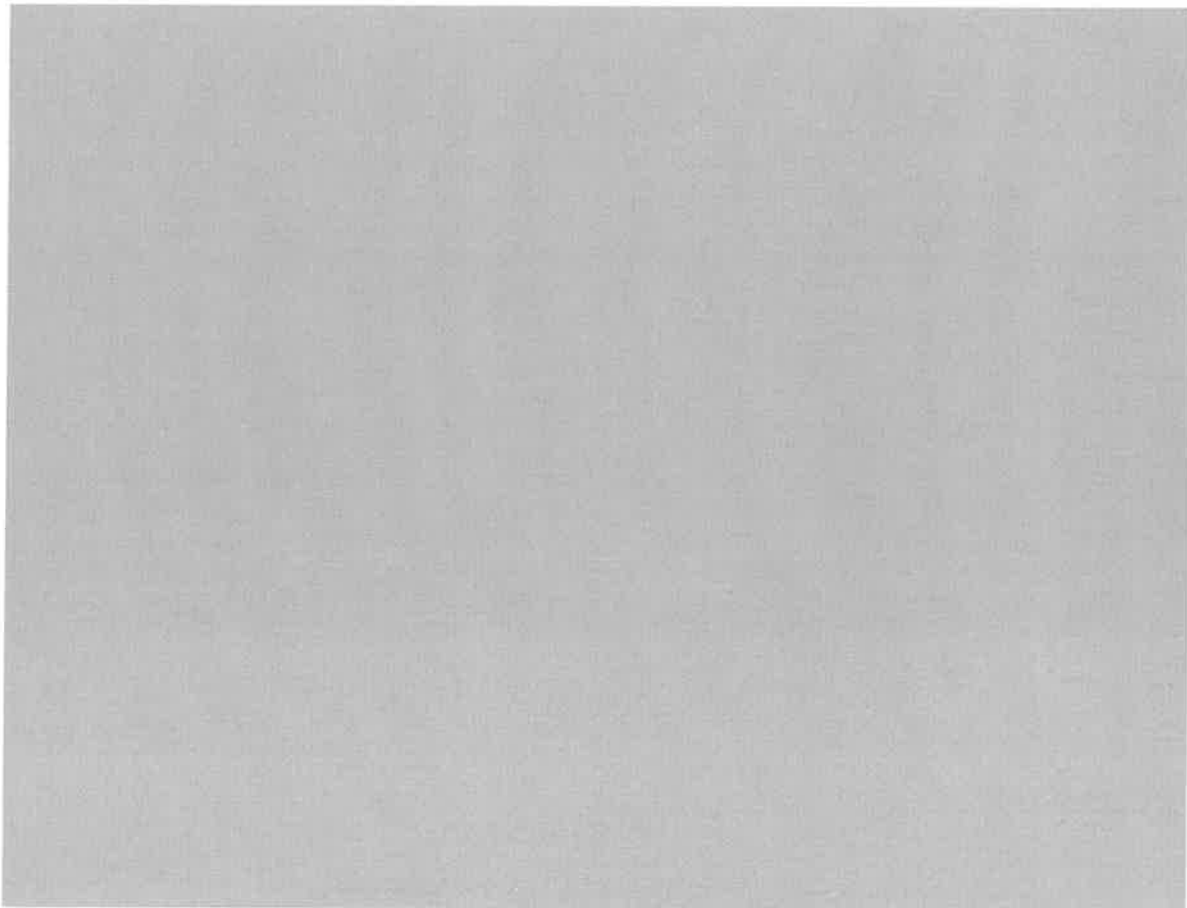
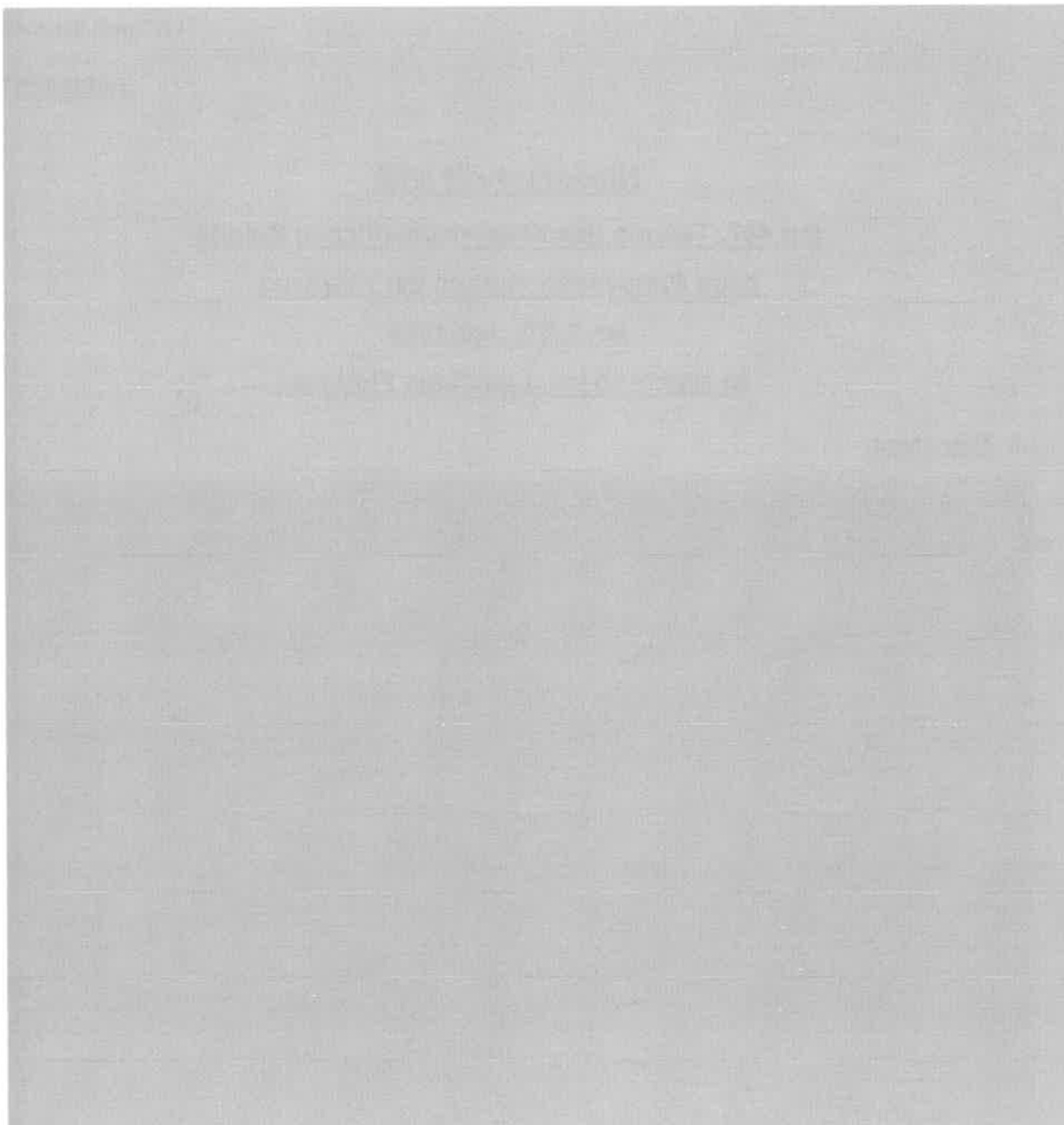


Niederschrift 6/99
der 407. Tagung des Wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium der Finanzen
am 9./10. Juli 1999
in Hamburg im „Landhaus Flottbek“

A. Teilnehmer



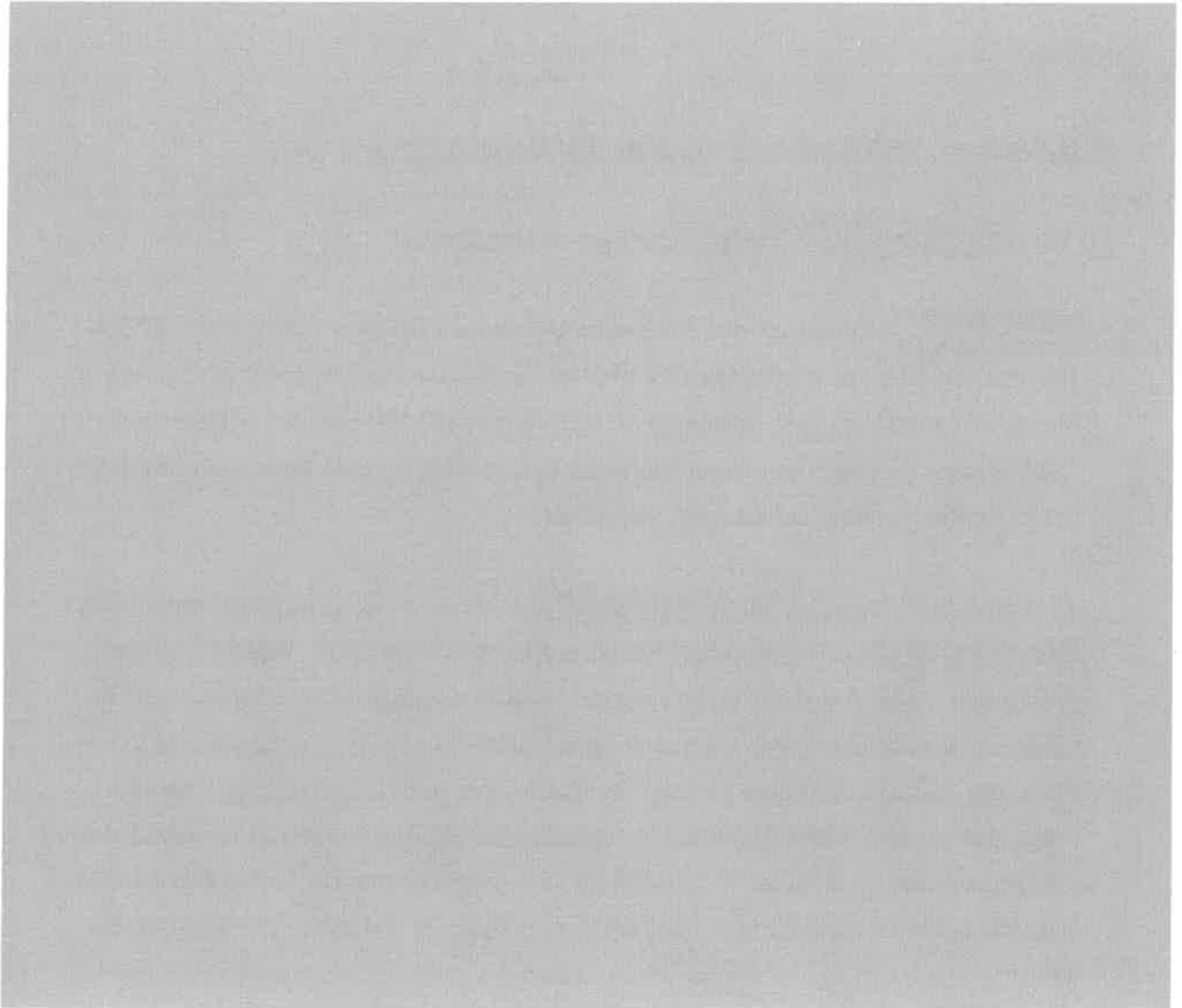
*) Es wird ausdrücklich - insbesondere im Hinblick auf die Diskussion mit Gästen und die Verteilung von Unterlagen - auf den Vertraulich-Vermerk hingewiesen.



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“
Freitag, den 9. Juli 1999, Vortrag 
- VI. Tagesordnung der nächsten Sitzung / Verschiedenes

I. Mitteilungen der Vorsitzenden / Feststellung der Tagesordnung



II. Verschiedenes

Entfällt.

III. Bemerkungen zum Protokoll der letzten Sitzung

Das Protokoll wird ohne Änderungswünsche angenommen.

IV. Diskussion über aktuelle Probleme

Entfällt.

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

(1) Vortrag [REDACTED] Europäische Kommission Brüssel

[REDACTED] referiert vor dem Hintergrund ihrer mehrjährigen Tätigkeit bei der EU-Kommission über das **grenzüberschreitende Sozialversicherungsrecht in Europa**. Im Mittelpunkt ihres Vortrages stehen die **VO (EWG) Nr. 1408/71** und der im Dezember 1998 von der Kommission vorgelegte **Reformvorschlag** für eine Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit.

Zu Beginn ihres Vortrages gibt [REDACTED] zunächst **Hintergrundinformationen zur Geschichte der Koordination des Sozialrechts**. Schon sehr früh (1958) wurde die „Vorgänger-Verordnung“ der VO (EWG) Nr. 1408/71 verabschiedet. In einem multilateralen Sozialversicherungsabkommen verabschiedeten sechs Mitgliedstaaten die VO (EWG) Nr. 3/1958. Bis heute hat sich der EuGH in rd. 400 Urteilen mit der Thematik Freizügigkeit und Soziale Sicherheit auseinandergesetzt. Der EuGH hat wiederholt darauf hingewiesen - z.B. in der *Rs.e Kohl/Decker* -, dass bestimmte Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im wesentlichen aus dem Primärrecht und dessen Umsetzung resultieren.

Der im Dezember 1998 von der Kommission vorgelegte **Vorschlag** für eine Verordnung zur **Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit** - KOM(1989) 777 endg. - dient zur **Reform und Vereinfachung** der VO (EWG) Nr. 1408/71. Nach Auffassung von [REDACTED] enthält der Vorschlag im Prinzip „wenig Neues“; es würden lediglich bestehende Regelungen kodifiziert. Neben einer Kürzung des Textes um 2/3 gegenüber der VO (EWG) Nr. 1408/71 wurde vor allem versucht, Begriffe, Vorschriften und Verfahren zu vereinfachen. Die Grundsätze der Koordinierung sind jedoch gleichgeblieben (Beschäftigungsland- vs. Wohnsitzlandprinzip, Portabilitätsprinzip).

Aus der **ständigen Rechtsprechung des EuGH** lässt sich ableiten, dass auch künftig am **Beschäftigungslandprinzip** festzuhalten ist, da sich dieses Prinzip aus den Artikeln

zur Freizügigkeit ableiten lässt. Besondere Probleme ergeben sich in diesem Zusammenhang bei Personen, die kurzfristig nicht beschäftigt sind, sogenannte **nicht-aktive Personen**. In der Vergangenheit orientierte sich die Rechtsprechung an dem Grundsatz, dass soziale Sicherheit zu einem gewissen Teil „mitgebracht“ werden muss, d.h. es wurde bei diesem Personenkreis der Nachweis ausreichender Barmittel und die Vorlage eines Krankenversicherungsschutzes gefordert. Nach der jüngsten Rechtsprechung des EuGH haben unter bestimmten Voraussetzungen auch nicht-aktive Personen einen Anspruch auf Integration in die sozialen Sicherungssysteme des Aufnahmelandes.

Bei der **Ausarbeitung des Kommissionsvorschlags** bestanden Probleme u.a. in der sozialversicherungsrechtlichen Berücksichtigung von Erziehungszeiten sowie der Berücksichtigung unterschiedlicher Anknüpfungspunkte zwischen Sozial- und Steuerrecht in den einzelnen Ländern. Im letzteren Fall existiert eine Vielzahl von Diskriminierungstatbeständen. Zum Beispiel unterliegen EU-Bürger häufig dem Sozialrecht des Landes A, gleichzeitig gilt aber für sie das Steuerrecht des Beschäftigungslandes. Als aktuelles Beispiel verweist [REDACTED] auf ein Vertragsverletzungsverfahren der Kommission gegen Frankreich. Zu klären ist in diesem Fall (Zahlung einer Sonderabgabe aus familienpolitischen Überlegungen), ob es sich um eine Steuer oder einen zusätzlichen Sozialversicherungsbeitrag handelt.

Um die **Bedeutung der VO (EWG) Nr. 1408/71** besser einordnen zu können, erinnert [REDACTED] zunächst daran, dass die ursprünglichen Verordnungen auf die traditionelle Gastarbeiterproblematik der 60er Jahre zugeschnitten waren. Die Wanderungen aus Südeuropa in den Norden Europas sind jedoch abgeschlossen; damalige Befürchtungen, dass z.B. Portugiesen bzw. Italiener durch den EU-Beitritt verstärkt nach Deutschland kommen würden, haben sich rückblickend nicht bestätigt. Vor diesem Hintergrund teilt [REDACTED] auch nicht Befürchtungen, dass mit dem Beitritt osteuropäischer Länder starke Wanderungsbewegungen zu befürchten seien. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) arbeitet zur Zeit im Auftrag der Kommission an einer Studie, inwieweit durch die Osterweiterung „Druck“ auf den deutschen Arbeitsmarkt ausgeübt werden könnte. Deutschland strebt bei der EU-Osterweiterung an, dass in einer Übergangsphase von 15 Jahren keine völlig Freizügigkeit für die Beitrittsländer gilt. [REDACTED] glaubt jedoch, dass die EU-Beitrittsländer ohnehin nicht darauf bestehen werden, dass mit dem Beitritt die „volle“ Freizügigkeit gilt, und daher Ausnahmeregelungen vereinbart werden. Die Überlegungen in der Kommissi-

on sind allerdings darauf ausgerichtet, dass das Gemeinschaftsrecht grundsätzlich zu übernehmen ist und der Beitritt zur EU nicht mit Ausnahmeregelungen begonnen wird.

Eine neue und zunehmend bedeutendere Form der Wanderung stellt nach Ansicht von [REDACTED] die „Grenzgängersituation“ dar. Auch ist verstärkt - aufgrund von preiswerterem Wohnraum - der Erwerb von Immobilien im Ausland zu beobachten (z.B. Beneluxstaaten und Frankreich).

(2) Diskussion

- Auf die Frage eines Beiratsmitglieds, inwieweit zuverlässiges **Zahlenmaterial zur Bedeutung von Wanderungen** vorliegt, weist [REDACTED] darauf hin, dass die hier notwendigen Zeitraumbetrachtungen und die Betrachtung von Wanderungen von Personen, die nicht an die Erwerbstätigkeit anknüpfen, nicht vorliegen. Bislang erfolgt lediglich ein Rückgriff auf stichtagsbezogenen Statistiken, die Erwerbspersonen erfassen.
- Ein Beiratsmitglied fragt, wie aus Sicht der Kommission das **Wohnsitzlandprinzip** als Koordinierungsregel bewertet wird.

[REDACTED] weist zunächst darauf hin, dass der Kommission keine wissenschaftliche Aufbereitung zum Wohnsitzlandprinzip vorliegt. Von erheblicher Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die unterschiedlich konzipierten Sozialsysteme in den EU-Ländern. Nach ihrer Beobachtung ist z.B. im deutschen Rentenversicherungssystem bei der Rentenhöhe ein strengeres Festhalten am Äquivalenzprinzip zu beobachten. Gleichzeitig ist aber auch die Berechnung von Rentenansprüchen im Vergleich zu anderen Ländern wesentlich komplexer. Unterschiede bestehen auch in der Frage der Finanzierung: Insbesondere in den skandinavischen Ländern gibt es steuerfinanzierte Grundsicherungssysteme, die durch eine zweite (betriebliche) Säule ergänzt werden.

- Bei Beitragszahlungen gilt grundsätzlich die Pro-rata-temporis-Betrachtung, d.h. Anwartschaften bleiben im Rahmen einer Äquivalenzbetrachtung bestehen. Allerdings ist z.B. im Fall einer Mindestrente zu beachten, dass nicht-beitragsfinanzierte Leistungen, die nach dem Integrationsprinzip gewährt werden, vom Export ausgenommen werden können. Andernfalls sind Zahlungen an Personen zu leisten, die

noch nie im Land gearbeitet haben. Beispielsweise wurde bei der Einführung der Pflegeversicherung in Österreich von Seiten der österreichischen Regierung darauf geachtet, dass Leistungen aus der Pflegeversicherung nicht exportfähig sind. In diesem Zusammenhang wurde aus einem Pflegeversicherungsgesetz ein „reines“ Pflegegesetz.

- Ein Beiratsmitglied weist darauf hin, dass das **Äquivalenzprinzip** im Zusammenhang mit einer **Marginalbetrachtung** (zusätzliche Beiträge führen zu zusätzlichen Leistungen) betrachtet werden muss. Die deutsche Krankenversicherung ist kein Beispiel für die konsequente Umsetzung dieses Prinzips, da hier in einer Vielzahl von Fällen Leistungen ohne ein Beitragsäquivalent gezahlt werden (z.B. im Rahmen der „Versicherung“ von Familienmitgliedern). Es wäre wichtig, den Gedanken des marginalen Äquivalenzprinzips verstärkt im Rahmen der sozialen Sicherungssysteme umzusetzen.
- Ein Beiratsmitglied fragt vor dem Hintergrund der Reformansätze der Bundesregierung zur Einführung einer Grundsicherung bzw. dem **Einbau von Mindestsicherungselementen in das Rentensystem** nach einer Einschätzung, inwieweit hieraus auch **exportfähige Leistungsansprüche** erwachsen würden.

weist zunächst darauf hin, dass nicht-beitragsfinanzierte Aufstokkungen von Rentenversicherungsleistungen grundsätzlich vom Leistungsexport ausgenommen werden können. Allerdings ist nach ihrer Auffassung das deutsche Rentenversicherungssystem ein Beispiel für ausufernde Regelungen, um den Äquivalenzgedanken für eine Vielzahl von Lebenssituationen umzusetzen. Andere Länder neigen zu einer stärkeren Pauschalierung; derartige Pauschalelemente sind dann exportpflichtig.

Die Diskussion um die **Kriterien zum Ausschluss vom Leistungsexport** wird fortlaufend geführt. Zum einen ist die Beitragsfreiheit, d.h. die Frage der Finanzquelle maßgeblich. Leistungen, die nicht aus dem Beitragsaufkommen finanziert werden, können vom Export freigestellt werden. Der EuGH hat zum anderen auch darauf hingewiesen, dass Leistungen, die auf das „soziale Umfeld“ ausgerichtet sind, nicht exportfähig sind. Als Beispiel wird die Bezuschussung von Schuluniformen in Frankreich genannt. Allerdings existieren auch hier Streitfälle. Z.B. gibt es in den Nieder-

landen einen sehr großzügigeren Leistungskatalog für behinderte Kinder. Die niederländische Regierung ist deshalb bemüht, diese Leistungen dem „sozialen Umfeld“ zuzurechnen und nicht allgemein als Familienleistungen einzustufen.

- Auf die Frage eines Beiratsmitglieds nach einer Einschätzung der **Bedeutung der EuGH-Entscheidung Kohl/Decker** für Deutschland weist [REDACTED] darauf hin, dass nach ihrer Auffassung dieses Urteil auch für das deutsche Gesundheitswesen von grundsätzlicher Bedeutung ist. Die Folgewirkungen sind derzeit nur schwer abzuschätzen. In der Kommission gibt es hierzu noch kein Meinungsbild.
- Ein Beiratsmitglied fragt nach den **Informations- und Entscheidungsprozessen** innerhalb des EuGH, die zu dem Herausgreifen prominenter Einzelfälle mit einer anschließenden Rechtsfortschreibung führen.

[REDACTED] weist zunächst darauf hin, dass bei Beantwortung dieser rechtssoziologischen Frage zu bedenken ist, dass es eine Reihe von Ländern gibt, die besonders durch die Aufnahme von Gastarbeitern betroffen ist (Deutschland, Frankreich, Niederlande, Belgien). Auch existieren in bestimmten Regionen Deutschlands sogenannte „Interessenvertretungen“ in Form von ausländischen Gewerkschaftsverbänden, die regelmässig vor bestimmten Landessozialgerichten klagen.

Die deutsche Verwaltung hat sich auch im Vergleich zu anderen Ländern in den letzten Jahren „inflexibler“ gezeigt: Häufig könnten Einzelfälle auf nationaler Ebene so entschieden werden, dass diese nicht dem EuGH vorgelegt werden. Existierende Spielräume werden in Deutschland zu wenig genutzt. Zudem war es in Deutschland vor einigen Jahren für Richter noch sehr „prestigeträchtig“, dem EuGH Entscheidungen vorzulegen. Zu berücksichtigen ist auch, dass in kleinen Ländern - z.B. Luxemburg - europarechtliche Verstösse in Form von Kartellierungen in bestimmten Bereichen viel offensichtlicher sind.

- Ein Beiratsmitglied fragt, inwieweit durch EuGH-Entscheidungen nicht das **Integrationsprinzip** weitentwickelt bzw. gestärkt worden ist.

[REDACTED] verweist auf die kommissionsinterne Diskussion über die Frage, ob bei der Neufassung der VO (EWG) Nr. 1408/71 nicht das Wohnsitzlandprinzip vor-

angestellt werden sollte. In diesem Zusammenhang spielen insbesondere aktuelle EuGH-Urteile eine Rolle, die sich mit der **Interpretation der Aufenthaltsrichtlinie** befassen. Grundsätzlich haben Personen Anspruch auf alle sozialen Vergünstigungen, wenn die Bedingungen der Aufenthaltsrichtlinie erfüllt sind. Der EuGH hat jedoch vor kurzem in einem Fall (*Rs.e Martinez/Salla*) entschieden, dass Sozialleistungen unter bestimmten Bedingungen selbst dann gewährt werden müssen, wenn nicht alle Voraussetzungen der Richtlinie erfüllt sind, damit kein Diskriminierungsstatbestand vorliegt und somit Freizügigkeit in einem umfassenden Sinne hergestellt wird.

- Auf die Frage eines Beiratsmitglieds zu dem **Entstehungsprozess des Kommissionsvorschlages** stellt [REDACTED] dar, dass bereits im Vorfeld eine Vielzahl von Tagungen bzw. Seminaren in den Mitgliedsländern veranstaltet wurde, um zunächst Anregungen bzw. Verbesserungsvorschläge zu sammeln. Der Kommissionsentwurf wurde relativ breit auf verschiedenen Ebenen diskutiert. Im Europäischen Rat wurde er von vielen Mitgliedstaaten im Prinzip begrüsst. Insbesondere die nächsten Präsidenschaften (Finnland, Schweden, Frankreich und Portugal) stehen dem Vorschlag sehr aufgeschlossen gegenüber. Anfang September wird der Diskussionsprozess in Finnland im Rahmen einer Konferenz fortgesetzt.

Mit dem Vertrag von Amsterdam ist für eine Verabschiedung des Kommissionsvorschlages nunmehr auch die Zustimmung des Europäischen Parlamentes erforderlich. Nach Einschätzung von [REDACTED] dürfte eine systematische „Entkernung“ durch den Europäischen Rat nicht die Zustimmung des Parlaments finden. [REDACTED] schätzt den Zeithorizont für die Verabschiedung auf fünf Jahre. Zum Vergleich: Die VO (EWG) Nr. 1408/71 wurde nach sechs Jahren verabschiedet.

(3) Diskussion des Gliederungsvorschlages von [REDACTED] vom 30. Juni 1999

Der Beirat diskutiert intensiv den Gliederungsvorschlag von [REDACTED] vom 30. Juni 1999. Als wesentliche **Ergebnisse der Diskussion** sind festzuhalten:

- Der Beirat ist sich einig, dass das Untersuchungsthema bei Ökonomen bislang nur wenig Beachtung gefunden hat und eine grosse Lücke in der ökonomischen Literatur zu diesem Thema existiert. Gerade aus finanzwissenschaftlicher Sicht sollte eine Be-

standsaufnahme erfolgen, wobei auch der Blick auf längerfristig mögliche sinnvolle Koordinierungs- bzw. Harmonisierungsregeln gerichtet werden sollte.

- Der Beirat beschließt einstimmig, dass ein Untersuchungsansatz gewählt werden soll, der breit genug ist, um die Empfehlungen des Gutachtens nicht allein auf eine Weiterentwicklung der VO (EWG) Nr. 1408/71, sondern auch auf die weitergehende ökonomische Bedeutung der Freizügigkeit ausrichten zu können.
- Der Beirat beschließt mehrheitlich, dass beim Aufbau des Gutachtens zunächst die Darstellung des einschlägigen europäischen Sozialrechts mit einer kritischen Würdigung der VO (EWG) Nr. 1408/71 erfolgen soll. In einem zweiten Block sollen die ökonomische Bedeutung der Freizügigkeit, das Verhältnis zwischen Sozialer Sicherung und Wettbewerb sowie mögliche Optionen der Systemkoordinierung dargestellt werden.

referiert abschließend über die wesentlichen Ergebnisse des Berichts einer gemeinsamen Arbeitsgruppe der Länder Brandenburg, Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und des Saarlandes, der Spitzenverbände der Krankenkassen und des Bundesministeriums für Gesundheit zu den Auswirkungen der Rechtsprechung des EuGH zur Erstattung von Kosten für Medizinprodukte und Behandlungen im EU-Ausland durch nationale Krankenversicherungen.

weist darauf hin, dass es sich hierbei um keinen innerhalb der Bundesregierung abgestimmten Bericht handelt. Im Gegensatz zu der Position des damaligen , der die Auffassung vertreten hat, dass aus dem Urteil Kohl/Decker keine allgemeinen Auswirkungen für das deutsche Gesundheitswesen resultieren, kommt der Bericht zu dem Ergebnis, dass die Grundsätze des freien Warenverkehrs in diesem Zusammenhang nur dort gelten, wo Kostenerstattung gilt. Bei Sachleistungen wird dies als fraglich angesehen, allerdings auch nicht generell ausgeschlossen.

VI. Tagesordnung der nächsten Sitzung / Verschiedenes

Die nächste Beiratssitzung findet am 15./16. Oktober 1999 in Leipzig im „Hotel Inter-Continental“ 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 Sicherheit in Europa“
 - Freitag, 15. Oktober 1999, 15.00 Uhr:
Anhörung von [REDACTED] (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung)
- VI. Zuwahl von zwei finanzwissenschaftlichen Mitgliedern
- VII. Tagesordnung der nächsten Sitzung
- VIII. Verschiedenes

Berlin/Göttingen, den 24. September 1999

gez. [REDACTED]

gez. [REDACTED]

