

**Revision der Koordinierung
der Leistungen bei
Arbeitslosigkeit
Verordnung (EG) Nr.
883/2004 und Nr. 987/2009**

**-Gesetzesfolgenabschätzung für die
Großregion-**



I. Einführung

Die Europäische Kommission hat am 13.12.2016 eine Überarbeitung der EU-Vorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit im grenzüberschreitenden Bereich vorgeschlagen¹. Diese Überarbeitung ist Bestandteil des Pakets der EU-Kommission für die Mobilität der Arbeitskräfte 2016. Ziel dieses Änderungsvorschlages ist die Fortsetzung der Modernisierung der EU-Rechtsvorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, und zwar durch eine weitere Erleichterung der Ausübung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger bei gleichzeitiger Gewährleistung von Rechtsklarheit, einer fairen und ausgewogenen Verteilung der finanziellen Belastung unter den Mitgliedsstaaten, sowie einfacher Verwaltungsverfahren und der Durchsetzbarkeit der Bestimmungen. Die EU-Kommission möchte mit ihrem Vorschlag damit einerseits die Arbeitsmarktmobilität fördern und andererseits eine ausgeglichene Verteilung der finanziellen Belastung unter den Mitgliedstaaten erreichen. Die Verordnung (EG) Nr. 883/2004² und die Verordnung (EG) Nr. 987/2009³ umfassen Kranken-, Mutterschafts-, Vaterschafts-, Alters-, Arbeitslosigkeits-, Familien- und ähnliche Leistungen. Die EU-Vorschriften legen fest, welches nationale System für Wanderarbeitnehmer gilt, und verhindern, dass eine Person, die von ihrem Recht auf Mobilität Gebrauch macht, entweder gar nicht oder doppelt sozial abgesichert ist. Diese Festlegungen ersetzen nicht die nationalen Systeme durch ein einziges europäisches System, sondern stellen damit Regeln zur Koordinierung – nicht zur Harmonisierung – auf. Dadurch wird die Anwendung des Prinzips des freien Personenverkehrs der Wanderarbeitnehmer nach Art. 45 AEUV ermöglicht.

Der Revisionsvorschlag zielt schwerpunktmäßig auf vier Bereiche der Koordinierung ab, in denen Verbesserungen nach Auffassung der Europäischen Kommission erforderlich sind: Zugang zu Sozialleistungen für nicht erwerbstätige mobile EU-Bürger, Leistungen bei Pflegebedürftigkeit, Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Familienleistungen. Ferner ist im Vorschlag festgelegt, welche Vorschriften im Kollisionsfall gelten, und in welchem

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

² Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, im Folgenden Grundverordnung, GVO.

³ Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung Nr. 883/2004 im Folgenden Durchführungsverordnung, DVO.



Verhältnis die Verordnungen und die Richtlinie 96/71/EG⁴ über die Entsendung von Arbeitnehmern zueinander stehen.

Die vorliegende Gesetzesfolgenabschätzung der Task Force Grenzgänger der Großregion 2.0 (TFG 2.0) behandelt den Bereich „Leistungen bei Arbeitslosigkeit“. Die Ausarbeitung stellt die diesbezüglich wichtigsten Änderungen des Vorschlags der EU-Kommission sowie die im derzeit laufenden europäischen Gesetzgebungsverfahren vorgenommenen Änderungen in Form der allgemeinen Ausrichtung des EPSCO-Rates (Rat der Europäischen Union für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) vom 26. Juni 2018 dar. Der EPSCO-Rat ist eine Formation des Rats der Europäischen Union, der den Gesetzesvorschlag im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens erörtert und dazu Stellung nimmt. Auf Initiative eines Vorschlags der EU-Kommission wird der EPSCO-Rat damit im Rahmen des Sozialrechts gemeinsam mit dem Europäischen Parlament als Gesetzgeber tätig. Zurzeit stehen die EU-Kommission, der EPSCO-Rat und das EU-Parlament in Verhandlungen (informeller Trilog), um eine Einigung über die Bestimmungen bzgl. der Zusammenrechnung von Zeiten (Art. 61), dem Export von Leistungen bei Arbeitslosigkeit (Art. 64) und die Zuständigkeit für die Gewährung von Arbeitslosenleistungen bei Grenzgängern (Art. 65) zu erzielen.

Der Änderungsvorschlag der EU-Kommission und der des EPSCO-Rates werden von der TFG 2.0 dabei insbesondere auf ihre Auswirkungen auf Grenzgänger in der Großregion untersucht. **Grenzgänger** im Sinne des Art. 1 lit. f) GVO, sind Personen, die **in einem** Mitgliedstaat eine **Beschäftigung** oder eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben und **in einem anderen** Mitgliedstaat **wohnen**, in den sie in der Regel **täglich, mindestens** jedoch **einmal wöchentlich zurückkehren**.

Die Großregion ist mit rund 232.000 Grenzgängern der größte grenzüberschreitende Arbeitsmarkt innerhalb der Europäischen Union.

Folge der intensiven Ein- und Auspendlerbewegungen in der Großregion ist, dass die regionalen Teilarbeitsmärkte eng miteinander verflochten sind. Auswirkungen bei Änderungen in der europäischen Gesetzgebung können daher nicht getrennt voneinander betrachtet werden, sondern müssen immer bzgl. ihrer Bedeutung für den gesamten Arbeitsmarkt der Großregion bewertet werden. Für die TFG 2.0 stellt sich damit

⁴ Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, ABl. L 18 vom 21.01.2007, S.1.



die Frage, welche Konsequenzen die geplanten Änderungen für Grenzgänger im Hinblick auf die Gewährung von Arbeitslosenleistungen haben werden, und inwiefern der Arbeitsmarkt der Großregion hinsichtlich der Arbeitnehmermobilität insgesamt beeinflusst wird. Diese Frage stellt sich insbesondere bezüglich der geplanten Änderung der Zuständigkeit des Mitgliedsstaates für die Gewährung von Arbeitslosenleistungen.

Zunächst wird daher kurz die Gewährung von Arbeitslosenleistungen in den vier Ländern der Großregion dargestellt. Dann wird auf die aktuelle europäische Koordinierung der Leistungen bei Arbeitslosigkeit nach der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 eingegangen, um anschließend die vorgeschlagenen Änderungen der EU-Kommission und des EPSCO-Rates vorzustellen. Zum Schluss führt die TFG 2.0 Argumente für und wider die Änderungsvorschläge auf, um womöglich Denkanstöße zu liefern.

II. Gewährung von Arbeitslosenleistungen in den verschiedenen Ländern der Großregion

Bevor auf die Koordinierung der Leistungen bei Arbeitslosigkeit auf europäischer Ebene eingegangen wird, soll zunächst die Gewährung der Arbeitslosenleistungen in den verschiedenen Ländern der Großregion aufgezeigt werden⁵.

1) Arbeitslosenleistungen in Deutschland

Zuständig für die Gewährung von Arbeitslosenleistungen ist in Deutschland die Bundesagentur für Arbeit (BA). Um Arbeitslosenleistungen (Arbeitslosengeld I) in Deutschland zu erhalten, muss der Arbeitnehmer folgende Voraussetzungen erfüllen:

- **arbeitslos** sein, d.h. nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen oder sich in beruflicher Weiterbildung befinden⁶;
- **nicht** die **Regelaltersrente** erreicht haben⁷;
- die **Anwartschaftszeit** erfüllt haben, d.h. innerhalb der Rahmenfrist von 2 Jahren mindestens 12 Monate in einem Versicherungspflichtverhältnis gestanden haben⁸;
- sich bei der Agentur für Arbeit **persönlich arbeitslos gemeldet** haben⁹;

⁵ Die Darstellung beschränkt sich auf die Gewährung von Arbeitslosenleistung bei alleinstehenden Personen.

⁶ § 136 Abs. 1 Nr. 1 SGB III.

⁷ § 136 Abs. 1 Nr. 2 SGB III.

⁸ §§ 137 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. 142 Abs. 1 i.V.m. § 143 Abs. 1 SGB III.

⁹ § 137 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 141 Abs. 1 SGB III.



- sich bemühen, die eigene Beschäftigungslosigkeit zu beenden (**Eigenbemühungen**) und den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit zur Verfügung zu stehen (**Verfügbarkeit**)¹⁰.

Die **Dauer** des Anspruchs auf Arbeitslosengeld richtet sich nach der Dauer des Versicherungspflichtverhältnisses innerhalb der um 3 Jahre erweiterten Rahmenfrist und dem Lebensalter, das der Arbeitslose bei der Entstehung des Anspruchs vollendet hat¹¹. Danach besteht **grundsätzlich ein** Leistungsanspruch für **12 Monate** nach einem Versicherungspflichtverhältnis mit einer Dauer von 24 Monaten¹².

Die **Höhe** des Arbeitslosengeldes beträgt in der Regel **60 % des pauschalierten Nettoentgelts** (auch Leistungsentgelt genannt), das sich aus dem Bruttoentgelt ergibt, welches der Arbeitslose im Bemessungszeitraum von einem Jahr erzielt hat¹³.

2) Arbeitslosenleistungen in Frankreich

In Frankreich verwaltet die nationale berufsübergreifende Union für Beschäftigung in Industrie und Handel (Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce, UNEDIC) die Arbeitslosenversicherung und bestimmt die genauen Modalitäten der Entschädigung. Die französische Arbeitsagentur (Pôle emploi) ist für die Anmeldung, die Betreuung sowie die Vermittlung von Arbeitslosen sowie die Bearbeitung von Anträgen auf Arbeitslosengeld und dessen Auszahlung zuständig. Um Anspruch auf Arbeitslosengeld (Allocation d'aide au retour à l'emploi, ARE) zu erhalten, müssen Arbeitnehmer folgende Voraussetzungen erfüllen:

- **unfreiwillig arbeitslos** geworden sein¹⁴. Das ist der Fall bei:
 - Entlassung aus persönlichen oder wirtschaftlichen Gründen;
 - eine vereinbarungsmäßige Kündigung in beiderseitigem Einverständnis (rupture conventionnelle homologuée);
 - Nichtverlängerung eines befristeten Arbeitsvertrages;
 - Kündigung seitens des Arbeitnehmers, die als legitim angesehen wird.

¹⁰ § 138 Abs. 1 Nr. 2 und 3, Abs. 4 und 5 SGB III.

¹¹ § 147 SGB III.

¹² Eine darüber hinausgehende Bezugsdauer von Arbeitslosenleistungen bis maximal 24 Monate besteht nur dann, wenn der Antragsteller mindestens 50 Jahre alt ist.

¹³ § 149 i.V.m. § 150 SGB III.

¹⁴ Art. 2 des Règlement général annexé à la convention du 14.04.2017 relative à l'assurance chômage.



- **mindestens 88 Tage (= 4 Monate) oder 610 Stunden** lang **während einer Referenzperiode** von 28 Monate vor Beendigung des Arbeitsvertrages **sozialversicherungspflichtig beschäftigt gewesen sein**, wenn die Person jünger als 53 Jahre alt ist, oder 36 Monate vor Beendigung des Arbeitsvertrages, wenn die Person älter als 53 Jahre alt ist¹⁵;
- als Arbeitssuchender **gemeldet** oder Teilnehmer an einer Fortbildung im Rahmen des personalisierten Projekts für den Zugang zum Arbeitsmarkt (Projet personnalisé d'accès à l'emploi, PPAE) sein¹⁶;
- **aktiv** nach Arbeit suchen¹⁷;
- das **Rentenalter noch nicht erreicht** haben und auch keinen Anspruch auf eine Vollrente haben¹⁸;
- **körperlich** dazu **fähig** sein, eine Arbeit auszuführen¹⁹;
- einen **Wohnsitz in Frankreich** haben²⁰.

Die **Bezugsdauer** des Arbeitslosengeldes ist **abhängig von** der Dauer der **Beschäftigungszeit** innerhalb des Referenzzeitraumes (28 Monate / 36 Monate)²¹ und dem **Alter** des Antragstellers. Die Bezugsdauer beträgt **mindestens** 122 Kalendertage (= **4 Monate**) und **maximal** 730 Kalendertage (= **24 Monate**) für unter 53-Jährige²². Arbeitslose zwischen 53 und 55 Jahre erhalten maximal 913 Kalendertage (= 30 Monate) und Arbeitslose von 55 Jahren und mehr maximal 1095 Kalendertage (= 36 Monate) Arbeitslosenleistungen.

Die **Höhe** des Arbeitslosengeldes wird auf Grundlage des täglichen Referenzentgeltes (Salaire journalier de référence, SJR) berechnet²³. Dieses entspricht dem Referenzjahresgehalt aus dem Bruttogehalt der letzten 12 vorausgegangenen Monate seit dem letzten Arbeitstag, geteilt durch die Anzahl der Tage, an denen diese Vergütung bezogen wurde. Der Tagessatz des Arbeitslosengeldes entspricht dem höchsten Betrag **zwischen**:

¹⁵ Art. 3 des Règlement général annexé à la convention du 14.04.2017 relative à l'assurance chômage.

¹⁶ Art. 4 a.) des Règlement général annexé à la convention du 14.04.2017 relative à l'assurance chômage.

¹⁷ Art. 4 b.) des Règlement général annexé à la convention du 14.04.2017 relative à l'assurance chômage.

¹⁸ Art. 4 c.) des Règlement général annexé à la convention du 14.04.2017 relative à l'assurance chômage.

¹⁹ Art. 4 d.) des Règlement général annexé à la convention du 14.04.2017 relative à l'assurance chômage.

²⁰ Art. 4 f.) des Règlement général annexé à la convention du 14.04.2017 relative à l'assurance chômage.

²¹ Art. 3 des Règlement général annexé à la convention du 14.04.2017 relative à l'assurance chômage.

²² Art. 9 § 1 des Règlement général annexé à la convention du 14.04.2017 relative à l'assurance chômage.

²³ Art. 11, Art. 12, Art. 13 des Règlement général annexé à la convention du 14.04.2017 relative à l'assurance chômage.



- **40,4 % des SJR + 11,92 €** (seit 01.07.2018)²⁴
- **57 % des SJR**²⁵

Dieser Betrag kann allerdings **nicht höher als 75 % des SJR**²⁶ und **nicht niedriger** sein **als 29,06 €**²⁷. Die monatliche Lohnersatzleistung entspricht dem Tagesbetrag der ARE, welche mit der Anzahl der Tage des jeweiligen Monats multipliziert wird.

3) Arbeitslosenleistungen in Luxemburg

Zuständig für die Gewährung von Arbeitslosengeld ist in Luxemburg die Agentur für die Arbeitsentwicklung (Agence pour le développement de l'emploi, ADEM). Um die Anspruchsvoraussetzungen in Luxemburg für den Bezug von Arbeitslosengeld zu erfüllen, muss die antragstellende Person nach Art. L. 521-3 Nr. 1-9 Code du Travail folgende Voraussetzungen erfüllen:

- **unverschuldet arbeitslos** geworden sein. Dies gilt nicht bei Auflösung des Arbeitsvertrags durch einen Aufhebungsvertrag, einseitiger Kündigung durch den Arbeitnehmer oder bei fristloser Entlassung wegen schwerwiegender Verfehlung (außerordentliche Kündigung);
- ihren **Wohnsitz in Luxemburg** haben;
- mindestens **16 Jahre und höchstens 64 Jahre** alt sein;
- **arbeitsfähig, verfügbar** und **bereit** sein, jede zumutbare Beschäftigung anzunehmen;
- bei der luxemburgischen Arbeitsbehörde ADEM arbeitsuchend **gemeldet** sein und einen Antrag auf Arbeitslosengeld stellen;
- in den 12 Monaten vor Ihrer Arbeitsuchendmeldung bei der ADEM mindestens 26 Wochen lang (d.h. mindestens 16 Stunden pro Woche) unter einem oder mehreren Arbeitsverträgen gearbeitet haben (**Erfüllung der Wartezeit**)²⁸;
- **nicht** die Funktion eines **Geschäftsführers**, eines geschäftsführenden Gesellschafters oder einer Person, die für das tägliche Management in einem Unternehmen verantwortlich ist, ausüben;

²⁴ Siehe die Homepage des Pôle emploi online abrufbar unter : <https://www.pole-emploi.fr/candidat/le-montant-de-votre-allocation-d-aide-au-retour-a-l-emploi-are--@/article.jspz?id=569324> (zuletzt abgerufen am 28.11.2018).

²⁵ Art. 14 des Règlement général annexé à la convention du 14.04.2017 relative à l'assurance chômage.

²⁶ Art. 16 des Règlement général annexé à la convention du 14.04.2017 relative à l'assurance chômage.

²⁷ Art. 14 des Règlement général annexé à la convention du 14.04.2017 relative à l'assurance chômage, sowie Homepage des Pôle emploi online abrufbar unter: <https://www.pole-emploi.fr/candidat/le-montant-de-votre-allocation-d-aide-au-retour-a-l-emploi-are--@/article.jspz?id=569324> (zuletzt abgerufen am 28.11.2018).

²⁸ Art. L. 521-6 Abs. 1 Code du Travail.



- nicht Inhaber einer Handelsermächtigung sein.

Die **Bezugsdauer** des Arbeitslosengeldes ist davon abhängig, wie lange der Arbeitslose, der die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt, während der 12-monatigen Referenzperiode beschäftigt gewesen war²⁹. Die **maximale** Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes beträgt **12 Monate**³⁰. In gewissen Fällen ist es möglich, bei der Arbeitslosenstelle ADEM einen Antrag auf Verlängerung der Bezugsdauer zu stellen³¹.

Die **Höhe** der Leistungen entspricht **80% des Bruttogehaltes**, das die antragstellende Person in den letzten drei Monaten vor Ihrer Arbeitslosigkeit durchschnittlich erhalten hat³². Der Höchstbetrag des Arbeitslosengeldes ist auf das 2,5-Fache des sozialen Mindestlohns beschränkt.

4) Arbeitslosenleistungen in Belgien

Die Organisation und Verwaltung der Arbeitslosenversicherung erfolgt in Belgien durch die föderale öffentliche Einrichtung (Office nationale de l'emploi, ONEM). Das Arbeitslosengeld wird entweder durch die öffentliche Einrichtung (Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage, Capac) oder den jeweils anerkannten sektorellen Verbänden wie dem sozialistischen Fachverband (syndicat socialiste, FGTB), der christlichen Gewerkschaft (syndicat chrétien, CSC) oder der liberalen Gewerkschaft (syndicat libéral, CGSLB) ausgezahlt. Die Vermittlung und Betreuung der Arbeitslosen erfolgt durch die öffentlichen regionalen Einrichtungen durch Emploi-Wallonie (SPW) zusammen mit FOREM³³ und IFAPME³⁴ für die Wallonie, durch Actiris für die Region Brüssel, VDAB für die flämische Region und l'Arbeitsamt für die Deutschsprachige Gemeinschaft.³⁵ Um einen Anspruch auf Arbeitslosengeld in Belgien zu erhalten, muss der Arbeitslose folgende Voraussetzungen erfüllen³⁶:

²⁹ Art. L. 521-11 Abs. 1 Code du Travail.

³⁰ Art. L. 521-11 Abs. 2 Code du Travail.

³¹ Arbeitslose, die mindestens 50 Jahre alt sind und eine gewisse Anzahl an Beschäftigungsjahren nachweisen können (Art. L. 521-11 Abs. 3 Code du Travail.), bei schwer zu vermittelnden Arbeitslosen (Art. L. 521-11 Abs. 4 Code du Travail.) und Arbeitslosen, die an Praktika, Kursen oder gemeinnützigen Arbeiten (Art. L. 521-11 Abs. 5 Code du Travail.) teilgenommen haben, können bei der Arbeitslosengeldstelle ADEM einen Antrag auf Verlängerung der Bezugsdauer bis maximal um weitere 12 Monate stellen.

³² Art. L. 521-14 Code du Travail.

³³ Service Public Wallon de l'Emploi et de la Formation.

³⁴ Institut wallon de Formation en Alternance et des indépendants et Petites et Moyennes Entreprises.

³⁵ Siehe die Homepage Portal Belgium offizielle Informationen und Dienstleistungen online abrufbar unter: <https://www.belgium.be/fr/emploi/chomage> (zuletzt abgerufen am 26.11.2018).

³⁶ Siehe die Homepage der Capac online abrufbar unter: <https://capac.fgov.be/de/infoblatt-c3a-vollarbeitsloser> (zuletzt abgerufen am 27.11.2018).



- **unfreiwillig** arbeitslos geworden sein³⁷;
- sich bei der zuständigen Arbeitsvermittlung der Region als Arbeitssuchender **melden** und **als Arbeitssuchender einschreiben**³⁸;
- dem Arbeitsmarkt **zur Verfügung stehen**, d.h. aktiv mitwirken an den Begleit-, Ausbildungs-, Berufsausbildungs- oder Eingliederungsaktionen, die der Arbeitsvermittlungsdienst vorschlägt, sowie sich selbst aktiv um Arbeit bemühen³⁹;
- **arbeitsfähig** sein⁴⁰;
- das **Rentenalter noch nicht erreicht** haben und auch keinen Anspruch auf eine **Vollrente** haben⁴¹;
- seinen **Wohnsitz in Belgien** haben⁴²;
- im Besitz einer Kontrollkarte sein⁴³;
- eine bestimmte Anzahl an Tagen in einem Lohn- oder Gehaltsverhältnis (**Anwartschaftszeit**) innerhalb eines bestimmten Referenzzeitraumes (Referenzperiode) zurückgelegt haben⁴⁴.

Die zu erfüllende Anwartschaftszeit in der Referenzperiode variiert dabei nach dem Alter des Arbeitslosen⁴⁵.

Die **Bezugsdauer** von Arbeitslosenleistungen ist in Belgien **grundsätzlich unbeschränkt**, d.h. die Gewährung der Arbeitslosenleistungen erfolgt grundsätzlich auf unbestimmte Zeit. Die Unterstützung verläuft **allerdings degressiv**, d.h. der Betrag und damit auch die **Höhe** der Arbeitslosenleistung **sinkt** von maximal **65 %** der zuletzt erhaltenen Bruttoentlohnung mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit **stufenweise** auf einen **Pauschalbetrag ab**⁴⁶. Die Höhe der pauschalen Arbeitslosenunterstützung hängt jedoch nicht mehr von der zuletzt erhaltenen Entlohnung, sondern von der familiären Situation des Arbeitslosen ab.

³⁷ Art. 44, Art. 51 des königlichen Erlasses zur Regelung der Arbeitslosigkeit vom 25.11.1991.

³⁸ Art. 58 § 1 des königlichen Erlasses zur Regelung der Arbeitslosigkeit vom 25.11.1991.

³⁹ Art. 56 § 1, Art. 58 § 1 des königlichen Erlasses zur Regelung der Arbeitslosigkeit vom 25.11.1991.

⁴⁰ Art. 60 des königlichen Erlasses zur Regelung der Arbeitslosigkeit vom 25.11.1991.

⁴¹ Art. 64, Art. 65 des königlichen Erlasses zur Regelung der Arbeitslosigkeit vom 25.11.1991.

⁴² Art. 66 des königlichen Erlasses zur Regelung der Arbeitslosigkeit vom 25.11.1991.

⁴³ Art. 71 Nr. 1 des königlichen Erlasses zur Regelung der Arbeitslosigkeit vom 25.11.1991.

⁴⁴ Art. 30 des königlichen Erlasses zur Regelung der Arbeitslosigkeit vom 25.11.1991.

⁴⁵ Die Anwartschaftszeit umfasst je nachdem eine Vorbeschäftigungszeit zwischen 12 und 24 Monaten innerhalb einer Referenzperiode zwischen 21 und 42 Monaten; siehe dazu das Informationsblatt T 31 der ONEM online abrufbar unter: <https://www.onem.be/fr/documentation/feuille-info/t31> (zuletzt abgerufen am 27.11.2018).

⁴⁶ Art. 114, Art. 110, Art. 111 des königlichen Erlasses zur Regelung der Arbeitslosigkeit vom 25.11.1991.



Für eine detaillierte Übersicht über die Bezugsdauer und Höhe der Arbeitslosenleistungen kann die Tabelle auf der Homepage der ONEM abgerufen werden⁴⁷.

Es ist festzustellen, dass in Deutschland und Luxemburg mit in der Regel 12 Monaten die kürzeste Bezugsdauer für Arbeitslosenleistungen besteht, wohin gegen Frankreich (maximal 24 Monate) und insbesondere Belgien (grundsätzlich unbeschränkt) die Länder in der Großregion sind, die die längste Bezugsdauer von Arbeitslosenleistungen aufweisen.

Hinsichtlich der Höhe der Arbeitslosenleistungen ist ein Vergleich schwierig, da zum einen das Arbeitslosengeld in den Ländern entweder aus dem Nettoentgelt oder aus dem Bruttoentgelt berechnet wird. Zum anderen variieren auch die Abzüge für Steuern sowie die Beiträge zur Sozialversicherung je nach Land. Eine Aussage zu der Frage, in welchem Land der Großregion eine arbeitslose Person das höchste oder niedrigste Arbeitslosengeld bezieht, kann daher pauschal nicht getroffen werden.

III. Die Koordinierung der Leistungen bei Arbeitslosigkeit – Aktuelle Rechtslage

Die EU-Vorschriften zur Koordinierung der Leistungen bei Arbeitslosigkeit bestimmen, welcher Mitgliedstaat für die Gewährung zuständig ist und verhindern, dass eine Person, die von ihrem Recht auf Mobilität Gebrauch macht, bei Arbeitslosigkeit entweder gar keine oder zu viele Arbeitslosenleistungen bezieht.

1) Zuständigkeit für die Gewährung von Arbeitslosenleistung bei Vollarbeitslosigkeit

Nach Art. 3 Abs. 1 lit. h) Verordnung (EG) Nr. 883/2004 (Grundverordnung, GVO) werden die Leistungen bei Arbeitslosigkeit als Zweig der sozialen Sicherheit von der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit erfasst.

Leistungen bei Arbeitslosigkeit sind Leistungen, die infolge des Eintritts des Risikos des Beschäftigungsverlustes gewährt werden⁴⁸. Eine Leistung ist dann dem Risiko der Arbeitslosigkeit zugeordnet, wenn sie den aufgrund der Arbeitslosigkeit verlorenen Arbeitslohn ersetzen soll und deshalb für den Unterhalt des arbeitslosen Arbeitnehmers

⁴⁷ Siehe zur tabellarischen Übersicht das Infoblatt T 67 der ONEM online abrufbar unter: <https://www.lfa.be/de/dokumentatie/infoblatt/t67> (zuletzt abgerufen am 28.11.2018).

⁴⁸ Otting in: Hauck/Noftz, EU-Sozialrecht Kommentar, Art. 3 Rn. 37.



bestimmt ist⁴⁹. Sie zeichnen sich typischerweise dadurch aus, dass sich der Empfänger als Arbeitsuchender bei der Arbeitsverwaltung registrieren und dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen muss.

Die Koordinierung bestimmt den zuständigen Mitgliedstaat für die Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Die Leistungen umfassen sowohl die Gewährung von Geldleistungen, die Einkommensersatzfunktion haben, als auch die Unterstützung zur Erlangung einer neuen Beschäftigung.

Für die Gewährung der Leistung bei Arbeitslosigkeit ist **grundsätzlich** der Beschäftigungsstaat oder der Staat der selbstständigen Erwerbstätigkeit nach Art. 11 Abs. 3 lit. a) GVO zuständig (**Beschäftigungslandprinzip**). Für Grenzgänger, die im Fokus der Gesetzesfolgenabschätzung stehen, gilt hiervon nach Art. 65 Abs. 2 und 3 GVO jedoch eine **Ausnahme**:

Grenzgänger erhalten abweichend vom Beschäftigungslandprinzip **bei Vollarbeitslosigkeit** ihre **Leistungen vom Wohnstaat** nach Art. 65 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Abs. 5 lit. a) GVO (**Wohnstaatsprinzip**)⁵⁰. Vollarbeitslosigkeit setzt vollständige Arbeitslosigkeit voraus, d.h. nicht nur eine vorübergehende Suspendierung der Arbeitspflicht, sondern eine vollständige Beendigung des Arbeitsverhältnisses⁵¹. Auch **atypische Grenzgänger**, also solche Grenzgänger die wie die anderen eine Beschäftigung in einem Mitgliedsstaat ausüben und in einem anderen Mitgliedsstaat wohnen und dorthin täglich oder einmal wöchentlich zurückkehren, die aber die Nationalität Ihres Beschäftigungsstaates aufweisen, gehören seit der „Jettes“ Rechtsprechung des EuGH⁵² zu den vollarbeitslosen Grenzgängern.

Die vollarbeitslosen Grenzgänger müssen sich der Arbeitsverwaltung des Wohnstaates nach Art 65 Abs. 2 GVO zur Arbeitsvermittlung **zur Verfügung stellen**, d.h. sie müssen sich nach Art. 65 Abs. 3 GVO dann bei der **Arbeitsverwaltung des Wohnmitgliedstaates** melden, sich dem dortigen Kontrollverfahren unterwerfen und die Voraussetzungen der Rechtsvorschriften dieses Mitgliedstaats erfüllen.

Hintergrund des Wohnstaatsprinzips nach der bisherigen Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofs ist, dass einerseits Grenzgänger in ihrem Wohnmitgliedstaat

⁴⁹ EuGH Urteil vom 08.07.1992, Rs. C-102/91 (Knoch); EuGH Urteil vom 27.11.1997, Rs. C-57/96 (Meints).

⁵⁰ Otting in: Hauck/Noftz, EU-Sozialrecht Kommentar, Art. 65 Rn. 13, 14.

⁵¹ Otting in: Hauck/Noftz, EU-Sozialrecht Kommentar, Art. 65 Rn. 11.

⁵² EuGH Urteil vom 11.04.2013, Rs C-443/11 (Jettes).



bessere Chancen auf Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt haben als im letzten Beschäftigungsstaat, da sich im Wohnstaat ihr Interessenzentrum befindet⁵³. Zudem ist die Arbeitsverwaltung des Wohnorts am Besten in der Lage, die notwendige Verfügbarkeit und grundsätzliche Arbeitsbereitschaft des arbeitssuchenden Grenzgängers zu kontrollieren und auch Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung durchzuführen.

Ungeachtet der prinzipiellen Verpflichtung, sich der Arbeitsverwaltung des Wohnstaates zur Verfügung zu stellen, kann sich der Grenzgänger nach Art. 65 Abs. 2 Satz 2 GVO **zusätzlich** auch der Arbeitsverwaltung seines **ehemaligen Beschäftigungsstaates** als Arbeitssuchender **zur Verfügung stellen**. Zur Verfügung stellen meint hierbei das Absolvieren von Wiedereingliederungsmaßnahmen zur Arbeitssuche und nicht den Erhalt von Arbeitslosengeld. Die Pflichten des Arbeitslosen in dem die Leistungen gewährenden Wohnmitgliedstaats haben jedoch Vorrang vor den Pflichten nach den Rechtsvorschriften des ehemaligen Beschäftigungsstaates, dessen Arbeitsvermittlung nur zusätzlich in Anspruch genommen wird.

2) Zuständigkeit für die Gewährung von Arbeitslosenleistungen bei Kurzarbeit und vorübergehender Arbeitsausfall

Bei Grenzgängern **in Kurzarbeit** oder bei **sonstigem vorübergehendem Arbeitsausfall**, wenn also das Beschäftigungsverhältnis noch nicht vollständig beendet ist, gilt der Grundsatz, dass für Leistungen bei Arbeitslosigkeit der letzte **Beschäftigungsstaat** der zuständige Mitgliedstaat ist⁵⁴.

3) Export von Geldleistungen bei Arbeitslosigkeit

Art. 64 Abs. 1 GVO eröffnet dem Arbeitssuchenden die Möglichkeit, seinen im zuständigen Staat erworbenen **Anspruch** auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit unter bestimmten Voraussetzungen auch während der Arbeitssuche in einem anderen Mitgliedstaat für eine begrenzte Zeit **mitzunehmen**. Als Nachweis für die Berechtigung zur Leistungsmithnahme ist die Bescheinigung Portable Document PD U2 erforderlich. Die Mithnahme des Anspruchs auf Arbeitslosenleistungen besteht grundsätzlich für die **Dauer** von **3 Monaten** unter der Voraussetzung, dass der Gesamtleistungsanspruch noch nicht

⁵³ EuGH Urteil vom 17.02.1977, Rs. 76/76 (Di Paolo) und EuGH Urteil vom 22.09.1988, Rs. 236/87 (Bergemann); Hierzu kann es andere Ansichten geben siehe dazu Punkt V 1).

⁵⁴ Art. 65 Abs. 1 GVO.



abgelaufen ist⁵⁵. Es steht im Ermessen der Arbeitsverwaltung, einen solchen Leistungsexport auf Antrag des Arbeitslosen für die Dauer von **6 Monaten zu verlängern**. Der Leistungsexport beschränkt sich auf **Geldleistungen** bei Arbeitslosigkeit, so dass Sachleistungen wie z.B. die Kosten von Maßnahmen der beruflichen Fortbildung oder Wiedereingliederung nicht erfasst werden⁵⁶. Während dieser Zeit ist der Arbeitsuchende von dem Erfordernis befreit, sich der Arbeitsverwaltung des zuständigen Staates zur Verfügung zu stellen. Er ist jedoch verpflichtet, sich der Arbeitsbehörde des Mitgliedsstaates **binnen 7 Tagen** nach Einreise zu **melden**, in der er sich zum Zweck der Arbeitsuche begeben hat, und dem dortigen Kontrollverfahren zu unterwerfen⁵⁷.

Art. 64 Abs. 2 GVO legt die Voraussetzungen für das **Fortbestehen des Leistungsanspruchs** im zuständigen Staat fest. Nach Ablauf des Mitnahmezeitraumes von grundsätzlich 3 Monaten besteht eine Pflicht zur Weiterzahlung der Arbeitslosenleistung nur, wenn der Betroffene vorher in den zuständigen Mitgliedsstaat zurückkehrt. Die Nichterfüllung des Erfordernisses rechtzeitiger Rückkehr hat den **völligen Verlust des Anspruchs** zur Folge⁵⁸. Der Arbeitsuchende kann nach Art. 64 Abs. 3 GVO seinen Mitnahmezeitraum von grundsätzlich 3 Monaten auch stückeln, d.h. also mehrmals ins Ausland wechseln, solange er insgesamt 3 Monate (bzw. bei Genehmigung bis zu 6 Monate) nicht überschreitet.

4) Kostenlasttragung

Nach Art. 65 Abs. 6 Satz 1 GVO werden die Arbeitslosenleistungen bei Grenzgängern zu Lasten des Trägers des Wohnmitgliedstaates erbracht, d.h. dieser muss für die Leistungen aufkommen, obwohl der Arbeitslose zuletzt nicht bei ihm, sondern beim Träger des Beschäftigungsstaates versichert war und regelmäßig an den Träger des Beschäftigungsstaates Beiträge entrichtet hat. Dem **Träger des Wohnmitgliedstaates** steht zum Ausgleich dafür jedoch **gegen den Träger des Beschäftigungsstaates** ein **Erstattungsanspruch** zu. Dieser Anspruch ist einerseits nach Art. 65 Abs. 6 und Abs. 7 GVO **zeitlich befristet** d.h. er erstreckt sich nur auf Leistungen, die in den ersten 3 bzw. 5 Monaten der Arbeitslosigkeit erbracht worden sind. Andererseits ist der Anspruch auch in der **Höhe nach** auf den Betrag **begrenzt**, der sich als fiktiver Anspruch im

⁵⁵ Art. 64 Abs. 1 lit. c) GVO.

⁵⁶ Otting in: Hauck/Noftz, EU-Sozialrecht Kommentar, Art. 64 Rn. 7.

⁵⁷ Otting in: Hauck/Noftz, EU-Sozialrecht Kommentar, Art. 64 Rn. 2.

⁵⁸ Art. 64 Abs. 2 Satz 2 GVO.



Beschäftigungsstaat ergeben hätte, wenn er nach dessen Rechtsvorschriften erbracht worden wäre.

5) Bemessungsgrundlage der Leistungen bei Arbeitslosigkeit

Art. 62 GVO bestimmt die Bemessungsgrundlage, von der bei der Berechnung von Leistungen wegen Arbeitslosigkeit auszugehen ist, wenn die arbeitslose Person nicht während des gesamten Bemessungszeitraums im zuständigen Staat gearbeitet hat. Grundsätzlich ist nach Art. 62 Abs. 1 GVO das zuletzt im zuständigen Staat erzielte Entgelt maßgeblich. Bei Grenzgängern, die bei Vollarbeitslosigkeit Ansprüche nach dem Recht ihres Wohnstaates auch ohne eine Vorbeschäftigung in diesem Staat haben, ist nach Art. 62 Abs. 3 GVO auf das zuletzt im ehemaligen Beschäftigungsstaat erzielte Erwerbseinkommen abzustellen. Grund hierfür ist, dass bei Grenzgängern sonst die Gefahr besteht, dass ihre Ansprüche mangels Vorbeschäftigung im zuständigen Wohnstaat leer laufen würden.

6) Zusammenrechnung von maßgeblichen Zeiten

Die aktuelle Verordnung (EG) 883/2004 enthält in ihrem Art. 61 Abs. 1 GVO auch Bestimmungen über die Zusammenrechnung von in verschiedenen Mitgliedstaaten zurückgelegten Versicherungszeiten⁵⁹ und in Art. 61 Abs. 2 GVO das Erfordernis einer Vorversicherungszeit im zuständigen Mitgliedstaat.

Ziel von Art. 61 Abs. 2 GVO ist, die Arbeitsuche in dem Mitgliedstaat zu fördern, in dem der Betreffende unmittelbar zuvor Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gezahlt hat, und diesen Staat die Leistungen bei Arbeitslosigkeit tragen zu lassen.

Da vollarbeitslose **Grenzgänger** im Zuständigkeitsstaat **keine Vorversicherungszeit** nach Art. 61 Abs. 2 GVO aufweisen müssen, weil sie im zuständigen Wohnstaat generell keine Versicherungszeiten zurückgelegt haben, wird auf diese Vorschrift an dieser Stelle nicht weiter eingegangen.

⁵⁹ Danach berücksichtigt der für die Gewährung von Arbeitslosenleistungen zuständige Mitgliedsstaat grundsätzlich die in einem anderen Mitgliedsstaat zurückgelegten Zeiten so, als wären diese nach seinen geltenden Rechtsvorschriften zurückgelegt worden.



IV. Der Revisionsvorschlag zur Koordinierung der Arbeitslosenleistungen

1) Einführung des Beschäftigungsstaatsprinzips

Nach der derzeit geltenden Vorschrift⁶⁰ ist bei Grenzgängern in der Regel der Wohnmitgliedstaat für die Gewährung von Arbeitslosenleistungen zuständig (Wohnlandprinzip). Art. 65 GVO soll nach dem Änderungsvorschlag nun dahingehend modifiziert werden, dass der arbeitslose Grenzgänger Arbeitslosenleistungen grundsätzlich vom **Beschäftigungsstaat** erhält und damit für den Grenzgänger nun das Beschäftigungslandprinzip gelten soll⁶¹.

Eine Ausnahme von dem Beschäftigungslandprinzip wird jedoch dann gemacht, wenn der Grenzgänger **nicht mindestens 12 Monate ausschließlich in der Arbeitslosenversicherung des letzten Beschäftigungsstaats** versichert war⁶². In diesem Fall ist weiterhin der **Wohnmitgliedstaat** für die Gewährung von Arbeitslosenleistungen zuständig.

Ziel der Änderung ist, den Grundsatz widerzuspiegeln, dass der Mitgliedstaat, der die Beiträge erhalten hat, auch die Leistungen tragen soll, um eine gerechte Lastenverteilung sicherzustellen. Durch den Wechsel zum Beschäftigungsstaatprinzip soll künftig der Wohnstaat, der neben der Arbeitslosengeldzahlung auch für die anderen Zweige der sozialen Sicherheit nach Art. 11 Abs. 3 lit. c) GVO zuständig ist, finanziell erheblich entlastet werden. Grundsätzlich ist damit der Mitgliedstaat der letzten Beschäftigung zur Gewährung der Arbeitslosenleistungen verpflichtet.

Nach Art. 65 Abs. 4 Revisionsvorschlag zur GVO kann sich der ehemalige Grenzgänger weiterhin wie bisher **zusätzlich** zur Arbeitsverwaltung des zuständigen Mitgliedstaats **auch der Arbeitsverwaltung des anderen Mitgliedstaats zur Verfügung stellen**.

Nach der letzten allgemeinen Ausrichtung des EPSCO-Rates soll die Ausnahme vom Beschäftigungslandprinzip, nach der für den Grenzgänger der Wohnstaat zuständig ist, wenn er nicht eine mindestens 12-monatige Arbeitslosenversicherungszeit im Beschäftigungsstaat zurückgelegt hat, verschärft werden. Die allgemeine Ausrichtung sieht nun vor, dass der arbeitslose Grenzgänger nur dann der Zuständigkeit des Wohnstaates und nicht des Beschäftigungsstaates unterfällt, wenn er nicht mindestens ununterbrochene Versicherungszeiten, Beschäftigungszeiten oder Zeiten einer

⁶⁰ Art. 65 Abs. 2 GVO.

⁶¹ Art. 65 Abs. 1 Revisionsvorschlag zur GVO.

⁶² Art. 65 Abs. 2 Revisionsvorschlag zur GVO.



selbstständigen Erwerbstätigkeit von **mindestens 3 Monaten** im Beschäftigungsstaat zurückgelegt hat.

2) Kurzarbeit oder sonstiger vorübergehender Arbeitsausfall

Bei Kurzarbeit oder sonstigem vorübergehendem Arbeitsausfall sieht der Revisionsvorschlag keine Änderungen von der bisherigen Regelung in der GVO vor. Die Kurzarbeit oder sonstiger vorübergehender Arbeitsausfall werden von dem Anwendungsbereich der Absätze 2 bis 4 des Art. 65 Abs. 5 Revisionsvorschlag zur GVO ausgeschlossen. Daraus folgt, dass für den Kurzarbeiter, der Grenzgänger ist, weiterhin der **Träger des Beschäftigungslandes** für die **Gewährung von Arbeitslosenleistungen zuständig ist**⁶³.

3) Verlängerung des Exports von Geldleistungen bei Arbeitslosigkeit

Artikel 64 Abs. 1 lit. c) Revisionsvorschlag zur GVO sieht eine **Verlängerung der Dauer der Exportierbarkeit von Leistungen bei Arbeitslosigkeit** im Falle der Arbeitsuche in einem anderen Mitgliedstaat als in dem zuständigen Staat vor. Arbeitslose Personen, die in einem anderen Mitgliedstaat eine Arbeit suchen, sollen grundsätzlich **6 Monate** das Arbeitslosengeld weiter beziehen können, anstatt wie bisher 3 Monate⁶⁴. Die Verlängerung der Exportierbarkeit der Leistungen soll die Chancen für Arbeitsuchende auf Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erhöhen. Der Änderungsvorschlag sieht überdies gem. Art. 64 Abs. 1 lit. c) letzter Satz Revisionsvorschlag zur GVO vor, dass der zuständige Träger des Mitgliedstaates den Export von Arbeitslosenleistungen über die 6 Monate hinaus **bis zum Ende des Berechtigungszeitraums verlängern kann**.

Nach Art. 65 Abs. 3 des Revisionsvorschlags zur GVO kann ein vollarbeitsloser Grenzgänger, der sich der Arbeitsverwaltung des zuständigen Mitgliedstaates nicht oder nicht mehr länger zur Verfügung stellen will und in den Wohnmitgliedstaat oder dem Mitgliedstaat der letzten Erwerbstätigkeit Arbeit suchen will, die Arbeitslosenleistung nun **ausdrücklich** nach Art. 64 GVO exportieren. Die Pflicht, wonach der Arbeitslose vor der Abreise mindestens 4 Wochen nach Beginn der Arbeitslosigkeit bei der Arbeitsverwaltung des zuständigen Mitgliedstaates als Arbeitsuchender gemeldet sein muss, besteht jedoch für Grenzgänger nicht. Folge hiervon wird im Zusammenhang mit dem

⁶³ Art. 65 Abs. 1 Revisionsvorschlag zur GVO.

⁶⁴ Art. 64 Abs. 1 lit. c), Abs. 3 Revisionsvorschlag zur GVO.



Zuständigkeitswechsel nach Ansicht der TFG 2.0 in Zukunft allerdings sein, dass das Dokument PD U2 von den Grenzgängern verstärkt beantragt und genutzt werden wird. Der EPSCO-Rat hat in seiner allgemeinen Ausrichtung jedoch wieder wie in der aktuellen Verordnung (EG) 883/2004 den Export von Arbeitslosenleistungen für die **Dauer von 3 Monaten** befürwortet. Danach behält die arbeitslose Person den Leistungsanspruch 3 Monate lang ab dem Zeitpunkt, ab dem sie der Arbeitsverwaltung des Mitgliedstaats, den sie verlassen hat, nicht mehr zur Verfügung steht. Neu ist jedoch, dass der Zeitraum von 3 Monaten von der zuständigen Arbeitsverwaltung oder dem zuständigen Träger statt der bisherigen Verlängerungsmöglichkeit von maximal 6 Monaten **bis zum Ende des Berechtigungszeitraums** der betreffenden Person **verlängert werden kann**.

4) Abschaffung des Erstattungsverfahrens

Das **geltende Erstattungsverfahren** bei Arbeitslosenleistungen zwischen dem Wohnmitgliedstaat und dem letzten Beschäftigungsstaat⁶⁵ wird durch die Streichung der Absätze 6 bis 8 des Art. 65 GVO und des Art. 70 der DVO **mit dem Änderungsvorschlag abgeschafft**. Durch die grundsätzliche Einführung des Beschäftigungslandprinzips auch für Grenzgänger sollen die finanziellen Belastungen aufgrund von Arbeitslosenleistungen durch die neuen Regeln der Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats besser aufgeteilt werden, und zwar im Verhältnis zur Höhe der erhaltenen Beiträge oder Abgaben, sodass das Erstattungsverfahren dadurch obsolet wird.

5) Bemessungsgrundlage der Leistungen bei Arbeitslosigkeit

Die Revision lässt die Berechnungsgrundlage der Leistungen bei Arbeitslosigkeit unberührt. Es gilt weiterhin die Regelung des Art. 62 GVO⁶⁶.

6) Mindestvorversicherungszeit bei Zusammenrechnung von Zeiten

Die **zeitliche Dimension der Vorversicherungszeit** wurde in den Mitgliedsstaaten unterschiedlich gehandhabt⁶⁷, weil sie gesetzlich nicht festgelegt war. Die EU-Kommission hat nun in ihrem Revisionsvorschlag den zeitlichen Rahmen konkretisiert und den

⁶⁵ Art. 65 Abs. 6 bis Abs. 8 GVO; Art. 70 DVO.

⁶⁶ Siehe dazu Punkt III 5).

⁶⁷ Überwiegend hat sich wohl in der Praxis eine Eintagesregelung gebildet, die ein Tag Versicherungs- oder Beschäftigungszeit als ausreichend ansieht. Andere Mitgliedsstaaten wiederum legen einen Monat zugrunde. Es besteht vor allem die Befürchtung, dass sich Personen in betrügerischer Absicht eine kurze Beschäftigung aufnehmen, um in den Genuss der Leistung des betreffenden Beschäftigungsstaates zu kommen.



Nachweis einer Vorversicherungszeit von **mindestens 3 Monaten** vorgesehen. **Andere mobile Arbeitnehmer als Grenzgänger** können also erst Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung in einem Mitgliedstaat geltend machen, wenn sie eine Mindestvorversicherungszeit von 3 Monaten in diesem Staat erfüllen. Diese Regelung soll sicherstellen, dass der Arbeitnehmer ein Mindestmaß an Integration in den Arbeitsmarkt nachweisen kann, indem er die Leistung beantragt.

Nach der allgemeinen Ausrichtung des EPSCO-Rates soll die Vorschrift für die Zusammenrechnung von Zeiten zur Begründung des Anspruchs auf Arbeitslosenleistung gelockert werden. Die allgemeine Ausrichtung fordert statt der dreimonatigen Vorversicherungszeit nur, dass die versicherte Person eine **Vorversicherungszeit von mindestens einem Monat** zurückgelegt hat. Da allerdings **für die Grenzgänger eine Vorversicherungszeit nicht erforderlich** ist⁶⁸, spielt diese Änderung für die Grenzgänger **keine Rolle**, soll aber aufgrund der Vollständigkeit hier erwähnt sein.

V. Argumente für und gegen die Änderungsvorschläge der EU-Kommission und des EPSCO-Rates

1) Änderung der Zuständigkeit für die Gewährung von Arbeitslosenleistungen

Durch die geplante Änderung der Zuständigkeit des Mitgliedstaates für die Gewährung des Arbeitslosengeldes **könnte sich** mit zunehmender räumlicher Entfernung zwischen dem Wohn- und dem Beschäftigungsstaat **für einen Teil der Grenzgänger der Aufwand erhöhen**, den ein arbeitsloser Grenzgänger betreiben muss, um sich der zuständigen Arbeitsverwaltung **zur Verfügung zu stellen**. Insbesondere könnte sich die berufliche Eingliederung des arbeitslosen Grenzgängers mit zunehmender Entfernung zwischen Wohn- und Beschäftigungsstaat erschwert werden, sodass für ehemalige Grenzgänger dann nur in der Theorie die Möglichkeit zur Inanspruchnahme von Beratungsgesprächen und Wiedereingliederungsmaßnahmen im Beschäftigungsstaat bestehen. Wird beispielsweise ein Grenzgänger, der in Nancy wohnt, in Saarbrücken arbeitet und mindestens einmal in der Woche zu seinem Wohnort zurückkehrt, arbeitslos, ist nach Art. 65 Revisionsvorschlag zur GVO Deutschland für die Gewährung von Arbeitslosenleistungen zuständig und damit auch gleichzeitig für die berufliche

⁶⁸ Art. 61 Abs. 1 des Revisionsvorschlages zur GVO.



Eingliederung verantwortlich. Im Gegensatz dazu ist aber zu berücksichtigen, dass bei Wohnort des Grenzgängers im ländlichen Raum nahe der Grenze zum Nachbarstaat die Arbeitsverwaltung im Beschäftigungsstaat für den Grenzgänger gegebenenfalls einfacher zu erreichen sein kann. Das kann z.B. der Fall sein, wenn ein Grenzgänger in der Region Trier wohnt und in Luxemburg beschäftigt war.

Es kann derzeit nicht abgeschätzt werden, wie sich die Einführung des Beschäftigungsstaatsprinzips für Grenzgänger auf die **Bearbeitungszeit von Leistungsanträgen** und sich damit auch auf die Auszahlung des Arbeitslosengeldes auswirkt. Denn, indem die Bestimmung der Zuständigkeit von der Dauer der Beschäftigung in dem Mitgliedstaat abhängig gemacht wird (mindestens 12 Monate Arbeitslosenversicherungszeit nach dem Revisionsvorschlag und mindestens 3 Monate Arbeitslosenversicherungszeit nach der allgemeinen Ausrichtung), ist es für die Arbeitsverwaltung zunächst erforderlich, die Beschäftigungszeit zu überprüfen und damit die grundlegende Frage zu klären, welcher Mitgliedstaat für die Leistungsgewährung zuständig ist. Mit der Frage nach der Klärung der Zuständigkeit könnte daher ein „Hin- und Herschieben“ des Grenzgängers zwischen den Arbeitsverwaltungen der verschiedenen Mitgliedstaaten verbunden sein, durch die sich die Bearbeitung seines Leistungsantrages verzögern kann. Andererseits wird mit dem Zuständigkeitswechsel auf den Beschäftigungsstaat die lange Bearbeitungszeit für die Ausstellung des Dokumentes PD U1 wegfallen, die derzeit immer wieder als problematisch bezeichnet wird. Das Dokument PD U1 wird vom Träger des Beschäftigungsstaates ausgestellt und beinhaltet den Nachweis über zurückgelegte Versicherungszeiten sowie ggf. über die Höhe des erzielten Erwerbseinkommens⁶⁹. Mit dem Zuständigkeitswechsel auf den Beschäftigungsstaat wird die Ausstellung des Dokuments PD U1 überflüssig, denn dem Beschäftigungsstaat sind Versicherungszeiten und die Höhe des Erwerbseinkommens bereits bekannt.

Die Tatsache, dass die Zuständigkeit eines Mitgliedstaates für die Gewährung von Arbeitslosenleistung von der Beschäftigungsdauer abhängig gemacht wird, bedeutet, dass es **Grenzgänger bei gleicher Ausrichtung** geben wird, für die **unterschiedliche Mitgliedstaaten zuständig** werden. So kann es sein, dass bei Grenzgängern, die in

⁶⁹ Diese Nachweise sind für den Anspruch und die Höhe des Arbeitslosengeldes maßgeblich.



Frankreich wohnen und in Belgien arbeiten, einerseits Belgien für die Gewährung von Arbeitslosenleistungen zuständig ist, wenn der Arbeitslose eine Beschäftigungsdauer über 12 Monate (nach dem Revisionsvorschlag) oder über 3 Monate (nach der allgemeinen Ausrichtung) nachweisen kann und andererseits Frankreich, wenn die Beschäftigungsdauer des Arbeitslosen unter 12 Monate (nach dem Revisionsvorschlag) oder unter 3 Monate (nach der allgemeinen Ausrichtung) liegt. **Ein einheitliches Ergebnis für alle Grenzgänger, die in die gleiche Richtung einpendeln existiert damit nicht mehr.** Dies könnte gerade für Grenzgänger zu Unklarheiten und **Unsicherheit** führen, weil es für sie als Bürger nicht nachvollziehbar sein könnte, warum zwischen den Grenzgängern, die in die gleiche Richtung pendeln, differenziert wird. Andererseits kann es begrüßenswert sein, dass im Hinblick auf die Gewährung von Arbeitslosenleistung Grenzgängern mit Inländern gleichgestellt werden.

Weiterhin spricht gegen den Wechsel der Zuständigkeit für die Arbeitslosenleistungen die Tatsache, dass die Obliegenheiten für Bezieher von Arbeitslosengeld im Beschäftigungsland bei einem Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat schwer zu kontrollieren und umzusetzen sind und daher zu **Missbraucharreizen** führen könnten. Die deutsche Agentur für Arbeit hat beispielsweise keine Kontrollrechte am Wohnsitz des arbeitslosen Grenzgängers in Frankreich über seine ernsthaften Bemühungen, eine neue Beschäftigung zu finden. Der zuständige Mitgliedstaat kann im Nachbarmitgliedstaat auch nicht überprüfen, ob der ehemalige Grenzgänger in seinem Wohnsitzland womöglich einer Beschäftigung nachgeht. Durch ein Auseinanderfallen des zuständigen Beschäftigungsstaates und dem Wohnstaat des Grenzgängers könnte es nicht mehr möglich sein Leistungserbringung, Vermittlung und Kontrolle „in einer Hand“ zu behalten.

Ein Argument gegen die Zuständigkeitsänderung hin zum Beschäftigungsstaat ist auch die mögliche vorhandene **Sprachbarriere**, bei der Förderung der beruflichen Wiedereingliederung in Form von Weiterbildungsmaßnahmen in den Arbeitsmarkt des Beschäftigungsstaates. Nach Art. 65 Abs. 4 Revisionsvorschlag zur GVO kann sich ein vollarbeitsloser Grenzgänger zwar wie bisher zusätzlich zur Arbeitsverwaltung des zuständigen Mitgliedstaats auch der Arbeitsverwaltung des anderen Mitgliedstaats zur Verfügung stellen und damit sowohl Weiterbildungsmaßnahmen im Wohn- als auch im Beschäftigungsstaat in Anspruch nehmen. Allerdings haben die Pflichten des Arbeitslosen in dem Mitgliedsstaat, der die Leistungen gewährt und / oder seine dort zur Arbeitssuche



zu unternehmenden Schritte Vorrang⁷⁰. Folge davon ist, dass mit dem Revisionsvorschlag die Weiterbildungsmaßnahmen damit in erster Linie im Beschäftigungsstaat absolviert werden müssen, und in der Sprache erfolgen, mit der der Grenzgänger in der Regel nicht so vertraut ist. In Luxemburg beispielsweise gibt es zwar drei offizielle Amtssprachen (Französisch, Luxemburgisch, Deutsch), aber in der Praxis ist die französische Sprache insbesondere bei **Weiterbildungsangebote** und **Bewerbertrainings** verbreiteter. Die Wiedereingliederung des arbeitslosen Grenzgängers aus Deutschland könnte daher erschwert werden. Grenzgänger aus Trier, die in Luxemburg beschäftigt waren und arbeitslos geworden sind, werden in der Regel aufgrund der günstigen Bedingungen erneut in Luxemburg auf Arbeitssuche gehen. Aufgrund dessen wird es zwar förderlich sein, wenn diese Grenzgänger im Zielland für den dortigen Arbeitsmarkt passgenaue Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung absolvieren. Allerdings könnte aufgrund der Sprachbarriere die Gefahr bestehen, dass der Erfolg der Wiedereingliederungsmaßnahmen z.B. bei Umschulungen leidet.

Ein ähnliches Bild zeichnet sich für Grenzgänger aus Frankreich ab, die zuvor in Deutschland beschäftigt waren. Trotz Arbeitsaufnahme des Grenzgängers aus Frankreich im Nachbarland Deutschland, sind oft noch Sprachbarrieren vorhanden, vor allem in der Schriftsprache. Wird der Beschäftigungsstaat zukünftig für die Gewährung von Arbeitslosenleistungen zuständig, müssen Grenzgänger aus Frankreich die Weiterbildungsmaßnahme in der deutschen Schriftsprache absolvieren.

Andererseits bietet die Tatsache, die Wiedereingliederungsmaßnahme in einer Fremdsprache durchzuführen, für alle Grenzgänger die Chance die vorhandene Sprachkompetenz zu verbessern, was zur Förderung der beruflichen Perspektiven führen könnte.

Andererseits ergibt sich für die Grenzgänger aus dem Zuständigkeitswechsel zum Beschäftigungsland für die Gewährung von Arbeitslosenleistungen ein **positiver Effekt** hinsichtlich den **Sachleistungen bei Krankheit**:

In der aktuellen Verordnung (EG) Nr. 883/2004 erhalten Grenzgänger wenn sie in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, Sachleistungen bei Krankheit sowohl nach ihrem Wohnstaat als auch nach dem Beschäftigungsstaat (Art. 17, 18 GVO). Dies folgt aus der

⁷⁰ Siehe Art. 56 Abs. 2 DVO.



Tatsache, dass während eines bestehenden Arbeitsverhältnisses Beschäftigungsstaat und Wohnstaat bei Grenzgängern auseinanderfallen. Dies ist Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Leistungen bei Krankheit sowohl im Beschäftigungs- als auch im Wohnstaat. Bei Arbeitslosigkeit können Grenzgänger nach der jetzigen Verordnung (EG) Nr. 883/2004 allerdings nur Sachleistungen im Wohnstaat erhalten, da bei Arbeitslosigkeit allein der Wohnstaat zuständig ist und damit kein Auseinanderfallen der Zuständigkeiten gegeben ist. Wenn nun der Beschäftigungsstaat für die Gewährung von Leistungen bei Arbeitslosigkeit nach der Revision zuständig werden sollte, hätten Grenzgänger auch bei Arbeitslosigkeit die Möglichkeit, Sachleistungen sowohl in dem ehemaligen Beschäftigungsstaat als auch in ihrem Wohnstaat zu erhalten. Besonders interessant dürfte dies für atypische Grenzgänger sein, die in der Regel Sachleistungen bei Krankheit bevorzugt in dem Staat in Anspruch nehmen, dessen Nationalität sie auch angehören.

Schließlich könnte die unterschiedliche Bezugsdauer von Arbeitslosenleistungen für Grenzgänger in der Praxis eine gewichtige Rolle spielen. In Deutschland und in Luxemburg besteht grundsätzlich eine 12-monatige Bezugsdauer von Arbeitslosenleistungen, wohingegen die Bezugsdauer in Frankreich grundsätzlich 24 Monate beträgt, und es in Belgien sogar eine unbegrenzte Bezugsdauer für die Arbeitslosenleistungen gibt⁷¹.

2) Verlängerung des Exports von Geldleistungen bei Arbeitslosigkeit

Die im Revisionsvorschlag der EU-Kommission vorgesehene Ausweitung des Zeitraums des Exports von Arbeitslosenleistungen auf 6 Monate wird von der TFG 2.0 begrüßt. Die Anzahl der Grenzgänger, die ihre Arbeitslosenleistung durch die Verlängerung des Mindestzeitraums auf 6 Monaten exportieren, wird sich dadurch voraussichtlich erhöhen. **Mehr Mobilität** und **Flexibilität** wird die Aussichten des Arbeitssuchenden auf eine neue Beschäftigung im Nachbarstaat verbessern. Dem ehemaligen Grenzgänger wird damit ermöglicht, den europäischen Arbeitsmarkt und damit die **Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Art. 45 AEUV stärker zu nutzen**. Zugleich werden auch die Chancen auf eine Wiedereingliederung in die Arbeitswelt erhöht, und die Mitgliedstaaten bei der

⁷¹ Zu beachten ist, dass ein Unterschied zwischen den in den Rechtsvorschriften des Mitgliedsstaats der letzten Beschäftigung vorgesehenen Leistungen und denen, die nach den Rechtsvorschriften des Wohnstaates dem Grenzgänger gewährt werden, insbesondere hinsichtlich Bezugsdauer und Höhe des Arbeitslosengeldes, nicht als eine Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit angesehen werden kann, da sich der Unterschied aus der fehlenden Harmonisierung des Unionsrechts ergibt (EuGH Urteil vom 11.04.2013, Rs C-443/11 (Jeltes) Rn. 45).



Gewährung von Arbeitslosenleistungen entlastet. Denn laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Stand: Jahr 2017) bezieht ein Arbeitslosengeldempfänger beispielsweise im Saarland durchschnittlich 8 Monate und in Rheinland-Pfalz durchschnittlich 7 Monate Arbeitslosengeld. Die Ausweitung der Exportmöglichkeit auf 6 Monate spiegelt daher eher die Verhältnisse auf dem aktuellen Arbeitsmarkt der Großregion wider.

Darüber hinaus gewährleistet die Verlängerung des Exportzeitraums auf 6 Monate eine **höhere Rechtssicherheit** für den Arbeitslosen. Bisher können die Arbeitslosenleistungen nur für 3 Monate exportiert werden. Ein darüber hinaus gehender Zeitraum steht im Ermessen der Arbeitsverwaltung des zuständigen Mitgliedstaats. Nach dem Revisionsvorschlag wird die Mitnahme des Leistungsanspruchs nun bis 6 Monate garantiert, ohne dass dies in das Ermessen der Arbeitsverwaltung gestellt wird.

In der allgemeinen Ausrichtung des EPSCO-Rates wurde jedoch der Exportzeitraum von 6 Monaten wieder auf die ursprünglichen 3 Monate verkürzt. Ziel der Verkürzung der Exportdauer der Arbeitslosenleistung ist, die Ausweitung von Fehlanreizen zu verhindern, die daraus resultieren, dass dem Mitgliedstaat, der die Leistung gewährt, keinerlei Kontrollmöglichkeiten über den Arbeitslosen in dem Mitgliedsland zustehen, in den die Leistungen exportiert werden. Des Weiteren wird angeführt, dass die Ernsthaftigkeit der Arbeitssuche für den Herkunftsmitgliedstaat schwierig zu überprüfen ist.

Die TFG 2.0 sieht die Verkürzung der Exportmöglichkeit der Arbeitslosenleistung auf 3 Monate eher kritisch. Die EU-Kommission wollte den Wechsel der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten wahrscheinlich mit der Verlängerung der Exportierbarkeit der Arbeitslosenleistungen kompensieren. Diese Kompensation entfällt durch die vorgeschlagene Kürzung auf 3 Monate und führt wieder zu dem jetzigen Status Quo, was damit weder eine Erhöhung der Rechtssicherheit noch eine Verbesserung der Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Art. 45 AEUV darstellt.

VI. Fazit

➤ Hinsichtlich der Einführung des Beschäftigungslandprinzips für Grenzgänger hängt nach Ansicht der TFG 2.0 die Bewertung zum einen von der Richtung der Pendlerströme und zum anderen in finanzieller Hinsicht von der individuellen persönlichen und familiären Situation des Grenzgängers ab. Die Einschätzung muss daher gesondert für jeden Grenzgänger einzeln vorgenommen werden.



- Da es eine einheitliche Lösung für alle Grenzgänger nicht mehr geben wird, könnte dies allerdings vielmehr dazu führen, dass ein Teil der Grenzgänger in ihrer Entscheidung, eine Arbeit jenseits der Grenze aufzunehmen, verunsichert werden.
- Weiterhin wird es nach Auffassung der TFG 2.0 auch für die Arbeitsverwaltungen eine Herausforderung darstellen, Grenzgänger angemessen zu beraten und zu betreuen (z.B. Stellenvermittlung, Eingliederungsmaßnahmen, Nachweis von Bewerbungen, Annahme zumutbarer Arbeit).



Haftungsausschluss:

Für die in diesem Gutachten bereitgestellten Informationen gilt ein Haftungsausschluss. Die Informationen wurden sorgfältig zusammengestellt und übersetzt. Dennoch können Irrtümer nicht ausgeschlossen werden. Die TFG 2.0 kann nicht gewährleisten, dass der Inhalt der aufgeführten Links und Internetseiten unverändert bleibt.

Urheberrechte: © Task Force Grenzgänger 2.0, Februar 2019

Das Werk einschließlich aller Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung der Task Force Grenzgänger der Großregion 2.0 unzulässig.

**Task Force Grenzgänger 2.0,
November 2018
Autoren: Nora Benyoucef, Viviane Kerger**

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie
und Verkehr des Saarlandes
Task Force Grenzgänger 2.0
Franz-Josef-Röder-Straße 17
66119 Saarbrücken
taskforce.grenzgaenger@wirtschaft.saarland.de
www.tf-grenzgaenger.eu

