

**HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
UND FINANZEN LUDWIGSBURG**

**Die Anwendungspraxis des europäischen Sozialrechts
durch deutsche Sozialleistungsträger –
programmatische, organisatorische und personelle
Herausforderungen und Steuerungsmaßnahmen**

Master-Thesis

zur Erlangung des Grades einer
Master of Arts (M.A.)

im Masterstudiengang Public Management
vorgelegt von

Olga Hösl

Studienjahr 2018/2019

Erstgutachter: Herr Prof. Dr. Volkmar Kese

Zweitgutachter: Herr Dr. Daniel Zimmermann

Abstract

Das europäische Sozialrecht als koordinierendes Europarecht muss in allen Mitgliedstaaten angewandt werden. Dabei gilt der Kerngedanke dem, dass die Mitgliedstaaten Vorgaben zu einer bestimmten sozialen Richtung bekommen. Durch diese geschaffene Systemstruktur finden zwar in der Regel sozialrechtliche Ziele ihren Weg. Der Weg ist allerdings durch die Bewältigung vieler Hürden gekennzeichnet und es stellt sich insbesondere für die in der Verantwortung stehenden Sozialleistungsträger die Frage, ob der Weg zum Ziel der Richtige ist. Im Rahmen dieser Master-Thesis sollen deshalb diese Herausforderungen mittels der Methode der qualitativen Inhaltsanalyse untersucht werden. Eine zielgerichtete Unterstützung soll dahingehend erfolgen, Steuerungsmaßnahmen für die analysierten Probleme zu entwickeln.

Gender-Hinweis

In diesem Dokument wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit nur die männliche Form eines Begriffs verwendet. Selbstverständlich beziehen sich die jeweiligen Begriffe sowohl auf weibliche als auch auf männliche Personen.

Gliederung

Abstract	II
Gliederung	III
Abkürzungsverzeichnis	V
Tabellenverzeichnis	VI
Verzeichnis der Anlagen 1	VII
Verzeichnis der Anlagen 2	VIII
1 Einführung.....	1
1.1 Problemaufriss	1
1.2 Erkenntnisleitendes Interesse und Zielsetzung	3
1.3 Aufbau der Thesis und Methodeneinsatz	4
2 Relevante Begriffe und Rechtsinstitute des nationalen und europäischen Sozialrechts	5
2.1 Der Sozialrechtsbegriff.....	5
2.2 Rechtsquellen des nationalen und europäischen Sozialrechts.....	6
2.3 Rechtswirkungen von EU-Recht.....	9
2.4 Mitgliedstaatliche Pflichten und Rechtsdurchsetzung	11
3 Die deutschen Sozialleistungsträger in Europa	13
3.1 Die Sozialleistungsträger nach dem SGB I.....	14
3.2 Verbindungsstellen der Träger	15
3.3 Deutsche Sozialversicherung Europavertretung.....	16
3.4 Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit	16
4 Überarbeitung der EU-Koordinierungsverordnungen	17
4.1 Geplante EU-Rechtsnormänderungen	17
4.2 Forderungen der Sozialleistungsträger.....	18
5 Bemessungskriterien für eine rechtskonforme Anwendung.....	19
5.1 EU-systemspezifische Bemessungskriterien	20
5.1.1 Ziel und Zweck der Sozialrechtskoordinierung	20
5.1.2 Aufgaben und Grundprinzipien der Sozialrechtskoordinierung	21
5.2 National-systemspezifische Bemessungskriterien.....	23

5.2.1	Ziel und Zweck des nationalen Sozialrechts	23
5.2.2	Aufgaben und Grundprinzipien des nationalen Sozialrechts.....	24
6	Herausforderungen der deutschen Sozialleistungsträger und ihre Bewertung.....	24
6.1	Angewandte Methodik	24
6.2	Personalqualifikationen für eine gemeinschaftskonforme Rechtsauslegung	27
6.2.1	Komplexe Rechtsauslegung und -anwendung.....	27
6.2.2	Unzureichende Personalqualifikationen.....	30
6.2.3	Bewertung.....	30
6.3	Zwischenstaatliche Zusammenarbeit der Träger.....	31
6.3.1	Sachleistungsaushilfe.....	32
6.3.2	Kostenerstattungsverfahren	33
6.3.3	Bewertung.....	34
6.4	Zwischen- und innerstaatliche Systemstrukturen	36
6.4.1	Zwischenstaatliche Strukturen	36
6.4.2	Innerstaatliche Strukturen.....	43
6.4.3	Bewertung.....	46
7	Steuerungsmaßnahmen für die dargestellten Herausforderungen.....	49
7.1	Hauptsteuerungsakteure	50
7.2	Programmatische, organisatorische und personelle Steuerungsmaßnahmen	56
7.3	Personalqualifikationen für eine gemeinschaftskonforme Rechtsauslegung	58
7.4	Steuerungsmaßnahmen für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit	58
7.5	Steuerungsmaßnahmen für die zwischen- und innerstaatlichen Systemstrukturen.....	60
8	Zusammenfassung	60
	Anlagen.....	XI
	Literatur- und Quellenverzeichnis	XXV
	Erklärung.....	XXIX

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
A1	A1 Bescheinigung bei Entsendung
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
DGUV	Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e.V.
DRV	Deutsche Rentenversicherung
DVKA	Deutsche Verbindungsstelle Krankenversicherung - Ausland
DVUA	Deutsche Verbindungsstelle Krankenversicherung- Ausland
EESI	Electronic Exchange of Social Security Information
EG	Europäische Gemeinschaft
EHIC	European Health Insurance Card = Europäische Krankenversicherungskarte
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
E 111	Nachweis E 111: Anspruch auf Sachleistungen der Krankenversicherung bei Aufenthalt und Reisen in einem Mitgliedsstaat
f.	folgende (Seite)
ff.	fortfolgende (Seiten)
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
grds.	grundsätzlich

i.d.R.	in der Regel
insb.	insbesondere
i.V.m.	in Verbindung mit
KV	Krankenversicherung
Nr.	Nummer
PD	portable document
PEB	Provisorische Ersatzbescheinigung
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Seite
SED	Strukturierte elektronische Dokumente
SGB	Sozialgesetzbuch
Slg.	Sammlung von Entscheidungen, Gesetzen etc.
sog.	Sogenannte
SVA	Sozialversicherungsausweis
u.a.	unter anderem
Urt.	Urteil
usw.	und so weiter
UV	Unfallversicherung
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
z.B.	zum Beispiel
ZESAR	Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht
§	Paragraph

Tabellenverzeichnis

Tabelle:	Hauptsteuerungsakteure in der Anwendungspraxis des europäischen Sozialrechts.....S. 69.
-----------------	---

Verzeichnis der Anlagen 1

Anlage 1	Ablaufmodell der qualitativen Inhaltsanalyse.....XI
Anlage 2	Tabelle 1: Ausgewählte Herausforderungen deutscher Sozialleistungsträger.....XVIII
Anlage 3	Tabelle 2: Bemessungskriterien für die Interpretation der Herausforderungen.....XX
Anlage 4	Tabelle 3: Forschungsfragen, Antworten, Interpretationen und abgeleitete Steuerungsempfehlungen.....XXIII

Verzeichnis der Anlagen 2

siehe beigefügte Anlagen-CD

- Anlage 1** Stahl, Manfred: Die Reform des koordinierenden europäischen Sozialrechts zum 01. Mai 2010.....Verweis auf S. 10.
- Anlage 2** Deutsche Sozialversicherung Europavertretung: Stellungnahme der deutschen Sozialversicherung vom 23.12.2016
.....Verweis auf S. 16.
- Anlage 3** Jobcenter, Aufgaben.....Verweis auf S. 19.
- Anlage 4** Deutsche Sozialversicherung Europavertretung, Organisation und Aufgaben.....Verweis auf S. 21, 22.
- Anlage 5** Deutsche Sozialversicherung Europavertretung: Stellungnahme der Deutschen Sozialversicherung vom 28.06.2018.....Verweis auf S. 23, 48.
- Anlage 6** GKV-Spitzenverband: Stellungnahme vom 02.05.2017.....Verweis auf S. 24, 25, 46, 47, 53.
- Anlage 7** Europäische Kommission (Autoren Jorens, Gillis, De Potter et al), Fraud and error in the field of EU social security coordination.....Verweis auf S. 39, 54, 55, 56, 57, 58.
- Anlage 8** Verwaltungskommission für die Koordinierung der sozialen Sicherheit: Vorläufiger Anspruch auf Sachleistungen nach Art. 36 Abs. 2 VO (EG) Nr. 883/2004 und Art. 33 Abs. 2 sowie Art. 35 VO (EG) Nr. 987/2009, Aufzeichnung Deutschlands vom 23.11.2015.....Verweis auf S. 44, 46, 49, 50, 59.
- Anlage 9** GKV-Spitzenverband: Gesundheit gemeinsam gestalten in Europa (03.09.2014).....Verweis auf S. 46.
- Anlage 10** Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde vom 13.03.2018.....Verweis auf S. 47, 48.
- Anlage 11** Systemstruktur.....Verweis auf S. 48.
- Anlage 12** Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung: Medizinische Versorgung von im Ausland versicherten Personen (07.12.2017).....Verweis auf S. 49.
- Anlage 13** Deutsche Rentenversicherung, EESSI.....Verweis auf S. 50, 52, 53.
- Anlage 14** Deutsche Sozialversicherung Europavertretung: EESSI – Schnellere Kommunikation unter Sozialversicherungsträgern, in: ed, Juni/Juli 2017, Ein digitaler Binnenmarkt für Europa: Einheitliche Vorgaben betreffen auch die Sozialversicherung.....Verweis auf S. 51, 52, 63.

- Anlage 15** Deutsche Verbindungsstelle Krankenversicherung Ausland, Leitfaden zur Einführung des elektronischen Datenaustauschs für eine effiziente Kostenabrechnung – Leistungsaushilfe.....Verweis auf S. 51.
- Anlage 16** Europäische Kommission: 13.12.2016, Drucksache 761/16.....Verweis auf S. 52.
- Anlage 17** Europäische Union: A1-Bescheinigung.....Verweis auf S. 56.
- Anlage 18** Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung: Sicher im Ausland.....Verweis auf S. 60, 61.
- Anlage 19** DGUV: Aufgaben Verbindungsstelle.....Verweis auf S. 61.
- Anlage 20** DGUV: Berufsgenossenschaften..... Verweis auf S. 64.
- Anlage 21** Verwaltungskommission: Beschluss Nr. A1.....Verweis auf S. 77.
- Anlage 22** Duden Herausforderung.....Verweis auf S. XIV.

1 Einführung

1.1 Problemaufriss

In jedem Mitgliedstaat werden medizinische Behandlungen aus allen Mitgliedstaaten für Versicherte erbracht, Renten exportiert und bezahlt und weitere sozialrechtliche Leistungen gewährt. Die Rechtsquellen des europäischen koordinierenden Sozialrechts sind im Primär- und Sekundärrecht der EU verankert. Art. 45 AEUV gewährleistet allen Arbeitnehmern die Freizügigkeit, eine der vier Grundfreiheiten. Danach darf jeder EU-Bürger in jedem Mitgliedstaat Arbeit suchen, dafür in jeden Mitgliedstaat einreisen, sich dort niederlassen und nach Abschluss der Arbeit dort auch bleiben. Art. 48 AEUV beinhaltet den Rechtsetzungsauftrag, wodurch der Rat und das Europäische Parlament zur Aufgabe haben, die sozialrechtlichen Auswirkungen der Freizügigkeit durch ein zu schaffendes europäisches Sozialrechtssystem zu regeln.¹ Sofern ein Arbeitnehmer, ein Selbständiger, sowie ihre Familienangehörigen die EU-Freizügigkeit wahrnimmt, wechselt mit dem Beschäftigungsstaat auch das an die Beschäftigung geknüpfte Sozialrecht. Deshalb legt der Regelungsinhalt des Art. 48 AEUV fest, dass die in einem Mitgliedstaat erworbenen Anrechte auch im Bereich des Sozialrechts gesichert werden. Dies betrifft bspw. die Ausfuhr von Sozialleistungen und die Zusammenrechnung von Versicherungszeiten von unterschiedlichen Mitgliedstaaten.² Diese Pflicht der Koordinierung der sozialen Sicherheit (Art. 48 AEUV) wird mit der Koordinierungsverordnung (EG) Nr. 883/2004 und deren Durchführungsverordnung (EG) Nr. 987/2009, in Kraft getreten zum 01.05.2010, erfüllt. In erster Linie ist das Ziel der Verordnungen, im Rahmen dieser sozialen Sicherung Diskriminierung im Rahmen der Nutzung der Freizügigkeit in den verschiedenen EU-Staaten zu vermeiden.³ Durch stetige Verbesserungen der sozialrechtlichen Koordinierungsnormen erfolgt auch weiterhin eine Anpassung der europäischen Sozialrechtsnormen. Die Europäische Kommission plant derzeit erneut die Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und Nr. 987/2009 zu überarbeiten und hat zur Verbesserung des europäischen Sozialrechts diesbezüglich am 13.12.2016 einen Vorschlag der geplanten Rechtsänderungen der beiden Koordinierungsverordnungen vorgelegt. Die GKV und die DGUV haben hierzu im Jahr 2017 ihre Stellungnahmen abgegeben.⁴ Die Stellungnahmen der Bundesagentur für Arbeit im Leistungsbereich Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Familienleistungen, sowie der DRV sind noch nicht erschienen, aber gerade in Bearbeitung.⁵ Dies führt zu einem für die Mitgliedstaaten in ihrer Rechtsauslegung und -anwendung und für die

¹ Eichenhofer, Europäisches koordinierendes Sozialrecht, S. 244.

² Eichenhofer, Europäisches koordinierendes Sozialrecht, S. 244.

³ Eichenhofer, Europäisches koordinierendes Sozialrecht, S. 244.

⁴ Unter <http://dsv-europa.de/de/positionspapiere/arbeit-und-soziales.html> aufrufbar [30.09.2018]

⁵ Dies wurde der Verfasserin mitgeteilt.

anspruchsberechtigten Versicherten immer besser werdenden Koordinierungsrecht innerhalb der EU. Vielfache Instrumente wie bspw. die Antragsgleichstellung, die Kostenerstattung, insbesondere im Rahmen von Leistungen zur Gesundheit und das Abfragen von zurückgelegten Versicherungszeiten in einem anderen EU-Land zwingen die Sozialleistungsträger zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Grundsätzlich sind die Mitgliedstaaten der EU bezüglich ihrer Ausgestaltung ihres nationalen Sozialrechts frei. Im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit werden allerdings die nationalen sozialen Sicherungssysteme durch das so genannte koordinierende europäische Sozialrecht aneinander angepasst. Das europäische Koordinierungsrecht als überstaatliches Recht ist dem nationalen Sozialrecht gegenüber vorrangig anzuwenden. In der Rechtspraxis der Sozialleistungsträger entstehen deshalb Herausforderungen, die es zu meistern gilt. Diese Schwierigkeiten müssen von einer Vielzahl von Leistungsträgern gelöst werden. In Deutschland sind insbesondere Arbeitsagenturen, Familienkassen, Kranken- und Pflegekassen, Unfallversicherungsträger, Rentenversicherungsträger, Jobcenter und Sozialämter vom europäischen Sozialrecht betroffen. Wo Eigenverantwortlichkeit und Spezialisierung durch die verschiedenen Leistungsträger rechtlich gefordert wird, entstehen auch Zuständigkeitskonflikte und eine unerwünschte Kumulierung von Leistungen. Auch wenn die europarechtlichen Koordinierungsregeln vorhanden sind, sind Zuständigkeitskonflikte oder das Nebeneinander bei der Anwendung von Rechtsnormen dennoch in der Praxis der Sozialleistungsträger anzutreffen. In der Praxis der Leistungsgaranten sieht es dann so aus, dass Wege geschaffen werden um das europäische Sozialrecht gesetzeskonform umzusetzen, dies aber immer sehr individuell geschieht und dies teilweise auch mit Rechtsunsicherheiten verbunden ist. Die Umsetzung der Leistungsträger der europäischen Mitgliedstaaten auf subnationaler Ebene ist letztendlich entscheidend, um die Ziele des europäischen Sozialrechts zu verwirklichen und dafür zu sorgen, dass das Recht beim versicherten EU-Bürger ankommt. Es stellt sich also hier, wenn von Anwendungsproblemen bei den deutschen Sozialleistungsträgern gesprochen wird, konkret die Frage, wo genau die Herausforderungen liegen. Herausforderungen werden hier im Sinne eines Problems oder Konfliktes gesehen, die es alleine oder mit fremder Hilfe (wie z.B. mit dem EuGH) zu lösen gilt. Die mitgliedstaatliche Zusammenarbeit wird als eine schwierige Herausforderung gesehen: Problematisch ist, dass z.B. Anspruchsbescheinigungen erst nach mehreren Wochen oder Monaten vom anderen Mitgliedstaat eingehen, sowie der vorläufige Anspruch der aushilfsweisen Sachleistungen immer wieder nicht anerkannt wird. Probleme im Bereich der Kostenerstattung bei vorheriger Sachleistungsaushilfe sind dahingehend da, dass es mitgliedstaatliche Institutionen gibt, die trotz Verzugszinsen keine Kostenerstattungen vornehmen.⁶ Es entstehen somit neben finanziellen Belastungen auch ein übermäßiger organisatorischer und damit personeller Aufwand. An vielen Stellen sehen sich die Leistungsträger nicht in der Lage alleine weiter zu kommen. Meist wird dann der Ruf nach Rechtsnormänderungen in den einschlägigen

⁶ Maxeiner, S. 455.

Verordnungen laut, wie bspw. die Erweiterung der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 987/2009 mit Sanktionsnormen im Falle der fehlenden Kostenerstattung der Mitgliedstaaten. Aber nicht nur die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, auch die gegenseitige Kostenerstattung zwischen den Trägern der deutschen Krankenversicherung und der deutschen Unfallversicherung, wenn bspw. nach Klärung des Rechtsfalls die Feststellung der anderen Zuständigkeit gegeben ist, ist nicht möglich, weil die Kostenerstattungssysteme nicht kompatibel sind. Im Folgenden soll u. a. auf diese Herausforderungen eingegangen werden.

1.2 Erkenntnisleitendes Interesse und Zielsetzung

Das erkenntnisleitende Interesse ist zunächst festzustellen, an welchen Stellen genau Herausforderungen bei den sozialrechtlichen Leistungsträgern im Rahmen der Anwendung des europäischen Sozialrechts bestehen. Ein Gesamtüberblick in jedem Bereich des europäischen Sozialrechts kann in dieser Arbeit nicht aufgezeigt werden. Einzelne in der Praxis in Fachzeitschriften und Fachbüchern, sowie in internen Handlungsleitfäden und Gesprächen diskutierte Probleme können beispielhaft aufgegriffen und erläutert werden. Anhand von diesen (Fall-)beispielen kann das Steuerungsverhalten der Leistungsträger hin zu den Zielvorgaben und Prinzipien des europäischen Sozialrechts überprüft werden. Insbesondere auch mit der Fragestellung, ob eine gezielte Steuerung in der Praxis hin zur Ausschöpfung des gesamten Handlungs- und Gestaltungsspielraums, den die Sozialleistungsträger haben, erfolgt. Dies beinhaltet auch das Aufzeigen der Spannweite der das EU-Sozialrecht vollziehenden Institutionen mit ihrer von der EU bewusst gehaltenen Beibehaltung der nationalen Sozialrechtsordnungen und ihren grundlegenden Richtungsentscheidungen.⁷ Durch dieses Transparent machen der Probleme und des Aufzeigens möglicher passender Steuerungsmaßnahmen erfolgt durch eine Problemzusammenfassung und durch das Erarbeiten von Steuerungsmaßnahmen im besten Fall eine Unterstützung für die Sozialleistungsträger. Ziel ist es, dadurch zu einer verbesserten Vollzugspraxis im Rechtsgebiet des europäischen Sozialrechts hinsichtlich programmatischer, organisatorischer und personeller Steuerungsaspekte und damit folglich auch zu einer besseren Leistungsgewährung für die Bürger beizutragen. Inhaltliche Zielvorgaben der Master-Thesis sind, konkret Einblicke in die Praxis der deutschen Sozialleistungsträger bei der Anwendung von Fallkonstellationen mit EU-Auslandsberührung im europäischen Sozialrecht zu geben, einen aktuellen Problem- und Diskussionsstand offen zu legen und passende Steuerungsmaßnahmen bezüglich der aufgezeigten Problemfelder zu erarbeiten. Die Herausforderungen und Steuerungsmaßnahmen sollen dabei in einer für Institutionen sinnvollen programmatischen, organisatorischen und personellen Bereichsaufteilung betrachtet werden, um eine ganzheitliche Steuerung zu gewährleisten. Da ein Problem immer auf unterschiedliche Weise gelöst werden kann, können auch hier Steuerungsmaßnahmen für aktuelle Herausforderungen gefunden werden, die über den rechtlichen Aspekt der Rechtsnormänderungen des europäischen

⁷ Vießmann, S. 149.

Koordinierungsrechts hinausgehen. Dabei müssen unterschiedliche Aspekte der verschiedenen Sozialleistungsträger abgewogen werden. In dieser so genannten Breitenarbeit soll eine Vielzahl der Sozialleistungsträger betrachtet werden. Der Fokus dieser Arbeit soll nicht auf Rechtsnormänderungen der Koordinierungsverordnungen, wie es die Kommission bereits erneut anstrebt, gerichtet werden, sondern auf die Gestaltungs- und Handlungsmöglichkeiten der deutschen Sozialleistungsträger in diesem System und die Möglichkeit eigene Verbesserungen zu initiieren. Zusammenfassend münden diese Themen und Ziele in folgenden Forschungsfragen und Thesen:

- (1) Welche Herausforderungen haben die deutschen Sozialleistungsträger im Rahmen der Anwendung des europäischen Sozialrechts zu bewältigen?
These 1: Die deutschen Sozialleistungsträger haben im Rahmen des europäischen Sozialrechts viele verschiedene Herausforderungen zu bewältigen.
- (2) Wie begegnen die deutschen Sozialleistungsträger diesen Problemen? Welche Handlungen werden in die Wege geleitet im Rahmen ihres Handlungs- und Gestaltungsspielraums um die Ziele des europäischen Sozialrechts zu erreichen?
These 2: Zur Beseitigung dieser Herausforderungen wird nicht immer der den Trägern zur Verfügung stehende Handlungs- und Gestaltungsspielraum genutzt.
- (3) Welche Steuerungsmaßnahmen können für die herausgearbeiteten Probleme über die bisherigen Bemühungen hinaus in die Wege geleitet werden?
These 3: Mit gezielter Steuerung können die Sozialleistungsträger den Herausforderungen besser begegnen.

Durch die Beantwortung der Fragen werden gleichzeitig die aufgestellten Thesen belegt bzw. widerlegt.

1.3 Aufbau der Thesis und Methodeneinsatz

Um diese Forschungsfragen zu beantworten, muss nach dem Problemaufriss, der Zielsetzung und dem Aufbau der Arbeit zunächst ein theoretischer Einblick in ausgewählte relevante Begriffe und Rechtsinstitute des nationalen und europäischen Sozialrechts erfolgen, insbesondere um die europäischen Ziele und Wechselwirkungen zu verdeutlichen, die beim nationalen Vollzug des europäischen Sozialrechts zwingend beachtet werden müssen. Über die rechtskonforme Anwendung im nationalen und europäischen Sozialrecht durch die Sozialleistungsträger hinaus müssen die Sozialleistungsträger selber als organisatorisches Konstrukt und auch bezüglich ihrer bestehenden Zusammenschlüsse auf EU-Ebene und ihrer Möglichkeiten der politischen Einflussnahme betrachtet werden. Es folgt dann aufgrund der Aktualität ein Einblick in die geplanten Änderungen der Europäischen Kommission der Koordinierungsverordnungen, mit kurzer Darstellung der Forderungen der Sozialleistungsträger diesbezüglich. Bemessungskriterien, die sich aus dem Theorieteil entwickelt haben, werden dann festgesetzt und definiert. Diese dienen für die Bewertung der Ergebnisse (Herausforderungen). Wesentlicher Hauptbestandteil und Schwerpunkt dieser Arbeit sind dann die von der Verfasserin herausgearbeiteten Probleme, die in der Praxis in der wissenschaftlichen und grauen meinungsgeleiteten Literatur eine große Rolle spielen. Verbunden wird diese Problembeschreibung mit dem Aufzeigen des bisherigen oder geplanten Handelns der Leistungsträger. Dies mündet dann in eine Bewertung der Ergebnisse, in der die Bemessungskriterien herangezogen

wurden, um zu überprüfen, ob gem. Zielvorstellungen und den Prinzipien des (europäischen) Verordnungsgebers bzw. Gesetzgebers gehandelt wurde. Die Ergebnisse führten für eine inhaltliche Komprimierung und eine Übersicht zur Ausformulierung von Thesen. Als letzter Gliederungspunkt werden dann die programmatische, organisatorische und personelle Steuerungsnotwendigkeit der Sozialleistungsträger mitsamt der Formulierung von Steuerungsmaßnahmen erläutert. Inhalte hierbei sind auch das Aufzeigen der Hauptsteuerungsakteure und ihre programmatischen, organisatorischen und personellen Handlungsmöglichkeiten im Rahmen dieser Steuerung. Die wesentlichen Ergebnisse dieser Arbeit werden in der Zusammenfassung dargestellt.

Meinungsgeleitete graue und nicht meinungsgeleitete Literatur wurden für den Methodeneinsatz verwendet: (Anwendungs- und Handlungs-)Leitfäden, Dienstanweisungen, Broschüren etc. der Sozialleistungsträger und deren Verbindungsstellen, sowie die Stellungnahmen der Europavertretung der Sozialversicherungsträger dienen hier als Quelle. Des Weiteren wurden Bücher, Handbücher, Gesetzesbegründungen, EU-Beschlüsse und -Stellungnahmen, EuGH-, sowie nationale Urteile, Kommentare und Fachzeitschriften zum europäischen Sozialrecht und zur programmatischen, organisatorischen und personellen Steuerung von Institutionen zur Erstellung dieser Master-Thesis verwendet. Zur Auswertung dieser Quellen wurde als Methodik der empirischen Sozialforschung die Methode der qualitativen Inhaltsanalyse, die eine konkrete Dokumentenanalyse darstellt, gewählt. Des Weiteren werden ggf. bei der Auswertung der Herausforderungen als juristische Methodik die Rechtsaktanalyse und Auslegungsmethoden angewandt. Die in der Arbeit angewandten Wissenschaften beziehen sich auf die Politik- und Rechtswissenschaften.

2 Relevante Begriffe und Rechtsinstitute des nationalen und europäischen Sozialrechts

2.1 Der Sozialrechtsbegriff

In der EU bedeutet Sozialrecht „sozialer Schutz“ und in der deutschen Sprache „Recht sozialer Sicherheit und Hilfe“.⁸ Der europäische Sozialrechtsbegriff beinhaltet seit Jahrhunderten die sozialen Risiken bei Arbeitslosigkeit, Krankheit und Mutterschaft, Arbeitsunfall und Berufskrankheiten, Alter und Invalidität, die Sozialhilfe und die Familienleistungen.⁹ Das deutsche Sozialrecht im engeren Sinne bezieht sich auf das öffentliche Recht, das staatliche Sozialleistungen wie Bildungs- und Ausbildungsförderung, Sozialversicherung, soziale Entschädigung bei Gesundheitsschäden, Minderung des Familienaufwandes, Zuschuss für eine angemessene Wohnung, Kinder- und Jugendhilfe, Sozialhilfe und die Eingliederung Behinderter bewilligt und finanziert. Der formelle deutsche Sozialrechtsbegriff bezieht

⁸ Eichenhofer, Sozialrecht der Europäischen Union, S. 23, Rn. 1.

⁹ Eichenhofer, Sozialrecht der Europäischen Union, S. 23, Rn. 1.

sich auf die aufgezählten Sachgebiete, welche im Sozialgesetzbuch erläutert werden, der materielle Sozialrechtsbegriff auf das Handeln von Hoheitsträgern zum Schutz des Schwächeren hin zu sozialgerechten Lösungen.¹⁰ § 11 Satz 1 SGB I enthält als Legaldefinition der Sozialleistungen die im Sozialgesetzbuch vorgesehenen Dienst-, Sach- und Geldleistungen.

Das europäische Gemeinschaftsrecht hat ein weiteres Begriffsverständnis bezüglich des europäischen Sozialrechts. Unter europäisches Sozialrecht zählen bspw. auch Inhalte, die nach deutscher Rechtsansicht unter das europäische Arbeitsrecht fallen würden. In näherem Sinne beinhaltet das europäische Sozialrecht aus deutscher Rechtsanwendungssicht daher nur die Rechtsnormen des Gemeinschaftsrechts, die sich auf sozialrechtliche Inhalte aus deutscher engerer Sicht beziehen¹¹. Des Weiteren wird mit europäischem Sozialrecht nur das supranationale Recht der EU bzw. der Europäischen Gemeinschaft bezeichnet und nicht alle europäischen Normen mit sozialrechtlichem Inhalt wie bspw. die Europäische Sozialcharta des Europarats.

2.2 Rechtsquellen des nationalen und europäischen Sozialrechts

In Deutschland sind die Leistungen für die Risikobereiche Krankheit, Mutterschaft und gleichgestellte Leistungen bei Vaterschaft, Invalidität, Alter, Hinterbliebene, Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, Sterbegeld, Arbeitslosigkeit, Vorruhestandsleistungen und Familienleistungen in den sozialen deutschen Institutionen der Kranken- und Pflegekassen, der Berufsgenossenschaften und Unfallkassen, den Arbeitsagenturen für die Erbringung der Leistungen bei Arbeitslosigkeit, aber auch den dort angesiedelten Familienkassen, den Rentenversicherungsträgern und bei den Städten und Landkreisen im Bereich der Sozialhilfe angesiedelt. Zentrale Rechtsquelle des Sozialrechts ist das Sozialgesetzbuch mit seinen einzelnen Büchern SGB I bis XII. Sozialrecht als öffentliches Recht bildet einen Teilbereich des Verwaltungsrechts. Soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit sind Gebote und Aufgaben des Sozialrechts und werden in § 1 Abs. 1 S. 2, §§ 3 - 10 SGB I näher beschrieben. Dabei ist das Sozialrecht eines der bedeutendsten Instrumente der nationalen Sozialpolitik, welches das Mittel zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit ist.¹² Neben der sachlichen Zuordnung der Sozialleistungsbereiche erfolgt eine territoriale Bestimmung aufgrund des Wohn- und Aufenthaltsortes. Gemäß § 3 Nr. 1, §§ 4 f. SGB IV gelten die deutschen Normen über die Berechtigung und die Pflicht zur Versicherung im Bereich der Sozialversicherung dem Grundsatz nach für die Personen, die ihre Tätigkeit im Inland ausüben. Diese deutschen Regeln entsprechen grundsätzlich den europäischen, Art. 11 bis 16 VO (EG) Nr. 883/2004. Das europäische Sozialrecht erweitert allerdings den Grundsatz des Beschäftigungsortes (bei Nichterwerbstätigen gilt der Wohnsitz) durch Art. 13 VO (EG) Nr. 883/2004, wonach bei Personen, welche

¹⁰ Seewald, Vor § 1 SGB I, S. 1 ff, Rn. 2 ff., 14.

¹¹ Seewald, Vor § 1 SGB I, S. 14, Rn. 36.

¹² Bley/Kreikebohm/Marschner, S. 16, Rn. 27.

gewöhnlich in zwei oder mehr EU-Staaten einer Beschäftigung nachgehen, für sie das Recht des Mitgliedstaates gilt, in dem in der Summe der wirtschaftliche Schwerpunkt ihrer Tätigkeit besteht.¹³ Das EU-Recht bildet dabei eine eigenständige Rechtsordnung im innerstaatlichen Bereich. Die Gründungsverträge mit ihren Anhängen und Protokollen und den danach von den Mitgliedstaaten zur Änderung und Ergänzung der Verträge geschlossenen Verträgen (Einheitliche Europäische Akte (1986), Vertrag über die Europäische Union (1992), Vertrag von Amsterdam (1997), Vertrag von Nizza (2001), Vertrag von Lissabon (2009)) bilden das europäische Primärrecht.¹⁴ Der Vertrag von Lissabon führte zu einer Zusammenfassung und Vereinfachung des Primärrechts, inhaltlich im Vertrag über die Europäische Union und im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, sowie deren Anhängen und Protokollen (gem. Art. 51 EUV Vertragsbestandteil) verankert.¹⁵ Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union tritt gem. Art. 51 EUV neben die beiden Verträge dem Primärrecht hinzu.¹⁶ Ziel des europäischen Sozialrechts ist es, die sozialen Rechte aller EU-Staaten durch einheitliche Regelungen für alle von deren persönlichen Geltungsbereich voneinander abzugrenzen. Es soll eine möglichst lückenlose Ineinanderflechtung des so genannten koordinierenden EU-Sozialrechts mit dem Sozialrecht der einzelnen EU-Staaten erfolgen.¹⁷ Die Mitgliedstaaten sind an der Ausgestaltung des europäischen Sozialrechts im Rat und im Europäischen Parlament beteiligt. Dadurch entsteht kein isoliertes europäisches Sozialrecht neben dem mitgliedstaatlichen Sozialrecht. Grundlegend setzt das europäische Sozialrecht das europäische Sozialmodell mit um, welches „eine auf Marktfreiheiten gründende Wettbewerbsordnung mit ausgebauter öffentlicher Vor- und Fürsorge“, „die der sozialen Gerechtigkeit (Art. 3 Abs. III EUV) verpflichtet ist“¹⁸. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV) im Freizügigkeits-Sozialrecht ist der traditionelle Kernbestand des europäischen Sozialrechts und bietet den Wanderarbeitnehmern den Schutz vor sozialrechtlichen Nachteilen. Es verfolgt das Ziel insb. die Freizügigkeit der Erwerbstätigen innerhalb der EU sicherzustellen und sorgt dafür, dass ihnen keine Nachteile entstehen. Da aber mit dem europäischen Sozialrecht kein für alle Mitgliedstaaten einheitliches Sozial(versicherungs)system geschaffen wurde, bestehen die verschiedenen nationalen Systeme und deren Rechtsnormen weiterhin nebeneinander.¹⁹ Sollte allerdings das nationale Recht der EU-Staaten Rechtsfälle mit EU-Auslandsbezug benachteiligend behandeln, wird es durch das

¹³ Eichenhofer, Europäisches koordinierendes Sozialrecht, S. 245.

¹⁴ Haag/Kotzur, in: Bieber/Epiney/Haag et al (Hrsg.), S. 192 f., Rn. 8.

¹⁵ Haag/Kotzur, in: Bieber/Epiney/Haag et al (Hrsg.), S. 192 f, Rn. 8.

¹⁶ Haag/Kotzur, in: Bieber/Epiney/Haag et al (Hrsg.), S. 192 f, Rn. 8.

¹⁷ Eichenhofer, Europäisches koordinierendes Sozialrecht, S. 244.

¹⁸ Eichenhofer, Sozialrecht der Europäischen Union, S. 23, Rn. 1.

¹⁹ Stahl, <http://docplayer.org/10288200-Die-reform-des-koordinierenden-europaeischen-sozialrechts-zum-1-mai-2010.html> [30.09.2018], S. 2. Anlage 1.

europäische Sozialrecht korrigiert.²⁰ Folglich führt das europäische Sozialrecht zu einer Entterritorialisierung.²¹ Das Wettbewerbs-Sozialrecht beeinflusst zunehmend das nationale Sozialrecht durch die wettbewerblichen Grundfreiheiten der aktiven und passiven Dienstleistungs- und Warenverkehrsfreiheit der Gemeinschaft. Der EuGH hat in seiner Rechtsprechung in vielen Fällen den Anwendungsvorrang der Grundfreiheiten des Waren- und Dienstleistungsverkehrs festgestellt. Er hat in den Bereich des staatlichen Sozialversicherungsmonopols eingegriffen und die Wettbewerbsrelevanz freiwilliger Versicherung in der gesetzlichen Sozialversicherung klargestellt. Die Inhalte des europäischen Sozialrechts haben die Harmonisierung und die Koordinierung zum Gegenstand.²² Die Harmonisierung sorgt für die Ausrichtung von gleichen Zielen der Sozialrechte der Mitgliedstaaten. Konkrete Inhalte sind die gesicherten Personen, erfassten sozialen Risiken, die Leistungen, deren Finanzierung und Organisation. Die Koordinierung gestaltet die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten bezüglich der Sozialrechte, grenzt insbesondere deren internationale Geltungsbereiche voneinander ab und sichert die internationale Wirkung des Sozialrechts jedes Mitgliedstaates.²³ Mit der „Methode der offenen Koordinierung“ versucht die EU die Sozialleistungssysteme der Mitgliedstaaten einander anzunähern. Mit dieser Methode werden die materiellen Sozialrechte angenähert.²⁴ Das europäische Koordinierungsrecht koordiniert mit den Koordinierungsverordnungen (EG) Nr. 883/2004 und deren Durchführungsverordnung (EG) Nr. 987/2009 die unterschiedlichen Bereiche der sozialen Sicherheit. VO (EG) Nr. 883/2004 erfasst grds. alle Personen unabhängig ihrer Staatsangehörigkeit sowie Flüchtlinge und Staatenlose mit rechtmäßigem Wohnsitz in einem Mitgliedstaat. Auch Lichtenstein, Island, Norwegen sind als Staaten, die zum Europäischen Wirtschaftsraum gehören über Abkommen Mitgliedstaaten im Rahmen der VO (EG) Nr. 883/2004. Für die Durchführungsverordnung VO (EG) Nr. 987/2009 gelten die gleichen oben genannten Bedingungen. Hier werden die Ansprüche der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung, mitsamt der Kostenübernahme und der gegenseitigen mitgliedstaatlichen Kostenerstattung geregelt. Gemäß Art. 3 VO (EG) Nr. 883/2004, welcher den sachlichen Geltungsbereich regelt, werden durch die Koordinierungsverordnung Leistungen für die Risikobereiche Krankheit, Mutterschaft und gleichgestellte Leistungen bei Vaterschaft, Invalidität, Alter, Hinterbliebene, Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, Sterbegeld, Arbeitslosigkeit, Vorruhestandsleistungen und Familienleistungen erbracht. Leistungen bei Pflegebedürftigkeit, sowie Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall fallen unter die Leistungen bei Krankheit. Im Rahmen des europäischen Koordinierungsrechts regeln zahlreiche Kollisionsnormen die Frage welches Sozialrecht angewandt wird, sofern die

²⁰ Vießmann, S. 150.

²¹ Vießmann, S. 150.

²² Eichenhofer, Sozialrecht der Europäischen Union, S. 26.

²³ Eichenhofer, Sozialrecht der Europäischen Union, S. 26.

²⁴ Eichenhofer, Sozialrecht der Europäischen Union, S. 26.

Zuordnung des Sachverhalts zu mehreren Rechtsordnungen denkbar ist. Kollisionsnormen regeln also die maßgebliche Entscheidungsgrundlage, also aus welcher Rechtsnorm die einschlägige Sachnorm folgt. Dabei sollen Kollisionsnormen nicht nur die gleichzeitige Anwendung von Rechtsvorschriften mehrerer EU-Staaten und die Probleme, die sich daraus ergeben, vermeiden, sondern sie sollen auch abwenden, dass Personen, welche in ihren Geltungsbereich fallen, der Schutz auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit nicht zukommt, da keine nationalen Rechtsnormen auf sie Anwendung finden.²⁵ Art. 11 bis 16 der VO (EG) 883/2004 schaffen damit ein einheitliches und in sich geschlossenes System von Kollisionsnormen.²⁶ Die Normenhäufung und der Normenmangel wird durch den Vorrang des EU-Rechts gegenüber dem mitgliedstaatlichem Recht (Art. 3 AEUV, § 6 SGB IV) umgangen mit der Wirkung eines in der Folge verdrängenden einheitlichen europäischen Sozialrechts.²⁷

2.3 Rechtswirkungen von EU-Recht

Das europäische Sozialrecht als überstaatliches („supranationales“) Recht wirkt unmittelbar, ohne weiteren Rechtsetzungsakt auf den deutschen Gesetzgeber, sowie auch auf jedes Mitgliedstaatenrecht ein.²⁸ Das zwischenstaatliche Recht beinhaltet im Wesentlichen alle bilateralen (zweiseitigen) Sozialversicherungsabkommen Deutschlands mit anderen Staaten, die sich auf die soziale Sicherheit beziehen, also den Bürgern des Vertragspartners sozialrechtliche Leistungen zusichern.²⁹ Der Vorrang des Unionsrechts erfordert die Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten auf die Union. Aus verfassungsrechtlicher Sicht der Mitgliedstaaten ist deswegen eine Grundlage in der Verfassung erforderlich, wie in Deutschland Art. 23 GG dem Bund die Übertragung von Hoheitsrechten als spezifische Grundlage für die europäische Integration erlaubt.³⁰ Art. 23 GG beinhaltet unter anderem eine inhaltlich konkretisierte Staatszielbestimmung (Art. 23 Abs. 1 S. 2, 3 GG), prozedurale Anforderungen bzgl. weiterer Integrationschritte (Art. 23 Abs. 1 S. 2, 3 GG), einen „Integrationshebel“ (Art. 23 Abs. 1 S. 2, 3 GG), sowie den Bezug auf die innerstaatliche Willensbildung für die europäische Union betreffende Angelegenheiten des Bundestages, des Bundesrates und der Länder (Art. 23 Abs. 2 - 7 GG).³¹ Im Gesamten wirkt das europäische Sozialrecht in starkem Maße auf das nationale deutsche System der sozialen Sicherung ein. Als

²⁵ EuGH vom 11.06.1998, Rs. C-275/96 (Kuusijärvi/Riksförsäkringverket), Slg. 1998, I-3419, Rn. 28; ähnlich EuGH vom 09.11.2000, Rs. C-404/98 (Plum), Slg. 2000, I-9739.

²⁶ EuGH vom 11.06.1998, Rs. C-275/96 (Kuusijärvi/Riksförsäkringverket), Slg. 1998, I-3419, Rn. 28; ähnlich EuGH vom 09.11.2000, Rs. C-404/98 (Plum), Slg. 2000, I-9739.

²⁷ Eichenhofer, Europäische oder mitgliedstaatliche Koordination sozialer Sicherheit? S. 254.

²⁸ Kookemoor, S. 24, Rn. 37.

²⁹ Kokemoor, S. 23, Rn. 36.

³⁰ Epiney, in: Bieber/Epiney/Haag et al (Hrsg.), S. 91, Rn. 80.

³¹ Epiney, in: Bieber/Epiney/Haag et al (Hrsg.), S. 92, Rn. 82.

unmittelbare Wirkung ist hier die Beeinflussung der nationalen Sozialrechtsordnungen zu nennen, die entweder das eigene sozialpolitische Handeln der Gemeinschaft steuert oder die direkt in die nationalen Rechtsnormen und die Rechtspraxis bei der Gewährung sozialer Leistungen eingreift. Die mittelbare Wirkung bezieht sich auf die Veränderung der sozialpolitischen Optionen durch die Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion der EU und der damit einhergehenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Die supranationale Einwirkung der EU im Bereich des Sozialrechts äußert sich durch das Primär- und Sekundärrecht. Die EU ist als Rechtsperson zur unmittelbaren Rechtsetzung bevollmächtigt. Die gemeinsam mit der EU geschaffenen Verträge sind Grundlage für die Mitgliedstaaten für Handlungsformen, Zuständigkeiten und das Zusammenwirken der Organe. Das Primärrecht umfasst hauptsächlich die Verträge zur Gründung der Europäischen Union und ist das ranghöchste Recht der EU.³² Das Primärrecht hat somit Vorrang vor allen anderen Rechtsquellen. Die EU-Verträge als Grundlage des Primärrechts haben formal- und materiellrechtliche Rechtsnormen. Formalrechtlich wird festgelegt, wie die Zuständigkeiten der EU und den Mitgliedstaaten verteilt sind und welche Befugnisse die Organe haben. Die Politikbereiche werden durch die materiellrechtlichen Vorschriften definiert, die Tätigkeit der Organe innerhalb dieser Bereiche und die Möglichkeiten und Ziele, die das Sekundärrecht beinhaltet.³³ Das Sekundärrecht ist das von der EU aufgrund und mittels Primärrecht geschaffene Recht. Entgegenstehendes Recht der Mitgliedstaaten wird durch sekundärrechtliche Verordnung unmittelbar verdrängt. Deshalb sind die Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und Nr. 987/2009 als sekundärrechtliche Verordnungen vor dem nationalen Sozialrecht der Mitgliedstaaten vorrangig anzuwenden. Zu beachten ist, dass die VO Nr. 883/2004 erst seit Inkrafttreten der Durchführungsverordnung Nr. 987/2009 anwendbar ist und dass bei Rechtsfällen mit länger zurückliegenden Tatsachen darauf geachtet werden muss, ob diese evtl. nach der damals geltenden VO 1408/71 beurteilt werden müssen, wobei die Rechtsnormen der Verordnungen in der Summe meist übereinstimmen.³⁴ Neben den Verordnungen gibt es sekundärrechtliche Richtlinien, welche die Mitgliedstaaten verpflichten, ihr Recht an den EU-rechtlichen Anforderungen auszurichten.³⁵ Sekundärrecht ist in Verordnungen und Richtlinien verankert (Art. 288 AEUV) und wird vom Europäischen Parlament und Rat gemeinsam oder der Kommission selbst geschaffen.³⁶ Art. 88 Abs. 3 AEUV regelt, dass Richtlinien bezüglich des zu erreichenden Ziels verbindlich sind, allerdings dem Mitgliedstaat die Wahl der Form und Mittel überlässt, damit die unionsrechtlich verankerten Ziele innerhalb der nationalen Rechtsordnung verwirklicht werden, und dies innerhalb der festgesetzten Frist der

³² Kokemoor, S. 24 f., Rn. 38 f.

³³ Eichenhofer, Sozialrecht der Europäischen Union, S. 25.

³⁴ Heinert/Wendtland, S. 416.

³⁵ Eichenhofer, Sozialrecht der Europäischen Union, S. 25.

³⁶ Eichenhofer, Sozialrecht der Europäischen Union, S. 39.

Richtlinie.³⁷ Sofern Unionsrecht durch Richtlinien in nationales Recht umgesetzt worden ist, entsteht formelles nationales Recht. Das nationale Recht hat dann materiell-europarechtlichen Gehalt und ist entsprechend dem unionsrechtlichen Verständnis auszulegen und anzuwenden (sog. mittelbares Gemeinschaftsrecht).³⁸ Die Richtlinie hat den Hauptanwendungsbereich der Rechtsangleichung an das nationale Recht, d.h. der schrittweisen Anpassung an die Erfordernisse des Binnenmarktes.³⁹

2.4 Mitgliedstaatliche Pflichten und Rechtsdurchsetzung

Art. 4 Abs. 3 EUV enthält den Grundsatz der „loyalen Zusammenarbeit“ und regelt Pflichten der Union und der Mitgliedstaaten.⁴⁰ Diese Pflicht zu loyalen Verhalten betrifft das Verhältnis Union und Mitgliedstaaten wie auch zwischen den Mitgliedstaaten gleichermaßen.⁴¹ Art. 4 Abs. 3 EUV regelt, dass die Mitgliedstaaten in der Pflicht stehen, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um die Verpflichtungen zu erfüllen, welche sich aus diesem Vertrag ergeben. Maßnahmen, die die Verwirklichung der Vertragsziele beeinträchtigen, sollen unterlassen werden. Art. 4 Abs. 3 EUV ist somit Ausdruck des Grundsatzes der effektiven Wirksamkeit des Unionsrechts.⁴² Dies soll gewährleisten, dass die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben und Ziele erreicht werden, auch dann wenn mitgliedstaatliches Verhalten nicht gegen den Wortlaut verstößt, aber trotzdem die effektive Wirksamkeit beeinträchtigen könnte.⁴³ Auf Basis der EuGH-Rechtsprechung wurden aus Art. 4 Abs. 3 EUV weitere Pflichten abgeleitet, wie die Pflicht

- der effektiven Umsetzung und Durchführung von EU-Recht,
- zum effektiven Vollzug des Gemeinschaftsrechts inkl. dem Erlass von ggf. erforderlicher Begleitmaßnahmen,
- der Anwendung des Unionsrechts durch die Gerichte (ausgehend von dem Erfordernis der Effektivität des Unionsrechts) und des gerichtlichen Zugangs des einzelnen Bürgers,
- der Kompetenzausübung wie z.B. die Informations- und Konsultationsverpflichtungen,

³⁷ Haag/Kotzur, in: Bieber/Epiney/Haag et al (Hrsg.), S. 200, Rn. 29, 31.

³⁸ Seewald, Vor § 1 SGB I, S. 17, Rn. 83.

³⁹ Haag/Kotzur, in: Bieber/Epiney/Haag et al (Hrsg.), S. 200, Rn. 29.

⁴⁰ Epiney, in: Bieber/Epiney/Haag et al (Hrsg.), S. 82, R. 62.

⁴¹ Epiney, in: Bieber/Epiney/Haag et al (Hrsg.), S. 82, R. 62.

⁴² Epiney, in: Bieber, Epiney, Haag et al (Hrsg.), S. 85, R. 66.

⁴³ Epiney, in: Bieber, Epiney, Haag et al (Hrsg.), S. 85, R. 66.

- zur Unterlassung (Verbot der Beeinträchtigung des Unionsrechts), wie etwa Stillhaltepflichten oder die Pflicht zur Beachtung einer gewissen „Vorwirkung“ von Richtlinien,
- zu loyalem Verhalten der Mitgliedstaaten untereinander, die aus der Verpflichtung zur Gewährleistung des effizienten Vollzugs erwächst.⁴⁴

Des Weiteren sind die in Art. 2 EUV genannte Achtung fundamentaler Grundsätze durch die Mitgliedstaaten und der Grundsatz der Haftung der Mitgliedstaaten für Verstöße gegen Unionsrecht bedeutend. Die fundamentalen Grundsätze beziehen sich auf die Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenwürde, Art. 2 EUV. Art. 7 EUV und für die Verfahrensmodalitäten Art. 354 AEUV regelt ein Verfahren wegen einer eindeutigen Gefahr einer Verletzung der in Art. 2 EUV genannten Grundsätze. Die Folgen für den Mitgliedstaat können dann von geeigneten Empfehlungen des Rates bis zu der Aussetzung bestimmter Rechte bei schwerwiegenderen und anhaltenden Verletzungen reichen.⁴⁵ Der mitgliedstaatlichen Pflicht der Zusammenarbeit muss auch vor Augen gehalten werden, dass im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips primär die mitgliedstaatliche Verantwortung vorliegt, d.h. Aufgaben zunächst eigenverantwortlich und selbstbestimmt zu lösen sind, insb. auch in Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten. Insofern ein gemeinsames Handeln für erforderlich erachtet wird, ist die EU-Ebene zu beauftragen.⁴⁶ Die gegenseitige Information und Verpflichtung der Zusammenarbeit ist in Art. 76 Abs. 4 VO (EG) Nr. 883/2004 geregelt. Danach haben sie auch laut dem Grundsatz der guten Verwaltungspraxis alle Anfragen binnen einer angemessenen Frist zu beantworten und den betroffenen Personen alle erforderlichen Angaben weiterzuleiten, damit diese ihre Rechte ausüben können (Art. 76 Abs. 4 VO (EG) Nr. 883/2004).⁴⁷ Art. 72 Abs. 1 VO (EG) Nr. 883/2004 regelt den Ablauf eines Erstattungsersuchens unter den mitgliedstaatlichen Trägern, Art. 76 Abs. 1 VO (EG) Nr. 883/2004 das Auskunftersuchen, Art. 78 Abs. 2 VO (EG) Nr. 883/2004 das Beitreibungersuchen und Art. 85 Abs. 2 VO (EG) Nr. 883/2004 die grundsätzliche Unentgeltlichkeit der Amtshilfe unter den Sozialleistungsträgern der Mitgliedstaaten. Bei Problemen bei der Anwendung oder Auslegung der VO (EG) Nr. 883/2004, bei denen die Rechte einer Person im Geltungsbereich dieser Verordnung in Frage gestellt werden, haben sich die Sozialleistungsträger des zuständigen Mitgliedstaates oder des Wohnmitgliedstaats der Person mit dem Sozialleistungsträger der anderen betroffenen Mitgliedstaaten in Verbindung zu setzen, um miteinander eine Lösung herbeizuführen, Art. 76 Abs. 6 VO

⁴⁴ Epiney, in: Bieber/Epiney/Haag et al (Hrsg.), S. 85, R. 66.

⁴⁵ Epiney, in: Bieber/Epiney/Haag et al (Hrsg.), S. 86 f., R. 67.

⁴⁶ Deutsche Sozialversicherung Europavertretung: Stellungnahme der deutschen Sozialversicherung vom 23.12.2016, http://dsv-europa.de/lib/02_Positionspapiere/2016-DSV-Beitrag-Konsultation-europ.-Saeule-soz.-Rechte.pdf [30.09.2018], S. 16. Anlage 2

⁴⁷ Weißenböck, S. 198 f.

(EG) Nr. 883/2004. Kann eine gemeinsame Lösung nicht herbeigeführt werden, können die Behörden die Verwaltungskommission einschalten.⁴⁸ Neben der Kontrollfunktion der Kommission und den Klagemöglichkeiten bestehen nur wenige und nur bedingt wirksame Durchsetzungsmechanismen gegen Mitgliedstaaten, die sich vertragswidrig verhalten.⁴⁹ Bei fehlender Richtlinienumsetzung wurde durch den EuGH der „allgemeine Grundsatz der Haftung der Mitgliedstaaten“⁵⁰ entwickelt, der dem Bürger dadurch Schaden zufügt. Das so genannte Vertragsverletzungsverfahren nach den Art. 258 ff. AEUV, welches auch als Aufsichtsklage bezeichnet wird, hat die Funktion sicherzustellen, dass das Unionsrecht durch die Mitgliedstaaten beachtet wird im Rahmen einer gerichtlichen Klärung und Durchsetzung. Das Vertragsverletzungsverfahren kann durch die Kommission und jeden Mitgliedstaat nach Beendigung eines Vorverfahrens (Art. 258 AEUV) beim EuGH angerufen werden, Art. 258 f. AEUV. Die Vertragsverletzungsklage, welches unabhängig von einem Rechtsschutzbedürfnis in Gang gesetzt werden kann, ist ein direktes verfassungsrechtliches Verfahren und ein wichtiges Instrument um der Kontrollfunktion der Einhaltung des Unionsrechts (Art. 17 EUV) durch die Kommission nachzukommen.⁵¹ Die Kommission hat weiterhin die Möglichkeit nach durchgeführtem Vorverfahren gemäß Art. 260 Abs. 2 AEUV die Verhängung eines Pauschalbetrages oder eines Zwangsgeldes zu beantragen.⁵² Sofern ein mitgliedstaatliches Gericht sich mit unionsrechtlichen Fragestellungen befassen muss, kann es gemäß Art. 267 AEUV beim EuGH ein Vorabentscheidungsverfahren als objektives Zwischenverfahren in Gang setzen. Der EuGH befasst sich dann nur mit dem Teilaspekt der homogenen Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Das nationale Gericht entscheidet dann als letzte Streitfrageninstanz in der anhängigen Rechtssache, insbesondere urteilt es zu Fragen der Vereinbarkeit nationaler i.V.m. unionsrechtlicher Vorschriften. Denn eine Auslegung oder Anwendung des nationalen Rechts durch den EuGH ist ausgeschlossen.⁵³

3 Die deutschen Sozialleistungsträger in Europa

Bei der Anwendung des (europäischen) Sozialrechts kommt den deutschen Sozialleistungsträgern als Leistungsgaranten eine herausragende Stellung zu. Diese müssen in ihrer Leistungspraxis gewährleisten, dass die individuellen europäischen

⁴⁸ Weißenböck, S. 199.

⁴⁹ Epiney, in: Bieber/Epiney/Haag et al (Hrsg.), S. 86 f., R. 67.

⁵⁰ Vgl. EuGH, Rs. C-6/90, C-9/90 (Francovich), Slg. 1991, I-5357, auch: aus der Folgerechtsprechung insb. EuGH, verb. Rs. C-46/93 (Brasserie du p^hecheur), Slg. 1996, I-1029, EuGH, Rs. C-392/93 (British Telecommunications), Slg. 1996, I-1631; EuGH, verb. Rs. C-178, 179, 188-190/94 (Dillenkofer), Slg. 1996, I-4848.

⁵¹ Epiney, in: Bieber/Epiney/Haag et al (Hrsg.), S. 263 f., R. 24.

⁵² Zu den Anforderungen dieses Vorverfahrens vgl. auch EuGH, Rs. C-457/07 (Kommission/Portugal), Slg. 2009, I-8091, Rn. 53 f.

⁵³ Epiney, in: Bieber/Epiney/Haag et al (Hrsg.), S. 288 f., R. 83.

Rechte beim Bürger ankommen. Deshalb sollen an dieser Stelle die Träger und ihre Stellung in Europa, z.B. im Rahmen weiterer Zusammenschlüsse, erläutert werden.

3.1 Die Sozialleistungsträger nach dem SGB I

Gemäß Art. 1 p) VO (EG) Nr. 883/2004 ist „Träger“ eines Mitgliedstaates derjenige, dem die Einrichtung oder Behörde der die Anwendung aller Rechtsvorschriften oder eines Teils hiervon obliegt.⁵⁴ Gem. § 1 Abs. 2 SGB X sind in Deutschland die Stellen Behörden, die im funktionalen Sinne Aufgaben im (europäischen) Sozialrecht wahrnehmen. Die Träger lassen sich in Sozialleistungsträger (§ 29 Abs. 1 SGB IV), Behörden in unmittelbarer Staatsverwaltung und durch eingeschaltete private Dritte (§ 97 Abs. 1 SGB X) unterteilen.⁵⁵ Die Renten-, Arbeitslosen-, Unfall-, Kranken- und Pflegeversicherung bilden das deutsche Sozialversicherungssystem. Diese Institutionen der deutschen Sozialversicherung sind Körperschaften des öffentlichen Rechts (§ 29 Abs. 1 SGB IV) mit Selbstverwaltung, welche gesetzgeberische Leistungsvorgaben erfüllen müssen. Selbstverwaltungskörperschaften sind aus dem staatlichen Bereich, also der öffentlichen Verwaltung ausgegliedert. Die Sozialleistungsträger mit ihren Selbstverwaltungsangelegenheiten sind Teil der öffentlichen Gewalt und an Recht und Gesetz gebunden, Art. 20 Abs. 3 GG. Sie unterliegen der staatlichen Rechtsaufsicht. Sie sind öffentlich-rechtlich organisiert und dürfen öffentlich-rechtlich handeln, wie z.B. Satzungen erlassen und Beiträge erheben (Rechtsetzungshoheit). Leistungen nach dem SGB II werden durch Jobcenter, nach SGB III durch Arbeitsämter, nach SGB VIII durch die Jugendämter, nach SGB IX durch die Versorgungsämter, nach dem SGB XII durch Sozialämter usw. erbracht. Diese Träger sind der öffentlichen Verwaltung zuzuordnen. Dies alles sind Leistungsträger nach den §§ 12, 18 ff. SGB I, wie auch die Träger der Sozialversicherung. Die §§ 18 ff. SGB I regeln die einzelnen Leistungsarten und welcher Träger hierfür zuständig ist, z.B. gemäß § 28 Abs. 2 SGB I sind für Leistungen der Sozialhilfe die Kreise und kreisfreien Städte etc. zuständig. Zudem gibt es einzelne trägerspezifische Eigenheiten. Die Jobcenter sind z.B. i.d.R. gemeinsame Einrichtungen der Kommunen (Kreise und kreisfreie Städte) und der Agenturen für Arbeit.⁵⁶ Art. 74 Nr. 7, 9, 10, 12, 13 GG bestimmen die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz im Grundgesetz, nämlich dass dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz praktisch für das gesamte Sozialrecht zugeordnet ist.⁵⁷ Bundesgesetze ausführen sollen grds. auch die Länder, wie auch die Einrichtung der Behörden, Art. 83, 84 GG. Für Sozialversicherungsträger, deren Zuständigkeit sich über das Gebiet eines Landes ausweitet, gilt die Besonderheit des Art. 87 Abs. 2 GG, wonach diese

⁵⁴ Buchstaben q) und r) regeln weiterhin den „zuständigen“ Träger, den „Träger des Wohnorts“ und den „Träger des Aufenthaltsorts“.

⁵⁵ Dörr/Francke, S. 12.

⁵⁶ Jobcenter, Aufgaben, <https://www.arbeitsagentur.de/lexikon/jobcenter> [23.09.2018]. Anlage 3.

⁵⁷ Kokemoor, S. 17, Rn. 24.

bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts dem Grundsatz nach der Verwaltung des Bundes zugeordnet wird, wohingegen landesunmittelbare Körperschaften die Ortskrankenkassen und die Regionalträger der Deutschen Rentenversicherung sind.⁵⁸

3.2 Verbindungsstellen der Träger

Im Rahmen der dafür notwendigen engen Zusammenarbeit zwischen den betroffenen nationalen und zwischenstaatlichen Leistungsträgern haben die eingerichteten Verbindungsstellen – Ausland bei den Sozialleistungsträgern dabei eine herausragende Bedeutung. Die rechtliche Verankerung und Benennung der Verbindungsstellen finden sich im überstaatlichen Recht der sozialen Sicherheit, sowie auch im nationalen deutschen Recht. Die Verbindungsstellen der Sozialleistungsträger agieren als Berater, als Vermittler, als obere Behörde, die Handlungsleitfäden und Dienstanweisungen erlässt, als Schnittstelle zwischen den Verbindungsstellen im Ausland und als Vertretung in den EU-Ausschüssen. Die Verbindungsstellen wirken als Unterstützung in den verschiedenen Sozialrechtsbereichen mit bei der Durchführung des koordinierenden über- und zwischenstaatlichen Rechts über Soziale Sicherheit.⁵⁹ Die Deutsche Verbindungsstelle Unfallversicherung – Ausland, genannt DVUA, arbeitet mit den deutschen Unfallversicherungsträgern des Wohn- und Aufenthaltsortes zusammen. § 139a SGB VII regelt für den Bereich der gesetzlichen Unfallversicherung die Aufgaben der DVUA, die insb. der Abschluss von Vereinbarungen mit ausländischen Partnerverbindungsstellen bzgl. der verwaltungstechnischen Zusammenarbeit sind, sowie die Versorgung von in ausländischen Systemen versicherten Personen mit Sachleistungen bei Arbeitsunfall/Berufskrankheit während deren Aufenthalt in Deutschland inklusive der Kostenabrechnung mit den ausländischen Sozialleistungsträgern.⁶⁰ Die Verbindungsstelle für Familienleistungen ist nach § 4 des Gesetzes zur Koordinierung der sozialen Sicherheit in Europa⁶¹ bei der Bundesagentur für Arbeit, Familienkasse Direktion, mit den Aufgaben der Koordinierung der Verwaltungshilfe und des Datenaustauschs für Familienleistungen bei grenzüberschreitenden Sachverhalten und Aufklärung, Beratung und Information, angesiedelt. Rechtsgrundlage der Deutschen Verbindungsstelle Krankenversicherung – Ausland, DVKA, für das Kranken- und Pflegeversicherungsrecht ist § 219a SGB V, der Bundesagentur für Arbeit für das Arbeitslosenrecht § 368 Abs. 1a SGB III und der Träger der gesetzlichen Rentenversicherung insbesondere in § 127a SGB VI. In den anderen Sozialgesetzbüchern sind zwar keine Verbindungsstellen explizit benannt, die

⁵⁸ Kokemoor, S. 17, Rn. 24.

⁵⁹ Maxeiner, S. 451.

⁶⁰ Maxeiner, S. 451 f.

⁶¹ Gesetz zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in Europa vom 22.06.2011 (BGBl. I S. 1202), das zuletzt durch Artikel 22 Absatz 6 des Gesetzes vom 11.06.2016 (BGBl. I S. 2500) geändert worden ist.

Leistungsgewährung von im Ausland befindlichen Leistungsberechtigten oder aus dem Ausland eingereister Personen etc. findet sich aber bei den jeweiligen Leistungsarten. Dabei ist das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zuständige Behörde nach Artikel 1 Buchstabe m der VO (EG) Nr. 883/2004 für Deutschland.

3.3 Deutsche Sozialversicherung Europavertretung

Die Sozialleistungsträger wirken durch gemeinsame Ausschüsse zur Verbesserung des europäischen Sozialrechts in der EU mit. Der „Deutschen Sozialversicherung Arbeitsgemeinschaft Europa e.V.“ (DSVAE) gehören die Spitzenverbände der deutschen Sozialversicherung aus den Bereichen der gesetzlichen Unfallversicherung, der gesetzlichen Rentenversicherung, gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung und den Verbänden der Kranken- und Pflegekassen auf Bundesebene an.⁶² Sie verfolgen das Ziel gemeinsamer europapolitischer Interessen und haben dafür 1993 ein Verbindungsbüro (Europavertretung) in Brüssel errichtet. Zu den politischen Aufgaben gehören insbesondere die Vertretung der Interessen der deutschen Sozialversicherung gegenüber der EU, die Erarbeitung von gemeinsamen Stellungnahmen und Positionspapieren mit dem Ziel der Verteilung auf Unionsebene und die Förderung der Zusammenarbeit mit Interessensvertretungen anderer Mitgliedstaaten, mit deutschen Trägern und Organisationen und mit Institutionen der EU.⁶³

3.4 Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit

Die Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit setzt sich aus einem Regierungsvertreter je EU-Land und einem Vertreter der Kommission zusammen, Art. 71 Abs. 1 S. 1 der VO (EG) Nr. 883/2004. Die Verwaltungskommission hat auf Grundlage des Art. 72 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit alle Verwaltungs- und Auslegungsfragen zu behandeln, die sich aus der VO (EG) Nr. 883/2004 und der VO (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit ergeben. Neben den Verwaltungs- und Auslegungsangelegenheiten ist die Verwaltungskommission für die Förderung und Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen den EU-Ländern verantwortlich. Die Verwaltungskommission besteht u.a. hierfür durch einen Schlichtungsausschuss, einen Rechnungsausschuss und einen Fachausschuss für die Datenverarbeitung. Im Rahmen der Aufgabe der Klärung von Verwaltungs- und

⁶² Deutsche Sozialversicherung Europavertretung, Organisation, <https://dsv-europa.de/de/ueberuns/organisation.html> [22.09.2018]. Anlage 4.

⁶³ Deutsche Sozialversicherung Europavertretung, Aufgaben, <https://dsv-europa.de/de/ueberuns/aufgaben.html> [22.09.2018]. Anlage 4.

Auslegungsfragen wurde mit dem Beschluss A1⁶⁴ ein Dialog- und Schlichtungsverfahren für die Bestimmung von anwendbaren Rechtsnormen, die Leistungserbringung etc. eingeführt. Dabei ist das Dialog- und Vermittlungsverfahren entsprechend diesem Beschluss durchzuführen, bevor die Verwaltungskommission angerufen wird. Wird das Vermittlungsverfahren angerufen, bemüht sich die Verwaltungskommission innerhalb von sechs Monaten um eine Lösung. Angeschlossen an die Verwaltungskommission ist der Rechnungsausschuss, welcher bspw. im Jahr 2013 ein Schlichtungsverfahren eingeführt hat für den Bereich der Kostenabrechnung. Eine Datenzusammentragung und Berechnungen erfolgen dort, um den Forderungsstand eines jeden EU-Staates jährlich zusammenzutragen.⁶⁵ Der Fachausschuss für Datenverarbeitung hat das Ziel, Digitalisierungsverfahren wie z.B. den in der Umsetzungsphase befindlichen elektronischen Datenaustausch zwischen nationalen Behörden im Bereich der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit über das System zum elektronischen Austausch von Sozialversicherungsdaten, genannt EESSI, weiter auszubauen.

4 Überarbeitung der EU-Koordinierungsverordnungen

Fraglich ist, ob die Überarbeitung der EU-Rechtsnormen der Koordinierungsverordnungen (EG) Nr. 883/2004 und (EG) Nr. 987/2009 die in dieser Arbeit vorgestellten Herausforderungen zu lösen vermag. Deshalb muss ein kurzer Blick auf die wichtigsten geplanten Rechtsnormänderungen geworfen werden, um an späterer Stelle auszuschließen das die im Folgenden dargestellten Probleme sich dadurch bereits erledigt haben.

4.1 Geplante EU-Rechtsnormänderungen

Die Europäische Kommission legte am 13.12.2016 den Vorschlag zur Überarbeitung der europäischen Rechtsvorschriften zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit vor. In der Summe beinhalten die Vorschläge Rechtsänderungen beim Zugang von nicht erwerbstätigen EU-Bürgern zu den mitgliedstaatlichen Sozialleistungssystemen, bei den Rechtsnormen zur Entsendung von Erwerbstätigen, bei den Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Pflegebedürftigkeit, bei Familienleistungen⁶⁶ und den technischen Vorschriften⁶⁷. Die EU-Kommission verfolgt damit das Ziel, die komplexen Koordinierungsvorschriften für die leichtere Durchsetzbarkeit und die

⁶⁴ Europäische Kommission: Beschluss Nr. A1 vom 12. Juni 2009 über die Errichtung eines Dialog- und Vermittlungsverfahrens zu Fragen der Gültigkeit von Dokumenten, der Bestimmung der anzuwendenden Rechtsvorschriften und der Leistungserbringung gemäß der VO (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates (2010/C 106/01).

⁶⁵ Deutsche Sozialversicherung Europavertretung: Stellungnahme der Deutschen Sozialversicherung vom 28.06.2018, https://dsv-europa.de/lib/02_Positionspapiere/DSV_Stellungnahme_Europaeische-Arbeitsbehoerde_de.pdf [30.09.2018], S. 6. Anlage 5.

⁶⁶ Allesamt betreffend die VO (EG) Nr. 883/2004.

⁶⁷ Betreffend die VO (EG) Nr. 987/2009.

Betrugsvermeidung anwendungsfreundlicher zu gestalten und damit die Beschäftigung, das Wachstum und die Mobilität im europäischen Binnenmarkt zu stärken.⁶⁸ Die EU-Kommission konkretisiert im Rahmen der vorgeschlagenen Neuregelungen die Sicherung der Freizügigkeit der EU-Bürger als eigene und tragfähige Begründung für die Verordnung, welche bei der Rechtsauslegung explizit heranzuziehen ist. Abweichend vom Gebot der Gleichbehandlung innerhalb der EU-Staaten wird unter Berufung auf die Rechtsprechung des EuGH⁶⁹ das Recht zur Begrenzung von Leistungen der Krankenversicherung und Sozialhilfe für nichterwerbstätige und über keinen Krankenversicherungsschutz verfügende oder bedürftige EU-Bürger erlaubt. Diese Regelung soll so von den Mitgliedstaaten ausgeübt werden und würde, laut EuGH, im Einklang mit Art. 24 Abs. 2 RL 2004/38/EG⁷⁰ stehen. Einen Krankenversicherungsschutz müssen die mitgliedstaatlichen Verwaltungen und Institutionen allerdings abdecken. Als neues eigenständiges Kapitel sollen die Leistungen bei Pflegebedürftigkeit aufgenommen werden, welche bisher unter den Leistungen bei Krankheit subsumiert wurden. Präzisierungen zum Begriff der Familienleistungen, neue Grundsätze über die Sicherung bei Arbeitslosigkeit und eine Konkretisierung dahingehend, dass spezielle Begrenzungen der EU-Staaten beim Zugang zu Sozialhilfeleistungen mit der Europäischen Grundrechtecharta übereinstimmen müssen⁷¹, werden des Weiteren in den Vorschlägen der Kommission vorgenommen.

4.2 Forderungen der Sozialleistungsträger

Generell werden die Vorschläge von der Kommission von den deutschen Trägern und den Fachexperten in der Literatur begrüßt, da sie einige Konkretisierungen vornehmen. Sie werden dennoch als „maßvoll und sachgerecht“⁷² bezeichnet. Denn z.B. im Rahmen der Leistungen zur Pflege, wird weiterhin auf die bewährten und erprobten Regelungen abgestellt.⁷³ Als positiv werden die Vorschläge der Leistungen bei Arbeitslosigkeit und

⁶⁸ GKV-Spitzenverband: Stellungnahme vom 02.05.2017, https://dsv-europa.de/lib/02_Positionspapiere/2017_GKV-SV_Aenderung-VO-EG-Nr.-883_2004-EG-Nr.-987_2009.pdf [30.09.2019]. S. 4. Anlage 6.

⁶⁹ Vgl. EuGH, Urteil vom 19.09.2013, Az.: C-140/12 (Brey); Urteil vom 11.11.2014, Az.: C-333/13 (Dano) (vgl. dazu Körtek, S. 370 ff.); Urteil vom 14.06.2016, Az.: C-308/14 (Kommission ./ Vereinigtes Königreich) (vgl. dazu Eichenhofer: Kindergeld für Ausländer, S. 163 f.).

⁷⁰ Richtlinie des Europäischen Rates und Europäischen Parlaments vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG.

⁷¹ Eichenhofer, Europäisches koordinierendes Sozialrecht, S. 247.

⁷² So Eichenhofer, Europäisches koordinierendes Sozialrecht, S. 248.

⁷³ Eichenhofer, Europäisches koordinierendes Sozialrecht, S. 248.

der Familienleistungen bewertet⁷⁴, sowie auch die Koordinierung von Sozialleistungen an Nichterwerbstätige⁷⁵. Fachexperten⁷⁶ rechnen aufgrund der aktiven Verhandlungen der Mitgliedstaaten zu diesem Vorschlag der Kommission, dass die Koordinierungsverordnungen zu einer Teilrevision im Jahr 2019 führen. Insgesamt sollen wichtige im Koordinierungsrecht fixierte Rechtsänderungen, in denen die Kommission der Rechtsprechung des EuGH folgt, erfolgen, insb. also betreffend der VO (EG) Nr. 883/2004. Im Rahmen der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 987/2009 gehen geforderte Rechtsänderungen und Konkretisierungen allerdings nicht so weit: Den geforderten Maßnahmen im Rahmen der Kostenerstattung wie bspw. den Verrechnungsmöglichkeiten von gegenseitigen Forderungen der Mitgliedstaaten, der Erhöhung des Verzugszinsensatzes und der Verkürzung von Zahlungs- und Beanstandungsfristen⁷⁷ wurde nicht mit dieser Initiative begegnet.

5 Bemessungskriterien für eine rechtskonforme Anwendung

Anhand dieses theoretischen rechtlichen und politischen Grundlagenwissens können für die weitere praktische Anwendung mit den Herausforderungen und Steuerungsmaßnahmen Bemessungskriterien bestimmt und definiert werden. Diese sind für eine Prüfung der richtigen Anwendung des europäischen Sozialrechts erforderlich. Sie liefern Anhaltspunkte in Richtung Zielerfüllung der Pflichtaufgabe, nämlich dem Vollzug des europäischen Sozialrechts. Durch die Zerteilung des nationalen und europäischen Sozialrechts ergeben sich hier systemspezifische Bemessungskriterien, welche herangezogen werden müssen. Bemessungskriterien in der vorliegenden Arbeit sind also Kriterien, welche bei der Auslegung und Anwendung des Zusammentreffens des europäischen und nationalen Sozialrechts bzw. bei sozialrechtlichen Leistungsfällen mit EU-Auslandsbezug herangezogen werden können. Neben allgemeingültigen Auslegungskriterien (wie übergeordnete Ziele), die in der Rechtswissenschaft bei der Subsumtion eines Rechtsfalles verwendet werden, kommen durch die unionsrechtliche Spezifizierung bedeutsame EU-Prinzipien zum Tragen. Zu den Grundlagen der Rechtsauslegung zählen die grammatikalische (Wortlaut), die systematische (zusammenhängende Einbettung der Rechtsnorm), die historische (Intention des Verordnungs- bzw. Gesetzgebers) und die teleologische (Sinn und Zweck) Auslegungsmethode. Die Schnittpunkte bzw. wesentliche Auslegungskriterien des europäischen und nationalen Sozialrechts dienen als Bewertungskriterien der Ergebnisse.

⁷⁴ Eichenhofer, Europäisches koordinierendes Sozialrecht, S. 249.

⁷⁵ Fuchs, S. 5.

⁷⁶ Wie z.B. Fuchs, S. 5.

⁷⁷ GKV-Spitzenverband: Stellungnahme vom 02.05.2017, https://dsv-europa.de/lib/02_Positionspapiere/2017_GKV-SV_Aenderung-VO-EG-Nr.-883_2004-EG-Nr.-987_2009.pdf [30.09.2018], S. 8. Anlage 6.

5.1 EU-systemspezifische Bemessungskriterien

EU-systemspezifische Bemessungskriterien sind spezielle Zielvorstellungen und die im Sekundärrecht verankerten Grundprinzipien des koordinierenden Sozialrechts. Im Zweifel sind Rechtsvorschriften gemeinschaftsrechtskonform, d.h. „unter Rückgriff auf die Zielvorstellungen des Verordnungsgebers, wie sie nicht zuletzt in den Erwägungsgründen zum Ausdruck kommen, auszulegen“⁷⁸. Damit die praktische Wirksamkeit des Unionsrechts nicht geschmälert wird, sind sie weit auszulegen.⁷⁹

5.1.1 Ziel und Zweck der Sozialrechtskoordinierung

Art. 48 AEUV konkretisiert Anliegen und Zweck des koordinierenden Sozialrechts. Konkret geht es um die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit. Dies ergibt sich auch aus der systematischen Stellung des Art. 48 AEUV. In der Rechtsprechung des EuGH wird bei der Auslegung von Rechtsnormen des koordinierenden Sozialrechts Art. 48 AEUV immer wieder als teleologisches Auslegungsinstrument herangezogen.⁸⁰ Das koordinierende Sozialrecht kann als die Gesamtheit aller primär- und sekundärrechtlichen Rechtsnormen, Regeln und Prinzipien bezeichnet werden, welche dafür da sind um nationale sozialrechtliche Hindernisse zu beseitigen.⁸¹

⁷⁸ Heinert/Wendtland, S. 417.

⁷⁹ Leopold, in: BeckOK-SozR, Art. 81, Rn. 4.

⁸⁰ Fuchs, Einführung, S. 35, Rn. 31.

⁸¹ Fuchs, Einführung, S. 36, Rn. 31.

5.1.2 Aufgaben und Grundprinzipien der Sozialrechtskoordinierung

Prinzip der Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit ist wesentliches Prinzip der Harmonisierung. Dabei eröffnet das Harmonisierungsprinzip Gestaltungs- und Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten (siehe Kapitel 2.4 Mitgliedstaatliche Pflichten und Rechtsdurchsetzung). Art. 4 Abs. 3 EUV enthält die wechselseitige Kooperations- und Loyalitätspflicht, welche durch die Handlungs- und Unterlassungspflichten der Einrichtungen der Mitgliedstaaten zum Tragen kommt.⁸² Diese Pflicht enthält unter anderem die Gewährleistung der einheitlichen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts und zur gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung des nationalen Rechts.⁸³

Einheitliches Sozialrechtsstatut

Art. 11 Abs. 1 S. 1 VO (EG) Nr. 883/2004 regelt im Rahmen der Kollisionsnormen das Prinzip des einheitlichen Sozialrechtsstatuts, d.h. dass Personen, die in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen, nur den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates unterliegen dürfen. So soll vermieden werden, dass ein Zusammentreffen von gleichen mitgliedstaatlichen Leistungen mit gleichem Ziel, eine Doppelbelastung von Beiträgen oder eine soziale Schutzlosigkeit einer Person eintreten kann.⁸⁴ Art. 10 VO (EG) Nr. 883/2004 regelt ergänzend das Kumulierungsverbot, also das Verbot des Zusammentreffens von Leistungen.⁸⁵ Im Rahmen der Ausgestaltung des Sozialrechtsstatuts hat sich der Ordnungsgeber vorrangig auf das Prinzip des Beschäftigungsortes festgelegt.⁸⁶ Hiervon gibt es in Art. 12 VO (EG) Nr. 883/2004 bestimmte Ausnahmen. Eine Ausnahme ist die Entsendung eines Arbeitnehmers in einen anderen EU-Staat, bei dem der Arbeitnehmer seinem bisherigen Mitgliedstaat zugeordnet bleibt, insofern die voraussichtliche Dauer von 24 Monaten nicht überschritten wird und diese nicht verlängert wird. Art. 13 VO (EG) Nr. 883/2004 enthält Regelungen zur gleichzeitigen Beschäftigung/selbständigen Tätigkeit in mehreren Mitgliedstaaten.⁸⁷

Verbot der sozialrechtlichen Diskriminierung

Im Gebiet der Sozialrechtskoordinierung regelt Art. 4 VO (EG) Nr. 883/2004 das Verbot sozialrechtlicher Diskriminierung, d.h. Personen, die in den Geltungsbereich der Verordnung fallen, haben die gleichen Rechte und Pflichten aufgrund der Rechtsnormen

⁸² Bieber/Kotzur, in: Bieber/Epiney/Haag et al (Hrsg.), S. 118, Rn. 36.

⁸³ Bieber/Kotzur, in: Bieber/Epiney/Haag et al (Hrsg.), S. 118, Rn. 36.

⁸⁴ Fuchs, Einführung, S. 41, Rn. 54.

⁸⁵ Fuchs, Einführung, S. 41, Rn. 55.

⁸⁶ Schrammel/Windisch-Graetz, S. 271 f.; Fuchs, Einführung, S. 41, Rn. 56.

⁸⁷ Fuchs, Einführung, S. 41 f., Rn. 57.

eines Mitgliedstaates wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaates. Dabei regelt Art. 4 VO (EG) Nr. 883/2004 nicht nur das Verbot der unmittelbaren Diskriminierung, also Rechtsnormen, die an die Staatsangehörigkeit verschiedene Rechtsfolgen knüpfen, sondern auch die indirekte oder mittelbare Diskriminierung.⁸⁸

Totalisierungsprinzip

Das Prinzip der Zusammenrechnung von Versicherungszeiten regelt, dass Personen, die im Laufe des Lebens mehreren Sozialrechtsordnungen zugehörig waren, aus jedem Sozialrechtssystem in der Summe versicherungsrechtliche Voraussetzungen erwachsen. Die betroffenen Personen werden deshalb so gestellt, als hätten sie ihre gesamte sozialrechtlich relevante Biografie in jeder Sozialrechtsordnung vorzuweisen, um Leistungen fordern zu können. Versicherungs- und Beschäftigungszeiten, Zeiten einer selbständigen Erwerbstätigkeit, Wohnzeiten, die für den Erwerb, die Aufrechterhaltung, die Dauer oder das Wiederaufleben von Ansprüchen oder sonstigen Anspruchsvoraussetzungen bedeutsam sind, müssen so gestellt werden, als wären sie von der anspruchsberechtigten Person im Geltungsbereich der einschlägigen Rechtsnormen zurückgelegt worden.⁸⁹

⁸⁸ Fuchs, Einführung, S. 42, Rn. 59.

⁸⁹ Fuchs, Einführung, S. 42 f., Rn. 61 f.

Äquivalenzgrundsatz

Der so genannte Äquivalenzgrundsatz ist der Grundsatz der Sachverhaltsgleichstellung bzw. Tatbestandsgleichheit. Es besagt, dass Verfahrensmodalitäten des einzelstaatlichen Rechts nicht ungünstiger sein dürfen, als bei denen, die auf rein innerstaatliche Sachverhalte Anwendung finden. Tatsachen oder Ereignisse, welche in einem EU-Staat vorliegen oder sich ereignet haben, müssen auch Berücksichtigung von einem anderen Mitgliedstaat erfahren.⁹⁰ Art. 5 VO (EG) Nr. 883/2004 ist eines der tragenden Prinzipien die der Verordnungsgeber im allgemeinen Teil der Verordnung verankert hat.⁹¹

Effektivitätsgebot

Das Effektivitätsgebot regelt, dass die Durchsetzung gemeinschaftsrechtlich begründeter Rechtspositionen nicht praktisch unmöglich oder übermäßig erschwert werden darf.⁹² Dies sollte bei der Anwendung des nationalen Rechts beachtet werden.⁹³

Prinzip des Leistungsexports

Sekundärrechtlich beinhaltet Art. 7 VO (EG) Nr. 883/2004 das Prinzip des Leistungsexports. Es regelt, dass Geldleistungen nicht deshalb gekürzt, geändert, zum Ruhen gebracht, entzogen oder beschlagnahmt werden dürfen, weil die berechnete Person im Gebiet eines anderen Mitgliedstaates als des Staates wohnt, in dessen Gebiet der zur Zahlung verpflichtete Träger seinen Sitz hat.⁹⁴ Bei Geldleistungen wegen Arbeitslosigkeit gemäß Art. 63 f. VO (EG) Nr. 883/2004⁹⁵ und bei besonderen beitragsunabhängigen Geldleistungen gemäß Art. 70 Abs. 4 VO (EG) Nr. 883/2004 findet das Leistungsexportprinzip eine Begrenzung.⁹⁶

5.2 National-systemspezifische Bemessungskriterien

5.2.1 Ziel und Zweck des nationalen Sozialrechts

Das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) im nationalen Recht als Staatszielbestimmung enthält den Gestaltungsauftrag an den Gesetzgeber sich um einen erträglichen Ausgleich der widerstreitenden Interessen und um die Herstellung

⁹⁰ Eichenhofer, Sozialrecht der Europäischen Union, Rn. 104 ff.

⁹¹ Heinert/Wendtland, S. 416.

⁹² EuGH v. 19.9.2006, Rs. C-392/04 und C-422/04 (i-21 Germany und Arcor), Slg. 2006, I-8559.

⁹³ Leopold, S. 214.

⁹⁴ Fuchs, Einführung, S. 43, Rn. 65 f.

⁹⁵ Dies steht laut EuGH im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht. Vgl. EuGH, Rs. 62/91 (Gray), Slg. 1992, I-2039.

⁹⁶ Fuchs, Einführung, S. 43, Rn. 66.

akzeptabler Lebensbedingungen zu bemühen.⁹⁷ Aus dem Sozialstaatsprinzip, welches der sog. „Ewigkeitsgarantie“ unterfällt, lassen sich konkrete Sozialleistungsansprüche des Einzelnen allein nicht herleiten.⁹⁸ Vielmehr ist eine Ableitung aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG, dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums zusätzlich heranzuziehen. Das Sozialstaatsprinzip erlangt insb. praktische Bedeutung bei der Auslegung und Anwendung der Sozialgesetze. Einzelgrundrechte, wie Art. 2, 3, 6, 12 und 14 GG, werden des Weiteren vom Bundesverfassungsgericht als Maßstab bei der Überprüfung sozialrechtlicher Regelungen herangezogen, i.d.R. bei der Frage der staatlichen Eingriffsrechte.⁹⁹

5.2.2 Aufgaben und Grundprinzipien des nationalen Sozialrechts

Aufgaben und Grundprinzipien orientieren sich am Sozialstaatsprinzip und gehen aus der Unterteilung der Sozialleistungsbereiche, welche nach einem neueren Verständnis¹⁰⁰ nach ihren Funktionen Vorsorgesysteme, Entschädigungssysteme und Systeme des Ausgleichs durch soziale Hilfe und Förderung unterteilt werden, hervor.¹⁰¹ Der Bereich Vorsorge ist in diesem Sinne dem Bereich der Sozialversicherung als kollektives Vorsorgesystem gegen allgemeine soziale Risiken zuzuordnen.¹⁰² Der Bereich Entschädigung belanget die Kompensation von Gesundheitsschäden an (z.B. durch Krieg, Gewalttaten etc.). Der Bereich der sozialen Hilfe ist der Grundsicherung für Arbeitssuchende und Sozialhilfe als Ausgleich besonderer Leistungsschwächen zur Absicherung des Existenzminimums zugehörig.¹⁰³ Die soziale Förderung begünstigt durch Leistungen die soziale Chancengleichheit und gleiche soziale Entfaltungsmöglichkeiten (z.B. Ausbildungs- und Berufsförderung, Wohngeld, Elterngeld).¹⁰⁴

6 Herausforderungen der deutschen Sozialleistungsträger und ihre Bewertung

6.1 Angewandte Methodik

Zur Filterung der Herausforderungen, die die Sozialleistungsträger bei der Anwendung des europäischen Sozialrechts haben, wurde die Methode der qualitativen Inhaltsanalyse angewandt, weil diese es ermöglicht in dieser Breitenarbeit aus der Masse der verschiedenen Quellen Problemkategorien zu entwickeln, zu ordnen,

⁹⁷ Kokemoor, S. 17 f., Rn. 25.

⁹⁸ Kokemoor, S. 17 f., Rn. 25.

⁹⁹ Kookemoor, S. 18, Rn. 26.

¹⁰⁰ Nach Hans F. Zacher, vgl. Kokemoor, S. 10, Rn. 16.

¹⁰¹ Waltermann, Sozialrecht, Rn. 78 ff; Kookemoor, S. 10, Rn. 16;

¹⁰² Kookemoor, S. 10 f., Rn. 16.

¹⁰³ Kookemoor, S. 10 f., Rn. 16.

¹⁰⁴ Kookemoor, S. 10 f., Rn. 16.

festzulegen und somit eine inhaltliche Strukturierung herzustellen. Eine qualitative Inhaltsanalyse ist eine systematische, regelgeleitete und intersubjektive Beschreibung von Informationen aus Dokumenten.¹⁰⁵ Mit diesem Auswertungsverfahren können qualitative Daten in schriftlicher Form für eine Auswertung erfasst und das Textmaterial so weit reduziert werden, dass die wesentlichen Inhalte erhalten bleiben. Dies ermöglicht den wissenschaftlichen Beleg, dass qualitative Daten für nachvollziehbare und überprüfbare Ergebnisse bei der wissenschaftlichen Arbeit angewandt wurden. So sollen ausgehend von den Forschungsfragen mit Hilfe der Forschungsmethodik nach inhaltlicher Eingrenzung auf operationaler Ebene eine detaillierte Problembeschreibung und die Darstellung der Ist-Situation im Rahmen der vorgenommenen Handlungen der Träger erfolgen. Anschließend münden diese Herausforderungen in ausgearbeitete Steuerungsempfehlungen. Dann schließt sich der Kreislauf, indem Antworten auf drei Forschungsfragen beantwortet werden können. Ausgehend von den ersten beiden Forschungsleitfragen wurde im Rahmen der Methode der qualitativen Inhaltsanalyse eine Tabelle zur Kategorienfestlegung entwickelt, um aus der Masse der Inhalte aus unterschiedlichsten Quellen diejenigen Herausforderungen zusammenfassen zu können, welche besonders von den Sozialleistungsträgern herausgestellt werden, also Schwierigkeiten bereiten. Die wichtigsten Kriterien wurden dabei zunächst im Bereich der Unterkategorien thematisch geordnet und dann unter „Kategorien“ als Oberbegriff zusammengefasst. Jeweils dazu passende Beispiele wurden zugeordnet. Dazu wurde eine Tabelle (Anhang 2 Tabelle 1: „Ausgewählte Herausforderungen deutscher Sozialleistungsträger“) erstellt, welche alle Herausforderungen abbildet und mit den dazugehörigen Quellennachweisen eine Grundlage für diese wissenschaftliche Arbeit ist. Mit der Methode der Datenanalyse wurde also das Ziel verfolgt, im Hinblick auf die Beantwortung der Untersuchungsfragen bestimmte Aspekte aus dem Datenmaterial herauszufiltern. Dazu wurde aus relevantem Textmaterial Textbestandteile anhand eines vorher definierten Kategorienrasters extrahiert und ausgewertet.¹⁰⁶ In einem ersten Schritt wurden die zu Grunde gelegten Analyseeinheiten festgelegt.¹⁰⁷ Danach erfolgte die Entwicklung des Kategoriensystems. Allgemeine Kodierregeln wurden für diesen Auswertungsschritt formuliert. In Ableitung aus den zu untersuchenden Fragestellungen 1 und 2 wurden für die qualitative Inhaltsanalyse alle Inhalte und Aspekte als relevante Strukturierungsdimensionen festgelegt, die eine Herausforderung / ein Problem / eine Schwierigkeit und den Umgang damit durch die Träger in ihrer Anwendungspraxis beschreiben. Ziel war es in dieser Arbeit insb. eine inhaltliche Strukturierung zu erreichen, indem die innere Struktur des Materials zu bestimmten Themen und Inhaltsbereichen extrahiert und zusammengefasst¹⁰⁸ wurde. Des Weiteren wurden Ankerbeispiele für jede Kategorie herausgefiltert. Nach einem ersten Probedurchlauf

¹⁰⁵ Früh, S. 105.

¹⁰⁶ Mayring, S. 92.

¹⁰⁷ Mayring, S. 59.

¹⁰⁸ Mayring, S. 94, 98.

(Bezeichnung und Bearbeitung bzw. Herausschreibung der Fundstellen) wurde das Kategoriensystem nochmals überarbeitet. Auf die Anzahl der Nennungen je (Unter-)Kategorie und damit auf den Einbau von quantitativen Elementen wurde verzichtet, da sich aufgrund des aufzufindenden Datenmaterials eine Rarität der durch die Träger oder in anderen Dokumenten (z.B. von der Kommission) erwähnten Herausforderungen aufzeigte. Da also meist nur eine Anzahl als Dokument bestand und sich auch aufgrund der Problembeschreibung und nicht aus der Häufigkeit der Angabe das Problemausmaß entnehmen ließ, wurde mangels Sinnhaftigkeit nicht mit dem quantitativen Kriterium gearbeitet. Dann erfolgte der Hauptmaterialdurchlauf mit Fundstellenbezeichnung und Bearbeitung und Extraktion der Fundstellen. Der letzte Schritt stellte die Ergebnisaufbereitung dar.¹⁰⁹ Der konkrete Ablauf der qualitativen Inhaltsanalyse mit seinen acht Schritten kann in der Anlage mit der Überschrift „Ablaufmodell der qualitativen Inhaltsanalyse“ (unter Abbildungen) entnommen werden.

Die für die Methode der qualitativen Inhaltsanalyse eingesetzten Quellen lassen sich in einer Gesamtübersicht wie folgt darstellen:

- Gründungsverträge der EU, Verträge zur Änderung der Gründungsverträge der EU, Protokolle im Anhang zu den genannten Verträgen als Primärrecht,
- Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen als Sekundärrecht,
- Absichtserklärungen, Stellungnahmen und Leitlinien der Kommission als Soft Law,
- Grundgesetz, Sozialgesetzbücher, als nationales deutsches Recht
- Bundestagsdrucksachen als deutsche Gesetzentwürfe
- nationale und europäische (z.B. ZESAR) Fachzeitschriften,
- Dienstanweisungen, Stellungnahmen, (Anwendungs-) und (Handlungs-) Leitfäden, Empfehlungen als interne Dokumente der Sozialleistungsträger bzw. Verbindungsstellen, Stellungnahmen der Europavertretung der Sozialleistungsträger als „graue“ Literatur.

Aus dieser Masse der Quellen wurden dann letztendlich zur Forschungsfrage 1, den Herausforderungen in der Anwendungspraxis der Sozialleistungsträger, einschlägige Quellen gefiltert. Die letztendlich in der Tabelle 1 aufgeführten Quellen zu den Problemen stellen also nur die Fundquellen dar. Diese Fundquellen lassen sich im Verzeichnis der Anlagen, die auf beigelegter CD gespeichert sind, nachlesen.

Im Rahmen der Bewertung der ausgearbeiteten Herausforderungen, die anschließend nach der Beschreibung der Probleme folgt, wurden weitere Kriterien zur Beurteilung der Situationen aufgestellt. Dieser Kriterienkatalog wurde, wie bereits dargestellt, aus den ausgearbeiteten theoretischen Hintergründen im Rahmen einer rechtskonformen Anwendung herangezogen. Zur Übersicht wurde hierfür die Tabelle 2 „Bemessungskriterien für die Interpretation der Herausforderungen“ erstellt, die eine Bewertung der Bemessungskriterien zu den ausgewählten Herausforderungen

¹⁰⁹ Mayring, S. 93.

durchführt. Bei der Auswertung ließ sich auch die Forschungsfrage 2 beantworten, nämlich wie die jeweiligen Träger mit der Herausforderung umgehen. Die Interpretation der drei Problembereiche ließ sich dann zusammenfassend und überschaubar in Thesen darstellen. Die letzte Tabelle 3 „Forschungsfragen, Antworten, Interpretationen und abgeleitete Steuerungsempfehlungen“ zeigt den transparenten Weg von den Forschungsfragen, zu den Auswertungen inkl. Thesen auf und mündet in den Steuerungsempfehlungen (siehe Kapitel 7.3 ff.).

6.2 Personalqualifikationen für eine gemeinschaftskonforme Rechtsauslegung

6.2.1 Komplexe Rechtsauslegung und -anwendung

Da das EU-Sozialrecht und das mitgliedstaatliche Sozialrecht keinesfalls lückenlos und unproblematisch ineinander übergehen, ergeben sich eine Vielzahl von Problemen, wie bspw. bei den Personalqualifikationen. Personalqualifikationen für den Vollzug des europäischen Sozialrechts bei jedem einzelnen Sozialleistungsträger für eine rechtskonforme Auslegung sind dann von besonderer Bedeutung, wenn man sich das komplexe Konstrukt, nämlich das Zusammentreffen des europäischen und nationalen Sozialrechts, verdeutlicht. Muss z.B. eine deutsche Staatsangehörige mit Wohnsitz in Deutschland nach dem Tod ihre Ehemannes (sie war zuvor gesetzlich familienversichert), die eine deutsche Altersrente und Witwenrente, aber auch eine Hinterbliebenenrente aus der Schweiz bezieht, gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 13 SGB V bei einer deutschen gesetzlichen Krankenversicherung versichert werden?¹¹⁰ Die Krankenkasse lehnte eine Pflichtversicherung mit der Begründung ab, dass eine Rente aus der Schweiz bezogen wird und somit eine anderweitige Absicherung besteht. Das BSG stimmte der gesetzlichen Krankenkasse nicht zu. Im Rahmen einer gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung gem. § 5 Abs. 1 Nr. 13 SGB V stellte es fest, dass die Klägerin Doppelrentnerin ist und grundsätzlich in beiden zuständigen Staaten ein Einbezug ins Krankenversicherungssystem möglich ist. In der Folge ist nach dem damaligen geltenden Recht für die Schweiz Art. 27 VO (EG) 1408/71 (nun: Art. 23 VO (EG) Nr. 883/04) anzuwenden, der als Vorrang die Zuständigkeit des Wohnortstaates für die Krankenversicherungsleistung benennt.¹¹¹ Danach führt die Möglichkeit einer Versicherung in einem anderen Mitgliedstaat bei Doppelrentnern, nicht zum Ausschluss der Pflichtversicherung gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 13 SGB V, wenn alle anderen Tatbestandsmerkmale erfüllt sind.¹¹² Am Beispiel des Grenzgängers kann ebenso aufgezeigt werden, wie komplex und detailliert, je nach sozialrechtlichem Bereich, hier in der Praxis der Leistungsträger unterschieden werden muss: Grenzgänger sind, so die Legaldefinition in Art. 1 Buchst. f) VO (EU) Nr. 883/2004, Personen, die in einem Mitgliedstaat eine Beschäftigung oder selbständige Tätigkeit ausüben und in einem anderen Mitgliedstaat wohnen (Rückkehr i.d.R. täglich, mindestens einmal wöchentlich).

¹¹⁰ BSG, Urt. v. 20.3.2013 – B 12 KR 8/10 R. BSGE 113, 134.

¹¹¹ Heinert/Wendtland, S. 418 f.

¹¹² Heinert/Wendtland, S. 421.

Es gibt aber auch die „unechten“ Grenzgänger, die nicht mindestens einmal wöchentlich in ihren Wohnstaat heimgehen, der Wohnsitz aber aufrechterhalten wird.¹¹³ Wegen ihrer Beschäftigung unterliegen sie den Rechtsnormen des Beschäftigungsstaates, sodass die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 anzuwenden ist. Beim Wohnstaat haben sie grds. keinen Anspruch auf Leistungen, ausgenommen beim Krankenversicherungsschutz und den Familienleistungen. Im Bereich der Krankenversicherung besteht die Intention der Erbringung wohnortnaher Leistungen, da der Verweis auf das Krankenversicherungssystem des Beschäftigungsstaates zu Härten führen könnte.¹¹⁴ Bei den Familienleistungen ist es so, dass diese nicht an eine Beschäftigung geknüpft sind, sondern auf die Wohnbevölkerung bezogen sind. Die die Freizügigkeit fördernden Koordinierungsregeln können an dieser Stelle nicht die ganze Wohnbevölkerung einbeziehen und die Grenzgänger ausschließen. Für einen doppelten Leistungsbezug z.B. bei Familienleistungen aus Wohn- und Beschäftigungsstaat sorgen Antikumulierungsregeln.¹¹⁵ Dieses Beispiel verdeutlicht, dass die Anwendung von Rechtsfällen mit Auslandsbezug in verschiedensten Konstellationen für die Sozialleistungsträger an der Schnittstelle nationales und supranationales Recht rechtlich komplexe Konstrukte erzeugen, die im Rahmen einer detaillierten Rechtsauslegung gelöst werden müssen. Vielfach gibt es hier auch unterschiedliche Sichtweisen der Falllösung durch die Leistungsbezieher selbst oder der Träger der Mitgliedstaaten. Dann müssen ggf. die Gerichte über strittige Rechtsfälle urteilen. Auch wenn die Zuständigkeitsfrage von mehreren Mitgliedstaaten nicht gelöst ist, evtl. auch Meinungsverschiedenheiten bestehen, darf dieser Umstand nicht zu Lasten des Leistungsempfängers gehen, d.h. der soziale Schutz des Bürgers ist in dieser Zeit sicherzustellen.¹¹⁶ Der vorläufige Anschluss an ein System der sozialen Sicherheit eines der beteiligten Mitgliedstaaten ist für die betroffene Person in Art. 6 der VO (EG) Nr. 987/2009 normiert. Art. 6 Abs. 1 VO (EG) Nr. 987/2009 legt im Sinne einer Zuständigkeitsleiter¹¹⁷ die Rangfolge des in Vorleistung zu tretenden EU-Staates fest: Danach sind die Rechtsnormen des Beschäftigungsstaates zunächst anzuwenden, wenn die betreffende Person einer Beschäftigung oder selbständigen Erwerbstätigkeit nachgeht und diese auch nur in einem Mitgliedstaat ausübt (Art. 6 Abs. 1 a) VO (EG) Nr. 987/2009), sog. Fälle der Entsendung gemäß § 12 VO (EG) Nr. 883/2004. Sofern diese Voraussetzungen nicht vorliegen, ist die Person dem Anwendungsbereich der Rechtsnormen des Wohnmitgliedstaates zuzuordnen, in dem sie einen Teil ihrer Erwerbstätigkeit(en) nachgeht oder in dem sie nicht beschäftigt ist oder eine selbständige Erwerbstätigkeit betreibt (Art. 6 Abs. 1 b) VO (EG) Nr. 987/2009). Zuletzt bleibt als Auffangtatbestand die Zuständigkeit des Mitgliedstaates übrig, sofern die

¹¹³ Bokeloh, S. 169.

¹¹⁴ Bokeloh, S. 176.

¹¹⁵ Bokeloh, S. 176. Antikumulierung bezeichnet die Normenhäufung.

¹¹⁶ Spiegel, Art. 76 VO (EG) Nr. 883, Rn. 23.

¹¹⁷ Leopold, S. 211.

anderen Voraussetzungen nicht zutreffen, bei dem die Leistung zuerst beantragt wurde, wenn die Person eine Erwerbstätigkeit oder mehrere Erwerbstätigkeiten in zwei oder mehr EU-Staaten ausübt (Art. 6 Abs. 1 c) VO (EG) Nr. 987/2009). Die Zuständigkeitsklärung muss dann in einem Dialog- und Vermittlungsverfahren geklärt werden, wie es im Beschluss Nr. A1 der Verwaltungskommission geregelt ist. Leider kommt der Verwaltungskommission keine letztgültige Entscheidungskompetenz mit Wirkung für die EU-Staaten zu.¹¹⁸ Im Gesamten wird deutlich, dass die Koordinierungsverordnungen das Ziel verfolgen, Sachverhalte mit Auslandsbezug durch die EU-Staaten so zu behandeln, wie Sachverhalte mit ausschließlichem Inlandsbezug. Dabei findet Koordination dann statt, wenn im Einzelfall zugeordnet wird, welches nationale Sozialrecht Anwendung findet. Dafür muss das einschlägige nationale Recht als Ausgangspunkt herangezogen werden. Dann muss der zuständige Mitgliedstaat diesen Leistungsfall nach seinem Sozialrecht bewerten und nach Prüfung der Leistungsvoraussetzungen Leistungen bewilligen, aber nicht ohne das Gemeinschaftsrecht im engeren Sinne zu betrachten.¹¹⁹ Art. 11 ff. VO (EG) Nr. 883/2004 regeln den Grundsatz der Einheitlichkeit der Systeme der sozialen Sicherheit, weshalb nur immer die Rechtsnormen eines Mitgliedstaates Geltung erfahren.¹²⁰ Das Postulat der einheitlichen Zuständigkeit darf allerdings nicht absolut verstanden werden, denn einzelne Leistungen der VO (EG) Nr. 883/2004 wie z.B. Leistungen bei Invalidität und Alter haben die Besonderheit einer Anspar- und Abrufphase. In der Abrufphase werden die bereits erbrachten Beitragsleistungen ausgezahlt, die somit das Merkmal der vergangenen Zugehörigkeit aufweisen.¹²¹ Im Gegensatz zu Risiken wie Krankheit, Familienleistungen und Sterbegeld, bei denen der Wohnstaat zuständig ist, ist die Rente von dem EU-Staat auszuführen, in dessen Sicherungssystem angespart wurde. Bei der Rente bspw. besteht die Besonderheit, dass mehrere Mitgliedstaaten zur Leistung verpflichtet sind, Art. 23 ff., 43, 67 Abs. 2 VO (EG) Nr. 883/2004.¹²² Diese Sonderbestimmungen regeln jedoch, dass die Leistungszuständigkeit weitestgehend bei einem EU-Staat verbleibt. Je nach Leistung ist dann das Beschäftigungs- oder Wohnlandprinzip zu klären, sowie die weitere Tatbestandsprüfung vorzunehmen. Bei einem Sachverhalt mit Auslandsbezug muss also in der Regel gleich das Koordinierungsrecht mit den einschlägigen Rechtsnormen herangezogen und die geltenden Grundsätze des Koordinierungsrechts abgeprüft werden, um eine gemeinschaftsrechtskonforme Anwendung des (europäischen) Sozialrechts zu gewährleisten.

¹¹⁸ Leopold, S. 211; vgl. auch EuGH v. 5.12.1967, Rs. C-19/67 (van der Vecht), Slg. 1967, 463; EuGH v. 14.5.1981, Rs. C-98/80 (Romano), Slg. 1981, 1241; Cornelissen, Art. 72, Rn. 26 ff.

¹¹⁹ Vießmann, Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten, S. 149 f.

¹²⁰ Vießmann, Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten, S. 150.

¹²¹ Vgl. für Leistungen aus der Rentenversicherung EuGH, Urteil vom 3.4.2008, Rs. C-331/06 (Chuck).

¹²² Vießmann, Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten, S. 150.

6.2.2 Unzureichende Personalqualifikationen

Diese Fallbeispiele verdeutlichen die hohe Komplexität der Rechtsanwendung und münden in die Feststellung, dass die Anwendung der einschlägigen Verordnungen des Koordinierungsrechts durch die Mitarbeiter Probleme verursacht.¹²³ Probleme bedeutet hier konkret, dass die Mitarbeiter der Sozialleistungsträger unzureichende Fachkenntnisse, ungenügendes Wissen, Fähigkeiten etc. haben, die für den gemeinschaftsrechtskonformen Vollzug erforderlich sind. In der praktischen Anwendung ist wohl die Festlegung, welche Rechtsnormen genau anzuwenden sind, immer wieder schwierig. Dies wurde der Verfasserin auch in Kontakten mit deutschen Sozialleistungsträgern bestätigt.¹²⁴ Hier besteht ein Nebeneinander von nationalen und supranationalen Rechtsnormen: das nationale Sozialrecht trifft auf das europäische Sozialrecht. Auch wenn das europäische Sozialrecht Vorrang hat, greifen die Rechtsnormen der Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und Nr. 987/2009 in der Praxis nicht so tief wie die nationalen Rechtsnormen. Daher besteht aufgrund der sehr allgemeinen Ausgestaltung der Koordinierungsregelungen Auslegungsspielraum. Ein weiterer Grund, warum hier Probleme in der Anwendung durch das Personal bestehen, sei, dass die europarechtlichen Rechtsvorschriften schwer zu verstehen (auszulegen) und anzuwenden seien. Aber auch die Rechtsauslegung mit den verschiedenen anzuwendenden Prinzipien, sowie insgesamt die gemeinschaftskonforme Rechtsauslegung zugunsten des EU-Rechts trägt wohl dazu bei, dass Schwächen insb. im Bereich der Rechtskenntnisse festgestellt und bemängelt werden.

6.2.3 Bewertung

Aus den oben dargestellten Beispielen komplexer Rechtsauslegung kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass für das im Sozialrecht tätige Personal, welches die Bestimmungen im (europäischen) Sozialrecht vollzieht, ein umfangreiches rechtliches und politisches Wissen zur Verfügung stehen muss. Ebenso müssen Fertigkeiten und Fähigkeiten wie die juristische Methodenlehre, also die Auslegung der Rechtsnormen und die Anwendung in der Konstellation nationales und supranationales (Koordinierungs-)recht, vorhanden sein. Politisches Wissen bezieht sich neben einem Verständnis für die Rechtsauslegung auch auf weitere evtl. zu initiiierende Prozesse (z.B. Wo kann ein Schlichtungsverfahren in die Wege geleitet werden? etc.). In der Summe lässt sich eine komplexe Rechtsauslegung in einem komplizierten System, der des europäischen Sozialrechts, vorfinden, die auch den EuGH mit zahlreichen zu klärenden Rechtsfragen und –streitigkeiten beschäftigen. Die Rechtsfälle zeichnen sich auch durch eine Vielfältigkeit aus, bei dem selbst der EuGH in seiner rechtlichen Prüfung keine allgemeinen rechtlichen Vorgaben machen kann, die für alle in der Praxis auftretenden

¹²³ Jorens/Gillis/De Potter et al, 2016, S. 94-95, Anlage 7; Leopold, S. 209;

¹²⁴ Krankenversicherungen und Unfallversicherungsträger teilten dies auch im persönlichen Kontakt mit der Verfasserin mit.

Sachverhalte angewandt werden können.¹²⁵ Für die tägliche Sozialrechtspraxis beim Arbeitsamt, bei der Rentenversicherung, der Kranken- und Pflegeversicherung etc. benötigt das Personal deshalb ein umfangreiches Wissen und gut ausgebildete Fähigkeiten und Fertigkeiten. Unterstützt wird das Personal bei komplexen Fragestellungen und Rechtsfällen zunächst durch die eigenen Teamleiter/Führungskräfte, welche dann wiederum durch die Verbindungsstellen, die für Fragen und Anregungen zur Verbindung stehen, Hilfe bei ungeklärten Fragestellungen erhalten. Auch die Verbindungsstellen der Leistungsträger stehen für Fragen zur Verfügung. Wichtig ist aber auch, dass das im Sozialrecht tätige Personal, wie bereits erwähnt, sich bzgl. den Rechtswegen, die es beschreiten kann, auskennt. Politisches Wissen ist hier neben rechtlichem Wissen gefragt. Denn wenn die Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit nicht bekannt ist, kann auch kein Dialog- und Schlichtungsverfahren durchgeführt bzw. in die Wege geleitet werden. Sofern nämlich das Dialogverfahren (erste und ggf. zweite Phase), geregelt im Beschluss A1 der Verwaltungskommission, nicht zu einer Zuständigkeitsklärung zwischen den strittigen Trägern der Mitgliedstaaten führt, steht es laut Verordnung Art. 6 Abs. 3 VO (EG) Nr. 987/2009 und Beschluss A1 den zuständigen Behörden zu, die Verwaltungskommission anzurufen. Das Personal muss in dem Fall die zuständige Behörde, insbesondere den zuständigen Minister, innerstaatlich mit dem Problem vertraut machen (BMAS). Deshalb lauten die Thesen zu den „Personalqualifikationen für eine gemeinschaftskonformen Rechtsauslegung“: „Die komplexe gemeinschaftskonforme Rechtsauslegung erfordert gut geschultes Personal, insb. bzgl. der rechtlichen und politischen Fachkenntnisse.“ Nur geschultes Personal kann Ziel und Zweck des europäischen Sozialrechts beim Vollzug erfüllen. Personal, welches die Kenntnisse über die EU (politische und rechtliche) hat, kann durch die Erfassung seines Handlungs- und Gestaltungsrahmens (Welche Wege kann ich gehen?) zu einer reibungslosen und intensiven Zusammenarbeit beitragen. Rechtsauslegung muss so erfolgen, dass EU-Prinzipien angewandt und gewahrt werden und die Ziele des europäischen Sozialrechts verwirklicht werden. Dabei ist insb. die Unmittelbarkeit des EU-Rechts und eine weite gemeinschaftskonforme Auslegung des nationalen Rechts bei Auslandsbezug zu beachten. „Oft werden unzureichende Personalqualifikationen von Seiten der Träger bemängelt.“, lautet die zweite These. Personal mit gut ausgebildeten Fachkenntnissen im Bereich Recht und Politik muss von den Trägern eingesetzt werden, da dies für die Rechtsanwendung und den Vollzug des europäischen Sozialrechts essentiell ist.

6.3 Zwischenstaatliche Zusammenarbeit der Träger

Die zwischenstaatliche Zusammenarbeit der Träger wird in der Praxis erschwert, indem des Öfteren Uneinigkeit über die Auslegung des einzuhaltenden Rechts und der einzuhaltenden Verwaltungsverfahren besteht und auch mit einigen Institutionen des

¹²⁵ Vießmann, Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten (Teil II), S. 204.

Sozialrechts der Informationsfluss und das Erstattungsverfahren schlecht laufen.¹²⁶ Die mitgliedstaatliche Zusammenarbeit der Träger des europäischen Sozialrechts funktioniert dann nicht, wenn, so die deutschen Träger, Auskunftersuchen lange Wartezeiten mit sich bringen oder gar nicht beantwortet werden, zusätzliche aus dem Ausland erforderliche Unterlagen, wie Anspruchsbescheinigungen¹²⁷, lange nicht oder gar nicht eingereicht und auch bei ärztlichen Berichten und Gutachten diese nicht rechtzeitig oder gar nicht übermittelt werden. Die Prüfung von Tatbestandsmerkmalen muss aber letztendlich in einem Leistungsfall mit Auslandsberührung von meistens zwei mitgliedstaatlichen Trägern erfolgen, weshalb ein Austausch von Daten und Fakten, Berichten und Gutachten etc. zwingend erforderlich ist. Dies führt zu erheblichen Erschwernissen der Leistungsträger, die im Falle von fehlenden Antwort- und Berichtsreaktionen den Leistungsfall nicht abschließend bearbeiten können. Die mitgliedstaatliche Zusammenarbeit wird von vielen Trägern als unzureichend bezeichnet.¹²⁸ Ein Beispiel zur Veranschaulichung hierfür ist bspw. die belgische Vorgehensweise einer Nichtanerkennung des von entsandten Arbeitnehmern vorgelegten Formblattes „A1“, einhergehend mit der Aufforderung, in die belgische Sozialversicherung einzuzahlen.¹²⁹ Die EU-Kommission hat deshalb Belgien dazu aufgefordert, die geltenden Entsendungsnormen vollumfänglich zu respektieren. Im Falle einer Nichtbeachtung könne aufgrund der Unvereinbarkeit mit dem europäischen Sozialrecht ein EuGH-Verfahren angestrengt werden.¹³⁰

6.3.1 Sachleistungsaushilfe

Im Ausland versicherte Personen haben bei vorübergehendem Aufenthalt oder Wohnsitz in Deutschland Anspruch auf medizinische Versorgung, auch bei Arbeitsunfall und Berufskrankheit im anderen EU-Land. Art. 17 bis 22 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 regelt das Recht dieser so genannten Sachleistungsaushilfe, mit dem die Erbringung der Sachleistung durch den Mitgliedstaat, in dem die Behandlung stattfindet, als konkrete Sachnorm implementiert wurde. Sachnormen haben eine Wirkung auf das nationale Recht, weil sie eine eigenständige Lösung bereithalten.¹³¹ Der aushelfende Mitgliedstaat erbringt danach für den Versicherten eines anderen EU-Landes sozialrechtliche Leistungen. Somit findet eine vollständige und gleichberechtigte Eingliederung des EU-Versicherten in das Leistungssystem des Behandlungsstaates statt. Weniger oder mehr Leistungen als im Versicherungsmitgliedstaat sind also möglich. Der Versicherungsmitgliedstaat hat dann dem Behandlungsmitgliedstaat die Kosten auf

¹²⁶ Maxeiner, S. 451.

¹²⁷ Maxeiner, S. 454.

¹²⁸ Maxeiner, S. 452 ff.

¹²⁹ Aus den EU-Mitgliedstaaten, ZESAR 03.2015, S. 94.

¹³⁰ Aus den EU-Mitgliedstaaten, ZESAR 03.2015, S. 94.

¹³¹ Bieback, Vorb. Art. 17 ff., Rn. 10.

Antrag zu erstatten. Die Sachleistungsaushilfe sichert die Gleichbehandlung innerhalb eines EU-Landes und sorgt für eine schnelle Erlangung der benötigten medizinischen Leistungen. Die Durchsetzung der Regelung der Sachleistungsaushilfe und die verwaltungsmäßige Koordination bereitet den Sozialleistungsträgern jedoch noch erhebliche Schwierigkeiten. Im Rahmen der Sachleistungsaushilfe bei (vorübergehendem) Aufenthalt im Ausland werden der Nachweis E111 (im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung) und die Europäische Krankenversicherungskarte häufig von den Leistungserbringern nicht akzeptiert. Die Folge ist, dass die Versicherten selbst in Vorleistung treten müssen und nach Rückkehr in ihr Versicherungsland sich die Kosten von ihrem zuständigen Sozialleistungsträger erstatten lassen müssen. Das Problem ist, dass das System des Auslandsbehandlungskrankenscheins in der Praxis meist nicht funktioniert. Dieser Auslandsbehandlungskrankenschein muss von den zuständigen Versicherungsträgern der anderen Mitgliedstaaten in einen nationalen Berechtigungsschein umgewandelt werden bzw. direkt bei dem Leistungserbringer vorgelegt werden.¹³² Das Vorzeigen der Europäischen Krankenversicherungskarte reicht für den Anspruch auf Sachleistungserbringung auch aus, nützt aber nichts, wenn die Gesundheitskarte nicht angenommen wird.

6.3.2 Kostenerstattungsverfahren

Eine weitere Regelungslücke in der Anwendung des europäischen Koordinierungsrechts ergibt sich für die Mitgliedstaaten, die in ihrem Land eine systematische Trennung zwischen Krankenversicherung und Unfallversicherung haben dahingehend, ob der Träger der Krankenversicherung oder der Träger der Unfallversicherung zur Kostenerstattung verpflichtet ist.¹³³ Art. 35 VO (EG) Nr. 883/2004 und Art. 6 Abs. 5 der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 987/2009 regeln generell die Erstattungen zwischen den Trägern. Das Ordnungsrecht enthält allgemeine Regelungen zur Kostenerstattung und bestimmt in Art. 35 Abs. 3 VO (EG) Nr. 883/2004, dass zwei oder mehr Mitgliedstaaten andere Erstattungsverfahren vereinbaren oder auf eine jegliche Erstattung verzichten können. Seit dem 01.05.2010 gelten durch Art. 62 ff. VO (EG) Nr. 987/2009 Zahlungsfristen, in denen die Phasen der Kostenerstattung zu erfolgen haben. Des Weiteren dürfen nach diesen Rechtsnormen Verzugszinsen im Rahmen der nicht rechtzeitig erfolgten Kostenerstattung erhoben werden. Trotz Verzugszinsen erstatten manche Institutionen der Mitgliedstaaten keine vorläufig erbrachten Kosten.¹³⁴ Weder EU-Recht noch mitgliedstaatliche Vereinbarungen haben Regelungen zu Sanktionen bei Nichterstattung. Es gibt zwar auch von Seiten der Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit einen entsprechenden Beschluss, der aber auch nicht die Mitgliedstaaten dazu anhält, hier ihrer auferlegten Pflicht

¹³² Bieback, Vorbem. Art. 17 ff, Rn. 25.

¹³³ Verwaltungskommission, 23.11.2015, S. 4. Anlage 8.

¹³⁴ Maxeiner, S. 454.

nachzukommen. Der Beschluss Nr. A1 vom 12. Juni 2009 der Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (2010/C 106/01) konkretisiert die Grundlage (Art. 71 und 72 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004) der Zusammensetzung und Aufgaben der Verwaltungskommission. Danach heißt es in dem Beschluss, der das Dialog- und Vermittlungsverfahren regelt, unter in Erwägung nachstehender Gründe (1): „Eine enge und effektive Zusammenarbeit zwischen den Behörden und Trägern der verschiedenen Mitgliedstaaten ist einer der Schlüsselfaktoren für ein effizientes Funktionieren der Gemeinschaftsvorschriften...(2) Eines der Merkmale guter Zusammenarbeit im Rahmen der Verordnungen ist ein Informationsaustausch, der auf den Grundsätzen öffentlicher Dienstleistungen, Effizienz, aktiver Unterstützung sowie rascher Bereitstellung und Zugänglichkeit zwischen den Behörden, Trägern und Personen beruht. (3) Es liegt im Interesse der Träger und Behörden wie auch der betroffenen Personen, dass sämtliche für die Begründung und Feststellung der Rechte und Pflichten einer Person erforderlichen Informationen unverzüglich zur Verfügung gestellt oder ausgetauscht werden.“ Darüber hinaus ist der Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit in Art. 10 EGV geregelt. Danach treffen die Mitgliedstaaten alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben. Sie erleichtern dieser die Erfüllung ihrer Aufgabe. Doch trotz der mit der Durchführungsverordnung eingeführten Zahlungsfristen und Verzugszinsen funktioniert die Kostenerstattung von sozialrechtlichen Leistungen zwischen den EU-Ländern leider nicht. Diese Feststellung lässt sich von den Trägern der über das Sachleistungsprinzip in Vorleistung gehenden Sozialleistungsträgern der Krankenkassen und Unfallkassen festhalten. Interne und externe Inhalte der DVKA und der DVUA geben dies kund mit der Schlussfolgerung der Forderung der Einführung von Sanktionsnormen in der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 987/2009 durch die EU-Organe. Der GKV-Spitzenverband fordert, dass zumindest die Möglichkeit der Verrechnung von gegenseitigen Forderungen eingeführt und der Verzugszinsensatz angehoben wird, um insbesondere der verlangten Wirtschaftlichkeit der mitgliedstaatlichen Sozialleistungssysteme zu genügen.¹³⁵

6.3.3 Bewertung

Es bestehen viele Hürden im Bereich der Erbringung der Sachleistungsaushilfe. Bezüglich der langen Reaktionszeit der Sozialleistungsträger über die Mitgliedstaaten hinweg fordert auch die Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, dass diese deutlich reduziert wird und zwar, wie von der Kommission gefordert, auf einen Zeitraum von vier Wochen.¹³⁶ Dies sei für die Sicherstellung des Anspruchs der Versicherten auf die Sachleistungen notwendig. Neben dem Kostenrisiko

¹³⁵ GKV Spitzenverband: Stellungnahme vom 02.05.2017, https://dsv-europa.de/lib/02_Positionspapiere/2017_GKV-SV_AEnderung-VO-EG-Nr.-883_2004-EG-Nr.-987_2009.pdf [30.09.2018], S. 8. Anlage 6.

¹³⁶ Verwaltungskommission, 23.11.2015, S. 4. Anlage 8.

der Leistungsträger besteht auch für die Versicherten die Gefahr, dass bei Unklarheiten in der Versorgung, nämlich dann, wenn keine Versicherungsbescheinigung vorgelegt wird, die ausländischen Leistungserbringer mit den Versicherten selbst auf höherer privatärztlicher Honorarbasis abrechnen.¹³⁷ Damit aber der Sinn und Zweck der Sachleistungsaushilfe durch das europäische Koordinierungsrecht erfüllt und die Sachleistungserbringung nicht umgangen wird, könnte durch eine zwischenstaatliche Vereinbarung der Mitgliedstaaten eine Reaktionsfrist vereinbart werden. Auch die fehlende Kostenerstattung durch die Mitgliedstaaten im Bereich der Sachleistungsaushilfe bedarf weiterer Steuerung. Die Frage ist nur, wer steuern soll. Zu betonen ist an dieser Stelle, dass auffällig ist, dass die deutschen Sozialleistungsträger die Europäische Union diesbezüglich in der Pflicht sehen, wie z.B. der GKV-Spitzenverband, „Steuerungsinstrumente zur Einhaltung von Fristen, zur Abrechnung und Durchsetzung von Forderungen in die Verordnungen aufzunehmen“.¹³⁸ In seiner Stellungnahme vom 02.05.2017 konkretisiert der GKV-Spitzenverband weiter, dass den Mitgliedstaaten zumindest die Möglichkeit zur Verrechnung von gegenseitigen Forderungen etabliert, sowie der Verzugszinsen-Satz erhöht werden sollte. Auch im Hinblick auf die Inbetriebnahme des elektronischen Verfahrens EESSI zwischen den Trägern der Mitgliedstaaten sollte eine Verkürzung der Beanstandungs- und Zahlungsfristen ins Auge gefasst werden.¹³⁹ Die Thesen zur „zwischenstaatlichen Zusammenarbeit“ werden wie folgt zusammengefasst: „Die zwischenstaatliche Zusammenarbeit der Träger muss verbessert werden.“ Und: „Gegen lang andauerndes und fehlendes Antwortverhalten der Träger muss zeitnah vorgegangen werden.“ Nur ein zeitnahes Vorgehen signalisiert den Trägern nämlich, dass nicht weitläufige Zeitverschiebungen im Rahmen der Zusammenarbeit geduldet werden. Zwischenstaatliche Zusammenarbeit muss sich am Ziel und Zweck der einzelnen anzuwendenden Rechtsnormen orientieren. Das Zusammenarbeitsprinzip ergibt sich durch die Harmonisierung und muss deshalb verpflichtend umgesetzt werden. Der „zuständige Träger“ muss mittels zwischenstaatlicher Zusammenarbeit geklärt werden. Die Zusammenarbeit sollte dabei die Klärung des Sachverhalts so begünstigen, dass alle Voraussetzungen zeitnah für die Versicherten geklärt werden können. Im Rahmen der Zusammenarbeit darf die Durchsetzung gemeinschaftsrechtsbegründeter Rechtspositionen nicht unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werden. Auch die EU-Kommission plant in ihrem Paket zur sozialen Gerechtigkeit für 2019 die Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde, die auch die Zusammenarbeit zwischen den

¹³⁷ Verwaltungskommission, 23.11.2015, S. 4 f. Anlage 8.

¹³⁸ GKV-Spitzenverband, 03.09.2014,

http://dsv-europa.de/lib/02_Positionspapiere/2014_GKV_Gesundheit-gemeinsam-gestalten_de.pdf [30.09.2018], S. 7. Anlage 9.

¹³⁹ GKV-Spitzenverband, 02.05.2017, http://dsv-europa.de/lib/02_Positionspapiere/2017_GKV-SV_Aenderung-VO-EG-Nr.-883_2004-EG-Nr.-987_2009.pdf [30.09.2018], S. 8.

nationalen Behörden bei grenzüberschreitenden Sachverhalten unterstützen soll.¹⁴⁰ Die Unterstützung der Zusammenarbeit richtet sich auf die Durchsetzung der einschlägigen EU-Rechtsvorschriften, einschließlich der Erleichterung gemeinsamer Kontrollen, sowie auf die Vermittlung von Lösungen bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten zwischen nationalen behördlichen Institutionen¹⁴¹. Das Europäische Parlament und der Europäische Rat prüfen derzeit den von der Europäischen Kommission vorgelegten Vorschlag. Die Deutsche Sozialversicherung Europavertretung begrüßt in ihrer Stellungnahme vom 28.06.2018¹⁴² die Intention des Verordnungsentwurfs, die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten durch die Europäische Arbeitsbehörde zu erleichtern, um den europäischen Verpflichtungen der Kooperation nachzukommen. Allerdings bestehen Bedenken der Aufgabenübertragung an die Arbeitsbehörde, sofern hier, wie im Entwurf geplant, Aufgaben von der mitgliedstaatlichen auf die EU-Ebene eine Verschiebung erfahren sollen. Insbesondere ist auch die geplante Aufteilung zwischen der bei der Verwaltungskommission angesiedelten Ausschüsse und Aufgaben hin zur Übertragung auf die Europäische Arbeitsbehörde, wie z.B. Teilaufgaben des bei der Verwaltungskommission eingerichteten Vermittlungsausschusses, nicht zielführend, da es unter anderem eine Aufteilung von bestehenden Strukturen herbeiführt, welche keinen Mehrwert erzeugt und eine Verschiebung von der mitgliedstaatlichen auf die EU-Ebene erzeugt.¹⁴³

6.4 Zwischen- und innerstaatliche Systemstrukturen

Eine Systemstruktur ist im Rahmen der Systemtheorie als die Gesamtheit der Elemente eines Systems definiert, wozu auch ihre Funktionen und gegenseitigen Wechselwirkungen zählen.¹⁴⁴

6.4.1 Zwischenstaatliche Strukturen

Vielzahl an Nachweisen und Vordrucken

Der zwischenstaatlichen Systemstruktur ist es bspw. geschuldet, dass ein umfassendes System von formalisierten Berechtigungsnachweisen, Mitteilungs- und

¹⁴⁰ DGUV Forum 4/2018, http://www.dguv-forum.de/files/594/dguv_forum_4_2018.pdf [30.09.2018], S. 6. Anlage 6.

¹⁴¹ Europäische Kommission, 13.03.2018, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2018:0131:FIN:DE:PDF> [30.09.2018]. S. 3. Anlage 10.

¹⁴² Deutsche Sozialversicherung Europavertretung: 28.06.2018, https://dsv-europa.de/lib/02_Positionspapiere/DSV_Stellungnahme_Europaeische-Arbeitsbehoerde_de.pdf [30.09.2018]. Anlage 5.

¹⁴³ Deutsche Sozialversicherung Europavertretung: 28.06.2018, https://dsv-europa.de/lib/02_Positionspapiere/DSV_Stellungnahme_Europaeische-Arbeitsbehoerde_de.pdf [30.09.2018], S. 3 ff. Anlage 5.

¹⁴⁴ Systemstruktur, <http://www.enzyklo.de/Begriff/Systemstruktur> [30.09.2018]. Anlage 11.

Abrechnungsvordrucken (E 104 bis 127, Nachweisdokumente S1 bis S3), sowie die EHIC und die strukturierten elektronischen Dokumente (SEDs)¹⁴⁵, aber auch die provisorische Ersatzbescheinigung (PEB) oder eine elektronische Gesundheitskarte mit dem Merkmal SVA (Sozialversicherungsausweis) einen erheblichen Aufwand zwischen den subnationalen Institutionen produzieren. Sofern ein solches Nachweisdokument neben der EHIC vorgelegt wird, kann die Kostenerstattung vom zuständigen Träger, der Krankenversicherung oder der Unfallversicherung, gleich erfolgen ohne die Anspruchsbescheinigung (Stellungnahme des zuständigen Trägers, E 123), die beim ausländischen Sozialversicherungsträger angefordert wird, abzuwarten. Sofern kein Nachweisdokument vorgelegt wird, ist die Anspruchsbescheinigung im Rahmen des Kostenerstattungsverfahrens zunächst abzuwarten. Auch laut Informationen der DGUV¹⁴⁶ ist in der Praxis das Problem aufzufinden, dass die Versicherten, die in Deutschland im Rahmen der aushilfsweisen Erbringung von Sachleistungen bei Arbeitsunfall und Berufskrankheit behandelt werden, sehr häufig keine Nachweisdokumente bei sich haben. Die Personen, die keine Bescheinigung mit sich führen (auch keine EHIC) werden zwar auch mit medizinischen Leistungen versorgt, es bleibt aber zunächst unklar, ob die Leistungserbringer und -träger die Kosten der aushilfsweisen Sachleistungen erstattet bekommen.¹⁴⁷ Diese Unklarheit der Sachleistungsaushilfe und Kostenerstattung wird dann, nachdem der deutsche Leistungserbringer an den gesetzlichen Träger eine Anfrage mittels Vordruck E 107 (darin enthalten ist die Schilderung des Unfallgeschehens) zugesandt hat, geprüft. Diese Prüfung erstreckt sich darauf, ob die Anspruchsbescheinigung des mitgliedstaatlichen Trägers E 123 ausgestellt werden kann.¹⁴⁸ Dann können die Leistungserbringer mit der Krankenkasse abrechnen, sofern nicht die gesetzliche Unfallversicherung zuständig ist, weil bspw. der ausländische Sozialleistungsträger den Anspruch auf Sachleistungsaushilfe aus der Unfallversicherung nicht bestätigt oder die Sachleistungsaushilfe auf seine Anordnung hin beendet werden muss. Wartezeiten, mangelndes Antwortverhalten, fehlende Dokumente bei den Versicherten etc. sind in der Summe die Folge. Ein generelles Problem im Bereich der Mitgliedstaaten ist auch, dass die Versicherten sich nicht die erforderlichen Bescheinigungen für das Ausland beschaffen¹⁴⁹, wie es in Art. 25 Abs. 1 VO (EG) Nr. 987/2009 gefordert wird. Erfolgt bspw. bei einem Versicherten ein Arbeits- oder ein Wegeunfall in einem anderen Mitgliedstaat, z.B. bei einem Grenzgänger, und hat dieser nur eine europäische Krankenversicherungskarte bei sich, kann nicht sofort im Wege der deutschen gesetzlichen Unfallversicherung abgerechnet werden. Es muss erst eine

¹⁴⁵ Bieback, Vorb. Art. 17 ff., Rn. 11.

¹⁴⁶ Verwaltungskommission, 23.11.2015, S. 3. Anlage 8. Dieses Dokument wurde der Verfasserin von der DGUV zugesandt.

¹⁴⁷ Verwaltungskommission, 23.11.2015, S. 2. Anlage 8.

¹⁴⁸ DGUV, 07.12.2017, S. 2. Anlage 12.

¹⁴⁹ Verwaltungskommission, 23.11.2015, S. 4. Anlage 8.

Anspruchsbescheinigung beim Unfallversicherungsträger des Wohnstaates angefordert werden. Zusammenfassend ergibt sich für die Leistungserbringer des Aufenthaltsstaates, für die Leistungsträger der Mitgliedstaaten und für die Versicherten im Rahmen der Sachleistungsaushilfe ein langes Verfahren. Hierbei ist die Länge hinsichtlich der Verwaltungskette, aber auch die Länge hinsichtlich der Reaktionszeit der zuständigen Träger nach Anforderung der Anspruchsbescheinigung E 123 gemeint. Eine entsprechende Frist zur Reaktion durch gesetzliche europäische Rechtsnorm gibt es nicht, eine Vereinbarung zwischen den Mitgliedstaaten diesbezüglich auch nicht.¹⁵⁰ Den Versicherten ist also bei dieser Fülle an Nachweisdokumenten nicht zu verdenken, dass sie den Überblick verlieren, insbesondere auch weil sich die Dokumente noch je nach Aufenthaltsgrund unterscheiden und verschiedene Träger zuständig sind.

Datenaustausch

Der Datenaustausch der Sozialdaten der Versicherten zwischen den Sozialleistungsträgern der Mitgliedstaaten, ebenfalls bestimmt durch die Koordinierungsverordnungen, erfolgt bislang nur teilweise elektronisch. Der Großteil wird noch postalisch¹⁵¹ abgewickelt. Deshalb entstehen eine Papierflut und ein großer Arbeitsaufwand, wenn z.B. im Bereich der Krankenversicherung Anspruchsnachweise für geplante Behandlungen in EU-Ausland ausgestellt werden oder im Bereich der Rentenversicherung ein Austausch über Antragsdaten und Informationen über Versicherungszeiten für die Gewährung einer Rente erfolgen muss.¹⁵² 50 so genannte „E-Vordrucke“¹⁵³ stehen für den grenzüberschreitenden Informationsaustausch zur Verfügung.¹⁵⁴ Manche deutschen Leistungsträger haben zwar IT-Systeme geschaffen, die aber neben den schriftlichen Dokumenten nur für Teilbereiche und nur freiwillig genutzt werden. Dies betrifft auch die innerstaatlichen Wege, wie bspw. bei der Verwaltungskette der Weiterleitung von den Krankenkassen an die DVUA. Die DVUA stellt den Kassen frei, elektronisch oder postalisch Dokumente an sie weiterzugeben.¹⁵⁵ Wesentliches Problem ist also zunächst, dass die Kommunikation größtenteils postalisch erfolgt, obwohl geeignete und erprobte elektronische Verfahren zur Verfügung stehen. Auch wenn diese bspw. elektronisch, z.B. innerstaatlich genutzt werden, erfolgt der zwischenstaatliche Part bisher postalisch. Aber auch innerstaatlich wird in großem Umfang ausgedruckt, kopiert und verschickt. In jedem Sozialleistungsbereich wie Unfall, Rente, Krankheit, Familienleistungen etc. haben sich verschiedene elektronische

¹⁵⁰ Vgl. Verwaltungskommission, 23.11.2015, S. 4. Anlage 8.

¹⁵¹ Deutsche Rentenversicherung, EESSI, https://www.dsrv.info/de/Navigation/20_Unsere_Verfahren/02_Internationaler_Datenaustausch/05_EESSI/EESSI_node.html [30.09.2018]. Anlage 13.

¹⁵² Deutsche Sozialversicherung Europavertretung, EESSI, S. 3. Anlage 14.

¹⁵³ Das „E“ steht bestimmt den territorialen Bezug zur EU.

¹⁵⁴ Deutsche Sozialversicherung Europavertretung, EESSI, S. 3. Anlage 14.

¹⁵⁵ DVKA, Leitfaden zur Einführung des elektronischen Datenaustauschs, S. 4 ff. Anlage 15.

Verfahren entwickelt, um die Verwaltungsvorgänge zu erleichtern und zu beschleunigen. Durch manche Verfahren sind auch die Sozialleistungsträger innerstaatlich miteinander vernetzt, wie es z.B. bei der A1-Datei der Fall ist. Diesen Problemen der mangelnden elektronischen Daten- und Verfahrensnutzung und der verschiedenen, nicht einheitlichen IT-Systeme, die sich teilweise auch in den Mitgliedstaaten unterscheiden, begegnet die EU mit dem EESSI-Projekt¹⁵⁶. Das Electronic Exchange of Social Security Information-Projekt sieht verpflichtend ab dem 03. Juli 2019 ein einheitliches Verfahren für alle Mitgliedstaaten auf elektronischem Weg vor.¹⁵⁷ Zielführend soll für die ca. 8500 vom Koordinierungsrecht europaweit betroffenen Institutionen eine gemeinsame IT-Infrastruktur geschaffen werden, die es ermöglicht, Informationen durch eine optimierte Datenerhebung und -prüfung sicherer und schneller zu erhalten.¹⁵⁸ Dadurch können an wichtigster Stelle schneller die Anliegen der Versicherten bearbeitet, Personal entlastet und des Weiteren Kosten (Material, Versand etc.) eingespart, sowie insgesamt kürzere Durchlaufzeiten erreicht werden. Es ist auch mit einer höheren Datensicherheit und Datenqualität durch weniger Übertragungsfehler zu rechnen. Für die Weiterleitung der elektronischen Nachrichten müssen 67 zuständige Zugangsstellen (Access Points)¹⁵⁹ eingerichtet werden. In Deutschland wurden bei den Verbindungsstellen Deutsche Verbindungsstelle Krankenversicherung Ausland, Deutsche Verbindungsstelle Unfallversicherung Ausland, Datenstelle der Rentenversicherung in Würzburg und bei der Bundesagentur für Arbeit (Bereiche Familienleistungen und Leistungen bei Arbeitslosigkeit) Access Points eingerichtet. Die A1-Datei wird an das EESSI-System geknüpft und muss dann ausschließlich elektronisch übermittelt werden. Durch die zentrale Plattform EESSI tauschen die nationalen Sozialversicherungsträger die Informationen durch strukturierte elektronische Dokumente (SEDs) auf Grundlage vordefinierter Geschäftsprozesse aus.¹⁶⁰ Die Gebrauchsfähigkeit des EESSI-Systems wurde von der Verwaltungskommission der EU geprüft und wird dann nach der 2-jährigen Übergangszeit in der Praxis umgesetzt werden.¹⁶¹ Welche Szenarien in der Praxis dann vorzufinden sein werden, bleibt unklar. Ein großer Umstellungsaufwand wird erwartet. Verschiedene Herausforderungen werden im Rahmen des elektronischen Austauschs von Sozialversicherungsdaten zu meistern sein: die Schulung von IT-Kenntnissen, Einarbeitung und Anwendung der Software EESSI durch das Personal,

¹⁵⁶ Europäische Kommission, 13.12.2016, Drucksache 761/16, S. 8. Anlage 16.

¹⁵⁷ Deutsche Rentenversicherung, EESSI, https://www.dsrv.info/de/Navigation/20_Unsere_Verfahren/02_Internationaler_Datenaustausch/05_EESSI/EESSI_node.html [30.09.2018]. Anlage 13.

¹⁵⁸ Deutsche Sozialversicherung Europavertretung, EESSI, S. 4. Anlage 14.

¹⁵⁹ Deutsche Sozialversicherung Europavertretung, EESSI, S. 4. Anlage 14.

¹⁶⁰ Deutsche Sozialversicherung Europavertretung, EESSI, S. 4. Anlage 14.

¹⁶¹ Deutsche Rentenversicherung, EESSI, https://www.dsrv.info/de/Navigation/20_Unsere_Verfahren/02_Internationaler_Datenaustausch/05_EESSI/EESSI_node.html [30.09.2018]. Anlage 13.

Datenexport von andern IT-Systemen, die fehlerfreie elektronische Anwendung etc. Schnelligkeit und Effizienz durch die Zusammenarbeit der Sozialversicherungsträger auf elektronischem Weg wird damit versprochen, ebenso die Verbesserung der mehrsprachigen Kommunikation, Fehlervermeidung und Betrugsbekämpfung durch Fehlervermeidung, ein hohes Datenschutzniveau in der Kommunikation zwischen den Mitgliedstaaten und im Umgang mit persönlichen Daten.¹⁶² Bisher wurde das EESSI-Verfahren bereits mehrmals verschoben und führt damit zu einer weiteren Verlagerung des Problems in die Zukunft. Im Rahmen der Inbetriebnahme von EESSI wird gefordert, dass „eine deutliche Verkürzung von Zahlungs- und Beanstandungsfristen erfolgen“¹⁶³ soll.

Sozialleistungsbetrug

Der Datenaustausch wird auch im Rahmen des Sozialleistungsbetrugs bedeutsam, welches auch ein aktuelles und bedeutendes Thema der deutschen und mitgliedstaatlichen Sozialleistungsträger ist. Im Rahmen der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung, die Ausfuhr von Arbeitslosengeld, Mutterschaftsgeld und gleichgestellte Vaterschaftsleistungen, Renten, Familienleistungen etc. sind in den Mitgliedstaaten der EU Fälle von Sozialleistungsbetrug zu verzeichnen.¹⁶⁴ Schließlich werden Leistungen vom zuständigen Mitgliedstaat an den anspruchsberechtigten Leistungsbezieher erbracht, der sich in einem anderen Mitgliedstaat aufhält. Dies geschieht z.B. über das nicht Informieren von Änderungen oder das sehr spät Informieren, das Verstecken von Fakten über die Beschäftigung, die Einkommenssituation der Familie, den Tod eines Angehörigen, das Angeben fiktiver abhängiger oder selbständiger Tätigkeiten, das falsche Angeben über die Zusammensetzung des gemeldeten Haushalts, welche nicht den tatsächlichen Gegebenheiten entspricht.¹⁶⁵ So werden bspw. Sozialleistungen wie Kindergeld im Rahmen der Familienleistungen in den Mitgliedstaaten doppelt bezogen und Renten über den Tod der Anspruchsberechtigten hinaus. Die Mitgliedstaaten haben unterschiedliche Maßnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung der grenzüberschreitenden Betrügereien wie insbesondere Schritte zur Informationsverbreitung, in Bezug auf Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen, zur Zusammenarbeit und zum Datenaustausch und in Bezug auf die Einziehung zu Unrecht gezahlter Leistungen vorgenommen. Das Bewusstsein für die Notwendigkeit dieser Maßnahmen in den Mitgliedstaaten ist zwar gestiegen, wird aber von den EU-Ländern in

¹⁶² Deutsche Rentenversicherung, EESSI, https://www.dsrv.info/de/Navigation/20_Unsere_Verfahren/02_Internationaler_Datenaustausch/05_EESSI/EESSI_node.html [30.09.2018]. Anlage 13.

¹⁶³ GKV-Spitzenverband, 02.05.2017, https://dsv-europa.de/lib/02_Positionspapiere/2017_GKV-SV_Aenderung-VO-EG-Nr.-883_2004-EG-Nr.-987_2009.pdf [30.09.2018], S. 8. Anlage 6.

¹⁶⁴ Jorens/Gillis/De Potter et al, 2016, S. 84. Anlage 7.

¹⁶⁵ Jorens/Gillis/De Potter et al, 2016, S. 79-80. Anlage 7.

unterschiedlichem Ausmaß verfolgt.¹⁶⁶ Die von den meisten Mitgliedstaaten gemeldeten Schritte beziehen sich dabei auf die Betrugsbekämpfung und auf die Maßnahmen zur Fehlervermeidung insgesamt, da die Maßnahmen die Absicht haben beides zu bekämpfen.¹⁶⁷ Im Rahmen der Maßnahme der Informationsverbreitung werden die Bürger durch aktive In Kenntnissetzung über die Einhaltung der einschlägigen Koordinierungsregeln mitsamt ihren Rechten und Pflichten informiert. Darüber hinaus sind auch Mitarbeiter von Einrichtungen der sozialen Sicherheit und andere die Koordinierungsregeln anwendende Personen Ziel dieser Informationsmaßnahme. Deutschland, die Schweiz, Estland und Litauen haben im Bereich der Gesundheitsversorgung und Sachleistungen bei Krankheit Maßnahmen zur Informationsverbreitung vollzogen. Dazu gehören unter anderem die Schulung der Mitarbeiter der Krankenkassen und anderer beteiligter Parteien, die Informationsbereitstellung auf der DVKA-Website, Informationen für Bürger durch Informationsblätter für Patienten in verschiedenen Sprachen, die sich in Deutschland behandeln lassen. Auch die Verbände der deutschen Gesundheitsdienstleister werden von der DVKA mit Informationen versorgt und stehen mit dieser in Kontakt.¹⁶⁸ Arbeitgeber und Arbeitnehmer in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten werden durch die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung bezüglich Verstößen gegen Art. 11 ff. der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 informiert.¹⁶⁹ Auch im Bereich der Familienleistungen wird auf die Information über Merkblätter in verschiedenen Sprachen (15 weitere Sprachfassungen) gesetzt, wie z.B. bei dem „Merkblatt über Kindergeld in grenzüberschreitenden Fällen“. Fortbildungen von Mitarbeitern wie z.B. von der deutschen Verbindungsstelle für Familienleistungen für alle Mitarbeiter der luxemburgischen Einrichtungen, die im Bereich des deutschen Familienleistungsrechts arbeiten, wurden durchgeführt.¹⁷⁰ Bei Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen werden über gemeinsame Datenbanken und Register der einzelnen Mitgliedstaaten Verfahren wie Data Mining und Data Matching angewandt, erfolgreich eingesetzt zum Beispiel bei PDs A1.¹⁷¹ Das PD A1 wird benötigt, um im anderen Mitgliedstaat anzuzeigen, welchen nationalen Rechtsvorschriften der Versicherte unterliegt und wird nach Beantragung bei den zuständigen nationalen Trägern mitgeführt.¹⁷² Für Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen ist also ein Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten

¹⁶⁶ wie der Bericht der Europäischen Kommission „Fraud and error in the field of EU social security coordination“ bezogen auf das Jahr 2016 wiedergibt: Jorens/Gillis/De Potter et al, S. 89, 90. Anlage 7. Dieser Bericht besteht auch für das Bezugsjahr 2015.

¹⁶⁷ Jorens/Gillis/De Potter et al, 2016, S. 44. Anlage 7.

¹⁶⁸ Jorens/Gillis/De Potter et al, 2016, S. 63-64. Anlage 7.

¹⁶⁹ Jorens/Gillis/De Potter et al, 2016, S. 38. Anlage 7.

¹⁷⁰ Jorens/Gillis/De Potter et al, 2016, S. 39 f. Anlage 7.

¹⁷¹ Jorens/Gillis/De Potter et al, 2016, S. 89, 90. Anlage 7.

¹⁷² Europäische Union: A1 – Bescheinigung über die Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit, die auf den/die Inhaber/in anzuwenden sind, S. 1. Anlage 17.

erforderlich. Nicht nur das Fehlen eines einheitlichen, formalen Systems für den Datenaustausch ist hierbei problematisch, sondern auch das Fehlen einer Rechtsgrundlage für den Austausch von Daten zwischen den EU-Ländern. Unsicherheit besteht dahingehend, ob die Rechtsnormen zum Informationsaustausch der Koordinierungsverordnungen eine ausreichende Rechtsgrundlage darstellen, um gegen Sozialleistungsbetrug vorzugehen und in diesem Rahmen den Datenaustausch vorzunehmen.¹⁷³ Deshalb schließen die Mitgliedstaaten für den Umfang, die Rechte und Pflichten des elektronischen Datenaustausches bilaterale oder multilaterale Abkommen zur Durchführung ab. Da allerdings die verschiedenen Abkommen nicht einheitlich geregelt sind, wird das gesamte Verfahren für jeden Mitgliedstaat erschwert. Rechtliche Bedenken bestehen auch noch trotz bilateraler oder multilateraler Abkommen, da sich die Frage nach der Vereinbarkeit von nationalen und europäischen Datenschutznormen stellt. Aufgrund dieser Schwierigkeiten, die sich in der Anwendung und konkreteren Ausgestaltung des europäischen Sozialrechts durch die Mitgliedstaaten ergeben, wurde mittlerweile von einigen Mitgliedstaaten eine europäische Initiative gefordert.¹⁷⁴ Es besteht also in jedem Falle das Erfordernis einer stärker geordneten und automatisierten Form des Informationsaustauschs. Deutlich wird dies, wenn man sich verdeutlicht, dass viele Mitgliedstaaten keinen Datenaustausch vornehmen. Entscheidend ist aber der Fakt, dass trotz der unterschiedlich intensiven Betrugsbekämpfung der Mitgliedstaaten definitiv von Seiten der Europäischen Kommission festgestellt wird, dass eine fehlende Zusammenarbeit und verspätete Meldungen im Sinne von langen Antwortzeiten der Mitgliedstaaten, sowie ein fehlender Datenaustausch untereinander vorliegen.¹⁷⁵ Nicht zu verkennen ist, dass Anstrengungen in unterschiedlichem Ausmaß in der Zusammenarbeit und im Informationsaustausch einzelner Mitgliedstaaten unternommen werden¹⁷⁶, sofern diese Anstrengungen aber nicht in einem großen Netzwerk der EU-Länder bestehen, und zwar im Rahmen von mitgliedstaatlichem Datenaustausch und Zusammenarbeit der grenzüberschreitenden Träger, wird Sozialleistungsbetrug in einem größeren Umfang weiterhin bestehen bleiben. Auch im Hinblick auf die bestehende Ressourcenproblematik¹⁷⁷, da diese Betrugsbekämpfung auch verfügbare Arbeitskräfte und Daten benötigt, ist die Schaffung eines Netzwerkes und die Bündelung der Bemühungen der Mitgliedstaaten für alle sinnvoll. Tatsache ist, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Rahmen des europäischen Koordinierungsrecht in vollem Umfang auf dem guten Willen der Mitgliedstaaten, obwohl verpflichtend, beruht und daher keine Einheitlichkeit (z.B. im Datenaustausch) und mangelnde Kooperation vorzufinden ist. So z.B. fordern neben

¹⁷³ Jorens/Gillis/De Potter et al, 2016, S. 92. Anlage 7.

¹⁷⁴ Jorens/Gillis/De Potter et al, 2016, S. 92. Anlage 7.

¹⁷⁵ Jorens/Gillis/De Potter et al, 2016, S. 8-9. Anlage 7.

¹⁷⁶ Vgl. Bericht der Europäischen Kommission „Fraud and error in the field of EU social security coordination“ Anlage 7.

¹⁷⁷ Jorens/Gillis/De Potter et al, 2016, S. 17. Anlage 7.

Deutschland nur zehn EU-Länder die Empfänger von Alters- oder Hinterbliebenenleistungen auf, jedes Jahr eine Lebensbescheinigung vorzulegen, damit überprüft werden kann, ob diese noch am Leben und anspruchsberechtigt sind. Deutschland macht zusätzlich zur jährlichen Lebensbescheinigungsmethode einen regelmäßigen automatischen Abgleich über die registrierten Todesfälle mit unterschiedlichen EU-Mitgliedstaaten und Drittstaaten über die Rentenversicherung der Deutschen Post AG.¹⁷⁸ Zu diesem Zwecke wurden verschiedene Vereinbarungen über den Austausch von Todesfällen und Daten oder Rentenbeträge mit den Mitgliedstaaten getroffen, wodurch gewährleistet ist, dass auf elektronischem Wege Anfragen und Antworten gegenseitig übermittelt werden. Im Leistungsbereich der Familienleistungen haben die Verbindungsstellen von Deutschland, Österreich, Polen, der Schweiz und dem Vereinigten Königreich auch bilaterale Treffen abgehalten.¹⁷⁹ Bei den Alters-, Hinterbliebenen- und Invaliditätsrenten haben Deutschland, Belgien, Spanien, Dänemark, Bulgarien, Rumänien und Lettland folgende Fälle von Sozialleistungsbetrug gemeldet: Fälschung von Lebensbescheinigungen, Rentner, die falsche Angaben machten (z.B. Einkommenssteuererklärung, falscher Personenstand) und Zahlung von Rentenansprüchen nach dem Tod von Rentnern, deren Rechte ins Ausland exportiert wurden. Im Rahmen des Art. 76 Abs. 4 Verordnung (EG) Nr. 883/2004 kann auf Grundlage der gegenseitigen Informationen des Trägers des Wohnorts und der betroffenen Institutionen, insbesondere über Veränderungen in den persönlichen Verhältnissen (Wechsel der Adresse, Aufnahme einer Beschäftigung, Familienstandsinformationen über Hinterbliebene) der Rentner, gegen Sozialleistungsbetrug gemeinsam vorgegangen werden.¹⁸⁰ Letztendlich kann der Datenaustausch evtl. über EESSI eine neue positive Entwicklung im Rahmen der mitgliedstaatlichen Zusammenarbeit der Träger erfahren und zukünftig für eine positive Entwicklung im Bereich des Sozialleistungsbetrugs beitragen.

6.4.2 Innerstaatliche Strukturen

(Bereichsübergreifende) Fachinformationen und Zusammenarbeit deutscher Sozialleistungsträger

Generell stehen für die Mitarbeiter der Sozialleistungsträger in der Summe von den Verbindungsstellen noch zu wenig Handlungsleitfäden, Dienstanweisungen oder darüber hinaus das europäische Sozialrecht spezifische aktuelle Informationen zur Verfügung. Das Intranet der DVUA ist unter den deutschen Verbindungsstellen ein gutes Beispiel für eine gelungene fachspezifische Versorgung. Aber auch hier fehlen sozialrechtsübergreifende Informationen und Inhalte z.B. zu wichtigen Schnittstellen wie

¹⁷⁸ Jorens/Gillis/De Potter et al, 2016, S. 23-24. Anlage 7.

¹⁷⁹ Jorens/Gillis/De Potter et al, 2016, S. 32. Anlage 7.

¹⁸⁰ Jorens/Gillis/De Potter et al, 2016, S. 79-80. Anlage 7.

der DGUV. An die Europäische Kommission werden auch Forderungen¹⁸¹ gestellt, hinsichtlich einer Überarbeitung des Praktischen Leitfadens, der von der Kommission für die Mitgliedstaaten bereitgestellt wird und die Rechtsauslegung und Anwendung für die EU-Länder erleichtern soll. Zudem agiert jeder Sozialrechtsbereich hier für sich und es findet wenig Transparenz unter den Trägern selber statt. Auf EU-Ebene wird dieser Transparenz zwar mit den Zusammenschlüssen der deutschen Leistungsträger in den Ausschüssen begegnet, dies muss allerdings auch bis zum Sachbearbeiter transportiert werden. Dieser stellt sich vermutlich die Frage, wie sein eigener Verwaltungsprozess optimiert werden kann, wie eine andere Krankenkasse den Vorgang regelt und welche Lösungen sonst noch möglich sind. Der transparente Weg der Träger führt nur zur Verbindungsstelle, aber nicht zu anderen sozialrechtsgleichen Trägern. Im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung herrscht Wettbewerb, zwar im Rahmen der Versicherten und der Kassen (§ 241 SGB V), allerdings stehen dadurch die Krankenkassen in Konkurrenz miteinander, weil sie um die Versicherten werben. Daher ist ein Austausch der Krankenkassen in der Praxis des europäischen Koordinierungsrechts untereinander eher unwahrscheinlich, könnte aber im Sinne des gegenseitigen Voneinander Lernens sinnvoll sein.

Keine gegenseitige Kostenerstattung der DGUV und GKV

Nach Überprüfung des einzelnen Sachverhaltes kann ggf. festgestellt werden, dass bspw. kein Versicherungsfall gem. § 7 Abs. 1 SGB VII, also des Trägers der Unfallversicherung, vorliegt. Dann kommt § 11 Abs. 5 SGB V zum Tragen. Dieser regelt die Einstandspflicht der jeweiligen Krankenkasse des Verletzten, also die subsidiäre Zuständigkeit der (gesetzlichen) Krankenversicherung.¹⁸² Die gegenseitige Kostenerstattung zwischen den Trägern der deutschen Krankenversicherung und der deutschen Unfallversicherung, wenn bspw. nach Klärung des Rechtsfalls die Feststellung der anderen Zuständigkeit gegeben ist, ist ebenso wegen innerstaatlichen Systemstrukturen nicht möglich, weil die Kostenerstattungssysteme nicht kompatibel sind.¹⁸³ Eine nachträgliche Kostenerstattung zwischen den deutschen Trägern ist nicht möglich. So bleiben die Träger auch innerhalb Deutschlands mangels eines kompatiblen Kostenerstattungssystems auf ihren vorläufig gewährten Kosten sitzen. Die zur Abrechnung notwendigen SEDs können zwischen dem Unfallversicherungs- und Krankenversicherungsträger nicht ausgetauscht werden, da die Abrechnungsmodalitäten und -verfahren dieser sozialrechtlichen Träger unterschiedlich sind. Auch sind die Mitarbeiter der Kranken- und Unfallversicherung nicht geschult im

¹⁸¹ Von Seiten der Autoren Jorens/Gillis/De Potter et al, aus dem Bericht „Fraud and error in the field of EU social security coordination, Reference Year 2016“, S. 94 f. Anlage 7.

¹⁸² Schlaeger, in: Schlaeger/Linder (Hrsg.), S. 236, Rn. 4.

¹⁸³ Verwaltungskommission, 23.11.2015, S. 4. Anlage 8.

anderen System abzurechnen, so die Information aus einer deutschen gesetzlichen Krankenkasse.¹⁸⁴

Trägerzuständigkeitsverteilung bei der DGUV

Die deutsche gesetzliche Unfallversicherung muss für ihre vielen unterschiedlichen Unfallversicherungsträger eine Regelung finden, wie sie die Institutionen der Lehre wie Schulen, Hochschulen und Universitäten oder ähnliche Bildungseinrichtungen der Mitgliedstaaten so verteilt, dass die Zuständigkeiten bei den verschiedenen deutschen Unfallversicherungsträgern liegen.¹⁸⁵ Im Bereich der deutschen Unfallversicherung sind die Unfallversicherungsträger für ihre Versicherten im Inland zuständig. Allerdings muss die deutsche Unfallversicherung für im Ausland befindende Schüler und Studenten eine Versicherung über die Institution vornehmen. Der Unfallversicherungsschutz von deutschen Schülern und Studenten erstreckt sich auf die Teilnahme an Auslandsfahrten wie bspw. Schüler-/Studierendenaustausche, Lehr- oder Studienfahrten, Hochschulexpeditionen etc.¹⁸⁶ Wie die unterschiedlichen Unfallversicherungsträger die mitgliedstaatlichen Institutionen abdecken sollen, ist bislang noch ungeklärt. In jedem Fall sind sie über die gesetzliche Unfallversicherung versichert, die bei Unfall und Krankheit im Rahmen des Unfalls die Kosten des ausländischen Unfallversicherungsträgers erstattet. Generell besteht die Zuständigkeit als Wohnstaat des gesetzlichen Unfallversicherungsträgers. Für Schüler, Studenten und auch für Grenzgänger besteht in einem anderen Mitgliedstaat die Versicherung über den deutschen Träger. So wie in Deutschland die Schüler und Studenten in den Schulen, Hochschulen und Universitäten gegen Unfälle vor Ort, aber auch bezüglich Wegeunfällen versichert sind (versichert ist der Weg zur Institution und zurück nach Hause im Sinne von der dortigen Wohnunterkunft), sind es die Studenten im EU-Ausland auch.¹⁸⁷ Die DVUA, die bei der DGUV integriert ist, teilt sich in acht Verbindungsstellen-Berufsgenossenschaften mit einer länderspezifischen Verteilung auf. Die Kosten für die versicherten Schüler und Studenten werden aus Steuermitteln erbracht.¹⁸⁸ Momentan wird die Kostenerstattung von der Verbindungsstelle im Gesamten und nicht nur als Zwischenstelle, die die Dokumente prüft und weiterleitet, abgewickelt. Die Kosten werden aus dem genannten Steuerbudget abgedeckt, welches für alle Unfallversicherungsträger zur Verfügung steht. Allerdings ist dies keine Dauerlösung, weil eigentlich die Kostenerstattungszuständigkeit bei den einzelnen

¹⁸⁴ Die Krankenkasse wird mangels Rückschlusses auf Kontaktpersonen anonym gelassen.

¹⁸⁵ Dies wurde der Verfasserin in einem Gespräch mit der DVUA mitgeteilt, Stand Januar 2018.

¹⁸⁶ DGUV: Sicher im Ausland, <http://publikationen.dguv.de/dguv/pdf/10002/10319.pdf> [30.09.2018]. Anlage 18.

¹⁸⁷ DGUV: Sicher im Ausland, <http://publikationen.dguv.de/dguv/pdf/10002/10319.pdf> [30.09.2018]. Anlage 18.

¹⁸⁸ DGUV, Sicher im Ausland, <http://publikationen.dguv.de/dguv/pdf/10002/10319.pdf> [30.09.2018]. Anlage 18.

Unfallversicherungsträgern liegt. Die Verbindungsstelle hat die Aufgabe, die Träger der Unfallversicherung, die Unternehmen und die Versicherten bei der Umsetzung der internationalen Verträge zu unterstützen. Auch im Rahmen der Sachleistungsaushilfe soll die Verbindungsstelle Ausland dafür sorgen, dass die Versicherten der Mitgliedstaaten eine erforderliche medizinische Hilfe bekommen.¹⁸⁹ Die Zuständigkeit der DVUA ist in § 139a SGB VII beschrieben. Insbesondere sind in Abs. 2 die Aufgaben definiert: der Abschluss von Vereinbarungen mit ausländischen Verbindungsstellen (1.), die Kostenabrechnung mit in- und ausländischen Stellen (2.), die Koordinierung der Verwaltungshilfe bei grenzüberschreitenden Sachverhalten (3.), die Information, Beratung und Aufklärung (4.), sowie die Umlagerechnung (5.). Hier ist also in § 139a Abs. 2 Nr. 2 SGB VII klar geregelt, dass die Verbindungsstelle Kostenabrechnungen mit den in- und ausländischen Stellen vornehmen soll, dies jedoch in der Funktion als Zwischenstelle. Die DGUV sieht sich in der Pflicht, eine Verteilungsregelung mit den Trägern der Unfallversicherung zu finden. Ansonsten müsste auch § 139a Abs. 2 Nr. 2 SGB VII eine Änderung erfahren. In jedem Fall besteht die Pflicht zu handeln, da Gesetzeskonformität nicht vorliegt. Insgesamt erstaunt es, dass bis dato Trägerzuständigkeiten für EU-Auslandssachverhalte nicht geregelt sind.

6.4.3 Bewertung

Der Problematik der nicht gegenseitigen Abrechenbarkeit der Sachleistungen zwischen Kranken- und Unfallversicherungsträger kann vorsorglich damit begegnet werden, eine deutsche Krankenkasse bei Arbeitsunfall oder Berufskrankheit vom Versicherten auf den entsprechenden Vordruck festlegen zu lassen. Dem umgekehrten Fall, dass die Krankenversicherung dann aber mit der Unfallversicherung im Nachhinein abrechnen kann, wird man so aber nicht gerecht werden können. Diese Möglichkeit der Sachleistungsaushilfe zunächst über die Krankenkasse, obwohl die Unfallkasse zuständig wäre, ist jedoch entscheidend gering, da bei den Versicherten in der Regel immer vom medizinischen Personal abgefragt wird, ob sie einen Unfall hatten, der im Zusammenhang mit der Arbeitstätigkeit aufgetreten ist und ob sie auf dem Weg zur oder weg von der Arbeit waren. Grundsätzlich müsste aber auch die Möglichkeit in Erwägung gezogen werden innerhalb der deutschen Abrechnungsstrukturen, ob durch Vereinheitlichung der Abrechnung oder durch spezielle innerstaatliche Vereinbarung unter den Trägern der Kranken- und Unfallversicherung diesem Problem zu begegnen. Sollte dies nicht für notwendig erachtet werden, hier eine innerstaatliche Regelung treffen zu müssen, müssen die Träger auch weiterhin das Risiko tragen, auf ihren Kosten, die sie im Rahmen der Erstattung geleistet haben, sitzen zu bleiben.

Die EU-Initiative auf Umstellung des EESSI-Verfahrens ist zweifellos, ein sinnvolles Vorhaben, wenn es auch etwas spät kommt. Mit der Umstellung auf ein gemeinschaftliches elektronisches Verfahren der Mitgliedstaaten zur leichteren

¹⁸⁹ DGUV, Aufgaben Verbindungsstelle, http://www.dguv.de/de/internationales/deutsche_verbindungsstelle/index.jsp [30.09.2018]. Anlage 19.

Umsetzung der Koordinierungsverordnungen (EG) Nr. 883(2004) und Nr. 987/2009 werden einige Hürden zu meistern sein. Fraglich ist auch diesbezüglich, ob wirklich alle Verwaltungsvorgänge der verschiedenen Sozialleistungsträger, die bislang auch mit vielen IT-Systemen abgedeckt wurden, in EESSI vereinheitlicht werden können. Dies muss in der Praxis erprobt und gegebenenfalls nachgebessert werden, um auch weiterhin dem Ziel der Vereinheitlichung und der Vermeidung von Doppelstrukturen auf Dauer zu begegnen. Auch nach Einführung des EESSI-Programmes werden weiterhin parallele elektronische Verfahren notwendig sein, da EESSI nur für die elektronische Verschickung von SEDs genutzt werden kann. Hier wird die Notwendigkeit bestehen, weiterhin zu prüfen, ob andere bestehende elektronische Verfahren in EESSI implementiert werden können. Der Mehrwert von EESSI und damit einer „Standardisierung im Rahmen einer verantwortungsbewussten Digitalisierungsstrategie“ kommt in der Verwaltungskette „auch den... Bürgern der EU zugute, indem Anträge schneller entschieden und Leistungen früher erbracht werden können“¹⁹⁰. Die EESSI-Plattform als elektronisches Übermittlungsverfahren im Rahmen der Zusammenarbeit im europäischen Sozialrecht bietet eine hervorragende Grundlage neben der Übermittlung von Formularen um weitere Funktionen, die notwendig sind, auszubauen. Bspw. könnte ein eigenes Anfrage- und Antwortsystem integriert werden und eine eigenständige Informationsdatenbank die Anwendung des Koordinierungsrechts für die Leistungsträger der EU-Länder erleichtern.

Die Informationsverbreitung an Bürger und Mitarbeiter der zuständigen Träger, Arbeitgeber etc. wird in Deutschland im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten schwerpunktmäßig stark vorangetrieben. Überwachungsmaßnahmen bspw. in Form der Lebensbescheinigungsmethode im Rahmen der Auszahlung von Renten oder Datenaustausch im Rahmen von Familienleistungen finden statt, aber nur zu einem kleinen Anteil, wie auch bei den anderen Mitgliedstaaten festgestellt wurde. Beides sollte in Zukunft noch intensiviert werden, insbesondere die zuvor erwähnte Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen allen Mitgliedstaaten, auch als Grundlage für den elektronischen Datenaustausch. Es besteht national eine sehr gute Grundlage der Zusammenarbeit zwischen den Verbindungsstellen und den Leistungsträgern, die in jedem Fall noch intensiviert werden kann. Die organisatorischen Steuerungsempfehlungen gehen über das mehr Informieren, mehr schriftliche Dokumente von den Verbindungsstellen bereitstellen, das transparenter machen der Verwaltungsabläufe in der Verwaltungskette der Leistungsträger über die Verbindungsstelle bis hin zur mitgliedstaatlichen Verbindungsstelle und das stärkere Miteinander austauschen. Doch durch gemeinsam gebündeltes Wissen und den Vergleich der Lösungsstrategien, die die Träger anwenden, könnten sie voneinander lernen und Kosten, Zeit, Personalaufwand etc. einsparen.

Den fehlenden Maßnahmen der deutschen Träger am Beispiel der fehlenden Verteilung der nationalen Zuständigkeiten der deutschen Unfallversicherung kann durch Handeln

¹⁹⁰ Deutsche Sozialversicherung Europavertretung, EESSI, S. 4. Anlage 14.

begegnet werden. Dabei muss das Handeln abgewogen werden. Die eine Lösungsmöglichkeit ist darauf hinzuwirken, dass eine rechtliche Konkretisierung im SGB VII erfolgt, die eine Bestimmung enthält, die die Zuständigkeit der Unfallversicherungsträger verteilt. Die zweite Lösung wäre der Abschluss einer Vereinbarung der Verbindungsstelle DGUA mit den verschiedenen Trägern zur Zuständigkeitsregelung bei Leistungsfällen (Arbeits- und Wegeunfällen) in den Mitgliedstaaten. Die hier dargestellten Lösungen stellen die Sichtweise der DGUV dar.¹⁹¹ Zuvor muss aber entschieden werden, wie konkret die Zuständigkeitsverteilung inhaltlich aussehen soll. Die Verteilung auf die Unfallversicherungsträger könnte sich auf die Mitgliedstaaten beziehen, also dass ein Unfallversicherungsträger die gesamten Institutionen der Lehre und des Studiums eines EU-Landes abdeckt. Die in Deutschland insgesamt 33 Unfallversicherungsträger (9 gewerbliche Berufsgenossenschaften, 19 Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand, aufgeteilt in Unfallkassen und Gemeindeunfallversicherungsverbände, 4 Feuerwehr-Unfallkassen und die Unfallversicherung Bund und Bahn¹⁹²) könnten sich dann auf die 31 Mitgliedstaaten (ausgenommen Deutschland) aufteilen. Der Vorteil wäre eine klare Zuständigkeitsregelung für alle Beteiligten und eine direkte Kostenerstattung über den Träger. Der Nachteil wird sich in der Praxis so auswirken, dass einige Berufsgenossenschaften viele Fälle zu bearbeiten haben, während wahrscheinlich in einem anderen Mitgliedstaat kaum Fälle zu verzeichnen sind und die dementsprechend zuständigen deutschen Unfallversicherungsträger kaum Arbeit haben werden. Dieses Modell verfolgt auch die Deutsche Rentenversicherung Bund: sie hat bei jeder Rentenversicherungsanstalt eine Verbindungsstelle für mehrere EU-Länder eingerichtet. Die starke Tendenz aufgrund der leichtesten und im beschriebenen Rahmen besten Anwendungspraxis lässt sich daher auf das Treffen einer Vereinbarung zwischen der Verbindungsstelle DGUV und den unterschiedlichen Unfallversicherungsträgern festlegen, und dies im Rahmen einer Länderaufteilung auf die deutschen Träger.

„Die zwischenstaatlichen Systemstrukturen, insb. die Vielfalt an Formularen und der lange postalische Weg, erschweren die Leistungsgewährung im europäischen Sozialrecht.“ Und: „Die innerstaatlichen Systemstrukturen, insb. die zwischen der UV und KV nicht mögliche Kostenerstattung und nicht geregelte Trägerzuständigkeiten (UV), erschweren die Leistungsabwicklung der nationalen Sozialleistungsträger bzw. Verbindungsstellen.“, sind daher die Thesen zu Herausforderung „Zwischen- und innerstaatliche Systemstrukturen“. Die Zusammenarbeit muss zwischen- und innerstaatlich so ausgestaltet sein, dass diese so verläuft, dass Ziel und Zweck der Unionsnormen und des Ordnungsgebers erreicht werden. Mitgliedstaatliche Systemstrukturen dürfen nicht dazu führen, die Zielerreichung zu erschweren. Gute Systemstrukturen können die Zusammenarbeit und die Klärung des Leistungsfalls im

¹⁹¹ Dies wurde der Verfasserin im persönlichen Gespräch mit einer anonym belassenen Mitarbeiterin der DGUV mitgeteilt, Stand Januar 2018.

¹⁹² Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung, Berufsgenossenschaften, <http://www.dguv.de/de/bg-uk-lv/index.jsp> [30.09.2018]. Anlage 20.

Rahmen der Zuständigkeit erleichtern. Die innerstaatliche Kostenerstattung muss aufgrund nationalen Sozialrechts erfolgen, denn die Kostenlast soll beim zuständigen Träger liegen (Kostenerstattungsnormen §§ 103 ff. SGB X). Nationale Rechtsnormen der Zuständigkeitsverteilung der Unfallversicherungsträger sollen innerstaatlich so erfolgen, wie es der Gesetzgeber vorgesehen hat, ansonsten bedürfen sie einer Rechtsnormänderung.

Nachdem nun bedeutsame Herausforderungen, mit denen sich die deutschen Sozialleistungsträger in ihrer Anwendungs- und Vollzugspraxis auseinandersetzen müssen, dargestellt wurden und zuvor die von der Kommission geplanten Rechtsänderungen erläutert wurden, kann im Rahmen eines gegenseitigen Abgleichs festgestellt werden, dass es bei den hier dargestellten Herausforderungen mit den geplanten Änderungen der Kommission keine Schnittstellen gibt. Lediglich das von der EU geplante 2019 einzuführende elektronische Verfahren EESSI kann eine Verbesserung von hier festgestellten Herausforderungen bewirken.

7 Steuerungsmaßnahmen für die dargestellten Herausforderungen

Die aufgezeigten Herausforderungen brauchen eine Steuerung innerhalb der Trägerorganisation, nachdem das Bewusstsein dafür bei der Führungsspitze und den Führungskräften besteht, ein Problem zu haben. Dies geht oft im Praxisalltag unter. In der alltäglichen Leistungsgewährung werden eher oft kleine Schritte getan, um das Problem zu umgehen. Dies ist aber oft mit einem großen Aufwand verbunden. Mögliche Lösungen, die bestenfalls früher wie später ausprobiert und implementiert werden, können deshalb zu einer Vereinfachung einer fließenden und möglichst reibungslosen Leistungsgewährung führen. Steuerungsmaßnahmen hin zu einer Lösung der Herausforderung können hier zwar gemacht werden, letztendlich muss jeder Sozialleistungsträger beim vorliegenden Problem im Rahmen der individuellen Gegebenheiten selbst passende Lösungsmöglichkeiten ermitteln und ausprobieren. Dabei beinhaltet der Begriff der Steuerung all jene Versuche, die durch Eingriffe in bestimmte Handlungsbereiche das Handeln zu verändern versuchen.¹⁹³ Letztendlich findet eine Herausforderung einen Lösungsweg, sofern sie im Handlungs- und Gestaltungsspielraum eines Sozialleistungsträgers liegt und im Rahmen einer gezielten Steuerung mit Berücksichtigung der Handlungsbereiche Programmatik, Organisation und Personal eine Umsetzung erfährt. Im Rahmen eines sich schließenden Kreislaufs aus Problem, Problemeruierung, Festlegung der Bewertungskriterien und Auswertung, sollen letztendlich Steuerungsmaßnahmen zu den ausgearbeiteten Herausforderungen formuliert werden. Jeder Träger sollte die sich durch die Rechtsnormen ergebenden Zielsetzungen, welche ihm mit dem europäischen Sozialrecht als Pflichtaufgabe auferlegt wurde, überprüfen und letztendlich hierfür geeignete Maßnahmen und Prozesse initiieren. Der Prozess geht also über zu den möglichen programmatischen,

¹⁹³ Fischer, S. 59.

organisatorischen und personellen Steuerungsmaßnahmen, in Anknüpfung und Lösungsorientiertheit an die dargestellten Probleme. Vor den Steuerungsmaßnahmen werden die Handlungsbereiche, die mit dem Akronym POP – Programmatik, Organisation und Personal¹⁹⁴ - abgekürzt werden, einzeln und in ihren gegenseitigen Wirkungen hin erläutert. Im Rahmen von gezielter interner Steuerung innerhalb der Sozialleistungsträger müssen diese strategischen Handlungsfelder, welche insbesondere auch Führungsfelder sind, zwingend in einem Dreiklang betrachtet und angewandt werden. Die gezielte Steuerung mit dem Akronym POP wird im Rahmen der öffentlichen Verwaltung zur Verwaltungsaufgabenerfüllung eingesetzt und durch politische Steuerung initiiert. Diese Steuerung kann und soll hier auch auf die Institutionen der Träger übertragen werden, die zwar Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, aber letztendlich zur gleichen Aufgaben- und Zielwahrnehmung verpflichtet sind. Insbesondere im öffentlichen Sektor wächst die Notwendigkeit aufgrund immer knapper werdender Ressourcen, Prioritäten für Ziele und Handlungen zu setzen und eine Anpassung der Programmatik an aktuelle Herausforderungen vorzunehmen.¹⁹⁵

7.1 Hauptsteuerungsakteure

Die Auswertung der aufgezeigten Probleme hat aufgezeigt, dass ein Erfordernis gezielter politischer Steuerung hin zur Aufgaben- und Zielerreichung essentiell ist, um in der Gesamtheit das europäische Sozialrecht als sehr wichtiges Aufgabengebiet von der Führungsspitze bis hin zum Personal, welches direkt mit Bürgern und Versicherten arbeitet und die Rechtsnormen auslegt und anwendet, vor Augen zu halten. Da die Träger diejenigen sind, die die Politikergebnisse bzw. Gesetze der EU vollziehen, sind sie von politischer Steuerung betroffen, die sie auch innerhalb der Organisation bis auf ihre Mitarbeiter projizieren müssen. Bisher kann nur der Eindruck entstehen, dass das europäische Sozialrecht zwar vollzogen wird, der Weg zur Leistungsgewährung aber mit vielen Unsicherheiten verbunden ist. Die Sensibilisierung und das Augenmerk für dieses wichtige Rechtsgebiet mit der Fülle an Problembereichen muss daher durch gezielte Steuerungsmaßnahmen von der Führungsspitze und in der Folge von den Führungskräften einer Organisation geschaffen werden, um diese praktischen Belastungen, die dadurch die Leistungsgewährung und möglichst reibungslose Abläufe erschweren, zu minimieren. Diesen Problemen kann nur mit gezielter Steuerung innerhalb der Institutionen bzw. Organisationen begegnet werden. Dabei spielen Hauptsteuerungsakteure eine bedeutende Rolle, da sie den notwendigen Anstoß geben, also Maßnahmen einleiten. Im überwiegend indirekten Vollzug durch die mitgliedstaatlichen Behörden und Institutionen hat ein Vollzug die Bedeutung und das Ziel, effizient und effektiv das europäische Sozialrecht als Unionsrecht zu implementieren.¹⁹⁶ Dabei stellt sich die Frage, wer, was, in wieweit und ggf. in welche

¹⁹⁴ In Anlehnung an Kese/Zimmermann, S. BW 9-14.

¹⁹⁵ Kegelmann, S. 257.

¹⁹⁶ Kese/Zimmermann, S. 90.

Richtung im Rahmen der politischen Steuerung in die Wege leiten kann, und zwar innerhalb der Trägerorganisation. Hier zielt die politische Steuerung darauf ab, dass ein vorgegebenes Ziel, nämlich die gemeinschaftskonforme Anwendung und Implementierung des europäischen Sozialrechts, aufgrund der Entwicklung einer Programmatik und mit der Anpassung von organisatorischen Strukturen und Abläufen und des dafür erforderlichen Personaleinsatzes innerhalb der Institution erreicht wird.¹⁹⁷ Folgende Tabelle zeigt mögliche Aufgaben der Hauptsteuerungsakteure (Wer?) und ihren denkbaren Wirkungsgrad. Dabei kann die Aufzählung, welche individuell auf die Organisation angepasst werden muss, nicht als abschließend, sondern nur als beispielhaft betrachtet werden. Der Hauptsteuerungsakteur „(Verwaltungs-)Führung“ hat die Aufgabe interne und externe Kommunikation zu betreiben um damit innerhalb und außerhalb der Organisation die Wichtigkeit des europäischen Sozialrechts zu kommunizieren. Dies leistet sogleich notwendige Überzeugungsarbeit innerhalb der eigenen Organisation. Des Weiteren muss durch die (Verwaltungs-)Führung europäisches Sozialrecht in die Programmatik und Organisation eingearbeitet werden, welches dann wiederum Auswirkungen auf den Personaleinsatz und die Personalplanung, sowie auf die Ausbildung und Schulung von Personalqualifikationen hat. Nur durch die feste Verankerung des europäischen Sozialrechts in die Programmatik kann das Handeln von allen Akteuren hin zu festgesetzten Zielen in diesem Bereich ausgerichtet und realisiert werden. Führungskräfte können dann als weitere Hauptsteuerungsakteure auf dieser Basis eine gemeinschaftskonforme Rechtsauslegungspraxis betreiben. Dies ist Aufgabe für sie als Führungskraft, aber auch für ihre Mitarbeiter. Dementsprechend können mit den Führungskräften Dienstanweisungen, Handlungsleitfäden etc. entwickelt und auf Mitarbeiterschulung Wert gelegt werden mit dem Ziel der selbständigen gemeinschaftskonformen Rechtsauslegungspraxis durch die Mitarbeiter. Die Akzeptanz- und Motivationschaffung bei den Mitarbeitern für das Thema europäisches Sozialrecht durch die Führungskräfte ist auch von Bedeutung, und zwar über die Rechtsanwendungspflicht hinaus. Eine Motivation für das Thema des europäischen Sozialrechts soll eine stetige selbständige Weiterentwicklung in der europäischen Sozialrechtsanwendung bei den Mitarbeitern, wie auch bei der Führungskraft herbeiführen. Die Personalabteilung als weiterer Steuerungsakteur sollte sich den Status quo der Personalqualifikationen bzgl. vorhandener Europakompetenzen einholen, in der Folge die Europakompetenzen schulen und bei der Einstellung des Personals bereits auf erforderliche Europakompetenzen achten. Personalqualifikationen müssen die erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten aufzeigen, die entscheidend sind, um das europäische Sozialrecht gemeinschaftskonform anzuwenden und eine qualifizierte Rechtsberatungs- und Bearbeitungspraxis für den Bürger zu gewährleisten. Grundlage hierfür ist es, notwendige Europakompetenzen mit der (Verwaltungs-)Spitze und den Führungskräften, evtl. auch für die jeweilige Fachabteilung differenziert, zu formulieren. Die Mitarbeiter als Hauptsteuerungsakteure sollten es als ihre Aufgabe ansehen sich für

¹⁹⁷ Kese/Zimmermann, S. 93.

das Thema ihres Aufgabengebiets zu interessieren und damit einen möglichst aktuellen politischen und rechtlichen Bezug zum europäischen Sozialrecht zu haben. Diese Kenntnisse können dann, sofern erforderlich, in die Rechtspraxis aufgenommen werden. Es erfolgt damit auch eine Weiterentwicklung der bestehenden Personalqualifikationen bzw. Europakompetenzen. Hauptziel ist es, eine gemeinschaftskonforme Rechtsanwendungspraxis auszuüben, damit die Ziele, Prinzipien und die Rechtsanwendungsregeln des EU-Sozialrechts entsprechende Anwendung finden. So finden dann auch die Bürger und Versicherten kompetente Ansprechpartner in der Beratungs- und Vollzugspraxis bei den Sozialleistungsträgern. Sozialrechtliche Leistungen über die mitgliedstaatlichen Grenzen hinweg finden so durch einen möglichst guten reibungslosen Gewährungs- und Abwicklungsablauf ihren Weg zum Bürger bzw. Versicherten. Die Verbindungsstellen sind zuletzt als ein wichtiger Hauptsteuerungsakteur zu nennen. Sofern es diese Zwischeninstitution bei den Trägern gibt, erfüllt sie wichtige Aufgaben, ansonsten ist der jeweilige Sozialleistungsträger selber für die im Folgenden genannten Aspekte zuständig. Ggf. kann die Verbindungsstelle durch den Abschluss von Vereinbarungen mit anderen ausländischen Verbindungsstellen den Ausgestaltungs- und Handlungsspielraum nutzen und verbindlich ein gemeinsames Vorgehen in Richtung gemeinschaftskonforme Auslegung bestimmen. Eine sehr wichtige Aufgabe ist auch die Koordinierung der Verwaltungshilfe bei grenzüberschreitenden Sachverhalten. Hier nehmen die Verbindungsstellen eine Vermittlerrolle ein und unterstützen die Abwicklung der grenzüberschreitenden Fälle, inklusive Kostenabrechnungsfragen. Als Zwischeninstanz sind sie in diesem Rahmen auch und insbesondere für die Aufbereitung von internen Dokumenten und Arbeitsleitfäden mit dem Ziel des selbständigen und gemeinschaftskonformen Vollzugs der jeweiligen Sozialleistungsträger zuständig. Die nachfolgende Tabelle 4 fasst die ausgeführten Inhalte nochmals übersichtlich zusammen.

Tabelle 4: Hauptsteuerungsakteure in der Anwendungspraxis des europäischen Sozialrechts (eigene Darstellung)

Wer?	Was?	In wieweit?	In welche Richtung?
(Verwaltungs-)Führung	Interne und externe Kommunikation betreiben, Europäisches Sozialrecht in Programmatik und	Innerhalb und außerhalb der Organisation die Wichtigkeit des europäischen Sozialrechts kommunizieren Mit Auswirkungen auf Personaleinsatz und -planung, sowie Ausbildung/	Überzeugungsarbeit insb. innerhalb der Organisation leisten Bedeutung des europäischen Sozialrechts

	Organisation explizit einarbeiten	Schulung von Personalqualifikationen	hervorheben, in Programmatik mit aufnehmen und das Handeln entsprechend darauf ausrichten
Führungskräfte	Gemeinschaftsrechtskonforme Rechtsauslegungspraxis betreiben, als Führungskraft und als Aufgabe für die Mitarbeiter Akzeptanz- und Motivationsschaffung bei den Mitarbeitern für das Thema europäisches Sozialrecht	Entsprechend Dienstanweisungen, Handlungsleitfäden etc. entwickeln, auf Mitarbeiter-schulung setzen Nicht nur Rechtsanwendungspflicht, sondern Motivation an europäischen Themen wecken mit der Folge der Weiterentwicklung in der europäischen Sozialrechtsanwendung	Selbständige gemeinschaftsrechtskonforme und kompetente Rechtsauslegungspraxis durch die Mitarbeiter herbeiführen Akzeptanz- und Motivationsschaffung soll zu motivierten Mitarbeitern im Vollzug des europäischen Sozialrechts führen, die sich durch eigene Motivation in das Rechtsgebiet einarbeiten und Rechtsfälle gerne beraten und bearbeiten
Personalabteilung	Personalqualifikationen bzgl. Europakompetenzen abfragen bzw. Status quo feststellen, Europakompetenzen des Personals schulen, bei der Einstellung von Personal bereits auf erforderliche Europakompetenzen achten	Dafür müssen erforderliche Europakompetenzen gemeinsam mit der Verwaltungsbzw. Führungsspitze und den Führungskräften, evtl. für die jeweilige Fachabteilung differenziert formuliert werden	Personalqualifikationen müssen die erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten abbilden, die notwendig sind, um das europäische Sozialrecht gemeinschaftskonform anzuwenden und eine qualifizierte Rechtsberatungs- und

			Bearbeitungspraxis für den Bürger zu gewährleisten
--	--	--	--

Mitarbeiter	<p>Motivation und Interesse am europäischen Sozialrecht entwickeln und beibehalten</p> <p>Gemeinschaftskonforme Rechtsanwendungspraxis betreiben</p>	<p>Stetiges Interesse mündet darin, politische und rechtliche aktuelle Themen betreffend des europäischen Sozialrechts zu verfolgen und ggf. in die Rechtsanwendungspraxis einfließen zu lassen</p> <p>Ziele, Prinzipien und Rechtsanwendungsregeln des EU-Sozialrechts anwenden</p>	<p>Weiterentwicklung der bestehenden Personalqualifikationen bzw. -europakompetenzen</p> <p>Gemeinschaftskonforme Rechtsauslegung für den Bürger für die Gewährung von sozialrechtlichen Leistungen, sofern ein Anspruch besteht, dies wiederum führt zu kompetenten Ansprechpartnern bei den Sozialleistungsträgern in der Beratung und Anwendung der Rechtsfälle</p>
Verbindungsstellen	<p>Abschluss von Vereinbarungen mit ausländischen Verbindungsstellen</p> <p>Koordinierung der Verwaltungshilfe bei grenzüberschreitenden Sachverhalten</p>	<p>Ausgestaltung des Handlungs- und Gestaltungsspielraums den die mitgliedstaatlichen Träger haben</p> <p>Vermittlerrolle und Unterstützung der Abwicklung der grenzüberschreitenden Fälle, inklusive Kostenabrechnungsfragen</p>	<p>In Richtung gemeinschaftskonforme Anwendung</p> <p>Insb. Aufbereitung von internen Dokumenten und Arbeitsleitfäden mit dem Ziel des selbständigen Vollzugs der</p>

			einzelnen Sozialleistungs- träger
--	--	--	---

7.2 Programmatische, organisatorische und personelle Steuerungsmaßnahmen

Der Handlungsbereich Programmatik sollte als ganzheitlicher und reflexiver Führungsansatz verstanden werden.¹⁹⁸ Die Programmatik wird im Rahmen einer zielorientierten Planung oft als Leitbild oder Strategie formuliert.¹⁹⁹ Aufgabe der Führungsspitze und ggf. der Führungskräfte der Organisation ist es deshalb, Ziele für das europäische Sozialrecht zu formulieren. Neben Leitbildern und Strategien können diese Ziele in internen Dokumenten, Dienstanweisungen, Projekten, gezielten Personalprogrammen etc. münden und letztendlich umgesetzt werden. Die Programmatik ist die Grundvoraussetzung für die Steuerung einer Organisation und des Personals. Denn ohne vorgegebene Ziele und ein dadurch entwickeltes Programm kann das Personal nur so arbeiten, wie es das Individuum für richtig hält. Auch eine Organisation kann keine Projektplanung oder die Aufstellung des Personalbedarfs vornehmen. Erst wenn die Programmatik festgelegt ist, können gezielte Maßnahmen geplant und Prozesse der Steuerung initiiert werden. Unerlässlich für die Programmatik ist eine positive Grundhaltung zum europäischen Sozialrecht durch die Führungsspitze und der hier in der Zielfestlegungs- und Strategieentwicklung mitwirkenden Führungskräfte. Diese „Haltungs- und Bewusstseinsfrage“²⁰⁰ zum europäischen Sozialrecht und einer umfassenden zielorientierten Aufgabenerfüllung und Umsetzungspraxis lässt erkennen, dass die Organisation wesentliche Ziele, die Bedeutung und die Herausforderungen des europäischen Sozialrechts erkannt hat, einschließlich einer Subsummierung auf die eigene praktische Anwendung. Die Haltung innerhalb der Organisation wird dann im Rahmen der Aufgabenerfüllung zwangsläufig auf alle Führungs- und Fachkräfte nach unten übertragen. Zielsetzungen für die Sozialleistungsträger, insbesondere orientiert an den zuvor beschriebenen Herausforderungen, könnten sein, weitere Vereinbarungen mit inner- oder zwischenstaatlichen Trägern zu schließen, einen verstärkten Austausch mit anderen Trägern zu initiieren, die Zusammenarbeit und den Kontakt mit Europa-Gremien zu stärken, die internen Prozesse der Leistungsgewährung zu optimieren, hierfür z.B. detaillierte Arbeitshilfen (Dienstanweisungen, Leitfäden etc.) zu erstellen, das Personal weiterzubilden etc. Um die Programmatik erfolgreich umzusetzen, muss geprüft werden, ob Prozesse der Organisationsveränderung notwendig sind oder ob diese

¹⁹⁸ Schedler/Siegel: S. 20.

¹⁹⁹ Kese/Zimmermann, S. 62.

²⁰⁰ Zimmermann/Kese, S. BW 11.

weitere organisatorische Themen mit sich bringt. Eine Organisation beinhaltet eine Organisationsstruktur und Organisationsabläufe, die ggf. zwischen Zielerreichung und Strategie angepasst werden muss.²⁰¹ Das strategische Handlungsfeld der Organisation muss den Status quo an Personalbestand, welches im europäischen Sozialrecht tätig ist, überprüfen. Kann mit dem zur Verfügung stehenden Personal eine umfassende programmatische Zielerreichung erfolgen? Neue Personalstellen müssen ggf. geschaffen werden. Alle Personalstellen müssen bzgl. der Verankerung, also der Ansiedlung in den verschiedenen Fachabteilungen und (Führungs-)Positionen, überprüft werden. Ein Fortbildungs- und Weiterbildungsbedarf muss hierfür festgestellt, sowie notwendige Personalschulungen in die Wege geleitet werden. Je nach programmatischen Zielsetzungen und hierzu erforderlichen Maßnahmen müssen bspw. Vereinbarungen mit anderen innerstaatlichen oder zwischenstaatlichen Trägern geschlossen werden, wofür Projektmanagement und zusätzliches Personal erforderlich sind. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass ausgehend von der Führungsspitze ein organisatorischer Steuerungsablauf, welcher insbesondere die Führungskräfte in der Organisation einbezieht, initiiert werden muss. Dabei erfordern Organisationsabläufe den Einsatz von Managementmethoden (wie z.B. Organisations-, Change Management, Controlling, Evaluierung) welche sich auf das ergebnisorientierte Gestalten und Steuern von sachlichen und personellen Ressourcen bezieht (Planung, Organisation, Koordination, Erfolgskontrolle, Mitarbeitermotivation und –führung).²⁰² Für den strategischen Handlungsbereich Personal ist für jede Organisation ein strategisches Personalmanagement erforderlich.²⁰³ Personalmanagement meint „die Gesamtheit aller Ziele, Strategien und Instrumente, die das Leistungsvermögen, die Leistungsbereitschaft und das Verhalten der Führungskräfte und der Mitarbeiter prägen“²⁰⁴. Die für das Personal zu berücksichtigenden Kompetenzen für die rechtskonforme Anwendung des europäischen Sozialrechts müssen fortlaufend überprüft und durch Fort- und Weiterbildungen aktualisiert werden. Dabei ist nicht nur rechtliches Wissen über Europa, die Anwendung und der richtige Rechtsauslegungsumgang mit europäischem und nationalem Recht (so genannte Fachkenntnisse) wichtig. Politische Kenntnisse, Sprachkenntnisse in der Amtssprache der EU, IT-Kenntnisse für den Umgang mit elektronischen Verfahren, ggf. Projektmanagementkenntnisse, Beratungskenntnisse etc. sind des Weiteren von besonderer Bedeutung. In der Summe werden Wissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten für eine erfolgreiche Aufgabenbewältigung gebraucht und müssen stetig weiterentwickelt werden. Zusätzlich benötigt das Personal Motivation, wofür bspw. auch vorgegebene strategische Ziele einen Beitrag leisten können. Aber auch Führungskräfte haben die Aufgabe, die Motivation des Personals zu fördern. Für die Führungskräfte einer Fachabteilung kommen Managementfähigkeiten hinzu, und

²⁰¹ Hirsch/Weber/Huber et al, S. 103.

²⁰² Schaefer, S. 305.

²⁰³ Schedler/Siegel, S. 223.

²⁰⁴ Hopp/Göbel, S. 232.

zwar für die Gestaltung einer Organisation, die Ressourcenbereitstellung und den effektiven Personaleinsatz.²⁰⁵

7.3 Personalqualifikationen für eine gemeinschaftskonforme Rechtsauslegung

Steuerungsmaßnahmen sind die Stärkung der Personalqualifikationen durch Fortbildungen und Weiterbildungen, insbesondere die rechtlichen und politischen Fachkenntnisse für den Bereich der Anwendung des europäischen Sozialrechts bei Fallkonstellationen mit europäischem Auslandsbezug. Aber auch bei Neueinstellungen ist es wichtig, auf die erforderlichen Europafachkenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten zu achten und diese bei der Personalauswahl zu berücksichtigen. Führungskräfte sollten in bestimmten Abständen die erforderlichen Personalqualifikationen überprüfen und für ihre Mitarbeiter regelmäßige der Aktualisierung dienende Schulungen arrangieren. Ein häufig zu wenig Beachtung findender Aspekt ist die Schulung der Sprachkenntnisse in Englisch, welche für viele Mitarbeiter auch eine Hürde bei der mitgliedstaatlichen Zusammenarbeit ist, insb. beim persönlichen Kontakt. Letztendlich sind auch einige Dokumente nicht ins Deutsche übersetzt und müssen trotzdem verstanden und angewandt werden. Neben der Schulung von Rechtsauslegungsfähigkeiten sind besonders aufgrund EESSI IT-Kenntnisse beim Personal auch nicht zu vernachlässigen. Des Weiteren sollten interne Dokumente der Sozialleistungsträger einen Schwerpunkt auf die gemeinschaftskonforme Auslegungspraxis beim Zusammentreffen des europäischen und nationalen Rechtssystems erfahren. Schwerpunktthemen sollten ausführlich ausgearbeitet werden und aktuelle Rechtsprechung, Stellungnahmen oder andere wichtige Dokumente der Kommission (oder auch anderer europäischer Organe) bis zur untersten Hierarchieebene der das Sozialrecht umzusetzenden Mitarbeiter gelangen. Wichtig ist auch bei der Dokumentenauswahl und -ausarbeitung auf sozialrechtliche Schnittstellen der Praxis wie z.B. der Sachleistungsaushilfe und Kostenerstattung der UV und KV zu achten. Die stetige Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen und die systematische Mitarbeiter- und Führungskräfteentwicklung mit dem Ziel des permanenten Ausbaus von fachlichen und methodischen Kenntnissen muss auch Aufgabe des Personalmanagements der jeweiligen sozialrechtlichen Träger sein.

7.4 Steuerungsmaßnahmen für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit

Steuerungsmaßnahmen für die Sozialleistungsträger sind die zeitnahe und intensive schriftliche Mahnung der Antwort- und Kostenerstattungspflichten etc. der säumigen Träger und das schnellere in die Wege leiten von Beanstandungs- und Kontrollmaßnahmen, damit mitgliedstaatliche EU-Verstöße gegen Ziele und Prinzipien des europäischen Sozialrechts stets effektiv verfolgt werden. Die intensive schriftliche Mahnung von säumigen Trägern, sei es aufgrund fehlendem Antwortverhalten, fehlenden Dokumenten, fehlender Sachleistung oder Kostenerstattung, mitsamt ggf. eingetretener Säumniszinsen muss penetrant in kürzeren Zeitabständen mit dem

²⁰⁵ Schaefer, S. 305.

Aufzeigen der nächsten (Rechts-)schritte (z.B. Weiterleitung an die Verwaltungskommission) aufgezeigt werden, sofern keine Zusammenarbeit erfolgt. Das Aufzeigen der Instrumente und Wege der Beanstandungs- und Kontrollmaßnahmen auf deutscher (BMAS, Deutsche Sozialversicherung Europavertretung) und europäischer Ebene (ins. Verwaltungskommission) sollten dem Personal durch interne Leitfäden oder ähnliches aufgezeigt werden, evtl. auch aufgrund der Anschaulichkeit und des schnellen Überblicks durch Schaubilder. Bedeutsam auch für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit ist für die deutschen Träger weiterhin eine gute Zusammenarbeit der nationalen und mitgliedstaatlichen Verbindungsstellen (sofern extra Institutionen für die Träger für Klärung der Auslandssachverhalte zwischengeschaltet sind) bzw. anderen Institutionen, damit auch Angelegenheiten über kürzere Wege geklärt werden können und nicht immer aufwendige und langwierige Beanstandungs- und Kontrollmaßnahmen eingeleitet werden müssen. Wenn letztendlich immer wiederkehrende Probleme bei bestimmten Fallkonstellationen (z.B. bei Personengruppen) erfolgen und eine aufwendige Klärung und Abwicklung der mitgliedstaatlichen Träger mit sich bringt, können auch weitere Instrumente der Zusammenarbeit, welche bewusst zur Anwendung und Vereinfachung vom europäischen Koordinierungsgeber eingebaut wurden, ihren Einsatz finden. Verwaltungs- und Durchführungsvereinbarungen können z.B. Ausnahmen für die Art. 11 bis 15 VO (EG) Nr. 883/2004 für Einzelpersonen oder Personengruppen²⁰⁶ regeln, Art. 16 Abs. 1 VO (EG) Nr. 883/2004²⁰⁷. Dieses Instrument zum Abschluss von Vereinbarungen, auch mit Wirkung für die Vergangenheit²⁰⁸, kann zwischen zwei und mehr Mitgliedstaaten mit individuellen Regelungsgehalt zur Vereinfachung geschlossen werden. Lassen sich solche Instrumente auch nicht im Rahmen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit einsetzen, weil nicht der gegenseitige Wille der Mitgliedstaaten dafür besteht, können letztendlich nur Wege über andere Institutionen gegangen werden. Das BMAS kann zunächst aufgerufen werden, welches dann im Rahmen des so genannten Vermittlungsverfahrens die Verwaltungskommission einschaltet. Die Verwaltungskommission, ggf. vertreten durch den Vermittlungsausschuss, versucht dann innerhalb von sechs Monaten eine Einigung zu erzielen. Das Dialog- und Vermittlungsverfahren über die Verwaltungskommission ist dann auszusetzen, wenn die Angelegenheit Gegenstand eines gerichtlichen oder verwaltungsrechtlichen Beschwerdeverfahrens geworden ist.²⁰⁹

²⁰⁶ Leopold, S. 212.

²⁰⁷ Ebenso Art. 8 und Art. 9 der VO (EG) Nr. 987/2009.

²⁰⁸ EuGH v. 17.5.1984, Rs. C-101/83 (Brusse), Slg. 1984, 2223; EuGH v. 29.6.1995, Rs. C-454/93 (van Gestel), Slg. 1995, I-1707.

²⁰⁹ Verwaltungskommission, Beschluss Nr. A1, zu 4. Anlage 21.

7.5 Steuerungsmaßnahmen für die zwischen- und innerstaatlichen Systemstrukturen

Steuerungsempfehlungen für die zwischen- und innerstaatliche Zusammenarbeit sind nicht nur der Umstieg auf trägereinheitliche elektronische Verfahren, wie es mit EESSI im Jahr 2019 nun auch geplant wird, sondern auch ggf. zu prüfen, ob andere bestehende elektronische Verfahren, die nicht durch EESSI ersetzt werden, auf die großflächige Anwendung der Mitgliedstaaten erweitert werden kann. Da mit EESSI nicht alle bestehenden elektronischen Verfahren komprimiert werden, sollten weiterhin notwendige und gut laufende Verfahren mit EU-Staaten im Rahmen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit auf Initiative der Mitgliedstaaten ausgeweitet werden. Hierbei kann dann auch der gegenseitige Datenaustausch eine Verbesserung bzgl. Schnelligkeit und im Hinblick auf das Problem des Sozialleistungsbetrugs eine bessere Vernetzung und Betrugsbekämpfung erfolgen. Die Betrugsbekämpfung in Europa über die mitgliedstaatlichen Grenzen hinweg erfordert eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit die auch nur durch begünstigende zwischenstaatliche Systemstrukturen gelingt. Eine Vereinheitlichung und Komprimierung der europäischen Anspruchs- und Berechtigungsformulare, insb. mit Blick auf die Bürger, wäre ebenso zu empfehlen. Diese Formularvereinheitlichung macht aber nur auf europäischer Ebene Sinn, z.B. im Rahmen der Implementierung von EESSI, da einzelne Mitgliedstaaten dies nicht für alle verbindlich regeln können. Auch die innerstaatliche Zusammenarbeit erfordert die Anpassung von bestehenden Strukturen. Die innerstaatliche inkompatible Systemstruktur der KV und UV zur gegenseitigen Kostenerstattung kann im Rahmen von EESSI überwunden werden. Es wurde deutlich, dass die unterschiedlichen Träger, selbst innerstaatlich, durch verschiedene Fallbearbeitungs- und Abrechnungssysteme die Praxis des europäischen Sozialrechts für die Träger erschweren. Eine stärkere Zusammenarbeit der innerstaatlichen Träger kann daraus wiederum als Steuerungsmaßnahme erfolgen, welche zur Folge haben kann, dass Systemstrukturen, auch von verschiedenen Arten der Sozialleistungsträger, eine einheitlichere Umsetzungspraxis erfahren. Zu guter Letzt sollte die Unfallversicherung ihre Trägerverteilung, wie im nationalen Recht im SGB VII verankert, umsetzen oder eine Rechtsnormänderung in die Wege leiten.

8 Zusammenfassung

In dieser Arbeit wurde versucht, durch die aufgezeigten Herausforderungen eine Reihe von essentiellen Problemen darzustellen, welche die deutschen Träger beim Vollzug des europäischen Sozialrechts haben. Defizite liegen demnach insbesondere in der effektiven Durchsetzung des Koordinierungsrechts, u.a. weil die komplexe Anwendung und Auslegung des europäischen Koordinierungsrechts tägliche Herausforderungen für das Personal bereitstellt und das Personal oft nicht über genügend (Fach-)Kenntnisse verfügt. Des Weiteren wird der Praxisalltag durch die zwischenstaatliche Zusammenarbeit der länderübergreifenden Träger erschwert. Dies insb. durch Antwortverhalten bzw. zur Verfügung stehenden Dokumenten, welche lange auf sich warten lassen oder ganz ausbleiben. Und natürlich durch die Kostenerstattung, die entweder nach Verstreichen der in der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 987/2009 vorgesehenen Fristen oder teilweise gar nicht erfolgt. Ob zwischen- oder innerstaatlich,

die bestehenden Systemstrukturen der Mitgliedstaaten, einschließlich der deutschen, begünstigen durch den lang andauernden und aufwendigen Postweg, mangelnde Kompatibilität der deutschen Sozialleistungskostenerstattungssysteme zwischen Unfall- und Krankenversicherung oder mangelnde Zuständigkeitsverteilung der deutschen Unfallträgerzuständigkeit bei Leistungsfällen im mitgliedstaatlichen Ausland nicht gerade einen reibungslosen Praxisalltag. Dass die sich von der Kommission vorgeschlagenen Verordnungsänderungen in keiner Weise mit den hier dargestellten Herausforderungen gleichen, liegt daran, dass es bei den dargestellten Problemen in der Summe fast nur um Prozess- und Strukturprobleme durch das Konstrukt Europa- und Mitgliedstaatenrecht handelt. Es besteht nicht einmal ansatzweise eine Schnittfläche der in der Praxis vorliegenden Anwendungsprobleme der Träger mit den geplanten Rechtsänderungen. Dagegen befassen sich die von der Kommission geplanten Änderungen fast ausschließlich mit rechtlichen Neuerungen und Klarstellungen. Diese festgestellten prozess- und strukturellen Herausforderungen wurden in der Folge besonders in der Interpretation mitsamt der ausgearbeiteten Bemessungskriterien hin auf die Forschungsfragen untersucht. Die erste Forschungsfrage ist mit den Herausforderungen beantwortet. Wenn die zweite Forschungsfrage einer Antwort bedarf, nämlich was die deutschen Leistungsträger zur Beseitigung der Probleme tun und ob sie ihrer Pflicht zur Zielerreichung des Koordinierungsgebers im europäischen Sozialrecht im Rahmen ihrer Gestaltungs- und Handlungsmacht nachkommen, kann wie folgt geantwortet werden: Es wird an vielen Stellen etwas getan, es wurde aber auch festgestellt, dass teilweise nichts getan wird, um die Fehler- oder Schwachstellen zu beheben. Evtl. bewusstes Untätig sein, wie bei der Umverteilung deutscher Unfallversicherungsträger bei Leistungsfällen in anderen europäischen Staaten, kann sich dann ergeben, wenn das Problem diesbezüglich nicht allzu groß ist, weil es durch andere Maßnahmen (wie hier die Verteilung aller Fälle auf die DVUA) kompensiert wird. Sofern aber letztendlich die Verteilung der Träger im SGB VII im nationalen Recht fest verankert ist, sollte sie entsprechend auch so, wie festgeschrieben, umgesetzt werden. Dies führt, neben anderen aufgezeigten Beispielen, letztendlich zu der Schlussfolgerung, dass keineswegs das (europäische) Sozialrecht durch die deutschen Träger (gemeinschafts-) rechtskonform angewandt und umgesetzt wird. Abschwächen soll diese Aussage aber die Tatsache, dass dies eher kleinere organisatorische Mängel betrifft und nicht Verstöße gegen das europäische Sozialrecht wie mangelnde Sachleistungsaushilfe oder fehlende Kostenerstattung. Ganz im Gegenteil. Eine von der Autorin festgestellte vorbildhafte Rechts- und Fallauslegungspraxis der deutschen Sozialleistungsträger, welche auch insbesondere die aktuelle Fachzeitschriftenliteratur immer wieder beschäftigen, ist zu verzeichnen. Dort, wo Unklarheiten bzgl. der gemeinschaftskonformen Auslegung und Anwendung bestehen, wird ausgiebig Rechtswissenschaft betrieben. Doch diese in der Fachliteratur verfolgte gemeinschaftskonforme Anwendung kann nicht generell, ohne jegliche Untersuchung, einfach auf die Anwendungspraxis der Träger subsumiert werden. Diese Arbeit konnte nicht das Ziel verfolgen, wissenschaftlich fundiert den Status quo bei den Leistungsträgern abzufragen. Allerdings konnte mittels der Methode der qualitativen Inhaltsanalyse unter anderem das Ergebnis festgestellt werden, dass die Personalqualifikationen hinsichtlich der Anwendung des europäischen Sozialrechts von den Mitgliedstaaten als unzureichend bezeichnet werden. Dies führt zu der

Schlussfolgerung, dass die Träger ihrer Pflichtaufgabe, nämlich der Anwendung des europäischen Sozialrechts, dahingehend nachkommen müssen, ihr Personal besser zu schulen. Nur geschultes Personal kann dem fragenden Bürger Antworten im komplexen Gefüge des europäischen Sozialrechts liefern und einen einfachen Weg der Leistungsgewährung ohne Komplikationen eröffnen. Eine gemeinschaftskonforme Anwendung des europäischen Sozialrechts ist so leider nicht gewährleistet. Im Gesamten kann im Hinblick auf die Steuerung und Verbesserung von programmatischen, organisatorischen und personellen Aspekten nur ein sehr unzureichender Zustand der deutschen Träger festgestellt werden, da gezielte Steuerung nicht erkennbar ist. Das Bewusstsein für die wichtigste Ressource Personal, welches gerade für die wichtigste Aufgabe zuständig ist, der Anwendung des europäischen und nationalen Sozialrechts, ist, so der gewonnene Eindruck, nicht vorhanden. Wo solche und andere aufgezeigte Aspekte keinen Weg in die Programmatik finden, können auch organisatorische oder personelle Anpassungen nicht oder nur unzureichend vorgenommen werden. Es wurden an mehreren Stellen bzgl. der aufgezeigten Probleme Steuerungsmaßnahmen formuliert, letztendlich müssen diese immer auf die individuelle Situation des Trägers angepasst werden. Im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes sollte die Thematik des europäischen Sozialrechts insb. auch bei den deutschen Sozialversicherungsträgern, die als Körperschaften des öffentlichen Rechts agieren, im Rahmen eines Steuerungsprozesses betrachtet und angewandt werden. Aber auch die zuständigen Träger, welche zugehörig zur öffentlichen Verwaltung sind, haben einen hohen Nachbesserungsbedarf. Denn dann ergeben sich bspw. Einblicke in die Personalkompetenzen mitsamt Qualifizierungszielen, Maßnahmen zur Förderung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit und systemspezifische Vereinfachungen, die das Ziel des europäischen Verordnungsgebers vor Augen haben. Besonders die deutschen Strukturen mit den von den Trägern ausgegliederten Verbindungsstellen als Schnittstelle zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Trägern verleiten dazu in der eigenen Organisation keine gezielte Steuerung für das europäische Sozialrecht zu initiieren. Die Empfehlung der Verfasserin geht allerdings dahin, diese gezielte Steuerung in die Wege zu leiten, weil damit an vielfachen Stellen eine Vereinfachung bei der Rechtsanwendung des europäischen Sozialrechts erreicht und ein besserer Weg der Leistungsgewährung für die Bürger initiiert werden kann.

Anlagen

Anlage 1: Ablaufmodell der qualitativen Inhaltsanalyse

1. Schritt: Bestimmung der Analyseeinheiten

Mit dieser Master-Thesis sollen die Herausforderungen der deutschen Sozialleistungsträger bei der Anwendung des europäischen Sozialrechts analysiert werden, nämlich die programmatischen, organisatorischen und personellen Herausforderungen. Mit den Analyseergebnissen soll eine Gesamtauswertung in dieser so genannten Breitenarbeit stattfinden, die zielführend in Steuerungsmaßnahmen mündet. Ziel ist ein Transparent machen der Leistungsgewährungspraxis und ihren Problemen und wie damit von Seiten der Träger umgegangen wird. Dieses Transparent machen verschafft einen Gesamtüberblick über die Anwendungspraxis des europäischen Sozialrechts, die bisher, wenn überhaupt, nur am Rande, thematisiert wird.

Das Ablaufmodell der Analyse, orientiert an Mayring (Qualitative Inhaltsanalyse, 11. Auflage, 2010), wird an die Forschungsfrage 1 und 2 angepasst. Die Forschungsfragen lauten wie folgt:

- Forschungsfrage 1: Welche Herausforderungen haben die deutschen Sozialleistungsträger im Rahmen des Vollzugs des europäischen Sozialrechts zu bewältigen?
- Forschungsfrage 2: Wie begegnen die deutschen Sozialleistungsträger diesen Problemen? Welche Handlungen werden in die Wege geleitet im Rahmen ihres Handlungs- und Gestaltungsspielraums um die Ziele des europäischen Sozialrechts zu erreichen?

Konkrete Analyseeinheit sind demnach die Herausforderungen.

Das zu analysierende Material stellte eine Vielzahl von folgenden Quellen dar:

- Gründungsverträge der EU, Verträge zur Änderung der Gründungsverträge der EU, Protokolle im Anhang zu den genannten Verträgen als Primärrecht,
- Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen als Sekundärrecht,
- Absichtserklärungen und Leitlinien der Kommission als Soft Law,
- Grundgesetz, Sozialgesetzbücher, als nationales deutsches Recht
- Bundestagsdrucksachen als deutsche Gesetzentwürfe
- nationale (z.B.) und europäische (z.B. ZESAR) Fachzeitschriften,
- Dienstanweisungen, Stellungnahmen, (Anwendungs-) und (Handlungs-) Leitfäden, Empfehlungen als interne Dokumente der Sozialleistungsträger bzw. Verbindungsstellen, Stellungnahmen der Europavertretung der Sozialleistungsträger als „graue“ Literatur.

Letztendlich verwendet davon wurden für die Beantwortung von Fragestellung 1 und 2 folgende Quellen, da in ihnen Antworten gefunden wurden:

- Deutsche Sozialversicherung Europavertretung: Stellungnahme der deutschen Sozialversicherung vom 23.12.2016
- Deutsche Sozialversicherung Europavertretung: Stellungnahme der Deutschen Sozialversicherung vom 28.06.2018
- GKV-Spitzenverband: Stellungnahme vom 02.05.2017
- Europäische Kommission (Autoren Jorens, Gillis, De Potter et al), Fraud and error in the field of EU social security coordination
- Verwaltungskommission für die Koordinierung der sozialen Sicherheit: Vorläufiger Anspruch auf Sachleistungen nach Art. 36 Abs. 2 VO (EG) Nr. 883/2004 und Art. 33 Abs. 2 sowie Art. 35 VO (EG) Nr. 987/2009, Aufzeichnung Deutschlands vom 23.11.2015
- GKV-Spitzenverband: Gesundheit gemeinsam gestalten in Europa (03.09.2014)
- Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde vom 13.03.2018
- Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung: Medizinische Versorgung von im Ausland versicherten Personen (07.12.2017)
- Deutsche Sozialversicherung Europavertretung: EESSI – Schnellere
- Kommunikation unter Sozialversicherungsträgern, in: ed, Juni/Juli 2017, Ein digitaler Binnenmarkt für Europa: Einheitliche Vorgaben betreffen auch die Sozialversicherung
- Deutsche Verbindungsstelle Krankenversicherung Ausland, Leitfaden zur Einführung des elektronischen Datenaustauschs für eine effiziente Kostenabrechnung – Leistungsaushilfe

Für die weitere Bewertung durch die Verfasserin wurden wiederum oben genannte Quellen wie Gesetze, Leitlinien der Kommission etc. verwendet.

1. Schritt: Festlegung der Strukturierungsdimensionen (theoriegeleitet)

Ziel dieser Arbeit ist es insb. eine inhaltliche Strukturierung zu erreichen, indem die innere Struktur des zur Verfügung stehenden Materials zu bestimmten Themen und

Inhaltsbereichen extrahiert und zusammengefasst²¹⁰ werden soll. Theoriegeleitet entwickelte Kategorien und ggf. Unterkategorien wurden dafür für die Extrahierung der Inhalte des Quellenmaterials bezeichnet. Anhand vom Kategoriensystem wird das Quellenmaterial dann bearbeitet und mittels paraphrasieren exportiert. Mit der Methode des Zusammenfassens werden zunächst Unterkategorien und dann Hauptkategorien gebildet. Auf die Festlegung und Beschreibung von besonders ausgeprägten Herausforderungen bzw. die Ordnung der Wichtigkeit der Herausforderungen wurde verzichtet, da dies aufgrund der Rarität der Aussagen des Quellenmaterials nicht möglich und damit nicht zielführend war. Ziel war daher eine Komprimierung der verschiedenen Herausforderungen von den verschiedenen Unterkategorien auf die Hauptkategorien. Im Gesamten wurden mit der inhaltlichen Strukturierung wesentliche Inhalte für die Beantwortung der Forschungsfragen herausgearbeitet.

²¹⁰ Mayring, S. 94, 98.

2. Schritt: Zusammenstellung des Kategoriensystems und
3. Schritt: Formulierung von Definitionen, Ankerbeispielen und Kodierregeln zu den einzelnen Kategorien

Auf Grund der obigen Ausführungen wird auf die Bestimmung der Ausprägungen verzichtet. Es folgt die Zusammenstellung des Kategoriensystems, wie es in Tabelle 1 „Ausgewählte Herausforderungen deutscher Sozialleistungsträger“ aufgezeigt ist:

Herausforderung (Kategorien): Das Wort „Herausforderung“, definiert als „Aufgabe, die einen fordert“²¹¹, stellt die Hauptoberkategorie dar, welche am Schluss aus den Unterkategorien ggf. inhaltlich zusammenfassend gebildet werden kann.

Herausforderung hat demnach eine Beschäftigung mit etwas zur Folge, wo evtl. eine Lösung gesucht werden muss. Deshalb kann Herausforderung auch mit Problem oder Schwierigkeit, ggf. auch mit dem Wort Konflikt (z.B. im Rahmen zwischenstaatlicher Zusammenarbeit) bezeichnet werden. Dabei muss die Herausforderung in Kausalität zu der Anwendung von Rechtsfällen im europäischen Sozialrecht durch die Sozialleistungsträger stehen. Diese Verbindungs- und Ursachenkette zum Wort „Herausforderung“ ist obligatorisch. Im Rahmen der Arbeit wurden in einem vorderen theoretischen Abschnitt die Begriffe Sozialleistungsträger, europäisches Sozialrecht etc. definiert bzw. eingeordnet, die hierfür auch als Grundlage dienen.

Ankerbeispiele hierfür sind bspw. wenn von Seiten der Träger, der Kommission, von Fachleuten etc. beschrieben wird, dass...

...eine Aufgabe (wie z.B. die Zusammenarbeit) nicht (zufriedenstellend) vollzogen werden kann,

...ein Problem, eine Schwierigkeit, ein Konflikt besteht, der eine Klärung bzw. eine Lösung bedarf,

...Unsicherheiten bzgl. etwas bei der Anwendung des europäischen Sozialrechts bestehen,

...fehlende Rechtsnormen im europäischen Sozialrecht erwähnt bzw. die Rechtsnormänderung bzw. -einführung gefordert wird.

Unterthemen (Unterkategorien): Dies können verschiedene Herausforderungen sein, die bzgl. der Art und bzgl. der unterschiedlichen Träger stark variieren können. Wichtig ist die oben unter „Herausforderung“ beschriebene kausale Verbindungskette, welche zuvor im Einzelnen definitorisch festgelegt wurde, einzuhalten. Die Unterthemen können ggf. in Oberthemen bzw. -kategorien in einem letzten Schritt zusammengefasst werden.

²¹¹ Duden, Herausforderung, <https://www.duden.de/rechtschreibung/Herausforderung> [30.09.2018]. Anlage 22.

Ankerbeispiele hierfür sind bspw....

...zu gewährende Leistungen der Sozialleistungsträger,

...programmatische/organisatorische/personelle Themen, die zur Erfüllung der Aufgaben im europäischen Sozialrecht notwendig sind,

...Wörter wie mangelnde, nicht zu leistende, schlecht laufende etc. in Verbindung mit einem Substantiv (z.B. Personalqualifikationen, Zusammenarbeit).

Beispiele: Die Herausforderung soll anhand mindestens eines konkreten Beispiels beschrieben werden, welches in der Quelle auch explizit erwähnt wird. Oft ist auch das Beispiel wiederum eine Unterunterkategorie von der Kategorie „Unterthemen (Unterkategorien)“.

Ankerbeispiele hierfür sind bspw....

...zu gewährende Leistungen der Sozialleistungsträger, wie z.B. Sachleistungsaushilfe,

...bestimmte Fallkonstellationen bzw. -situationen, die den Problembezug verdeutlichen,

...Prinzipien, Ziele, Aufgaben des nationalen oder europäischen Sozialrechts.

Träger (Kategorieneinordnung): Die im theoretischen Teil definierten Sozialleistungsträger sollen an dieser Stelle zur Kategorie, Unterkategorie, zum Beispiel und der Quelle zugeordnet werden. Die Anzahl der Träger aus quantitativer Sicht zeigt der Verfasserin die Wichtigkeit der Herausforderung auf und könnte generell dazu führen, dass „unwichtigere“ kleinere Herausforderungen unten wegfallen und daher nicht in die Arbeit mit aufgenommen werden. Letztendlich konnten alle Herausforderungen mit aufgenommen werden und in drei große inhaltlich sinngemäße Kategorien der Herausforderungen zugeordnet werden.

Ankerbeispiele hierfür sind bspw....

...alle Sozialleistungsträger, die das (europäische) Sozialrecht anwenden.

Quellen (Kategoriennachweis bzw. -fundstellen): Die Quellen belegen die wissenschaftliche Nachweisbarkeit. Diese werden aufgrund des Umfangs einzelner großer Quellendokumente zwar als Anlage aufgezeigt im Anlagenverzeichnis, allerdings können diese nur auf der beigefügten Anlagen-CD mitgeführt werden. Die mitgeführten Quellen sind teilweise auch nicht im Internet aufrufbar, da sie durch interne Zugänge bei den Sozialleistungsträgern bezogen wurden.

Ankerbeispiele hierfür sind bspw....

...Stellungnahmen, Berichte, Dienstanweisungen, Fachzeitschriftenartikel, Fachbücher, persönliche Gespräche mit der Verfasserin etc.

Allgemeine Kodierregeln für die einzelnen Kategorien:

- Die Texte werden nach Äußerungen abgesucht, die in die Kategorie „Herausforderung“ und/oder „Unterthemen“ passen.
- Wenn die Kategorie „Herausforderung“ oder „Unterthemen“ gefunden ist, werden passend dazu die anderen Kategorien ausgefüllt, sofern Inhalte hierzu gefunden werden.
- Die codierbare Äußerung stellt die Informationen bzgl. der beschriebenen Herausforderung dar, und zwar einschließlich Probleminhalt, Beschreibung, Träger, Beispiele, zusammenhängende Informationen, Umgang mit der Herausforderung, Lösung etc.
- Passt eine Äußerung in zwei Kategorien, soll die spezifischere Kategorie zur Zuordnung ausgewählt werden. Ist eine spezifischere Kategorie nicht zuzuordnen, muss inhaltlich abgewogen werden, zu welcher Kategorie die Äußerung zutreffender zuzuordnen ist. Eine Äußerung soll nur einer Kategorie zugeordnet werden.

4. Schritt: Materialdurchlauf: Fundstellenbezeichnung und

5. Schritt: Materialdurchlauf: Bearbeitung und Extraktion der Fundstellen

Die Ergebnisse werden in Tabelle 1 paraphrasiert und mit genauer Fundstelleneintragung übertragen. Zunächst werden die Unterthemen gesammelt, die später inhaltlich samt Beispielen, Träger und Quellenangabe verschoben wurden, sobald nach Sinn und Zweck Oberbegriffe (Hauptkategorien) gebildet werden konnten. Es haben sich drei übergeordnete Hauptkategorien gebildet (siehe Tabelle 1). Zusammenfassend ergibt sich bei Tabelle 1 von rechts nach links eine Zusammenfassung in übergeordnete Kategorien.

6. Schritt: Überarbeitung, ggf. Revision von Kategoriensysteme und Kategoriendefinition

Nach einem ersten Probedurchlauf wurden die Kategorienamen teilweise überarbeitet. Das Grundkonstrukt konnte bestehen bleiben und nach Überprüfung der Kategoriendefinitionen weiter mit Hilfe der Quellen gefüllt werden.

7. Schritt: Ergebnisaufbereitung

Die Ergebnisaufbereitung mündet in eine ausführliche schriftliche Darstellung der Herausforderungen in ihren zugeordneten Strukturen und Kategoriensystemen hinsichtlich der Forschungsfragedarstellung 1 und 2.

Anlage 2:

Tabelle 1: Ausgewählte Herausforderungen deutscher Sozialleistungsträger

Herausforderung (Kategorien)	Unterthemen (Unterkategorien)	Beispiele	Träger (Kategorien-einordnung)	Quellen (Kategorien-nachweis bzw. -fundstellen)
Personalqualifikationen für eine gemeinschaftskonforme Rechtsauslegung	<p>Komplexe Rechtsauslegung,</p> <p>Rechtsauslegung im Sinne des Koordinierungsrechts unzureichend,</p> <p>ungenügende Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten des Personals</p>	<p>Kindergeldbezug bei Wanderarbeitnehmern,</p> <p>Gründungszuschuss SGB III bei Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt im EU-Ausland, Pflichtversicherung deutscher Krankenkassen bei Doppelrentnern und Grenzgängern</p> <p>Fachkenntnisse unzureichend</p>	<p>Kranken- und Pflegeversicherungen</p> <p>Unfallversicherungen</p> <p>Familienkassen</p> <p>Arbeitsämter</p> <p>Rentenversicherungen</p> <p>Alle Träger (allgemein gehalten)</p>	<p>Heinert/Wendtland, S. 418 f., 421.</p> <p>Bokeloh, S. 169, 176.</p> <p>Jorens/Gillis/De Potter et al, 2016, S. 94-95; Leopold, S. 209</p>
Zwischenstaatliche Zusammenarbeit der Träger	<p>Unbeantwortete Auskunfts- und Kostenerstattungsersuchen, keine Übersendung von Gutachten, Berechtigungsscheinen etc.,</p> <p>Uneinigkeit über Rechtsauslegung,</p> <p>unzureichende Abwicklung und fehlende</p>	<p>Sachleistungsaushilfe, Kostenerstattung</p> <p>Keine Akzeptanz der EHIC</p>	<p>Unfallversicherungen</p> <p>Krankenversicherungen</p> <p>Rentenversicherungen</p> <p>Familienkassen</p> <p>Arbeitsämter</p> <p>Unfallversicherungen,</p>	<p>Maxeiner, S. 451 ff., 454 ff.</p> <p>Maxeiner, S. 452 ff.</p>

	Anerkennung der Sachleistungs- aushilfe,	Sachleistungs- aushilfe	Kranken- versicherungen	Bieback, Vorbem. Art. 17 ff, Rn. 25.
--	---	----------------------------	----------------------------	---

	lange Dauer der Kostenerstattung (über Fristen hinaus) bzw. keine Kostenerstattung	Kostenerstattung	Unfallversicherungen, Krankenversicherungen	Maxeiner, S. 451 ff., 454 ff., GKV-Spitzenverband: Stellungnahme vom 02.05.2017, S. 8. Verwaltungskommission, 23.11.2015, S. 4.
Zwischen- und innerstaatliche Systemstrukturen	Vielzahl an Nachweisen und Vordrucken, fehlende Anspruchsbescheinigungen-en, gemeinsamer elektronischer Datenaustausch notwendig	Sachleistungsaushilfe i.V.m. Kostenerstattung, fehlende Anspruchsbescheinigungen bei Versicherten Sozialleistungsbetrug	Unfallversicherungen Krankenversicherungen Rentenversicherungen Unfallversicherungen Krankenversicherungen Rentenversicherungen Familienkassen Arbeitsämter	Bieback, Vorb. Art. 17 ff., Rn. 11, Verwaltungskommission, 23.11.2015, S. 2 ff., DGUV, 07.12.2017, S. 2. Deutsche Sozialversicherung Europavertretung, EESSI, S. 3, DVKA, Leitfaden zur Einführung des elektronischen Datenaustauschs, S. 4 ff., GKV-Spitzenverband, 02.05.2017, [30.09.2018], S. 8. Jorens/Gillis/De Potter et al, 2016, S. 79 ff.
	keine innerstaatliche Kostenerstattung zwischen KV und UV möglich, fehlende Maßnahmen deutscher Träger	Keine innerstaatliche Kostenerstattung Kranken- und Unfallversicherung keine Trägereufteilung Unfallversicherung	Krankenversicherungen Unfallversicherungen Unfallversicherungen	Verwaltungskommission, 22.11.2015, S. 4. Dies wurde der Verfasserin in einem Gespräch mit der DVUA mitgeteilt.

Anlage 3:

Tabelle 2: Bemessungskriterien für die Interpretation der Herausforderungen

Bemessungs-kriterien	Herausforderung 1: Personalqualifikationen für eine gemeinschaftskonforme Rechtsauslegung	Herausforderung 2: Zwischenstaatliche Zusammenarbeit	Herausforderung 3: Zwischen- und innerstaatliche Systemstrukturen
Ziel und Zweck des europäischen Sozialrechts	Nur geschultes Personal kann Ziel und Zweck des europäischen Sozialrechts bei der Umsetzung/dem Vollzug erfüllen	Zwischenstaatliche Zusammenarbeit muss sich am Ziel und Zweck der einzelnen anzuwendenden Rechtsnormen orientieren.	Zwischen- und innerstaatliche Systemstrukturen müssen so gestaltet werden, dass sie Ziel und Zweck des europäischen Sozialrechts erreichen, insb. Personal mit gut ausgebildeten Fachkenntnissen im Bereich Recht und Politik muss von den Trägern eingesetzt werden.
Zusammenarbeit als Prinzip der Harmonisierung	Personal, welches die Kenntnisse über die EU (politische und rechtliche) hat, kann durch die Erfassung seines Handlungs- und Gestaltungsrahmens (Welche Wege kann ich gehen?) zu einer reibungslosen und intensiven Zusammenarbeit beitragen	Zusammenarbeitsprinzip ergibt sich durch die Harmonisierung, muss deshalb verpflichtend umgesetzt werden	Zusammenarbeit muss zwischen- und innerstaatlich so ausgestaltet sein, dass diese so verläuft, dass Ziel und Zweck der Unionsnormen und des Koordinierungsgebers erreicht werden.
Einheitliches Sozialrechtsstatut	Rechtsauslegung muss so erfolgen, dass der Leistungsfall dem Rechtssystem eines Mitgliedstaates verbindlich zugeordnet wird.	Der „zuständige Träger“ muss mittels zwischenstaatlicher Zusammenarbeit geklärt werden.	Gute Systemstrukturen können die Zusammenarbeit und die Klärung des Leistungsfalls im Rahmen der Zuständigkeit erleichtern.
Sozialrechtliches Diskriminierungsverbot	Rechtsauslegung muss so erfolgen, dass Personen aus anderen Mitgliedstaaten die gleichen Rechte und Pflichten wie den	Die Zusammenarbeit muss die Klärung des Sachverhalts so begünstigen, dass alle Voraussetzungen zeitnah für die	Gute Systemstrukturen können die Zusammenarbeit und die Klärung des Leistungsfalls im

	Staatsangehörigen des Mitgliedstaates zukommen.	Versicherten geklärt werden können.	Rahmen der Zuständigkeit erleichtern.
Totalisierungsprinzip	Zusammenrechnung von Versicherungszeiten bei Aufenthalt in mehreren Mitgliedstaaten	Die Zusammenarbeit muss die Klärung des Sachverhalts so begünstigen, dass alle Voraussetzungen zeitnah für die Versicherten geklärt werden können.	Gute Systemstrukturen können die Zusammenarbeit und die Klärung des Leistungsfalls im Rahmen der Zuständigkeit erleichtern.
Äquivalenzprinzip	Sachverhaltsgleichstellung muss beim Vollzug des europäischen und nationalen Sozialrechts angewandt werden.	Im Rahmen der Zusammenarbeit und Fallauslegung muss dieses Prinzip, sofern es einschlägig ist, angewandt werden.	Innerstaatliche Systemstrukturen müssen Mechanismen einplanen, wie z.B. Sachverhaltsgleichstellung.
Effektivitätsgebot	Die Durchsetzung gemeinschaftsrechtsbegründeter Rechtspositionen darf nicht unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werden.	Im Rahmen der Zusammenarbeit darf die Durchsetzung gemeinschaftsrechtsbegründeter Rechtspositionen nicht unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert werden.	Mitgliedstaatliche Systemstrukturen dürfen nicht dazu führen, die Zielerreichung zu erschweren.
Leistungsexportprinzip	Ansprüche auf Geldleistungen über die Mitgliedstaaten hinweg bestehen bei sozialrechtlichen Leistungen, ausgenommen die im Verordnungsrecht erwähnten Ausnahmen.	Fragen zur Klärung des Leistungsexport zwischen den Trägern der Mitgliedstaaten sind durch Zusammenarbeit zu klären.	Das Leistungsexportprinzip sollte nicht durch zwischen- oder innerstaatliche Systemstrukturen erschwert werden.
Ziel und Zweck des nationalen Sozialrechts u.a. Sozialstaatsprinzip	Territorialprinzip wird durch Gemeinschaftsrecht ausgehebelt, unmittelbarer Vorrang des EU-Rechts.	Nicht einschlägig	Systemstrukturen müssen zu einer Begünstigung der Anwendung und Umsetzung der europäischen Rechtsnormen führen.
Aufgaben und Grundprinzipien des nationalen Sozialrechts	Werden insb. durch die nationale Rechtsanwendung und nationalen Gerichte gewahrt, sobald ein EU-	Nicht einschlägig	Innerstaatliche Kostenerstattung muss aufgrund nationalen Sozialrechts erfolgen,

	Auslandsbezug gegeben ist, greift die weitere gemeinschaftsrechtliche Auslegung (siehe oben)		denn die Kostenlast soll beim zuständigen Träger liegen (Kostenerstattungsnormen § 103 ff. SGB X). Nationale Rechtsnormen der Unfallversicherung sollen innerstaatlich so erfolgen, wie es der Gesetzgeber vorgesehen hat, ansonsten bedürfen sie einer Rechtsnormänderung.
--	--	--	--

Anlage 4:

Tabelle 3: Forschungsfragen, Antworten, Interpretationen und abgeleitete Steuerungsempfehlungen

<p>Forschungsfrage 1:</p> <p>Welche Herausforderungen haben die deutschen Sozialleistungsträger im Rahmen des Vollzugs des europäischen Sozialrechts?</p>	<p>Forschungsfrage 2: Antworten</p> <p>Wie begegnen die deutschen Sozialleistungsträger diesen Problemen? Welche Handlungen werden in die Wege geleitet im Rahmen ihres Handlungs- und Gestaltungsspielraums um die Ziele des europäischen Sozialrechts zu erreichen?</p>	<p>Interpretation/Thesen</p>	<p>Forschungsfrage 3: Steuerungsempfehlungen</p> <p>Welche Steuerungsempfehlungen können für die herausgearbeiteten Probleme über die bisherigen Bemühungen hinaus empfohlen werden?</p>
<p>Personalqualifikationen für eine gemeinschaftskonforme Rechtsauslegung</p>	<p>Gemeinschaftskonforme Rechtsauslegung komplex, dazu werden sehr gute Personalqualifikationen, insb. Fachkenntnisse benötigt, unzureichende Personalkenntnisse sind zu verzeichnen;</p>	<p>Die komplexe gemeinschaftskonforme Rechtsauslegung erfordert gut geschultes Personal, insb. bzgl. der rechtlichen und politischen Fachkenntnisse.</p> <p>Oft werden unzureichende Personalqualifikationen von Seiten der Träger bemängelt.</p>	<p>Rechtliche und politische Fachkenntnisse im Bereich Anwendung des europäischen Sozialrechts beim Personal ausbauen, ebenso Sprachkenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten.</p> <p>Personalqualifikationen stärken durch Fortbildungen und Weiterbildungen.</p> <p>Führungskräfte sollen Personalqualifikationen stets prüfen.</p> <p>Bei Neueinstellungen auf Europa(rechts)kenntnisse setzen.</p>
<p>Zwischenstaatliche Zusammenarbeit</p>	<p>Zwischenstaatliche Zusammenarbeit der Träger oft mangelhaft: teilweise kein Antwortverhalten und keine Kostenerstattung, fehlende Anerkennung</p>	<p>Die zwischenstaatliche Zusammenarbeit der Träger bedarf einer Verbesserung.</p> <p>Gegen stark verspätetes und fehlendes</p>	<p>Politische Wege für Beanstandungs- und Kontrollmaßnahmen zeitnah gehen, also: BMAS, Verwaltungskommission. Diese Wege sollen auch intern durch ausgearbeitete</p>

	<p>der Sachleistungsaushilfe, viel Sozialleistungsbetrug, dem insb. mit mitgliedstaatlicher Zusammenarbeit begegnet werden kann</p>	<p>Antwortverhalten der Träger muss zeitnah vorgegangen werden.</p>	<p>Leitfäden aufgezeigt werden.</p> <p>Intensive schriftliche Mahnung der Antwort- und Kostenerstattungs-pflichten an die säumigen Träger inklusive Aufnahme der Säumniszinsen.</p> <p>Verwaltungs- und Durchführungsvereinbarungen mit mitgliedstaatlichen Trägern abschließen.</p> <p>Mitgliedstaatliche Zusammenarbeit durch Kontakte stärken.</p>
<p>Zwischen- und innerstaatliche Systemstrukturen</p>	<p>Systemstrukturen unzureichend: Vielfalt an Formularen, postalische anstatt elektronische Abwicklung (zwischenstaatlich) – keine innerstaatliche Kostenerstattung möglich, innerstaatliche Trägerverteilung UV nicht umgesetzt</p>	<p>Die zwischenstaatlichen Systemstrukturen, insb. die Vielfalt an Formalien, der lange postalische Weg, erschweren die Leistungsgewährung im europäischen Sozialrecht.</p> <p>Die innerstaatlichen Systemstrukturen, insb. die zwischen der UV und KV nicht mögliche Kostenerstattung und nicht geregelte Trägerzuständigkeiten (UV), erschweren die Leistungsabwicklung der nationalen Sozialleistungsträger bzw. Verbindungsstellen.</p>	<p>Auf elektronische, trägereinheitliche Verfahren (unter anderem auf EESSI) umsteigen, inklusive Ausweitung des Datenaustauschs.</p> <p>Innerstaatliche Kostenerstattung unter den Trägern KV und UV umsetzen, z.B. durch Trägervereinbarung.</p> <p>Trägerverteilung UV umsetzen, z.B. durch Vereinbarungen.</p> <p>Verbesserter innerstaatlicher Austausch der Träger bzgl. Umgang mit Problemen.</p>

Literatur- und Quellenverzeichnis

Aus den EU-Mitgliedstaaten: in: ZESAR 03/2015, S. 94.

Bieback, Karl-Jürgen: in: Fuchs, Maximilian (Hrsg.): Europäisches Sozialrecht, 7. Auflage, 2018.

Bieber, Roland / Epiney, Astrid / Haag, Marcel et al: Die Europäische Union, Europarecht und Politik, 12. Auflage, 2016.

Bley, Helmar / Kreikebohm, Ralf / Marschner, Andreas: Sozialrecht, 9. Auflage, 2007.

Bokeloh, Arno: Die soziale Sicherung der Grenzgänger, in: ZESAR 04.2014, S. 168-177.

Cornelissen, Rob: in: Fuchs, Maximilian (Hrsg.): Europäisches Sozialrecht, Nomos Kommentar, 7. Auflage, 2018.

Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung: Sicher im Ausland. Informationen zum gesetzlichen Unfallversicherungsschutz für Schüler und Studierende bei Auslandsaufenthalten, <http://publikationen.dguv.de/dguv/pdf/10002/10319.pdf> [30.09.2018].

Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung: Medizinische Versorgung von im Ausland versicherten Personen in Deutschland und Kostenabrechnung: Übersicht über die Sachleistungsaushilfe für Leistungserbringer im Inland, 07.12.2017.

Deutsche Sozialversicherung Europavertretung: EESSI – Schnellere Kommunikation unter Sozialversicherungsträgern, in: ed, Juni/Juli 2017, Ein digitaler Binnenmarkt für Europa: Einheitliche Vorgaben betreffen auch die Sozialversicherung, S. 3-4.

Deutsche Sozialversicherung Europavertretung: Stellungnahme der deutschen Sozialversicherung: Die öffentliche Konsultation der EU-Kommission zur europäischen Säule sozialer Rechte, 23.12.2016, http://dsv-europa.de/lib/02_Positionspapiere/2016-DSV-Beitrag-Konsultation-europ.-Saeule-soz.-Rechte.pdf [30.09.2018].

Dörr, Gernot / Francke, Konrad: Sozialverwaltungsrecht, 3. Auflage 2012.

Eichenhofer, Eberhard: Sozialrecht der Europäischen Union, 6. neu bearbeitete Auflage, 2015.

Eichenhofer, Eberhard: Europäisches koordinierendes Sozialrecht, in: Soziale Sicherheit, 6/2017, S. 244 – 249.

Eichenhofer, Eberhard: Europäische oder mitgliedstaatliche Koordination sozialer Sicherheit? in: ZESAR, 07/2016, S. 253-258.

Europäische Kommission (Autoren Jorens, Yves / Gillis, Dirk / De Potter et al): Fraud and error in the field of EU social security coordination, Reference Year 2016, European Commission, 2017.

Europäische Kommission: 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, 13.12.2016, Drucksache 761/16.

Europäische Union: A1 – Bescheinigung über die Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit, die auf den/die Inhaber/in anzuwenden sind.
<https://www.dvka.de/media/dokumente/verschiedene/AnwendungA1.pdf>
[30.09.2018].

Fischer, Jens Henning: Steuerung in Organisationen, 2009.

Früh, Werner: Inhaltsanalyse, 8. Auflage, 2015.

Fuchs, Maximilian (Hrsg.): Europäisches Sozialrecht, Nomos Kommentar, 7. Auflage, 2018.

GKV-Spitzenverband: Gesundheit gemeinsam gestalten in Europa, Positionspapier des GKV-Spitzenverbandes, 3. September 2014,
http://dsv-europa.de/lib/02_Positionspapiere/2014_GKV_Gesundheit-gemeinsam-gestalten_de.pdf [30.09.2018].

GKV-Spitzenverband: Stellungnahme vom 02.05.2017,
http://dsv-europa.de/lib/02_Positionspapiere/2017_GKV-SV_Aenderung-VO-EG-Nr.-883_2004-EG-Nr.-987_2009.pdf [30.09.2018].

Heinert, Brigitte / Wendtland, Carsten: Die Pflichtversicherung in der GKV nach § 5 Abs. 1 Nr. 13 SGB V im gemeinschaftsrechtlichen Kontext, in: ZESAR 10/2015, S. 414-421.

Hirsch, Bernhard / Weber, Jürgen / Huber, Robert et al: Strategische Steuerung in öffentlichen Institutionen, Politische Ziele – Strategieentwicklung – Erfolgsfaktoren, 2013.

Hopp, Helmut / Göbel, Astrid: Management in der öffentlichen Verwaltung, Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen, 4. Auflage, 2013.

Jorens, Yves / Gillis, Dirk / De Potter et al (Europäische Kommission): Fraud and error in the field of EU social security coordination, Reference Year 2016, European Commission, 2017.

Kegelmann, Jürgen: Die Zukunft der Verwaltung, in: Kegelmann/Martens (Hrsg.), Kommunale Nachhaltigkeit, Jubiläumsband zum 40-jährigen Bestehen der Hochschule Kehl und des Ortenaukreises, 2013.

Kegelmann, Jürgen / Martens, Kay-Uwe: Kommunale Nachhaltigkeit, Jubiläumsband zum 40-jährigen Bestehen der Hochschule Kehl und des Ortenaukreises, 2013.

Kese, Volkmar / Zimmermann, Daniel: Politische Steuerung in der Verwaltungspraxis, 2017.

- Körner, Anne / Leitherer, Stephan / Mutschler, Bernd (Hrsg.):** Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, 99. Ergänzungslieferung, 1. Mai 2018.
- Kokemoor, Axel:** Sozialrecht: Lernbuch, Strukturen, Übersichten, 8. Auflage, 2018.
- Leopold, Anders:** Die Vermeidung und Abwicklung fehlerhafter Einbeziehungen in mehr als ein mitgliedstaatliches System sozialer Sicherheit, in: ZESAR 5./6.2014, S. 209-216.
- Leopold, Anders:** in Rolfs/Giesen/Kreikebohm et al (Hrsg.): Beck'scher Online Kommentar Sozialrecht, 2016.
- Mayring, Philipp:** Qualitative Inhaltsanalyse, Grundlagen und Techniken, 11. Auflage, 2010.
- Maxeiner, Helmut:** Ausgewählte Problemstellungen und Projekte der Deutschen Verbindungsstelle – Ausland, in: ZESAR 11./12.2016, S. 451-457.
- Rolfs, Christian / Giesen, Richard / Kreikebohm, Ralf et al:** Beck'scher Online Kommentar Sozialrecht, 42. Edition, 31.07.2016.
- Schaefer, Christine:** Ansatz und Grenzen des Managementgedankens, in: Verwaltung und Management, Jahrgang 21, 6/2015, S. 304 - 309.
- Schedler, Kuno / Siegel, John Philipp:** Strategisches Management in Kommunen, 2005.
- Schlaeger, Tobias / Linder, Myra:** Unfallversicherung für Kinder in Tagesbetreuung, Schüler und Studierende, 1. Auflage 2011.
- Schrammel, Walter / Windisch-Graetz, Michaela:** Europäisches Arbeits- und Sozialrecht, 2. Auflage 2018.
- Seewald, Ottfried:** in: Körner/Leitherer/Mutschler (Hrsg.), Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, 99. Ergänzungslieferung, 1. Mai 2018.
- Spiegel, Bernhard:** in: Fuchs, Maximilian (Hrsg.): Europäisches Sozialrecht, Nomos Kommentar, 7. Auflage 2018.
- Stahl, Manfred:** Die Reform des koordinierenden europäischen Sozialrechts zum 1. Mai 2010, <http://docplayer.org/10288200-Die-reform-des-koordinierenden-europaeischen-sozialrechts-zum-1-mai-2010.html> [30.09.2018].
- Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit:** Vorläufiger Anspruch auf Sachleistungen nach Art. 36 Abs. 2 VO (EG) Nr. 883/2004 und Art. 33 Abs. 2 sowie Art. 35 VO (EG) Nr. 987/2009, Aufzeichnung Deutschlands vom 23.11.2015.
- Vießmann, Thomas:** Die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bei „europäisierten Renten“ – facettenreicher als gedacht! in: ZESAR 4/2017, S. 149 – 157.
- Vießmann, Thomas:** Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten gemäß Verordnung (EG) Nr. 883/2004 im Fall der Vollarbeitslosigkeit de lege lata – neuere Entwicklungen (Teil I), in: ZESAR, 4/2015, S. 149-156.

Vießmann, Thomas: Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten gemäß Verordnung (EG) Nr. 883/2004 im Fall der Vollarbeitslosigkeit de lege lata – neuere Entwicklungen (Teil II), in: ZESAR 5./6.2015, S. 199-204.

Waltermann, Raimund: Sozialrecht, 12. Auflage, 2016.

Weißböck, Markus: Europäisches Sozialrecht, 2018.

Zimmermann, Daniel / Kese, Volkmar: Anforderungen an die kommunale Europafähigkeit aus Sicht der Wissenschaft, in apf 2/2013, Seite BW 9- BW 14.

Erklärung

„Ich versichere, dass ich diese Master-Thesis selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe. Mir ist bekannt, dass die schriftliche Arbeit im Verdachtsfall auf Plagiate überprüft werden kann.“

Datum, Unterschrift