Arbeitslosenleistungen ausgeschöpft hat, hat sie allenfalls noch Anspruch auf eine Grundsicherung für Arbeitsuchende. Diese Grundsicherung wird in der Regel aus Steuern finanziert. Eine Person, die in einem anderen Staat als ihrem Wohnsitzstaat arbeitet, zahlt zwar Beiträge im Staat ihrer Erwerbstätigkeit, aber zumindest einen Teil ihrer Steuern zahlt sie weiterhin im Wohnsitzstaat. Sie trägt daher im Staat ihrer Erwerbstätigkeit weniger zur Finanzierung der Grundsicherung bei als Personen, die im Staat ihrer Erwerbstätigkeit auch wohnen. Daher sollte es den Staaten freigestellt sein, längere Qualifikationszeiten vorzuschreiben.

### 3.4 Überblick über die strittigen Regelungen

Vorschriften / Position der EU-Organe	Kommission	Rat	Parlament	Trilog
Mindestdauer für den Export von Leistungen	6 Monate	3 Monate	6 Monate	6 Monate
Länge der allgemeinen Qualifikationszeit	3 Monate	1 Monat	1 Tag	1 Monat
Länge der Qualifikationszeit für Grenzgänger und grenzüberschreitend erwerbstätige Personen	12 Monate	3 Monate	1 Tag	6 Monate

<sup>29</sup> European Commission, Unemployment Benefits in EU Member States, online verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10852&langId=en>.

<sup>30</sup> Commission Staff Working Document (2016) 460, Part 1/6, Commission Staff Working Document (2016) 460, Initiative to partially revise Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council on the coordination of social security systems and its implementing Regulation (EC) No 987/2009, S. 81.

<sup>31</sup> Commission Staff Working Document (2016) 460, Part 1/6, Commission Staff Working Document (2016) 460, Initiative to partially revise Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council on the coordination of social security systems and its implementing Regulation (EC) No 987/2009, S. 81.

<sup>32</sup> <https://www.laenderdaten.info/durchschnittseinkommen.php>.

## **4. Empfehlungen für das weitere Gesetzgebungsverfahren**

Das EU-Gesetzgebungsverfahren zur Reform der Vorschriften über die Koordinierung der Sozialsysteme wurde in der Legislaturperiode 2014–2019 nicht abgeschlossen. Das EU-Parlament und der Rat werden somit in der gerade begonnenen Legislaturperiode weiter über die Reformvorschläge der EU-Kommission beraten. Im Hinblick auf die Reform der Vorschriften über Leistungen bei Arbeitslosigkeit werden folgende Empfehlungen ausgesprochen:

### **4.1 „Export“ von Leistungen**

Eine arbeitslose Person, die in einem anderen Staat nach Arbeit suchen will, sollte ihren Anspruch auf Arbeitslosenleistungen wie bisher in diesen Staat exportieren können. Die bisher geltende einheitliche Mindestdauer von 3 Monaten sollte nicht verlängert werden. Staaten sollten wie bisher selbst über eine Verlängerung der Exportdauer entscheiden können.

Um die Effektivität der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Behörden zu verbessern und um dadurch den Missbrauch der Exportmöglichkeiten zu erschweren, sollten strengere Vorschriften über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Behörden erlassen werden.

### **4.2 Voraussetzungen für Anspruch auf Leistungen in einem anderen Staat**

Nach derzeitiger Rechtslage kann es bei den Arbeitslosenleistungen zu einer Schutzlücke kommen, wenn sich eine Person in einen anderen Staat begibt und dort arbeitslos wird, bevor sie die dort geltende Qualifikationszeit erfüllt hat. Diese Lücke muss geschlossen werden. Eine arbeitslose Person sollte einen Anspruch auf Arbeitslosenleistungen gegenüber dem Staat haben, in welchem sie zuletzt die entsprechende Qualifikationszeit erfüllt hat.

Die Einführung einer einheitlichen Qualifikationszeit für alle Staaten ist nicht sachgerecht. Die Staaten sollten weiterhin selbst über die Länge der Qualifikationszeit entscheiden dürfen. Staaten sollten für zugezogene Personen allerdings keine längeren Qualifikationszeiten vorschreiben dürfen als für Inländer.

### **4.3 Grenzgänger und grenzüberschreitend erwerbstätige Personen**

Im Fall von Grenzgängern und grenzüberschreitend erwerbstätigen Personen sollte zukünftig der Staat der letzten Erwerbstätigkeit für die Zahlung der Arbeitslosenleistungen zuständig sein. Ein Staat sollte für Personen, die in diesem Staat arbeiten, aber in einem anderen Staat wohnen, allerdings längere Qualifikationszeiten vorschreiben können, als für Personen, die in diesem Staat arbeiten und wohnen, d.h. Inländer und zugezogene Personen.

**Zuletzt in dieser Reihe erschienen:**

- 07/2019: Ethics Guidelines on Artificial Intelligence (August 2019)
- 06/2019: Die Gasversorgung in der EU (August 2019)
- 05/2019: Straßen-Sicherheitsmanagement (Juli 2019)
- 04/2019: Der EU-Strombinnenmarkt (Juni 2019)
- 03/2019: The EU Green Bond Standard (Juni 2019)
- 02/2019: Governance der Energieunion (Mai 2019)
- 01/2019: Erneuerbare Energien in der EU (April 2019)
- 05/2018: Energieeffizienz-Politik (Dezember 2018)
- 04/2018: Klimaschutz außerhalb des EU-ETS (August 2018)
- 03/2018: Klimaschutz durch das EU-ETS (Juli 2018)

**Die Autoren:**

Karen Rudolph ist wissenschaftliche Referentin im Fachbereich Arbeit und Soziales am Centrum für Europäische Politik.

Urs Pötzsch war wissenschaftlicher Referent im Fachbereich Arbeit und Soziales am Centrum für Europäische Politik.

**cep | Centrum für Europäische Politik**

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg  
Telefon +49 761 38693-0 | [www.cep.eu](http://www.cep.eu)

Das cep ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.