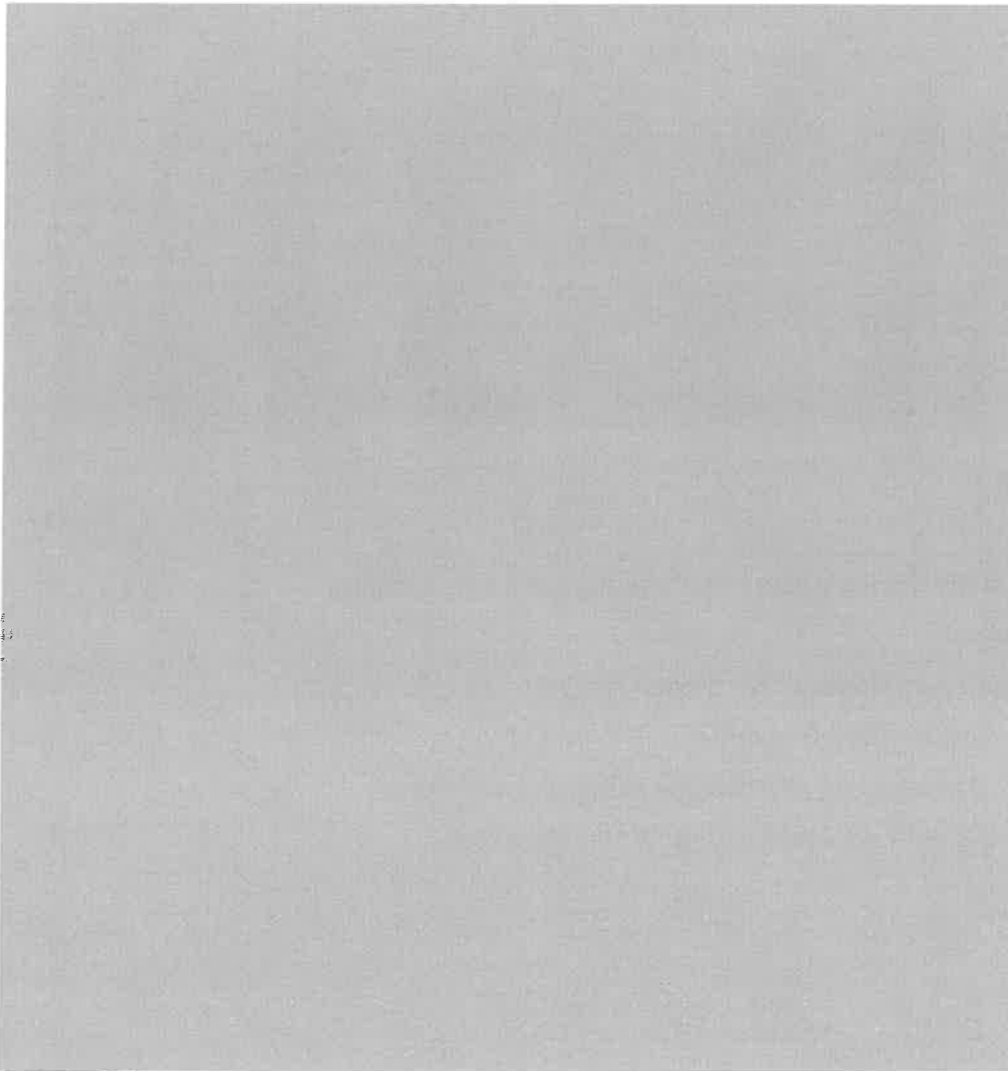


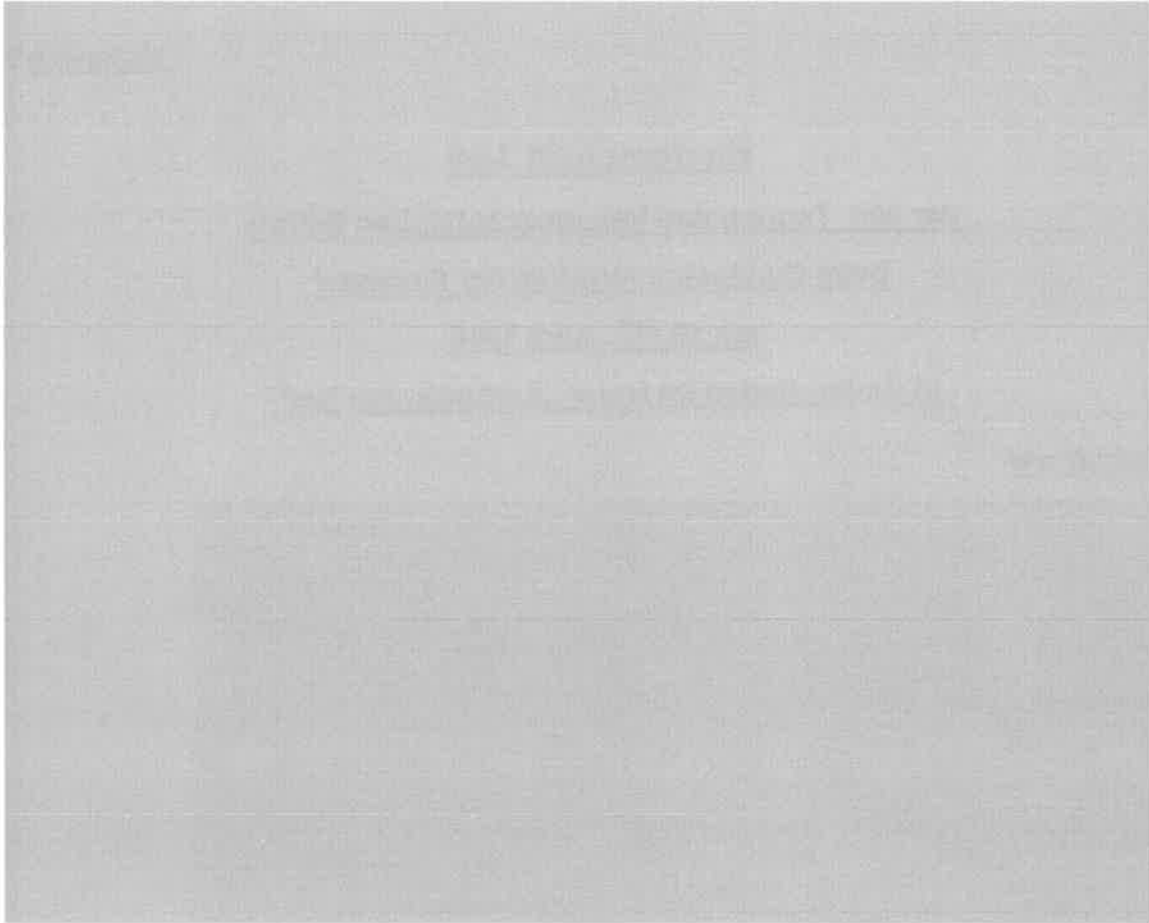
Vertraulich*)

Niederschrift 3/99
der 404. Tagung des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium der Finanzen
am 16./17. April 1999
in Baden-Baden im Hotel „Europäischer Hof“

A. Teilnehmer



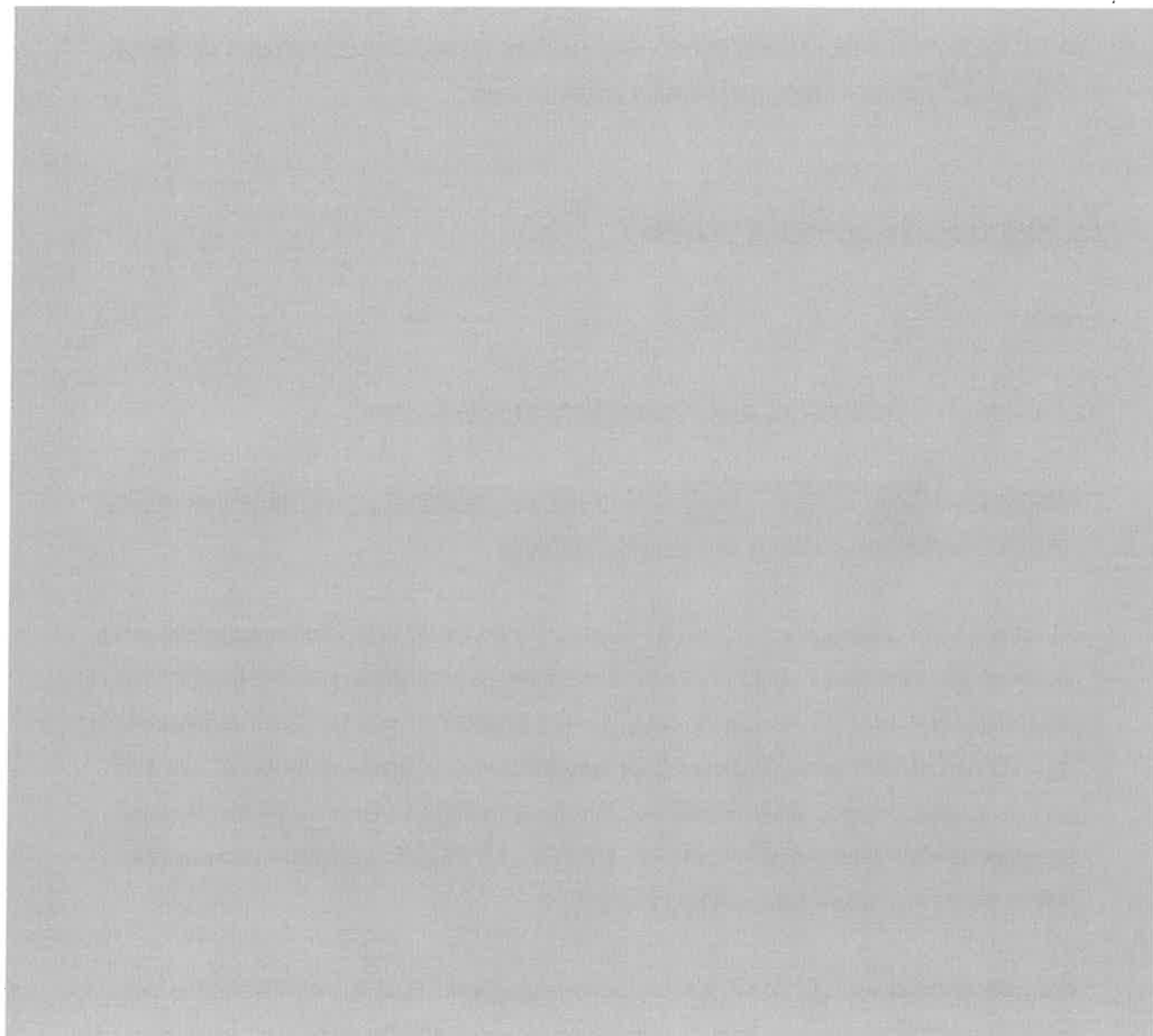
*) Es wird ausdrücklich - insbesondere im Hinblick auf die Diskussion mit Gästen und die Verteilung von Unterlagen - auf den Vertraulich-Vermerk hingewiesen.



B. Tagesordnung

- I. Mitteilungen der Vorsitzenden / Feststellung der Tagesordnung
- II. Verschiedenes
- III. Bemerkungen zum Protokoll der letzten Sitzung
- IV. Diskussion über aktuelle Probleme
- V. Gutachten: „Freizügigkeit und Soziale Sicherung in Europa“
- VI. Tagesordnung der nächsten Sitzung / Verschiedenes

I. Mitteilungen der Vorsitzenden / Feststellung der Tagesordnung



II. Verschiedenes

Ein Beiratsmitglied regt eine stärkere Präsentation des Beirats über die BMF-Homepage an; ggf. sollte eine eigene Homepage erstellt werden. BMF weist auf die Einstellung des letzten Beiratsgutachtens hin. Eine eigene Homepage dürfte aufgrund organisatorischer und finanzieller Probleme kurzfristig nicht zu realisieren sein; BMF wird prüfen, inwieweit kurzfristig die Einstellung von Informationen wie Mitgliederverzeichnis, Satzung, Verzeichnis der Gutachten auf der BMF-Homepage möglich ist. Ein Beiratsmitglied erklärt sich bereit, evtl. eine Homepage für den Beirat zu gestalten. Erforderlich wäre dann lediglich ein „Link“ auf der BMF-Homepage.

III. Bemerkungen zum Protokoll der letzten Sitzung

Das Protokoll wird unter Hinweis auf die anlässlich der letzten Sitzung verteilte Unterlage von [REDACTED] ohne Änderungswünsche angenommen.

IV. Diskussion über aktuelle Probleme

Entfällt.

V. Gutachten: „Freizügigkeit und Soziale Sicherung in Europa“

(1) Vortrag von [REDACTED] (Universität Konstanz): „Zum Reformbedarf der Sozialen Sicherung im Europäischen Binnenmarkt“

Grundlage des Vortrags von [REDACTED] ist das den Beiratsmitgliedern zugeleitete Manuskript. Ein zentraler Punkt der Ausführungen ist die Überlegung, daß Umverteilung als wesentliches Kennzeichen von Sozialsystemen angesehen werden kann. Umverteilungen können sowohl intra- (insbesondere steuerfinanzierte Sozialleistungen) - als auch intergenerativ (insbesondere Rentenversicherung) erfolgen. Hieraus resultieren unterschiedliche Koordinationserfordernisse, wobei die Minimal-Koordination von der Koordination der Leistungsniveaus unterschieden wird.

Die Effizienzbedingungen bzw. die Instrumente zu deren Realisierung können in der Perspektive der intragenerativen Umverteilung jeweils nach Betrachtung der Mobilität der Transferempfänger, Mobilität der Transfergeber und der Mobilität des Kapitals oder integrierter Gütermärkte unterschieden werden.

Instrumente zur Angleichung des Leistungsniveaus sind bei Mobilität der Transferempfänger:

- Einrichtung einer zentralen Behörde, die den Einzelstaaten Ausgleichszahlungen auferlegt,
- Übergang zum Ursprungslandprinzip (nicht anwendbar bei Sachleistungen).

Betrachtet man die intergenerative Umverteilung, sind folgende Instrumente in Betracht zu ziehen:

- freiwillige Harmonisierung,
- dynastisches Ursprungslandprinzip,
- übergeordnete Behörde und Ausgleichszahlungen und
- Verträge zwischen Ländern.

Wesentliche Schlußfolgerungen für die EU sind:

- Es besteht keine Notwendigkeit zur Integration der nationalen Rentensysteme in ein europäisches Rentensystem.
- Harmonisierungsbedarf besteht nur dann, wenn Kapital einen Teil der Beitragslast trägt (z.B. durch Umfinanzierung auf Verbrauchsteuern).
- Es sollten keine einheitlichen Sozialstandards verabschiedet werden.

Bei der Frage nach dem möglichen Anpassungsbedarf in Deutschland wird u.a. die Forderung gestellt, Umverteilungskomponenten ganz oder teilweise aus der Sozialversicherung zu entfernen. Dies könnte bedeuten entweder die „versicherungsfremden Leistungen“ aus der Sozialversicherung auszugliedern oder vollständig auf das Äquivalenzprinzip umzustellen.

Unter allokativen Gesichtspunkten wird die Einführung des reinen Äquivalenzprinzips in der Sozialversicherung nicht befürwortet, da dies entweder nicht möglich (Umlagefinanzierung) oder nicht wünschenswert sei (Marktversagen auf Versicherungsmärkten). Vorzugswürdiger erscheint die Ausgliederung von Umverteilungselementen aus der Sozialversicherung aus distributiven Gründen, z.B. die Aufhebung der Versicherungspflichtgrenze in der Gesetzlichen Krankenversicherung.

(2) Diskussion

In der anschließenden Diskussion werfen Beiratsmitglieder die folgenden Fragen auf:

- Wie weit ist das Recht auf Freizügigkeit in der EU verwirklicht? Der Koordinierungsbedarf ergibt sich in Abhängigkeit vom Ausmaß der Freizügigkeit. Zu klären ist, für welchen Personenkreis Freizügigkeit gilt.
- Die Annahmen des Modells von [REDACTED] erscheinen zum Teil als „unrealistisch“ (insbesondere die Annahme der in allen EU-Ländern sich langfristig identisch entwickelnden Produktivität). In diesem Zusammenhang weist ein Mitglied darauf hin, daß es sich um eine „strategische“ Annahme handelt, durch die der Blick auf unterschiedliche Fertilitätsraten konzentriert wird.
- Wurden (u.a. durch die EU-Verordnungen) Mobilitätshemmnisse unter administrativen Aspekten weitgehend gelöst?
- Welche Folgen wird der Wettbewerb der Sozialversicherungssysteme mit sich bringen?
- Wie drückt sich Mobilität (Zahl der Wanderarbeitnehmer) in statistischen Größen aus?
- Inwieweit besteht Bedarf zur stärkeren Zentralisierung (Rolle des moral hazard)?

Als Fazit formulierte [REDACTED] folgende Thesen: Gegenwärtig stellt die Mobilität in der EU noch kein Problem dar. Allerdings ist, z.B. vor dem Hintergrund der Einführung des Euro, eine verstärkte Wanderung von Arbeitnehmern möglich. Der Beirat sollte in seinem Gutachten das Augenmerk auf die Koordinierung des Leistungsniveaus und nicht auf die Koordinierung der Leistungsbedingungen richten.

(3) Diskussion der Kommissionsvorlage „Freizügigkeit und Soziale Sicherheit in Europa“

Der Beirat diskutiert grundsätzliche Fragen der Kommissionsvorlage, die als erste Standortbestimmung für das Untersuchungsthema dient. Die Vorlage wird in der Kommission intensiv diskutiert, wobei noch unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der Gliederung existieren. Für die nächste Sitzung wird ein Kommissionmitglied eine alter-

native Gliederung vorlegen. Der Beirat beschließt, daß erst dann eine detaillierte Erörterung der Vorlage erfolgen soll. Zu diesem Zeitpunkt werden eventuell weitere Gliederungsvorschläge/Beiträge von Beiratsmitgliedern vorliegen.

Aus der Diskussion sind die folgenden wesentlichen Punkte festzuhalten:

- Es stellt sich die Frage, ob konkrete Probleme bereits in Kapitel I dargestellt werden sollen.
- Ausgehend von der Überlegung, daß bei Vorhandensein des Äquivalenzprinzips aus der Mobilität des Faktors Arbeit geringere Probleme resultieren würden, stellt sich die Frage, inwieweit das Äquivalenzprinzip überhaupt ein geeigneter Maßstab sein kann.
- Es wird vorgeschlagen, thematisch den Freizügigkeitsgedanken als Motivation für das Gutachten deutlicher in den Vordergrund zu stellen.
- Es ist zu prüfen, ob sich aus der Diskussion um den Föderalismus in der Sozialversicherung in Deutschland Rückschlüsse für den Inhalt des Gutachtens ergeben, z.B. im Hinblick auf einen möglichen Finanzausgleich innerhalb der EU.

(4) Vortrag [REDACTED] (Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht München)

[REDACTED] behandelt in seinem Vortrag die rechtlichen Aspekte sowie die sozialpolitischen Konsequenzen der Freizügigkeit in der Europäischen Gemeinschaft:

Durch die Übertragung von Souveränitätsrechten auf die Europäische Gemeinschaft (EG) kann diese - im Gegensatz zur Europäischen Union (EU) - supranationales Recht kreieren. Die EG ist eine Rechtsgemeinschaft, die aus dem ursprünglichen Ziel der Verwirklichung einer Wirtschaftsgemeinschaft entstanden ist.

Durch den Verzicht auf eine umfassende Regelung sozialpolitischer Fragen kommt Art. 141 (Ex-Artikel 119) und Art. 42 (Ex-Artikel 51) EGV im europäischen Gemeinschaftsrecht eine besondere Bedeutung zu. Historisch war zunächst die Freizügigkeit von Arbeitnehmern (Bsp. Wanderungen von Italien nach Deutschland) von zentralem Interesse, deshalb hatte man zunächst auch die soziale Absicherung der Wanderarbeiter

im Auge. Von wesentlicher Bedeutung sind auch die gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen über die Grundfreiheiten (Freizügigkeit, Niederlassungs-, Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit).

Folgende Verordnungen sind in diesem Zusammenhang von sozialpolitischer Bedeutung:

- VO (EWG) Nr. 1408/71 und Nr. 574/72 setzen die Vorschriften des Art. 42 (Ex-Artikel 51) EGV um: Gegenstand ist die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Familie zu- und abwandern.
- VO (EWG) Nr. 1612/68 (Art. 7 Abs. 2): Für Arbeitnehmer wird in Bezug auf soziale und steuerliche Vergünstigungen die Gleichbehandlung vorgesehen.

Verwaltungsgerichte vernachlässigen häufig die Anwendung der letztgenannten VO. Gerade im Steuerrecht ist nach Auffassung von [REDACTED] eine massive Diskriminierung festzustellen (z.B. reduziertes Kindergeld).

Entscheidungen des EuGH - z.B. das Urteil in der Rechtssache *Bosman* - sorgen für die Umsetzung des Rechts auf Freizügigkeit. Allerdings ist die häufig anzutreffende Charakterisierung des EuGH als „Integrationsmotor“ unzutreffend, da er nicht von sich aus tätig werden kann. Zu berücksichtigen ist auch, daß nur nationale Gerichte Rechtssachen zur Entscheidung vorlegen können.

Im April 1998 hat der EuGH in den Rechtssachen *Kohll/Decker* (Kostenerstattung Kieferbehandlung/Brillenersatz) entschieden, daß in dem vorliegenden Fall die Dienstleistungsfreiheit als Teil des europäischen Gemeinschaftsrechts behindert würde und daher eine Kostenerstattung als erforderlich angesehen wird. Bei der Dienstleistungsfreiheit sind die beiden Dimensionen (Dienstleistungsgeber bzw. -nehmer) zu beachten.

Ohne Regelungen des inter- und supranationalen Sozialrechts würde z.B. einem Wanderarbeitnehmer, der vier Jahre in seinem Heimatland und drei Jahre in einem anderen Mitgliedstaat beschäftigt und versichert war, eventuell nach Ausscheiden aus dem Erwerbsleben kein Rentenanspruch zustehen. Aufgrund des gemeinschaftsrechtlichen Zusammenrechnungsgrundsatzes muß der Arbeitnehmer so behandelt werden, als hätte

er sieben (vier + drei) Jahre gearbeitet. Durch die sogenannte „Proratisierung“ - pro rata temporis-Betrachtung - wird bei der Rentenberechnung sichergestellt, daß jeweils eigenständig in den Ländern erworbener Rentenanspruch in die Rente einfließt.

(5) Diskussion

Ein Beiratsmitglied fragt u.a. vor dem Hintergrund des in Art. 17 (ex-Artikel 8) und Art. 18 (ex-Artikel 8a) EG-Vertrag formulierten Unionsbürgerrechts nach dem möglichen Empfängerkreis von Sozialleistungen.

■ nennt mehrere Kategorien (Arbeitnehmer und Angehörige, Selbständige, Studenten, Rentner, Hausfrauen und Sonstige). Hier können unterschiedliche Arten von Sozialhilfeansprüchen entstehen. Maßgeblich sind die Vorschriften in den o.g. Verordnungen sowie die Rechtsprechung des EuGH. ■ meint, daß der in diesem Zusammenhang in der Öffentlichkeit oft unterstellte Sozialtourismus nicht festzustellen sei. Die tatsächliche Mobilität sei innerhalb der EU relativ gering (rd. 1,5 % der EU-Bevölkerung). Zur Zeit stammen 2/3 der Wanderarbeitnehmer aus Drittstaaten; hier finden sich auch die eigentlichen Problemgruppen. Außerdem habe sich die Struktur der Wanderarbeitnehmer verändert (gering Qualifizierte sind weniger anfällig für Wanderungen).

Ein Beiratsmitglied fragt, inwieweit die in dem Vortrag geschilderte Entscheidung des Verwaltungsgerichts Konstanz zur Zahlung von Sozialhilfe berechtigt sei. ■ weist darauf hin, daß in dem von ihm geschilderten Fall das Recht auf Nachzug der Angehörigen - unabhängig von der Einkommenssituation - ein verbrieftes, höheres Recht darstellt.

Ein anders gelagerter Fall (keine Zahlung von Sozialhilfe für „Rentner auf Mallorca“) ist dadurch zu erklären, daß zwar aufgrund des *Molenaar*-Urteils Pflegegeld für Altersheime auf Mallorca gezahlt wird. Auf Initiative Deutschlands gilt allerdings bei der Inanspruchnahme von Pflegeleistungen, daß - neben dem Krankenversicherungsschutz - das Vorhandensein ausreichender Mittel für den Lebensunterhalt glaubhaft gemacht werden muß. In dem Moment, wo letzteres nicht mehr gilt, bricht das Recht auf Freizügigkeit zusammen.

Ein Beiratsmitglied stellt die Frage, inwieweit durch Systemwettbewerb Veränderungen bzw. Effizienzgewinne möglich sind. ■ bejaht die Existenz eines Reformdrucks,

der in der Mehrzahl der EU-Länder im Gesundheitswesen dazu führt, daß „Quasi-Märkte“ erzeugt werden. Aufgrund der EuGH-Entscheidung in Sache *Kohll/Decker* sei die Übertragbarkeit auch auf den deutschen Gesundheitsmarkt mit erheblichen Auswirkungen denkbar. Eventuell gibt es zu der Frage in diesem Jahr noch ein weiteres EuGH-Urteil. Auf Vorschlag von [REDACTED] sollte dann eine Kostenerstattung für das Ausland auf Antrag möglich sein. Allerdings seien dann noch eine Fülle von Detailproblemen zu lösen (z.B. Wert von Sachleistungen ist zu ermitteln).

Im Ergebnis wird nach Auffassung von [REDACTED] der Druck von Leistungsnehmern und Leistungserbringern auf das Gesundheitswesen zunehmen. Hierbei handelt es sich um ein Problem, das sich in allen Ländern stellt. Das Phänomen möglicher Wanderungen von Leistungsnehmern zwischen den nationalen Gesundheitssystemen sei nicht von Bedeutung. Die sozialen Sicherungssysteme können erhalten bleiben, solange EG-Kompatibilität besteht.

Ein Beiratsmitglied fragt, inwiefern Sozialhilfe in Deutschland bei der EU-Erweiterung nicht doch zu Formen des Sozialtourismus führen könnte. [REDACTED] weist zunächst darauf hin, daß Sozialhilfe seiner Auffassung nach keinen Wanderungsanreiz für EU-Angehörige darstellt; auch seien die rechtlichen Voraussetzungen nicht gegeben, um nach einer sechsmonatigen Sucharbeitslosigkeit in Deutschland Sozialhilfe zu beziehen.

[REDACTED] sieht bei den mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten (mit Ausnahme Polens und Tschechiens) keine größeren Probleme. Z.B. werden die Kontingente für Wanderarbeitnehmer aus den Ländern Litauen und Lettland bislang nicht ausgeschöpft. Die Erfahrungen mit den südeuropäischen Beitrittsländern haben in der Vergangenheit auch gezeigt, daß ursprünglich vereinbarte Übergangsfristen für die vollständige Inanspruchnahme von Sozialleistungen für Wanderarbeitnehmer verkürzt wurden (Bsp. Spanien). Schon heute existieren allerdings gewollte Formen „spezieller Wanderungen“, z.B. die Saisonarbeit mit Tourismus-Visum (u.a. Helfer in Weinanbaugebieten).

Den in 1999 von der Europäischen Kommission vorgelegten Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit sieht [REDACTED] als eine Vereinfachung an. Die Umsetzung des Vorschlags würde inhaltlich keine wesentlichen Änderungen bringen.

Von Beiratsmitgliedern wird die Frage nach den möglichen Auswirkungen bzw. Entwicklungen für das nationale Sicherungssystem in Deutschland gestellt. [REDACTED] weist zum einen darauf hin, daß u.a. durch die EuGH-Entscheidungen die Entwicklung marktförmigen Verhaltens begünstigt wird; allerdings leistet der EuGH in diesem Zusammenhang keinen „eigenständigen Beitrag“. Zum anderen müssen künftig durch mangelnde Abstimmungen entstandene Ungerechtigkeiten beseitigt werden. Zu beobachten ist, daß „zufällige Ergebnisse“ entstehen, wenn es z.B. um die Zahlung von Steuern bzw. Sozialversicherungsbeiträgen geht (Belgien/Niederlande).

Bei der Frage, inwieweit durch die Umsetzung von Freizügigkeit ein „Zusammenbruch“ nationaler Sicherungssysteme hervorgerufen werden könnte, verweist [REDACTED] auf das Beispiel einer denkbaren „freien Klinikwahl“ im Grenzbereich (z.B. Aachen / Maastricht). Es besteht die Gefahr, daß hierdurch gewisse Steuerungselemente im nationalen Gesundheitssystem gestört werden könnten, da z.B. der Gesamtbedarf für Ärzte/Krankenhausbetten nur noch schwer feststellbar wäre. Nach Ansicht von [REDACTED] wäre deshalb die Konstruktion eines einheitlichen europäischen Gesundheitsmarktes positiv zu bewerten; zumindest sollten die bereits existierenden Ansätze zur Fortführung einer Gesundheitsplanung für regionale Räume/EU-Regionen fortgeführt werden (Bsp. Niederrhein).

VI. Tagesordnung der nächsten Sitzung / Verschiedenes

Die nächste Beiratssitzung findet am 7./8. Mai 1999 in Münster im Hotel „Mövenpick“ statt.

Voraussichtliche Tagesordnung ist:

- I. Mitteilungen der Vorsitzenden
- II. Feststellung der Tagesordnung
- III. Bemerkungen zum Protokoll der letzten Sitzung
- IV. Diskussion über aktuelle Probleme
- V. Gutachten: „Freizügigkeit und Soziale Sicherung in Europa“
- VI. Tagesordnung der nächsten Sitzung
- VII. Verschiedenes

Berlin/Brühl, den 29. April 1999

gez. [REDACTED]

gez. [REDACTED]

