

Berthold Busch / Jochen Pimpertz

EU-Sozialpolitik

**Einflüsse auf die sozialen Sicherungssysteme
in Deutschland**

Positionen

Beiträge zur Ordnungspolitik
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Berthold Busch / Jochen Pimpertz

EU-Sozialpolitik

Einflüsse auf die sozialen Sicherungssysteme
in Deutschland

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-24151-4 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45951-3 (E-Book|PDF)

Die Autoren

Dr. rer. pol. **Berthold Busch**, geboren 1957 in Marburg an der Lahn; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Marburg; seit 1984 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, seit 1999 Leiter der IW-Verbindungsstelle Brüssel, Senior Economist im Arbeitsbereich „Europäische Integration“.

Dr. rer. pol. **Jochen Pimpertz**, geboren 1965 in Krefeld; Studium der Betriebswirtschaftslehre sowie der Wirtschafts- und Sozialpädagogik und Promotion in Volkswirtschaftslehre in Köln; seit 2001 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Senior Economist im Arbeitsbereich „Sozialpolitik“, seit 2011 zudem Leiter des Kompetenzfelds „Öffentliche Haushalte und Soziale Sicherung“.

Die Arbeit ist Teil des von der informedia-Stiftung – Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik Köln geförderten Forschungsprojekts „Wettbewerb der Sozialstandards in einer globalisierten Wirtschaft“.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Grafik: Dorothe Harren

© 2012 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einführung	4
2	Empirische Bestandsaufnahme	6
2.1	Sozialleistungsquoten im EU-Vergleich	6
2.2	Zusammenhang von Sozial- und Wirtschaftsleistung	11
3	Entwicklung der Personenfreizügigkeit	16
3.1	Freizügigkeit vor dem Vertrag von Maastricht	16
3.2	Freizügigkeit nach dem Vertrag von Maastricht	20
3.3	Grenzen finanzieller Solidarität	28
4	Überregulierung der betrieblichen Altersvorsorge	29
4.1	Drei Säulen der Alterssicherung in Deutschland	30
4.2	Verschärfte Aufsichtsregeln für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV)	33
4.3	Bedrohte Statik im Drei-Säulen-Modell	37
5	Unisex-Richtlinie – Anreize zur Risikoselektion	39
5.1	Gesetzliche Sozialversicherung ohne Differenzierung	40
5.2	Sozialschutz auf privaten Versicherungsmärkten	42
5.3	Verteuerung privater Krankenversicherungstarife	43
6	Fazit	46
	Literatur	49
	Kurzdarstellung / Abstract	54

1

Einführung

Grundsätzlich besitzt die Europäische Union (EU) im Bereich der Sozialpolitik nur sehr eingeschränkte Zuständigkeit. Die Verantwortung für die Gestaltung der sozialen Sicherungseinrichtungen liegt primär bei den Mitgliedstaaten. Eine hohe Hürde stellt Artikel 153 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) dar, der in Absatz 4 der gemeinschaftlichen Sozialpolitik eine deutliche Grenze setzt. Danach bleibt den Mitgliedstaaten nicht nur die Befugnis, die Grundprinzipien ihres Systems der sozialen Sicherheit festzulegen, sondern es darf auch das finanzielle Gleichgewicht dieser Systeme nicht erheblich beeinträchtigt werden. Hiermit trägt das europäische Regelwerk den historisch gewachsenen, nationalen Einrichtungen der sozialen Sicherung Rechnung, die sich in ihren Strukturen und Institutionen zum Teil erheblich voneinander unterscheiden. Die Aufgaben der EU-Organe beziehen sich vor allem auf die Unterstützung der sozialpolitischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten.

Anders sieht es im Bereich der Arbeitnehmerrechte aus – hier spielt die EU eine aktivere Rolle. Im Kontext der Beschäftigungs- und Gleichbehandlungspolitik können die EU-Organe Einfluss auf die Sozialpolitik in den Mitgliedsländern nehmen. Die meisten Kompetenzen hat die EU deshalb in jenen Teilbereichen der Sozialpolitik, die mit der Freizügigkeit von Arbeitnehmern und Selbstständigen zusammenhängen. Die Regelungskompetenz der EU in diesen Bereichen folgt aus der Logik der wirtschaftlichen Integration, welche die Schaffung des Gemeinsamen Marktes zum Ziel hat. Die Koordinierung der nationalen Sozialversicherungspolitiken hat dafür zu sorgen, dass ausländische Arbeitnehmer mit der Staatsangehörigkeit eines EU-Landes nicht gegenüber inländischen Staatsangehörigen diskriminiert werden (Geiger et al., 2010, 305). Auf diese Weise sollen Hemmnisse für Arbeitskräftewanderungen verringert werden. In den Worten des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) handelt es sich um die „Gesamtheit von Vorschriften ..., die sich insbesondere auf das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Aufenthaltsortes sowie auf die Aufrechterhaltung der Ansprüche gründen, die der Arbeitnehmer nach ... den Systemen der sozialen Sicherheit, die für ihn gelten oder gegolten haben, erworben hat“ (Rechtssache C-95/99, Randnummer 67).

Die Arbeitsteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten bei der Sozialpolitik hat einen historischen Hintergrund: Mit Blick auf die Geschichte der EU stand und steht die Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes im Mittelpunkt der Entwicklung. Das erklärt, warum die zur Sicherung wirtschaftlicher Freiheiten wichtige Wettbewerbspolitik auf europäischer Ebene verankert wurde, aber auch, warum europaweite Mindeststandards im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik toleriert werden. Dies sind Elemente, die für die Umsetzung von Freizügigkeit und zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Arbeitsmarktes als notwendig angesehen werden. Allerdings wurde und wird diese Rollenverteilung in der Politik kontrovers diskutiert. Während die einen der Vorstellung anhängen, dass sich mit der erhofften ökonomischen Konvergenz der Nationalstaaten auch die sozialen Sicherungssysteme in ihrem Leistungsniveau quasi automatisch angleichen und somit eine einheitliche europäische Sozialpolitik obsolet werde, behaupten die anderen, dass ein einheitlicher Markt ohne eine politisch gestaltete Vereinheitlichung der sozialen Sicherungssysteme gar nicht möglich sei.

An diesen einführenden Worten wird bereits deutlich, dass der Einfluss der EU auf die Sozialpolitik möglicherweise größer ist, als es sich aus den Rechtsvorschriften des AEUV entnehmen lässt, und der nationale Gestaltungsspielraum möglicherweise geringer ist, als es auf den ersten Blick erscheint. Der vorliegende Beitrag untersucht in einem ersten empirischen Teil Umfang und Struktur der europäischen Sozialschutzsysteme sowie den Zusammenhang von Wirtschaftswachstum und Entwicklung der Sozialausgaben (Kapitel 2). Gibt es empirische Indizien für eine Konvergenz oder Divergenz der Sicherungssysteme und damit einen Beleg gegen oder für eine stärkere Harmonisierung der nationalen Sozialpolitiken? Anschließend wird anhand ausgesuchter Beispiele für Deutschland analysiert, wie weit die EU durch Regulierungen, die über andere als sozialpolitische Ziele begründet werden, faktisch in die Gestaltung der nationalen Sicherungssysteme eingreift. Im Fokus steht zunächst die Umsetzung der Personenfreizügigkeit in Europa (Kapitel 3): Führt diese zu einer Erosion nationaler Grundsicherungsstandards? Anschließend beschäftigt sich der Text mit den Folgen, die eine Übertragung des Aufsichtsrechts für Versicherungsunternehmen auf die Einrichtungen der betrieblichen Alterssicherung in Deutschland haben kann (Kapitel 4). In einem weiteren Beispiel wird diskutiert, wie sich die Unisex-Richtlinie im Rahmen des obligatorischen Krankenversicherungsschutzes auswirken kann (Kapitel 5).

2

Empirische Bestandsaufnahme

In der Diskussion um die Gestaltung der europäischen Integration besteht wenig Zweifel an dem Ziel, die Lebensverhältnisse der Menschen in Europa einander anzunähern. Unterschiedliche Vorstellungen gibt es allerdings hinsichtlich der Frage, wie die Integration speziell auf dem Feld der Sozialpolitik verwirklicht werden kann. Die eingangs erwähnten beiden idealtypischen Positionen verdeutlichen die Bandbreite der Argumente: Auf der einen Seite wird im Zuge einer ökonomischen Konvergenz der Mitgliedstaaten eine Angleichung der Sozialschutzsysteme erwartet. Daraus resultiert eine eher passive Rolle für die europäische Sozialpolitik. Diese Position wird auch als neoliberal bezeichnet (Busch, 2011, 3), obwohl sie in der soziologischen Konvergenztheorie wurzelt. Auf der anderen Seite wird eine aktive Harmonisierung der Sozialschutzsysteme gefordert, weil der Binnenmarkt nicht ohne eine Angleichung der sozialen Sicherungssysteme zu verwirklichen sei. Dieser Standpunkt wird im Wesentlichen mit dem Argument des Sozialdumpings begründet. Demnach bestünden Anreize für einzelne Unionsmitglieder, die ökonomische von der sozialen Entwicklung abzukoppeln, um so Vorteile im Wettbewerb mit anderen Staaten zu realisieren (Busch, 2011, 4 f.).

Vor dem Hintergrund dieser Debatte gilt es empirisch zu überprüfen, wie sich der Sozialschutz innerhalb der 27 Mitgliedstaaten der EU (EU-27) darstellt und ob ein Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und sozialer Sicherung festzustellen ist. Diese Frage ist keineswegs trivial, denn bereits die Auswahl relevanter Indikatoren wird kontrovers diskutiert.

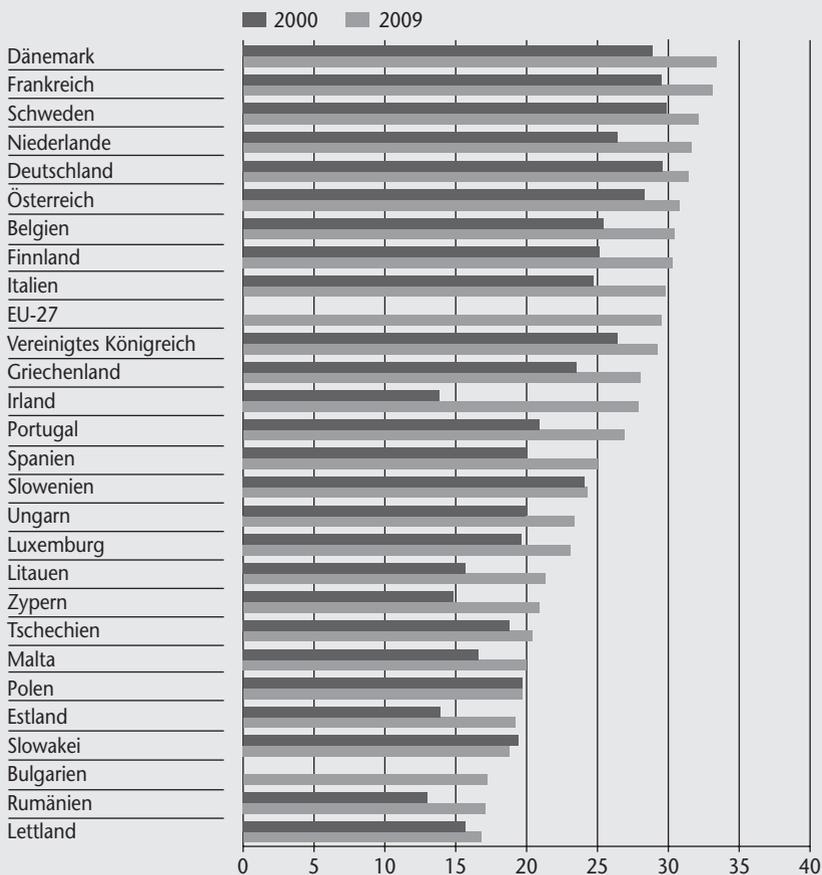
2.1 Sozialleistungsquoten im EU-Vergleich

Die sozialen Sicherungssysteme der EU-Mitgliedsländer unterscheiden sich hinsichtlich der Leistungsansprüche ebenso wie in ihrer institutionellen Struktur. Um die verschiedenen Systeme auf europäischer Ebene vergleichbar darzustellen, werden Sozialleistungen nach dem Europäischen System integrierter Sozialschutzstatistiken (ESSOSS) einheitlich erfasst. Formal beinhalten die Sozialschutzausgaben alle Sozialleistungen, die aus Geld- oder Sachübertragungen an private Haushalte oder Einzelpersonen bestehen. Steuerliche Vergünstigungen werden nicht berücksichtigt. Die Sozialleistungen decken Lasten ab, die den Begünstigten durch einen definierten Katalog von Risiken oder Bedürfnissen entstehen können; hinzu kommen Verwaltungskosten und sonstige

Sozialschutzausgaben in der EU

Abbildung 1

in Prozent des BIP



Stand: 28. Oktober 2011; Bulgarien: keine Angaben für 2000.
Quelle: Eurostat, 2012

Ausgaben (etwa Vermögensteuern). Inhaltlich unterscheidet die europäische Klassifikation acht Funktionen: Der Sozialschutz wird nach Risiken gegliedert in Leistungen bei Krankheit, bei Gebrechen/Invalidität oder im Alter, in Hilfen für Hinterbliebene, für Familien/Kinder und bei Arbeitslosigkeit sowie in Hilfen zum Wohnen und Hilfen bei sozialer Exklusion (Puglia, 2011, 11).

Auf der Basis dieser einheitlichen Klassifikation lässt sich anhand der jeweiligen Anteile der Sozialschutzausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) ein erster Überblick über den Umfang der Sicherungssysteme in den Mit-

gliedsländern der EU-27 gewinnen (Abbildung 1). Im Jahr 2009 lag die Quote in Dänemark mit 33,4 Prozent am höchsten, gefolgt von Frankreich und Schweden. Deutschland liegt mit 31,4 Prozent an fünfter Stelle. Einen Anteil von lediglich rund 17 Prozent verzeichneten dagegen die jungen Mitgliedstaaten Bulgarien, Rumänien und Lettland. Im Mittel aller 27 EU-Mitglieder wurden 29,5 Prozent der Wirtschaftsleistung für Sozialschutzausgaben verwendet.

Im Vergleich zum Jahr 2000 hat sich der Anteil der Sozialschutzausgaben am BIP in einzelnen Ländern deutlich verändert. In Irland zum Beispiel hat sich die Quote binnen eines Jahrzehnts von 13,8 auf 27,9 Prozent mehr als verdoppelt. Hingegen hat sich die Spannweite der Werte EU-weit kaum verändert. Im Jahr 2009 lag zwischen Lettland mit der niedrigsten und Dänemark mit der höchsten Quote eine Differenz von 16,6 Prozentpunkten. Im Jahr 2000 markierten Rumänien und Schweden die Extrempositionen und der Abstand zwischen beiden betrug 16,9 Prozentpunkte. Gemessen an der Standardabweichung für 26 Mitgliedstaaten (ohne Bulgarien) haben sich die Sozialschutzquoten bis zur Mitte des letzten Jahrzehnts zunächst geringfügig auseinanderentwickelt und sich seither wieder einander angenähert.

Kritik an der Verwendung von Sozialschutzquoten

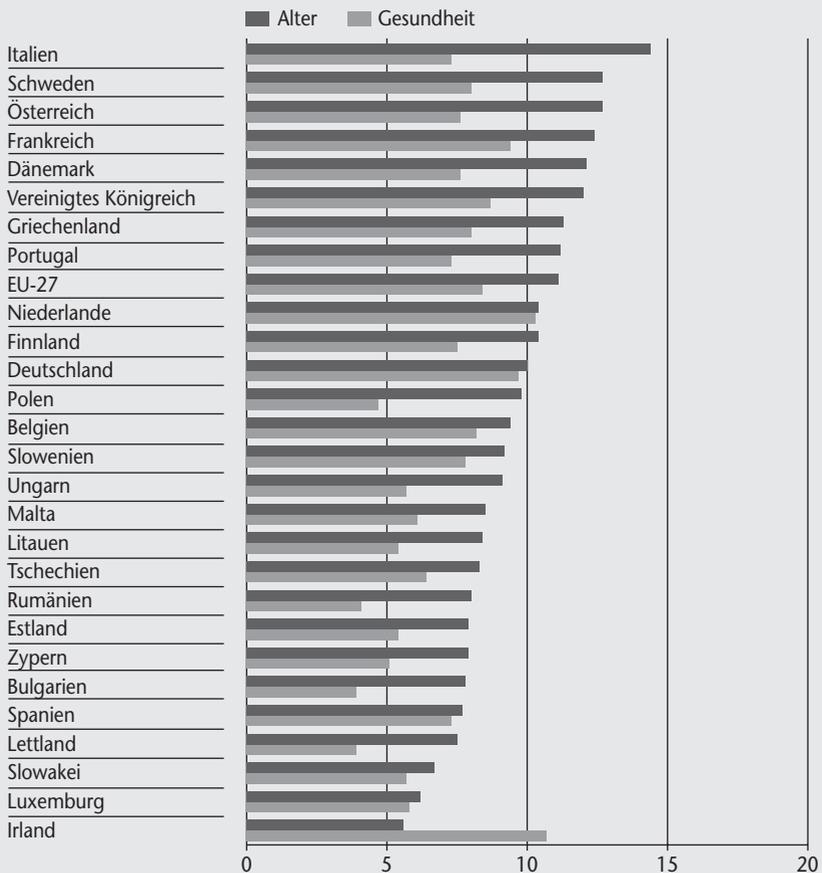
Der Indikator „Anteil der Sozialschutzausgaben am BIP“ liefert allerdings keine eindeutigen Ergebnisse. So ist zum Beispiel in Irland die Relation allein vom Jahr 2008 auf das Jahr 2009 um rund 5,9 Prozentpunkte gestiegen. Diese drastische Veränderung ist zum einen auf den krisenbedingten Einbruch der Wirtschaftsleistung zurückzuführen und zum anderen auf die in der Folge stärkere Inanspruchnahme sozialer Sicherungsleistungen. Dieses Beispiel deutet auf ein grundlegendes Problem bei der Verwendung der Sozialschutzquote als Indikator hin: Deren Veränderungen lassen sich nicht eindeutig interpretieren, weil die Werte sowohl mit der Höhe der Sozialschutzausgaben als auch mit der Schwankung des BIP variieren können.

Die Aussagekraft der Sozialschutzquote ist auch noch aus anderen Gründen zweifelhaft. Selbst bei vergleichbaren Werten können in den nationalen Systemen unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden (Abbildung 2). Ordnet man die EU-27-Mitglieder zum Beispiel nach der Höhe des Anteils, den die Aufwendungen für die Versorgung im Alter im Jahr 2009 am BIP ausgemacht haben, so weisen hinter Italien (14,4 Prozent) folgende Länder die höchsten Werte auf (absteigend von 12,7 bis 12 Prozent): Schweden, Österreich, Frankreich, Dänemark und das Vereinigte Königreich. Dieselben

Sozialschutzleistungen für Alter und Gesundheit in der EU

Abbildung 2

im Jahr 2009, in Prozent des BIP



Stand: 28. Oktober 2011.
Quelle: Eurostat, 2012

Länder unterscheiden sich aber zum Teil erheblich beim Anteil, den die Sozialleistungen für Gesundheit ausmachen. Zwischen Italien mit einer Quote von 7,3 Prozent und Frankreich mit 9,4 Prozent liegen gut 2 Prozentpunkte. Einen noch höheren Anteil der Wirtschaftsleistung verwenden die Niederlande mit 10,3 Prozent und Deutschland mit 9,7 Prozent für ihre Sozialleistungen im Krankheitsfall; in beiden Ländern sind die Aufwendungen für die Funktion Alter mit 10,4 und 10 Prozent ähnlich hoch.

Die unterschiedliche Gewichtung der Funktionen für Alter und Gesundheit lässt sich jedoch nicht eindeutig interpretieren. So werden die Versorgung der Hinterbliebenen und die Absicherung bei Erwerbsminderung nach der europäischen Systematik gesondert ausgewiesen, obwohl beide Funktionen zum Beispiel in Deutschland unter dem Dach der gesetzlichen Rentenversicherung organisiert sind. Gleichzeitig haben nicht alle EU-Mitgliedsländer eine gesetzliche Pflegeversicherung, sodass unklar bleibt, ob entsprechende Aufwendungen je nach institutioneller Ausgestaltung unter dem Dach der Krankenversicherung oder anderswo erfasst werden. Somit können die funktionalen Quoten zu Fehleinschätzungen verleiten, weil sie nicht den institutionellen Gegebenheiten entsprechen.

Auch bei der kausalen Interpretation der empirischen Befunde sind die Zusammenhänge nicht eindeutig: Auf der einen Seite ist es plausibel anzunehmen, dass demografische Trends wie die Bevölkerungsalterung tendenziell zu steigenden Aufwendungen sowohl bei der Alterssicherung als auch bei der Versorgung im Krankheitsfall führen. Denn in beiden Fällen handelt es sich um altersabhängig steigende Risiken. Auf der anderen Seite können Faktoren wie die Qualität der Gesundheitsversorgung oder die Betonung eigenverantwortlicher Absicherung die unterschiedlichen Gewichtungen bei den Funktionen des Sozialschutzes erklären.

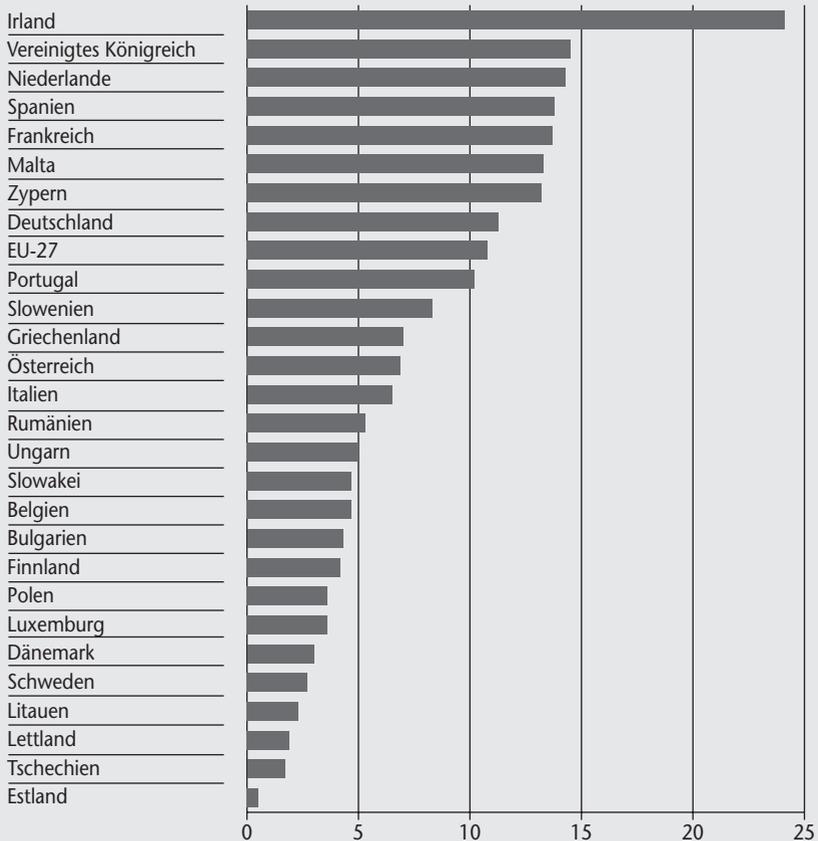
Festzuhalten ist, dass die Verwendung der einfachen Quote einen möglichen Zusammenhang zwischen Demografie und Sozialschutz verschleiert. Steigt zum Beispiel der Anteil der Sozialschutzausgaben am BIP über einen längeren Zeitraum, kann diese Entwicklung bei unverändertem Leistungsrecht durch die Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung hervorgerufen werden, umgekehrt aber auch durch eine Ausweitung der Leistungsansprüche in einer stationären Bevölkerung. Um solche Ambivalenzen zu verringern, werden Sozialschutzausgaben und BIP im folgenden Analyseschritt nur als Pro-Kopf-Größen verwendet (vgl. auch Puglia, 2011, 2 f.).

Dass gleichwohl auch unterschiedliche Präferenzen der betrachteten Länder bezüglich der sozialen Sicherungssysteme eine Rolle spielen können, wird von der Tatsache belegt, dass der Anteil der Leistungen mit Bedürftigkeitsprüfung EU-weit stark variiert (Abbildung 3). Im Jahr 2009 entfielen im Durchschnitt der 27 Mitgliedsländer 10,8 Prozent der Sozialschutzausgaben auf Leistungen, die nur nach vorheriger Prüfung der Bedürftigkeit gewährt wurden. Während dabei in Irland mit 24,1 Prozent fast ein Viertel der Gesamtaufwendungen relativ strengen Auflagen unterlag, knüpften 18 Mitgliedsländer weniger als ein Zehntel ihrer Sozialschutzausgaben an eine Bedürftigkeitsprüfung – da-

Sozialleistungen mit Bedürftigkeitsprüfung in der EU

Abbildung 3

Anteil an den Sozialschutzausgaben im Jahr 2009, in Prozent



Stand: 2. Februar 2012.

Quellen: Eurostat, 2012; eigene Berechnungen

runter Dänemark und Schweden mit Anteilen von lediglich 3 Prozent und 2,7 Prozent. Aufgrund dieses Befunds werden im Rahmen der folgenden Regressionsanalyse länderspezifische Einflüsse berücksichtigt.

2.2 Zusammenhang von Sozial- und Wirtschaftsleistung

Es liegt nahe, einen Zusammenhang zu vermuten zwischen den Sozialschutzausgaben eines Landes und seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit

gemessen am BIP. Die ökonomische Begründung ist einleuchtend, aber ambivalent: Einerseits limitiert die Wirtschaftsleistung den finanziellen Spielraum für die Sozialpolitik. Andererseits darf aber auch unterstellt werden, dass die Leistungsfähigkeit des Sozialsystems – zum Beispiel über ein funktionsfähiges Gesundheitswesen – die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Bürger beeinflusst. Hypothesen über den Zusammenhang lassen sich also für beide Wirkungsrichtungen plausibel formulieren.

Einfache Querschnittsregression

Vor dem Hintergrund der bisherigen Diskussionsergebnisse werden die Sozialschutzausgaben je Einwohner verwendet und für 26 EU-Mitgliedstaaten sowie für die Jahre von 2000 bis 2009 dem Pro-Kopf-BIP dieser Länder gegenübergestellt. Bulgarien wurde nicht berücksichtigt, weil die Eurostat-Datenbank für dieses Land nicht durchgängig Werte ausweist. Beide Größen werden in der künstlichen Währungseinheit der Kaufkraftstandards ausgedrückt, um den Einfluss von Unterschieden in der Kaufkraft zwischen den EU-Mitgliedern weitgehend zu neutralisieren. In einem ersten Schritt gilt es, für einzelne ausgewählte Jahre (2000, 2005 und 2009) für beide Variablen die Zusammenhänge zu untersuchen. Regressiert man nach der Methode der kleinsten Quadrate die Sozialschutzausgaben je Einwohner auf das BIP je Einwohner, erhält man die in Tabelle 1 dargestellten Ergebnisse.¹

Bei den drei untersuchten Jahren ergeben sich Koeffizienten für das Pro-Kopf-BIP, die nicht weit auseinanderliegen. Ökonomisch lässt sich der lineare Zusammenhang wie folgt interpretieren: Eine Zunahme des BIP je Einwohner um eine Einheit erhöht die Sozialschutzausgaben je Einwohner um rund 0,25 bis 0,28 Einheiten. Die Ergebnisse sind, gemessen an den Werten der t-Statistik, hochsignifikant. Bei den drei Querschnittsregressionen deutet das R-Quadrat von rund 83 bis 86 Prozent auf einen sehr starken Zusammenhang zwischen den Variablen hin.

Paneldaten-Schätzung: Beachtung nationaler Präferenzen

Es ist davon auszugehen, dass sich die sozialpolitischen Präferenzen der untersuchten 26 EU-Mitgliedstaaten zum Teil deutlich unterscheiden. So kann etwa der unterschiedlich hohe Anteil an bedürftigkeitsgeprüften Leistungen (vgl. Abschnitt 2.1) als Indiz für national differierende Präferenzen in der Ausgestaltung des Sozialstaates interpretiert werden. Somit ist es

¹ Alle Berechnungen erfolgten mit der Ökonometrie-Software EViews 7.1.

Ergebnisse ausgewählter Querschnittsregressionen

Tabelle 1

a) Abhängige Variable: Sozialschutzausgaben je Einwohner im Jahr 2000

Variable	Koeffizient	Standardfehler	t-Statistik	p-Wert
BIP je Einwohner	0,249334	0,035144	7,094566	0,0000
Konstante	-365,2791	535,0130	-0,682748	0,5013
R-Quadrat	0,8260			

b) Abhängige Variable: Sozialschutzausgaben je Einwohner im Jahr 2005

Variable	Koeffizient	Standardfehler	t-Statistik	p-Wert
BIP je Einwohner	0,268586	0,037731	7,118372	0,0000
Konstante	-696,3681	744,6266	-0,935191	0,3590
R-Quadrat	0,8410			

c) Abhängige Variable: Sozialschutzausgaben je Einwohner im Jahr 2009

Variable	Koeffizient	Standardfehler	t-Statistik	p-Wert
BIP je Einwohner	0,284938	0,047718	5,971228	0,0000
Konstante	-463,2519	1028,460	-0,450433	0,6564
R-Quadrat	0,8617			

Methode: Kleinste-Quadrate-Schätzung (OLS); Beobachtungen: jeweils 26 (EU-27 ohne Bulgarien); robuste Standardfehler; Stand: 6. März 2012.

Quellen: Eurostat, 2012; eigene Berechnungen

plausibel, unterschiedliche nationale Präferenzen auch mit Blick auf den Umfang sozialstaatlicher Leistungen zu unterstellen und deshalb Ländereffekte in den Regressionsanalysen zu berücksichtigen. Dazu bietet sich eine Paneldaten-Schätzung mit länderspezifischen fixen Effekten an (Stock/Watson, 2007, 356). Eine Paneldaten-Schätzung mittels der Methode der kleinsten Quadrate führt für den Zeitraum 2000 bis 2009 zu den in Tabelle 2 dargestellten Ergebnissen.

Der Wert für den Koeffizienten des BIP fällt etwas geringer aus als bei den drei Querschnittsregressionen in Tabelle 1. Demnach würde eine Erhöhung

Ergebnisse der Paneldaten-Regression

Tabelle 2

2000 bis 2009

Abhängige Variable: Sozialschutzausgaben je Einwohner

Variable	Koeffizient	Standardfehler	t-Statistik	p-Wert
BIP je Einwohner	0,220892	0,009078	24,33385	0,0000
Konstante	368,6405	200,0940	1,842336	0,0667
R-Quadrat	0,7176			

Methode: Kleinste-Quadrate-Schätzung mit länderfixen Effekten (Dummy-Variablen); Perioden: 10; Beobachtungen: 260 (balanciertes Panel; EU-27 ohne Bulgarien); Stand: 6. März 2012.

Quellen: Eurostat, 2012; eigene Berechnungen

des BIP pro Kopf um eine Einheit zu einer Erhöhung der Pro-Kopf-Sozialschutzausgaben um 0,22 Einheiten führen. Der Koeffizient liegt, gemessen an der t-Statistik, auf dem 1-Prozent-Niveau und das Ergebnis ist damit ebenfalls hochsignifikant. Das Bestimmtheitsmaß fällt mit einem Wert von 0,72 zwar niedriger aus als bei den Querschnittsregressionen, deutet aber immer noch auf einen engen Zusammenhang hin.

Mithilfe der Kontrolle für länderspezifische fixe Effekte wird aber nur ein Teil der möglichen Heteroskedastizität (ungleiche Varianz der Störterme) eingefangen. Deshalb kann zusätzlich der Standardfehler korrigiert werden. Der Wert für die t-Statistik geht dabei zwar zurück, bleibt aber mit 13,19 immer noch hochsignifikant auf dem 1-Prozent-Level, wenn man robuste Standardfehler nach der Huber-White-Sandwich-Methode verwendet und zusätzlich für Clustereffekte innerhalb der Länder korrigiert. Der Wert der Koeffizienten ändert sich dadurch nicht.

Logarithmiert man die beiden Variablen, so ergibt sich für den BIP-Koeffizienten ein Wert von 1,05. Ein Anstieg des BIP um 1 Prozent erhöht also die Sozialschutzausgaben um 1,05 Prozent. Dieses Ergebnis bestätigt den starken Zusammenhang, der sich aus der ersten Paneldaten-Schätzung auf der Basis der Rohdaten ergeben hat. Denn ein Wert von annähernd 1,0 besagt nichts anderes, als dass sich Wirtschaftsleistung und Sozialschutz gleichgerichtet und mit annähernd gleicher Rate verändern – dass also das Verhältnis zwischen beiden nahezu konstant bleibt.

Die bisherigen Ergebnisse dürfen jedoch trotz des nachweislich starken Zusammenhangs nicht kausal interpretiert werden, denn grundsätzlich kann auch der umgekehrte Zusammenhang gelten, nämlich dass die Entwicklung der Sozialschutzausgaben das BIP-Wachstum erklärt. So deutet der Test auf Granger-Kausalität darauf hin, dass Kausalität in beiden Richtungen vorliegt. Festzuhalten bleibt eine hohe Korrelation zwischen beiden Größen.

Variationskoeffizient deutet auf Konvergenz hin

Mit Blick auf die ursprüngliche Fragestellung nach der Konvergenz oder Divergenz der nationalen Sozialschutzsysteme zeigt sich folgender Befund:

- Legt man für die betrachteten 26 EU-Mitglieder die Pro-Kopf-Sozialschutzausgaben, gemessen in Kaufkraftparitäten (KKP), zugrunde, dann steigt der Mittelwert im Zeitraum von 2000 bis 2009 kontinuierlich von 4.201 auf zuletzt 6.247 KKP. Die Standardabweichung kletterte im selben Zeitraum von 2.369 auf 3.009 KKP. Auf der Basis dieser Ursprungswerte ergibt sich zunächst ein Variationskoeffizient von 0,5637 für das Jahr 2000. In der

folgenden Dekade sinkt der Wert dieses Streuungsmaßes kontinuierlich – abgesehen vom Jahr 2004 – bis auf 0,4817 (Tabelle 3, linke Spalte). Diese Entwicklung bedeutet nichts anderes, als dass die Sozialschutzausgaben in den 26 Mitgliedsländern immer enger um den gemeinsamen Mittelwert streuen.

- Es könnte eingewendet werden, dass das BIP und die Sozialschutzausgaben nicht stationär sind. Die Ursprungswerte eines Jahres können zumindest zum Teil durch die Vorjahreswerte determiniert sein. Im Falle solcher Zeitreiheneffekte sind logarithmierte Werte zu verwenden. Aber auch hier bestätigt sich der erste Befund: Der Variationskoeffizient fällt kontinuierlich – von 0,0856 im Jahr 2000 bis auf 0,0618 im Jahr 2009 (Tabelle 3, rechte Spalte). Die abnehmende Streuung der Sozialschutzausgaben um den gemeinsamen Mittelwert deutet zumindest für das vergangene Jahrzehnt auf eine Konvergenz der Sozialschutzausgaben in der EU hin.

Zwischenergebnis

Die Regressionsanalyse zeigt auf der Basis von Pro-Kopf-Größen einen sehr engen Zusammenhang zwischen Wirtschaftsleistung und Sozialschutz, der sich jedoch nicht in die eine oder die andere Richtung kausal interpretieren lässt. Sozialschutzausgaben und Wirtschaftsleistung entwickeln sich nicht nur gleichgerichtet, sondern auch mit einer annähernd gleich hohen oder leicht höheren Wachstumsrate der Sozialschutzausgaben. Zudem deutet ein im Zeitraum von 2000 bis 2009 kontinuierlich sinkender Variationskoeffizient auf Konvergenz hin, also auf ein Angleichen des Umfangs der Sozialschutzausgaben zwischen den betrachteten 26 EU-Mitgliedstaaten. Mit diesem Bild lässt sich eine skeptische Haltung gegenüber solchen politischen Bestrebungen begründen, die eine Angleichung der sozialen Sicherungseinrichtungen in Europa vor allem politisch gestalten wollen.

Entwicklung der Variationskoeffizienten Tabelle 3

	Berechnung auf der Basis von ...	
	Ursprungswerten	logarithmierten Werten
2000	0,5637	0,0856
2001	0,5559	0,0842
2002	0,5495	0,0823
2003	0,5489	0,0807
2004	0,5512	0,0793
2005	0,5347	0,0765
2006	0,5270	0,0738
2007	0,5103	0,0695
2008	0,4967	0,0651
2009	0,4817	0,0618

Variationskoeffizient: Quotient aus Standardabweichung und Mittelwert; EU-27 ohne Bulgarien;
Stand: 6. März 2012.
Quellen: Eurostat, 2012; eigene Berechnungen

3

Entwicklung der Personenfreizügigkeit

Trotz der festgestellten Konvergenz der Sozialschutzaufwendungen weisen die nationalen Sicherungssysteme immer noch deutliche Leistungsunterschiede auf. Deshalb wird vielfach befürchtet, dass im Zuge der Entwicklung der Freizügigkeit innerhalb der EU Wanderungsanreize entstanden sind, über die in der Öffentlichkeit vielfach unter dem Stichwort „Sozialtourismus“ polemisiert wird. Es liegt daher nahe, in diesem Abschnitt die Entwicklung der Freizügigkeitsregeln zu beleuchten und mögliche Einfallstore für sozialleistungsinduzierte Wanderungen zu identifizieren. Hinsichtlich der Freizügigkeit sind bereits vor dem Vertrag von Maastricht grundlegende Weichen gestellt worden.

3.1 Freizügigkeit vor dem Vertrag von Maastricht

Freizügigkeit für Arbeitnehmer

Die Schaffung des Gemeinsamen Marktes umfasste neben dem freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr auch die Freizügigkeit für Arbeitnehmer, welche bereits im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag) von 1957 enthalten war. Artikel 48 EWG-Vertrag bestimmte, dass spätestens bis zum Ende der Übergangszeit (31. Dezember 1969) innerhalb der Gemeinschaft die Freizügigkeit der Arbeitnehmer hergestellt wird. Damit verbunden war die Abschaffung von unterschiedlicher Behandlung der Arbeitnehmer aus Gründen der Staatsangehörigkeit in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen (Artikel 48 Abs. 2). Konkret erhielten Arbeitnehmer damit in der gesamten Gemeinschaft das Recht, sich um angebotene Stellen zu bewerben, sich frei zu bewegen und sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort eine Beschäftigung nach den für die Arbeitnehmer dieses Landes geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften auszuüben sowie nach Beendigung einer Beschäftigung unter bestimmten Bedingungen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates zu verbleiben.

Das Freizügigkeitsrecht trat damit an die Seite der Produktfreiheiten, also des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs und der Kapitalverkehrsfreiheit (Oppermann et al., 2009, 500). Es folgte der Logik des Gemeinsamen Marktes, der die Freizügigkeit der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital

erfordert, und war somit von einer wirtschaftlichen Betätigung abgeleitet. Die Freizügigkeit geht also vom wirtschaftlich aktiven Marktbürger aus (Oppermann et al., 2009, 500) und wird daher auch als Marktfreiheit bezeichnet (Wollenschläger, 2007, 17 f.). Ein Pendant hat die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Niederlassungsfreiheit für selbstständig Erwerbstätige (Bieber et al., 2005, 389). Diese ursprünglichen Freizügigkeitsrechte waren Elemente der Faktormobilität im Binnenmarkt, resultierten aber nicht aus der allgemeinen Bewegungsfreiheit der EU-Bürger (Hatje, 2009b, 392). Sozialpolitik war damit akzessorisch, das heißt: „transnationale soziale Rechte“ waren „zweckgebundene Begleitrechte der Personenverkehrsfreiheiten“ (Kingreen, 2007, 45).

Ausnahmen vom Freizügigkeitsrecht für Arbeitnehmer existieren unter der Überschrift des *Ordre public*, derzeit geregelt in Artikel 45 Abs. 3 AEUV. Danach können Gründe der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit Beschränkungen des Freizügigkeitsrechts rechtfertigen. Unter der öffentlichen Sicherheit wird „sowohl die innere als auch die äußere Sicherheit im Sinne der territorialen Integrität der Mitgliedstaaten und ihrer Institutionen“ (Khan, 2010, 299) verstanden. Mit öffentlicher Ordnung ist dagegen die gesellschaftliche Ordnung gemeint, „deren Störung es zu verhindern gilt“ (Khan, 2010, 299). Außerdem gilt die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nicht für die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung. Der EuGH legt den *Ordre-public*-Vorbehalt als Ausnahme vom wesentlichen Grundsatz der Freizügigkeit allerdings sehr eng aus (Wollenschläger, 2007, 29).

Erweiterung der Freizügigkeit

Die Ausweitung des Freizügigkeitsrechts auf weitere Personenkreise begann im Jahr 1990 sekundärrechtlich mit drei Richtlinien auf Vorschlag der EU-Kommission. Alle drei Richtlinien führen als Begründung sowohl Artikel 3 EWG-Vertrag an, der unter anderem die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten vorsieht, als auch das Ziel, den Binnenmarkt bis zum 21. Dezember 1992 zu vollenden (Wollenschläger, 2007, 107). Die erste Richtlinie (RL 90/366), die im Jahr 1993 durch die Richtlinie 93/96 des Rates ersetzt wurde, räumte Studierenden sowie deren Ehegatten und Kindern ein Aufenthaltsrecht ein, sofern sie über eine Krankenversicherung verfügten. Wegen des zeitlich begrenzten Aufenthalts war keine Pflicht zum Nachweis ausreichender existenzsichernder Mittel vorgesehen, es reichte eine Erklärung/Glaubhaftmachung durch die betreffenden Studenten. Die zweite Richtlinie (RL 90/365) sicherte das Freizügigkeitsrecht für Arbeitnehmer und Selbstständige, die aus dem Erwerbsleben

ausgeschieden waren, sofern sie krankenversichert waren und ihre Existenz aus einem Rentenbezug bestreiten konnten. Die dritte Richtlinie (RL 90/364) schließlich regelte das Freizügigkeitsrecht für all die Personen, die nicht von den sonstigen Rechtsvorschriften erfasst wurden. Voraussetzung waren auch hier eine Krankenversicherung und ausreichende Existenzmittel.

Alle drei Richtlinien betonten ausdrücklich, dass die öffentlichen Finanzen des Aufnahmestaates nicht über Gebühr belastet werden dürfen. Insofern war die Kopplung des Aufenthaltsrechts an das Vorhandensein ausreichender finanzieller Mittel nur folgerichtig. Die Richtlinien sahen vor, dass bei einem Wegfall der Voraussetzungen des Krankenversicherungsschutzes und der hinreichenden Existenzmittel das Aufenthaltsrecht erlischt (Wollenschläger, 2007, 108).

Der Europäische Rat hatte als Gesetzgeber alle drei Richtlinien gestützt auf Artikel 235 EWG-Vertrag, die sogenannte Kompetenzabundungsvorschrift. Hiernach kann der Rat einstimmig auf Vorschlag der EU-Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments geeignete Vorschriften erlassen, wenn ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich erscheint, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu erreichen und die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht ausdrücklich im EWG-Vertrag enthalten sind. Damit blieb die Erweiterung des Freizügigkeitsrechts über den Kreis der Arbeitnehmer und Selbstständigen hinaus zumindest formal noch im Rahmen der Marktfreiheiten.

Rechtsprechung des EuGH vor dem Vertrag von Maastricht

Der EuGH hat wesentliche Beiträge zur Entwicklung eines allgemeinen, von der wirtschaftlichen Betätigung losgelösten Freizügigkeitsrechts geleistet.² Dies trifft auch schon auf die Zeit vor Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht und die damit verbundene Schaffung der Unionsbürgerschaft zu. Zu erwähnen sind insbesondere eine weite Auslegung des Diskriminierungsverbots und des Arbeitnehmerbegriffs, die Schaffung einer kleinen Grundfreiheit für Studierende sowie die Anerkennung der passiven Dienstleistungsfreiheit (Wollenschläger, 2007, 76).

Der EuGH hat darauf bestanden, den Arbeitnehmerbegriff gemeinschaftsrechtlich zu definieren und ihn damit der nationalen Deutungshoheit zu entziehen (Wollenschläger, 2007, 60 f.). Der EuGH legt den Arbeitnehmerbegriff sehr weit aus (Wagener/Eger, 2009, 323): Als Arbeitnehmer gilt eine

² „Der Gerichtshof hat in der Vergangenheit aufbauend auf der teleologischen Auslegungsmethode, dem *effet utile* und den Vertragszielen, die auf fortschreitende Integration ausgerichtet sind, weitreichende Rechtsfortbildungen vorgenommen“ (Seyr, 2003, 539).

Person, die „während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt, für die er als Gegenleistung eine Vergütung erhält“ (EuGH, Rechtssache 66/85 – Lawrie-Blum, Randnummer 17). Unter diese Definition subsumiert der EuGH auch Praktikanten und Teilzeitbeschäftigte mit zwölf Wochenstunden (vgl. weitere Beispiele bei Wagener/Eger, 2009, 323). Die Voraussetzung eines Mindesteinkommens hat der EuGH nicht zugelassen, selbst wenn das Arbeitseinkommen so gering ist, dass ein Anspruch auf Sozialhilfe entsteht. „Der Umstand, dass ein Angehöriger eines Mitgliedstaats, der im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats eine Tätigkeit ausübt, die für sich genommen eine tatsächliche und echte Erwerbstätigkeit ist, zur Ergänzung seiner Einkünfte aus dieser Tätigkeit eine finanzielle Unterstützung aus öffentlichen Mitteln dieses Mitgliedstaats in Anspruch nimmt, führt nicht dazu, dass die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer für ihn nicht gelten“ (EuGH, Rechtssache 13/85 – Kempf, Randnummer 16).

Freizügigkeit gilt nach der Rechtsprechung des EuGH zudem nicht nur für Personen in der Zeit, in der sie in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, sondern auch für Arbeitsuchende, für Arbeitslose, für Arbeitsunfähige, für Rentner und für Personen in Fortbildung. Hier gibt es allerdings einige einschränkende Voraussetzungen (Wollenschläger, 2007, 64).

Die Ausweitung des Freizügigkeitsrechts auf Studierende erfolgte, obwohl sich bei ihnen nur noch ein schwacher Bezug zur wirtschaftlichen Aktivität herstellen lässt (Wollenschläger, 2007, 59). Dabei spielte das Argument eine Rolle, dass mit dem Ausbildungscharakter des Studiums ein Vorgriff auf eine spätere Berufstätigkeit verbunden sei. Es sei im Interesse der Arbeitnehmerfreizügigkeit, eine angemessene berufliche Aus- und Fortbildung zu erreichen (Wollenschläger, 2007, 81 f.). Der EuGH berief sich dabei auch auf einen Beschluss des Rates von 1963 über die Aufstellung allgemeiner Grundsätze für die Durchführung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung. Darin heißt es, „dass die Durchführung einer gemeinsamen Politik wirksamer Berufsausbildung die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer fördern werde“ (EuGH, Rechtssache 152/82 – Forcheri, Randnummer 16). Der EuGH entwickelte daraus eine – wenn auch eingeschränkte – Solidaritätspflicht des aufnehmenden Mitgliedstaates. Dieser darf aus finanziellen Gründen keine Kapazitätsgrenzen für Studierende aus anderen Mitgliedstaaten vorgeben und von ihnen auch keine zusätzlichen Studiengebühren fordern, obwohl das Hochschulsystem aus nationalen Steuermitteln finanziert wird (Wollenschläger, 2007, 89). Begrenzt ist die Solidarität insofern, als der EuGH (zu-

mindest damals noch) nationale Unterhaltsbeihilfen für ausländische Studierende ablehnte (Bode, 2005, 280). Die Rechtsprechung des EuGH zur Freizügigkeit von Studierenden wird auch als „rechtsfortbildende Schöpfung eines Freizügigkeitsrechts“ bezeichnet (Wollenschläger, 2007, 59).

Die passive Dienstleistungsfreiheit als Bestandteil der Freizügigkeitsrechte war im EWG-Vertrag nicht ausdrücklich vorgesehen (Wollenschläger, 2007, 76 f.) Beim passiven Dienstleistungsverkehr begibt sich eine Person in einen anderen Mitgliedstaat, um dort eine Dienstleistung in Anspruch zu nehmen. Dazu zählen sowohl Personen, die für eine medizinische Behandlung ins Ausland reisen, als auch Touristen und Geschäftsreisende. Der EuGH hat mit seinen Entscheidungen dazu beigetragen, der Freizügigkeit beim passiven Dienstleistungsverkehr Geltung zu verschaffen. So hat er 1984 in der Rechtsache Luisi und Carbone (EuGH, Rechtssachen 286/82 und 26/83) festgestellt, dass sich entweder der Leistungsanbieter in den Mitgliedstaat begeben kann, in dem der Leistungsempfänger wohnt, oder dieser sich umgekehrt in den Mitgliedstaat des Leistungsanbieters begeben kann. Während der erste Fall ausdrücklich im Vertrag vorgesehen sei, sei der zweite Fall eine notwendige Ergänzung zur Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs (EuGH, Rechtsache 26/83, Randnummer 12).³

3.2 Freizügigkeit nach dem Vertrag von Maastricht

Rechtliche Grundlagen

Mit dem Vertrag von Maastricht, der am 1. November 1993 in Kraft getreten ist, wurde das sogenannte Institut der Unionsbürgerschaft in das EU-Primärrecht eingeführt. So heißt es in Artikel 20 AEUV: „Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie aber nicht“ (EU-Kommission, 2010b, 2). Seitdem ist jeder Staatsangehörige eines EU-Mitgliedstaates auch automatisch Bürger der Union.

Der Vertrag verleiht den Unionsbürgern eine Reihe von Rechten, die – nicht abschließend – in Artikel 20 Abs. 2 AEUV aufgezählt werden. Das sicherlich

³ „Gemäß Artikel 59 EWG-Vertrag werden die Beschränkungen des freien Verkehrs dieser Dienstleistungen für Angehörige der Mitgliedstaaten, die in einem anderen Staat der Gemeinschaft als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, aufgehoben. Zur Erbringung der Dienstleistung kann sich entweder der Leistende in den Mitgliedstaat, in dem der Leistungsempfänger ansässig ist, oder dieser in den Mitgliedstaat begeben, in dem der Leistende ansässig ist. Während der erste Fall ausdrücklich in Artikel 60 Abs. 3 erwähnt wird, nach dem der Leistende seine Leistungen vorübergehend in dem Staat ausüben kann, in dem die Leistung erbracht wird, stellt der zweite Fall die notwendige Ergänzung hierzu dar, die dem Ziel entspricht, jede gegen Entgelt geleistete Tätigkeit, die nicht unter den freien Waren- und Kapitalverkehr und unter die Freizügigkeit der Personen fällt, zu liberalisieren.“

mit Abstand wichtigste Recht ist „das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten“. Weitere in Artikel 20 Abs. 2 AEUV genannte Rechte: das aktive und passive Wahlrecht auf kommunaler Ebene und bei den Wahlen zum Europäischen Parlament im Wohnsitz-Mitgliedstaat; das Recht auf konsularische Vertretung in einem Drittstaat durch die Botschaften eines jeden EU-Mitgliedstaates; das Recht auf Petitionen an das Europäische Parlament; das Recht sich an den Bürgerbeauftragten zu wenden; das Recht, sich in einer Sprache der Verträge an die EU-Organen zu wenden und eine Antwort in derselben Sprache zu erhalten.

Anfänglich war die Bedeutung der Unionsbürgerschaft eher unklar (Übersicht 1) und die Reichweite dieser Bestimmung wurde nur von wenigen frühzeitig erkannt. Die Vertragsgeber hätten bekanntlich bei der Schaffung der Unionsbürgerschaft allenfalls diffuse Vorstellungen davon gehabt, was damit verbunden sein sollte (Nettesheim, 2009, 27). Die Rechtsprechung des EuGH hat dies grundlegend geändert. Nach dessen Interpretation ist der Unionsbürgerstatus der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten (EU-Kommission, 2010b, 2). Die Unionsbürgerschaft verleihe den EU-Bürgern das Recht, sich in einem anderen Mitgliedstaat aufzuhalten. Damit wird die Unionsbürgerschaft als Quelle der Freizügigkeit anerkannt (EU-Kommission, 2010b, 2).

Der EuGH hat das Freizügigkeitsrecht, das an erster Stelle der Unionsbürgerrechte steht, zu einer „Grundfreiheit ohne Markt“ ausgebaut (Wollenschläger, 2007, 4). Die Freizügigkeit ist somit nicht mehr an eine wirtschaftliche Betätigung geknüpft, sondern ist ein Recht um ihrer selbst willen geworden und als Ausdruck der Freiheit der Person garantiert (Wollenschläger, 2007, 195). Sie kann auch als Freizügigkeit aus Statusgründen bezeichnet werden, womit an den Status als Unionsbürger angeknüpft wird (Strick, 2005, 2183). Das Recht auf wirtschaftlich induzierte Freizügigkeit bleibt allerdings erhalten. Das allgemeine Freizügigkeitsrecht hat den Charakter einer *Lex generalis* (Wollenschläger, 2007, 359), die Marktfreiheiten wirtschaftlich aktiver Personen haben den Charakter von *Leges speciales*. „Sofern die Bewegungs- und Aufenthaltsfreiheit aus wirtschaftlichen Gründen in Anspruch genommen werden soll, sind die Vorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ..., die Niederlassungsfreiheit ... und die Dienstleistungsfreiheit ... als spezielle Normen einschlägig“ (Hatje, 2009b, 399).

Eine Konkretisierung des aus der Unionsbürgerschaft abgeleiteten Freizügigkeitsrechts erfolgt in Artikel 21 AEUV. Die Unionsbürgerschaft hat in Verbindung mit dem Freizügigkeitsrecht und dem allgemeinen Diskriminierungsverbot „zu einer deutlichen Ausweitung der Rechte des Unionsbürgers

gerade im Hinblick auf den Zugang zu sozialen Leistungen geführt“ (Hatje, 2009a, 387). Das Freizügigkeitsrecht begründet ein allgemeines Bewegungs- und Aufenthaltsrecht, das von wirtschaftlichen Motiven seiner Träger unabhängig ist (Hatje, 2009b, 391), sein Schutzgut ist die Freiheit der Person und nicht die grenzüberschreitende Mobilität der Arbeitnehmer oder Selbstständigen (Hatje, 2009b, 399).

Idee der Europäischen Bürgerschaft

Übersicht 1

Das Institut der Unionsbürgerschaft kann als Resultat der Idee einer europäischen Bürgerschaft oder anders ausgedrückt eines „Europas der Bürger“ angesehen werden. Darin manifestiert sich der politische Wunsch, über die (enge) wirtschaftliche Integration hinauszugehen und eine politische Union anzustreben, die auch eine europäische Bürgerschaft umfasst. Bereits in der ersten Hälfte der 1950er Jahre gab es Bestrebungen zu einer politischen Integration in Europa. Als die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und die mit ihr eng verbundene Europäische Politische Gemeinschaft (EPG) scheiterten, wurde die Integration zunächst auf wirtschaftlichem Gebiet vorangetrieben und es wurden im Jahr 1957 die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (EAG) gegründet. Die Idee einer politischen Einigung Europas wurde aber nie aufgegeben.

Auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs 1974 in Paris ist ein Prüfauftrag erteilt worden, wie die Bürger der damals „neun Mitgliedstaaten besondere Rechte als Angehörige der Gemeinschaft“ erhalten könnten. Der Tindemans-Bericht von 1975 (Bericht, 1975), der die Frage nach der Finalität der Gemeinschaft stellte, widmete dem „Europa der Bürger“ ein eigenes Kapitel. Einen Hauptbeitrag dazu sollte die Sozialpolitik leisten. Tindemans forderte auch äußere Zeichen der europäischen Solidarität wie eine Vereinheitlichung der Pässe, eine Passunion, die Beseitigung der Personenkontrollen an den Grenzen und Erleichterungen für Heilbehandlungen in anderen Mitgliedstaaten. Der Status einer Unionsbürgerschaft für die Angehörigen der EU-Staaten wurde im Spinelli-Entwurf für einen Vertrag zur Gründung der Europäischen Union von 1984 gefordert (Entwurf, 1984). Artikel 3 des Entwurfs postuliert: „Die Bürger der Mitgliedstaaten sind als solche Bürger der Union. Die Unionsbürgerschaft ist an die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats gebunden, sie kann nicht selbständig erworben oder verloren werden.“

Im selben Jahr befasste sich auch der Europäische Rat bei seinem Gipfel in Fontainebleau mit dem Thema. Er setzte einen Ausschuss ein, der aufzeigen sollte, wie die Identität der Gemeinschaft gegenüber den Bürgern gestärkt werden könnte. Der nach seinem Vorsitzenden benannte Adonnino-Bericht forderte als Instrumente zu diesem Ziel die Freizügigkeit für die Bürger und die Ausweitung der Aufenthaltsmöglichkeiten. Auch wirtschaftlich nicht aktive Personen sollten in den Genuss dieser Rechte kommen, sofern sie über ausreichende Existenzmittel und einen Krankenversicherungsschutz verfügen. Wanderungen aufgrund unterschiedlicher Sozialschutzsysteme sollten verhindert werden.

Einen stärker rechtsverbindlichen Charakter erhielten die Integrationsbestrebungen im Beschluss des Rates vom 15. Juni 1987 zum ERASMUS-Programm (Rat der Europäischen Gemeinschaften, 1987). Darin wird das Ziel eines verstärkten Zusammenwirkens der Bürger der einzelnen Mitgliedstaaten postuliert, um den Begriff eines „Europas der Bürger“ zu festigen. Im Jahr 1990 wurde die Idee der Europabürgerschaft vom Europäischen Rat bei den Verhandlungen der Regierungskonferenz zur Politischen Union wieder aufgenommen, die mit der Regierungskonferenz zur Wirtschafts- und Währungsunion zum Vertrag von Maastricht führten.

Die Veränderung des Integrationsleitbilds wird deutlich, wenn man in die Präambeln der Verträge blickt: In der des EWG-Vertrags von 1957 wird für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker geworben; von den Bürgern ist dagegen noch keine Rede. In der Präambel des Vertrags von Lissabon wird die Gemeinsame Unionsbürgerschaft inzwischen ausdrücklich erwähnt.

Quellen: Wollenschläger, 2007, 91 ff.; Callies, 2007, 11 ff.

Einzelheiten des aus der Unionsbürgerschaft resultierenden Rechts auf Freizügigkeit sind in der Richtlinie 2004/38 (Europäisches Parlament, 2004) geregelt, die als Unionsbürgerrichtlinie (Schönberger, 2006, 226), aber auch als Freizügigkeitsrichtlinie (Magiera, 2010, 26) bezeichnet wird. Diese Richtlinie, die sich an die Mitgliedstaaten der EU wendet, musste – wie jede EU-Richtlinie – in nationale Rechtsvorschriften umgesetzt werden. Sie schafft drei zeitlich gestaffelte Aufenthaltsrechte mit jeweils unterschiedlichen Konsequenzen.

Artikel 6 der Richtlinie 2004/38 regelt das Recht auf Aufenthalt bis zu drei Monaten, das lediglich an den Besitz eines gültigen Personalausweises oder Reisepasses geknüpft ist. Innerhalb dieser Frist wird das Aufenthaltsrecht insofern eingeschränkt, als die Unionsbürger und ihre Familienangehörigen die Sozialhilfeleistungen des Aufnahmestaates nicht unangemessen in Anspruch nehmen dürfen; der Bezug von Sozialhilfeleistungen ist also EU-rechtlich nicht ausgeschlossen. Bei der Umsetzung in deutsches Recht wurde jedoch für nicht erwerbstätige Unionsbürger, die sich gemäß § 2 Abs. 5 des Gesetzes über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (FreizügG/EU) in Deutschland aufhalten (dreimonatiges voraussetzungsloses Aufenthaltsrecht), ein Leistungsausschluss eingeführt (Bundesregierung, 2007, 234). Damit macht Deutschland Gebrauch von Artikel 24 Abs. 2 der Richtlinie 2004/38, wonach Leistungen unter bestimmten Bedingungen ausgeschlossen werden können. Die Möglichkeit, freiwillig Sozialleistungen für andere Personen als Arbeitnehmer oder Selbstständige, Personen, welche diesen Status behalten⁴, und ihren Familienangehörigen während der ersten drei Monate ihres Aufenthalts zu zahlen, wird auch im Erwägungsgrund 21 der Richtlinie angesprochen. „Die Mitgliedstaaten können in den ersten drei Monaten noch selbst entscheiden, ob der Nichterwerbstätige Sozialhilfe erhält oder nicht“ (Schönberger, 2006, 229).

Artikel 7 regelt das Recht auf Aufenthalt für mehr als drei Monate – bis zu einer Dauer von unter fünf Jahren. Dieses Recht steht Arbeitnehmern oder Selbstständigen im Aufnahmestaat qua ihrer Eigenschaft als wirtschaftlich Aktive zu. Es steht aber auch jedem anderen Unionsbürger zu, wenn er für sich und seine Familienangehörigen über ausreichende Existenzmittel

⁴ Die Erwerbstätigeneigenschaft bleibt nach Artikel 7 Abs. 3 dem Unionsbürger erhalten, wenn er (a) wegen Krankheit oder Unfall vorübergehend arbeitsunfähig ist, wenn er (b) sich bei ordnungsgemäß bestätigter unfreiwilliger Arbeitslosigkeit nach mehr als einjähriger Beschäftigung dem Arbeitsamt zur Verfügung stellt oder wenn er (c) unter bestimmten Bedingungen eine Berufsausbildung beginnt. Die Erwerbstätigeneigenschaft bleibt (d) für mindestens sechs Monate auch dann erhalten, wenn sich der Unionsbürger bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit vor Ablauf der einjährigen Beschäftigungsfrist dem Arbeitsamt zur Verfügung stellt.

verfügt, sodass keine Sozialhilfeleistungen in Anspruch genommen werden müssen, und wenn ein umfassender Krankenversicherungsschutz vorhanden ist. Es steht schließlich einem Unionsbürger zu, wenn er eine Ausbildung absolviert, ebenfalls einen umfassenden Krankenversicherungsschutz hat und glaubhaft macht, dass er über ausreichende Existenzmittel verfügt. Die Mitgliedstaaten können für Aufenthalte von mehr als drei Monaten eine Anmeldung verlangen.

Wie erwähnt sollen in der Frist von drei Monaten bis unter fünf Jahren nicht erwerbstätige Personen, die von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen, über die notwendigen Existenzmittel verfügen. Über die Höhe macht die Richtlinie keine Angabe (6. Ausländerbericht, 2005, 453). Artikel 8 Abs. 4 verbietet den Mitgliedstaaten, einen festen Betrag vorzugeben, weil die persönliche Situation des Betroffenen berücksichtigt werden müsse.

Der Bezug von Sozialhilfe ist also im Grundsatz nicht vorgesehen. Falls gleichwohl Sozialhilfe bezogen wird, darf dies nicht automatisch zur Abschiebung führen.⁵ Im Erwägungsgrund 16 der Richtlinie 2004/38 wird der Aufnahmemitgliedstaat aufgefordert zu prüfen, ob es sich um vorübergehende Schwierigkeiten handelt; außerdem sind die Dauer des Aufenthalts, die persönlichen Umstände und der gewährte Sozialhilfebetrag zu berücksichtigen, um zu beurteilen, ob die Sozialhilfeleistungen unangemessen in Anspruch genommen werden. Nur wenn dies der Fall ist, ist eine Ausweisung möglich. Diese Einzelfallprüfung kann als Ausdruck des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit angesehen werden (Strick, 2005, 2184). Nach juristischer Auffassung sind die aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen fehlender oder wegfallender Existenzmittel allerdings nicht eindeutig (Schönberger, 2006, 228). Es sei nicht ganz klar, wie lange ein Aufenthaltsrecht bestehe, wenn ein wirtschaftlich nicht aktiver Unionsbürger nicht mehr über hinreichende Mittel verfügt. Erforderlich sei auf jeden Fall eine konstitutive Entscheidung des Aufenthaltsstaates über die Beendigung des Aufenthaltsrechts (Schönberger, 2006, 228); eine automatische Beendigung des Aufenthaltsrechts im Falle des Sozialhilfebezugs ist von der EU-Richtlinie nicht gedeckt.

⁵ Die Absätze 3 und 4 von Artikel 14 der Richtlinie 2004/38 im Wortlaut:

„(3) Die Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen durch einen Unionsbürger oder einen seiner Familienangehörigen im Aufnahmemitgliedstaat darf nicht automatisch zu einer Ausweisung führen.

(4) Abweichend von den Absätzen 1 und 2 und unbeschadet der Bestimmungen des Kapitels VI darf gegen Unionsbürger oder ihre Familienangehörigen auf keinen Fall eine Ausweisung verfügt werden, wenn

a) die Unionsbürger Arbeitnehmer oder Selbstständige sind oder

b) die Unionsbürger in das Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats eingereist sind, um Arbeit zu suchen. In diesem Fall dürfen die Unionsbürger und ihre Familienangehörigen nicht ausgewiesen werden, solange die Unionsbürger nachweisen können, dass sie weiterhin Arbeit suchen und dass sie eine begründete Aussicht haben, eingestellt zu werden.“

Klarer ist die Regelung für EU-Bürger, die in Deutschland einen Arbeitsplatz suchen. Nach Artikel 14 Abs. 4 Punkt b der Richtlinie 2004/38 (vgl. Fußnote 5) dürfen Unionsbürger, die in das Hoheitsgebiet des Aufnahmestaates eingereist sind, um dort Arbeit zu suchen, nicht ausgewiesen werden, solange sie nachweisen können, dass sie Arbeit suchen und eine begründete Erfolgsaussicht besteht. Das deutsche Recht weicht hiervon ab, indem es bei Arbeitsuche ein unbefristetes Aufenthaltsrecht gewährt und darauf verzichtet, dass eine begründete Erfolgsaussicht nachgewiesen wird (Strick, 2005, 2184).

Artikel 16 schließlich schafft das Recht auf Daueraufenthalt für Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, die sich rechtmäßig fünf Jahre lang ununterbrochen im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten haben. Dieses Recht ist unbegrenzt und nicht an einschränkende Voraussetzungen gebunden. Gemäß Erwägungsgrund 17 der Richtlinie soll bei den Personen, die sich dauerhaft in einem Mitgliedstaat aufhalten wollen, mit dem Recht auf Daueraufenthalt das Gefühl der Unionsbürgerschaft verstärkt werden und so ein Beitrag zum sozialen Zusammenhalt geleistet werden. Hier manifestiert sich der Grundgedanke, dass mit zunehmender Aufenthaltsdauer wachsende Ansprüche an die Solidarität des Aufnahmestaates entstehen. Nach dem Erwerb des Daueraufenthaltsrechts kann Bedürftigkeit nicht mehr zum Verlust dieses Rechts führen. Auch ein dauerhafter Bezug von Sozialhilfeleistungen ist für das Aufenthaltsrecht unschädlich. Der Status der Unionsbürger nähert sich demjenigen der Staatsangehörigen des Aufnahmestaates an (Schönberger, 2006, 227).

Einschränkungen sind allenfalls aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit möglich (Artikel 27 ff.). Dabei gilt ebenfalls eine zeitliche Abstufung. Bei einer Aufenthaltsdauer bis zu zehn Jahren darf ein Unionsbürger nur aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit ausgewiesen werden; ab einem Aufenthalt von zehn Jahren müssen zwingende Gründe der öffentlichen Sicherheit geltend gemacht werden – beispielsweise der bandenmäßige Handel mit Betäubungsmitteln (Montag/Bonin, 2011, 3623). Ein Aufenthaltsverbot gilt überdies nicht zeitlich unbegrenzt. Gemäß Artikel 32 der Richtlinie können Betroffene spätestens drei Jahre nach einem endgültig erlassenen Aufenthaltsverbot einen Antrag auf Aufhebung stellen.

Rechtsprechung des EuGH nach dem Vertrag von Maastricht

Nach vorherrschender Auffassung in der juristischen Literatur hat der EuGH mit seiner Rechtsprechung dem mit dem Vertrag von Maastricht

geschaffenen Institut der Unionsbürgerschaft zu erheblicher Bedeutung verholfen (Hatje, 2009a, 387). Der EuGH habe die Unionsbürgerschaft aus einem Dornröschenschlaf erweckt (Calliess, 2007, 37). Vor allem hatte die Rechtsprechung einen großen Einfluss auf die Regelungen in der Unionsbürgerrichtlinie von 2004⁶ (Strick, 2005, 2184). Die Rechtsprechung des EuGH stützt sich dabei auf eine sogenannte rechtsdogmatische Trias, die aus der Unionsbürgerschaft, dem allgemeinen Freizügigkeitsrecht und dem Diskriminierungsverbot besteht (Husmann, 2009, 549; Kingreen, 2007, 50 ff.). Dies hat zu einer deutlichen Ausweitung der Rechte der Unionsbürger beim Zugang zu sozialen Leistungen geführt (Hatje, 2009a, 387), die auch unter dem Schlagwort „Unionsbürgerschaft als Sozialbürgerschaft“ (Schönberger, 2006, 226 ff.) diskutiert wird. Der EuGH hat damit den entscheidenden Beitrag zur Auflösung der traditionellen Akzessorität zwischen Sozialpolitik und Binnenmarkt (Kingreen, 2007, 49) geleistet. Für sich genommen folgen aus der Unionsbürgerschaft dagegen noch keine subjektiven Rechte, da im AEUV der Artikel 20 (Unionsbürgerschaft) nur den persönlichen Anwendungsbereich der Unionsbürgerschaft regelt (Calliess, 2007, 22). Artikel 21 (Freizügigkeit) gewährleistet ein Recht auf Aufenthalt, während Artikel 18 (Diskriminierungsverbot) dieses „Recht auf Aufenthalt durch ein Recht im Aufenthalt“ ergänzt (Kingreen, 2007, 56 ff.). „Macht ein Unionsbürger“ (Artikel 20 AEUV) „von seinem Freizügigkeitsrecht des Artikel 18 EG“ (heute Artikel 21 AEUV) „Gebrauch, indem er sich in einen anderen Mitgliedstaat begibt und sich dort rechtmäßig aufhält, dann ist er grundsätzlich über das allgemeine Diskriminierungsverbot des Artikel 12 Abs. 1 EG“ (heute Artikel 18 AEUV) „geschützt“ (Calliess, 2007, 34).

Von besonderer Bedeutung in diesem Zusammenhang sind die Urteile in den Rechtssachen Sala von 1998 und Grzelczyk von 2001 (zu weiteren Fällen vgl. Wollenschläger, 2007, 198 ff.; Hailbronner, 2004, 2188 f.). In der Rechtssache Sala (EuGH, Rechtssache C-85/96) – einem der ersten Fälle, in denen der EuGH mit den Unionsbürgerrechten argumentierte (Hailbronner, 2004, 2188) – war einer spanischen Staatsbürgerin, die seit 1968 in Deutschland lebte, vom Freistaat Bayern Erziehungsgeld verweigert worden, weil sie zum Zeitpunkt des Antrags nicht über eine Aufenthaltserlaubnis verfügte. Die Klägerin war zeitweise in Deutschland berufstätig gewesen, bezog aber seit

⁶ Schönberger (2006, 229) weist darauf hin, dass die EU-Kommission in ihrem ersten Entwurf zur Unionsbürgerrichtlinie (2004/38) noch vorgesehen hatte, einen gemeinschaftsrechtlichen Anspruch auf Inländerbehandlung bei der Sozialhilfe erst mit Beginn des Daueraufenthaltsrechts entstehen zu lassen. Dies wurde nach der Grzelczyk-Entscheidung im Jahr 2001 wegen möglicher Widersprüche aufgegeben.

1989 Sozialhilfe. Die Erfordernis einer Aufenthaltserlaubnis für den Bezug von Erziehungsgeld war eine unmittelbar an die Staatsangehörigkeit anknüpfende Diskriminierung (Borchardt, 2000, 2058). Da die Klägerin aber nicht Arbeitnehmerin im Sinne der Freizügigkeitsregelungen der EU war, fiel sie nicht unter den persönlichen Anwendungsbereich der einschlägigen Regelungen für Arbeitnehmer, „die ihr die Tür zum Diskriminierungsverbot geöffnet hätten“ (Borchardt, 2000, 258). Der EuGH umging diese Hürde, indem er ausführte, dass sich jeder EU-Bürger über den Artikel zur Unionsbürgerschaft auf das allgemeine Diskriminierungsverbot des EG-Vertrags in Artikel 18 AEUV (damals 12 EGV) berufen könne, unabhängig davon, ob er eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt (Staeglich, 2003, 503; Borchardt, 2000, 2058). Auf die Arbeitnehmereigenschaft komme es, so der EuGH, gar nicht an (Hailbronner, 2004, 2188).

Auch im Fall Grzelczyk (EuGH, Rechtssache C-184/99) hat der EuGH das Diskriminierungsverbot mit der Unionsbürgerschaft verbunden. Die Unionsbürgerschaft sei dazu bestimmt, „der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein, der es denjenigen unter ihnen, die sich in der gleichen Situation befinden, erlaubt, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit ... die gleiche rechtliche Behandlung zu genießen“ (Randnummer 31). Der Fall betraf einen französischen Staatsangehörigen, der in Belgien Sport studierte und in den ersten drei Jahren seinen Unterhalt durch Nebentätigkeiten selbst finanziert hatte. Im vierten Studienjahr beantragte er bei den belgischen Behörden Sozialhilfe, die ihm zunächst gewährt, dann aber mit dem Hinweis auf seine Studenteneigenschaft verweigert wurde. Nach Auffassung des EuGH sei es mit dem Diskriminierungsverbot und der Unionsbürgerschaft nicht vereinbar, dass die Gewährung einer beitragsunabhängigen Sozialleistung bei Angehörigen anderer Mitgliedstaaten von der Voraussetzung abhängt, dass diese in den Anwendungsbereich der Verordnung über die Arbeitnehmerfreizügigkeit fallen, während für die Angehörigen des Aufnahmemitgliedstaates diese Bedingung nicht gilt (Randnummer 46). Eine Grenze stellt dabei allerdings der Missbrauch von Sozialleistungen dar (Borchardt, 2000, 2060; Staeglich, 2003, 504).

Damit rückte der EuGH von seiner früheren Rechtsprechung ab (EuGH, Rechtssache Brown, C 197/86; Cremer, 2007, 86 f.), wonach beim damaligen Stand (Jahr 1986) der Entwicklung des Gemeinschaftsrechts eine Förderung des Lebensunterhalts von Studenten nicht unter den Anwendungsbereich des EWG-Vertrags fiel (Hailbronner, 2004, 2186). Zwischenzeitlich, so der EuGH, sei aber die Unionsbürgerschaft in den Vertrag aufgenommen worden. Der

EuGH ignorierte mit seiner Entscheidung die Richtlinie des Rates über das Aufenthaltsrecht der Studenten von 1993. Dort wird in einem Erwägungsgrund festgehalten, dass beim derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts eine Studenten gewährte Unterhaltsbeihilfe nicht in den Anwendungsbereich des EG-Vertrags falle (Strick, 2005, 2184).

3.3 Grenzen finanzieller Solidarität

Die Personenfreizügigkeit war ursprünglich an eine grenzüberschreitende wirtschaftliche Betätigung geknüpft. Diese Verbindung ist besonders unter dem Einfluss von Entscheidungen des EuGH gelöst worden, die später in die Rechtsetzung des EU-Gesetzgebers (Rat und Parlament) eingeflossen sind. In Verbindung mit dem Grundsatz des Diskriminierungsverbots aufgrund der Staatsangehörigkeit sind damit die Ansprüche von Staatsangehörigen eines EU-Mitgliedstaates auf Sozialleistungen im Aufenthaltsmitgliedstaat deutlich ausgeweitet worden. Das Ausmaß der Rechtsfortbildung durch den EuGH wird mit einem Hinweis auf einen juristischen Kommentator (Cremer, 2007) deutlich, der ausführt, dass die Mitgliedstaaten mit der Verankerung der Unionsbürgerschaft im EU-Vertrag nicht eine von den Grundfreiheiten unabhängige Grundlage für Gleichbehandlungsansprüche auf soziale Transferleistungen schaffen wollten (Cremer, 2007, 89 f.). Die Rechtsfortbildung durch den EuGH habe vielmehr den politischen Prozess negiert und den Willen des EU-Gesetzgebers sogar konterkariert (Cremer, 2007, 91).

In Anbetracht dieser Entwicklungen stellt sich die Frage, wo die Grenzen der finanziellen Solidarität eines Aufnahmemitgliedstaates beziehungsweise die Grenzen der sozialen Teilhabe der Unionsbürger an den Sozialleistungen in anderen Mitgliedstaaten liegen.

Es mag in der EU zwar eine transnationale Solidarität geben, sie ist aber nicht grenzenlos. Es kann also immer nur eine gestufte Einbeziehung von Nichterwerbstätigen aus anderen Mitgliedstaaten in die sozialen Sicherungssysteme der Aufnahmestaaten existieren (Wollenschläger, 2007, 349 ff.). Vom Aufnahmestaat wird zwar eine gewisse finanzielle Solidarität erwartet. Jedoch darf diese keine Überbelastung der Sozialsysteme zur Folge haben und es muss bereits eine gewisse Integration des Unionsbürgers in den betreffenden Staat stattgefunden haben (Calliess, 2007, 35). Diese abgestufte Solidarität wird in der Freizügigkeitsrichtlinie (Unionsbürgerrichtlinie) von 2004 deutlich. Insbesondere geht es darum, ausschließlich sozialleistungsinduzierte Wanderungen zu verhindern.

4

Überregulierung der betrieblichen Altersvorsorge

Die EU-Kommission hat mit ihrem Weißbuch eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten vorgelegt (EU-Kommission, 2012). Unter anderem geht es dabei um die Frage, ob und wie die IORP-Richtlinie (Institution for Occupational Retirement Provision) aus dem Jahr 2003 zu überarbeiten ist (Europäisches Parlament, 2003). Demnach sollen nicht nur Versicherungsunternehmen, sondern auch Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge (EbAV) verschärften Aufsichtsregeln – speziell deutlich höheren Eigenkapitalanforderungen – unterworfen werden (EU-Kommission, 2012, 20). Damit knüpft die Kommission an die bereits zwei Jahre zuvor in ihrem Grünbuch dargelegten Vorstellungen an (EU-Kommission, 2010a, 17 f.). Vertreter der betroffenen deutschen Institutionen verweisen auf gravierende Folgen, die eine Umsetzung der Pläne nach sich ziehen würde – unmittelbar für einzelne Durchführungswege der betrieblichen Altersvorsorge und mittelbar für die Statik der drei Säulen der Alterssicherung in Deutschland (aba, 2010; Scheurer, 2011).

Der Vorstoß der Kommission ist auch durch die Finanzkrise und durch deren realwirtschaftliche Verwerfungen im Jahr 2008 motiviert. Infolge der Krise wurde deutlich, dass die Funktionsfähigkeit der Kapitalmärkte den Charakter eines öffentlichen Gutes trägt. Aus ökonomischer Sicht sind deshalb der Staat respektive die EU gefordert, die Funktionsfähigkeit über geeignete Rahmenbedingungen sicherzustellen. In diesem Kontext wurden die Vorschriften zur Eigenkapitalunterlegung nicht nur für den Bankensektor verschärft. Versicherungsunternehmen werden künftig ebenfalls mit strengeren qualitativen und quantitativen Aufsichtsregeln konfrontiert, die unter dem Stichwort „Solvency II“ zusammengefasst werden (Lüttringhaus, 2011a; 2011b). Unabhängig von kompetenzrechtlichen Zweifeln an der Zuständigkeit der EU (Fischer, 2012) ist aus ökonomischer Perspektive zu diskutieren, inwieweit auch die EbAV den gleichen Spielregeln wie Versicherungsunternehmen unterworfen werden müssen, wenn sie nach dem Modell der Lebensversicherung arbeiten. Die zu beantwortende Frage lautet: Bedarf es zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen eines Level Playing Fields oder handelt es sich bei den EbAV um ein separates Marktsegment, dem auch im Aufsichtsrecht gesondert Rechnung zu tragen ist? Davon losgelöst ist zu fragen, ob die EbAV ein systemrelevantes Risikopotenzial bergen, das eine

verschärfte aufsichtsrechtliche Behandlung rechtfertigt. Schließlich könnte der Vorstoß der Kommission mit einem besonderen Schutzbedürfnis der Begünstigten begründet werden.

Mögliche Antworten müssen einem zusätzlichen Aspekt Rechnung tragen: Die EU-Mitgliedsländer sehen sich in unterschiedlichem Ausmaß vor demografische Herausforderungen gestellt und entwickeln angesichts historisch gewachsener Strukturen und unterschiedlicher Präferenzen spezifische, nationale Lösungsstrategien zur nachhaltigen Sicherung des Sozialschutzes. Zwar scheint es mit Blick auf kapitalgedeckte Vorsorgeformen zunächst plausibel, anzunehmen, dass die Regulierung der Finanzmärkte auch dem Ziel einer nachhaltigen Alterssicherung dient. Gleichwohl können Zielkonflikte auftreten, vor allem wenn die betroffenen EbAV wie in Deutschland eigenen aufsichtsrechtlichen Bestimmungen unterliegen, die bereits grundlegenden Anforderungen genügen.

4.1 Drei Säulen der Alterssicherung in Deutschland

Die EU-Kommission hat in ihrem Sustainability Report 2009 über eine Status-quo-Projektion abgeschätzt, wie stark die öffentlichen Haushalte der einzelnen EU-Mitgliedstaaten zukünftig durch den demografischen Wandel belastet werden (EU-Kommission, 2009). Der Bericht konzentriert sich auf die Sozialschutzausgaben für Alterssicherung, Gesundheit, Absicherung bei Arbeitslosigkeit sowie für Bildung. Allen vier Ausgabenkategorien ist gemein, dass sie typischerweise ein altersabhängiges Profil aufweisen und sich deshalb demografische Veränderungen wie Bevölkerungsalterung oder -schrumpfung in den öffentlichen Haushalten niederschlagen.

Demografische Herausforderungen

Der Bericht der EU-Kommission kommt zu dem Ergebnis, dass sich aufgrund der demografischen Veränderungen der Anteil der Ausgaben am BIP für die vier betrachteten Sozialschutzkategorien zusammengenommen im Durchschnitt der EU-27-Mitglieder erhöhen wird, und zwar von 23,2 Prozent (Jahr 2010) auf 27,7 Prozent (Jahr 2060). Dabei gibt es jedoch beträchtliche Unterschiede: In Deutschland zum Beispiel wird die Quote ausgehend von 23,3 Prozent binnen fünf Dekaden um 5,1 Prozentpunkte auf 28,4 Prozent zulegen, in Italien dagegen von 26 auf 27,6 Prozent, also nur um 1,6 Punkte (EU-Kommission, 2009, 9). Am deutlichsten streut die Entwicklung bei den Sozialschutzausgaben für die Alterssicherung – nicht nur mit Blick auf die kleineren EU-Mitgliedstaaten, sondern auch mit Blick auf die großen Volks-

wirtschaften der Gemeinschaft (Tabelle 4). Bis zum Jahr 2060 rechnet die EU-Kommission für die EU-27 mit einem Anstieg des durchschnittlichen Anteils der gesetzlich initiierten Aufwendungen für die Alterssicherung am BIP von 10,2 auf 12,5 Prozent. Während beispielsweise Italien mit 14 Prozent zum Ausgangszeitpunkt bereits einen sehr hohen Wert ausweist, dieser aber bis 2060 um 0,4 Punkte sinkt, legt die Quote in Frankreich von einem nahezu ebenso hohen Ausgangsniveau um 0,6 Punkte zu. In Spanien ist der Ausgangswert mit 8,9 Prozent zwar deutlich niedriger, dafür droht mit einem Plus von 6,2 Punkten bis 2060 jedoch ein besonders kräftiger Anstieg. In Deutschland ist über den selben Zeitraum mit einem Zuwachs von 2,5 Punkten auf 12,7 Prozent zu rechnen.

Demografischer Wandel und Altersabhängigkeit der Sozialschutzausgaben fordern die Regierungen der EU-Mitglieder heraus, konsistente Strategien zur Alterssicherung zu entwickeln und diese nachhaltig zu verfolgen. Das ergibt sich nicht nur aus sozialpolitischen Erwägungen, sondern auch aus der ökonomischen Ratio. Denn steigende Ausgaben für den Sozialschutz erfordern ceteris paribus höhere Abgaben, welche die Arbeitsanreize negativ beeinflussen, oder kompensierende Einsparungen zum Beispiel bei den öffentlichen Investitionen. Beides wirkt sich negativ auf die Wachstums- und Wohlstandsperspektiven einer Volkswirtschaft aus. Dies gilt auch für den vermeintlichen Ausweg über eine höhere Staatsverschuldung. Empirische Studien belegen, dass eine

Veränderung der Sozialschutzausgaben zur Alterssicherung Tabelle 4

2010: Stand in Prozent des BIP; 2060: geschätzte Veränderung gegenüber 2010 in Prozentpunkten

Land	2010	2060
Italien	14,0	-0,4
Frankreich	13,5	0,6
Österreich	12,7	1,0
Portugal	11,9	1,5
Griechenland	11,6	12,5
Ungarn	11,3	2,6
Polen	10,8	-2,1
Finnland	10,7	2,6
Belgien	10,3	4,5
Deutschland	10,2	2,5
Slowenien	10,1	8,5
Schweden	9,6	-0,2
Dänemark	9,4	-0,2
Bulgarien	9,1	2,2
Spanien	8,9	6,2
Luxemburg	8,6	15,3
Rumänien	8,4	7,4
Malta	8,3	5,1
Tschechien	7,1	4,0
Zypern	6,9	10,8
Vereinigtes Königreich	6,7	2,5
Slowakei	6,6	3,6
Litauen	6,5	4,9
Niederlande	6,5	4,0
Estland	6,4	-1,6
Irland	5,5	5,9
Lettland	5,1	0,0
EU-27	10,2	2,3

Quelle: EU-Kommission, 2009, 29

hohe Schuldenstandsquote mittel- und langfristig zu einem signifikant niedrigeren Wirtschaftswachstum führt. Als Schwellenwert, ab dem mit abnehmenden Wachstumsraten zu rechnen ist, gilt eine Staatsverschuldung von mehr als 85 bis 90 Prozent des BIP (Cecchetti et al., 2011; Reinhart/Rogoff, 2010; Kumar/Woo, 2010; Checherita-Westphal/Rother, 2010). Eine konsolidierte Quote des Bruttoschuldenstands von mindestens 80 Prozent wiesen im Jahr 2010 bereits neun der 27 EU-Mitgliedstaaten auf, darunter auch große Volkswirtschaften wie Italien, Frankreich oder Deutschland (Eurostat, 2012, Stand: 25. März 2012).

Wachsende Bedeutung der zweiten und dritten Säule

In Deutschland begegnet der Gesetzgeber den demografischen Herausforderungen an die Altersvorsorge mit einer Drei-Säulen-Strategie, oder genauer: mit einer Stärkung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge. Zunächst wurde mit Blick auf die Absicherung eines Großteils der Bevölkerung im Rahmen der Riester-Reform (benannt nach dem von 1998 bis 2002 amtierenden Bundesminister für Arbeit und Soziales) zum Anfang des letzten Jahrzehnts der entscheidende Paradigmenwechsel vollzogen. Seitdem verspricht das gesetzliche System nicht länger die Lebensstandardsicherung im Alter, selbst wenn man die idealisierte Erwerbsbiografie eines Eckrentners mit 45 Versicherungsjahren und jeweils durchschnittlichen Verdiensten unterstellt. Ohne an dieser Stelle auf die technischen Details einzugehen: Die Anpassungen im Rahmen der Riester-Reform und die Ergänzung um den Nachhaltigkeitsfaktor im Jahr 2005, der den demografischen Änderungen Rechnung tragen soll, führen dazu, dass das gesetzliche Bruttoversorgungsniveau für Neurentner vom Jahr 2001 an schrittweise bis zum Jahr 2030 um ungefähr ein Fünftel sinkt. Beim Bruttoversorgungsniveau handelt es sich um eine fiktive Größe, die sich aus der Relation von Eckrente und durchschnittlichem Bruttoentgelt zum Verrentungszeitpunkt ergibt. Dieser Paradigmenwechsel wurde erforderlich, um im Gegenzug den drohenden Anstieg des Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung auf maximal 20 Prozent bis zum Jahr 2020 und auf höchstens 22 Prozent bis zum Jahr 2030 begrenzen zu können.

Um das Rentenniveau und die Beitragssatzziele im gesetzlich definierten Umfang einhalten zu können, wurde schließlich auch eine schrittweise Anhebung der Regelaltersgrenze von 65 auf 67 Jahre bis 2030 beschlossen. Damit kam der Gesetzgeber einem weiteren Vorstoß der EU-Kommission zuvor, die sich in ihrem Weißbuch für eine Verlängerung der Erwerbsphase ausspricht (EU-Kommission, 2012, 11 ff.).

Den gesetzlich Versicherten droht also eine Versorgungslücke. Deshalb hat die deutsche Gesetzgebung sowohl die Anreize zur betrieblichen Alterssicherung (zweite Säule) als auch die zur ergänzenden privaten Alterssicherung (dritte Säule) verbessert. Zum einen wurde nach angelsächsischem Vorbild mit den Pensionsfonds ein fünfter Durchführungsweg der betrieblichen Altersversorgung eingeführt, der auch von den Tarifpartnern genutzt wird, um brancheneigene Versorgungssysteme flächendeckend zu etablieren. Das Anrecht auf Entgeltumwandlung, die steuerliche Förderung oder das Fortbestehen bisheriger Betriebsrentenansprüche bei Arbeitgeberwechsel haben die Attraktivität der zweiten Säule für Arbeitnehmer zusätzlich erhöht. Zum anderen wurde mit der Zulagenförderung respektive mit der einkommensteuerlichen Berücksichtigung bestimmter Formen der freiwilligen privaten Altersvorsorge auch die dritte Säule gestärkt.

Nach Berechnungen der Bundesregierung können sozialversicherungs-pflichtig Beschäftigte damit eine Lebensstandardsicherung auf dem Netto-rentenniveau früherer Rentnergenerationen realisieren. Diese Berechnung fußt allerdings auf zwei Annahmen: Erstens, dass die Möglichkeiten der direkt geförderten privaten Altersvorsorge genutzt werden. Zweitens, dass auch die Einkommensvorteile, die sich aus dem parallel eingeleiteten Umstieg auf die nachgelagerte Besteuerung der gesetzlichen Rente ergeben, in Vorsorgeformen investiert werden, die im Zuge der erweiterten Abzugsfähigkeit von Vorsorgeaufwendungen steuerlich gefördert werden (Bundesregierung, 2008, 92 ff.). Besonders die zweite Annahme erscheint als fraglich, unter anderem weil den Individuen die intertemporalen Einkommenseffekte des Wechsels auf die nachgelagerte Besteuerung möglicherweise intransparent bleiben. Die Modellrechnungen der Bundesregierung lassen jedoch auf der anderen Seite die betriebliche Altersversorgung außen vor. Gerade in den Fällen, in denen die Möglichkeiten der geförderten privaten Vorsorge nicht voll ausgeschöpft werden, erlangt die zweite Säule deshalb besondere Bedeutung für die Lebensstandardsicherung im Alter.

4.2 Verschärfte Aufsichtsregeln für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV)

Vor dem Hintergrund der deutschen Drei-Säulen-Strategie sind im Folgenden die Auswirkungen und Begründungen verschärfter europäischer Aufsichtsregeln für die betriebliche Altersversorgung in Deutschland zu diskutieren. Dabei sind von den fünf hierzulande möglichen Durchführungswegen zwei Optionen nicht betroffen: Direktzusage und Unterstützungskasse

fallen als unmittelbare beziehungsweise mittelbare Versorgungszusagen aus dem Regulierungsraster heraus. Umgekehrt unterliegen Direktversicherungen in der Regel den neuen Vorschriften, weil es sich um Lebensversicherungsprodukte handelt, die von Versicherungsunternehmen meist nicht nur im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung, sondern auch auf dem freien Lebensversicherungsmarkt angeboten werden, sodass hier die Aufsichtsregeln nach Solvency II greifen. Bei Pensionsfonds und Pensionskassen ist die Zuordnung hingegen politisch umstritten.

Höhere Eigenkapitalanforderungen

Werden die quantitativen Eigenkapitalregeln nach Solvency II unmodifiziert an EbAV angelegt, führt das zu deutlich höheren Eigenkapitalanforderungen an Pensionsfonds und Pensionskassen. Das ist ein Ergebnis der fünften Auswirkungsstudie (QIS5, Quantitative Impact Studies), die im Jahr 2010 von Pensionskassen durchgeführt wurde. Demnach müssten die betroffenen EbAV mit einer Erhöhung der Eigenkapitalanforderungen um den Faktor acht bis zehn rechnen. Bei 30 bis 40 Prozent vorzuhaltenden Eigenmitteln und den unterstellten Zinssätzen von Ende 2009 entspricht dies einem Betrag von 40 bis 50 Milliarden Euro (Clarenz, 2011, 385; Scheurer, 2011, 194 f.; Schwind, 2011, 582).

Für die Pensionsfonds und Pensionskassen ergeben sich generell nur zwei Optionen, um den erhöhten Anforderungen gerecht zu werden:

- **Option 1.** Die Arbeitgeber schießen das entsprechende Kapital im Zuge ihrer Subsidiärhaftung nach oder übernehmen die Verpflichtungen selbst. Neben den unmittelbaren Auswirkungen auf die Unternehmensbilanz wird das vor allem mittelbar die Bereitschaft der Unternehmen negativ beeinflussen, sich im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung weiter zu engagieren. Denn bereits in der Vergangenheit wurde die Quote der als Eigenkapital vorzuhaltenden Deckungsrückstellungen vervierfacht: Bis Ende 2007 galt noch eine Quote von 1 Prozent als ausreichend, mittlerweile schreibt der Gesetzgeber eine Quote von 4,3 Prozent vor. Mit einer weiteren, drastischen Verschärfung der quantitativen Anforderungen entsteht ein Anreiz, sich aus der arbeitgeberfinanzierten betrieblichen Altersversorgung zurückzuziehen (Schwind, 2011, 582).
- **Option 2.** Die EbAV verwenden einen Teil ihrer Rendite für die Erfüllung strengerer Solvenz Kriterien. Unter der Annahme, dass die bestehenden Versorgungszusagen sich nicht reduzieren lassen, ist also eine höhere Rendite die Voraussetzung dafür, dass diese Strategie überhaupt zum Erfolg führen

kann. Angesichts des geringen Zinsniveaus und des langfristigen Anlagehorizonts scheint das aber mit einer konservativen Anlagestrategie kaum möglich. Eine risikobehaftete Anlage und somit volatile Wertentwicklung gefährdet jedoch möglicherweise langfristige Sicherungsziele im Rahmen lebenslanger Versorgungszusagen.

Level Playing Field

Angesichts des Trade-offs zwischen erhöhten Eigenkapitalanforderungen an Pensionsfonds und Pensionskassen auf der einen Seite und Anreizen zum Ausstieg aus der betrieblichen Altersversorgung auf der anderen Seite sind die Begründungen für die Übertragung von Solvency-II-Regeln auf die EbAV kritisch zu hinterfragen.

Zunächst wird mit Blick auf das Ziel, einen möglichst einheitlichen und barrierefreien Binnenmarkt zu schaffen, argumentiert, dass für Versicherungsunternehmen und für Pensionskassen und Pensionsfonds gleiche Regeln gelten müssen. Für Deutschland ist jedoch fraglich, ob es sich bei beiden Formen um das gleiche Geschäftsmodell handelt oder aber um unterschiedliche Geschäftsmodelle, die in separaten Marktsegmenten verfolgt werden. Denn auch wenn zum Beispiel Pensionskassen die Versorgungszusagen nach Art der Lebensversicherung kalkulieren, wurzeln die Regelungen zur betrieblichen Altersversorgung in Deutschland primär im Arbeits- und Sozialrecht. Für die Einhaltung der Versorgungszusagen haftet grundsätzlich der Arbeitgeber (Subsidiärhaftung). De jure handelt es sich um eine betriebliche Leistung des Arbeitgebers und nicht um ein Finanzprodukt (aba, 2010, 3). Die Leistungsansprüche resultieren aus arbeitsvertraglichen Regelungen. De facto verzichten EbAV – anders als Versicherungsunternehmen, die neben Möglichkeiten der betrieblichen Altersversorgung gleiche Versicherungsprodukte auch außerhalb der arbeits- und sozialrechtlichen Hemisphäre vertreiben können – deshalb auf ein herkömmliches Vertriebssystem. Ihr Vertragsbestand ergibt sich allein aus den Versorgungszusagen der Arbeitgeber gegenüber den Beschäftigten (Clarenz, 2011, 384 f.; Schwind, 2011, 581 f.).

Subsidiäre Arbeitgeberhaftung

Wenn eine Neuordnung der Aufsichtsregeln für EbAV nicht zwingend mit der Schaffung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen begründet werden kann, weil es sich nach deutschem Recht um zwei unterschiedliche Geschäftsmodelle und Geschäftsfelder handelt, so bleibt zu klären, ob nicht die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte strengere qualitative und quantitative

Aufsichtsregeln erfordert. Gehen von Pensionskassen oder Pensionsfonds besondere systemrelevante Risiken aus? Oder bestehen für die Begünstigten dieser Einrichtungen besondere Schutzinteressen, die verschärfte Solvenz-kriterien rechtfertigen?

Die Antwort auf beide Fragen liegt wiederum in der für Deutschland typischen subsidiären Haftung der Arbeitgeber nach § 1 BetrAVG (Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung). Sobald eine EbAV aufgrund einer drohenden Insolvenz den bestehenden aufsichtsrechtlichen Verpflichtungen nicht mehr nachzukommen vermag, werden die Arbeitgeber zusätzlich in die Pflicht genommen. Die Frage nach der Solvabilität der Vorsorgeeinrichtung ist also – anders als bei sonstigen Finanzprodukten – in letzter Konsequenz an die Unternehmen zu adressieren, die eine Versorgungszusage geben. Damit die Weiterführung der Versorgungszusagen nicht durch die Insolvenz des Arbeitgebers bedroht wird, sieht § 7 BetrAVG eine Ausfallversicherung im Insolvenzfall des Arbeitgebers vor, die grundsätzlich über den Pensionsversicherungsverein organisiert wird. Dies gilt für Direktzusagen der Arbeitgeber, bei Zusagen durch Unterstützungskassen sowie bei den Pensionsfondszusagen, in Ausnahmefällen aber auch bei Direktversicherungen (etwa mit widerruflichem Bezugsrecht).

Bei Pensionskassen (und in der Regel bei Direktversicherungen) besteht diese Verpflichtung jedoch nicht, sodass hier die strengere Versicherungsaufsicht greift. Diese soll zwar nach dem Willen der EU-Kommission verschärft werden. Wenn aber die Subsidiärhaftung des Arbeitgebers grundsätzlich auch für Pensionskassen gilt, besteht für den Regelgeber eine zweite Option, um gegebenenfalls strengeren Sicherheitsbedürfnissen nachkommen zu können: Statt höhere Eigenkapitalanforderungen direkt an die EbAV zu adressieren, können auch die Arbeitgeber für den Durchführungsweg der Pensionskasse zur Mitgliedschaft im Pensionsversicherungsverein oder zum Abschluss einer alternativen Rückversicherung verpflichtet werden. Im Fall einer drohenden Insolvenz des Arbeitgebers tritt dann die Rückversicherung ein, im Fall einer drohenden Insolvenz einer Pensionskasse oder eines Pensionsfonds bleiben die Unternehmen nachschusspflichtig. Wenn also ein höheres Sicherheitsbedürfnis festgestellt wird, könnte dem auch mit geringeren Eigenkapitalanforderungen Rechnung getragen werden.

Gefahr selbstverstärkender Effekte

Von der angestrebten Neuordnung der Aufsichtsregeln kann im Krisenfall sogar ein verstärkender Effekt ausgehen. Bislang beanspruchen die EbAV

für sich, dass sie im Gegensatz zu den Versicherungsunternehmen typischerweise einen längeren Anlagehorizont unter besonderen Liquiditätsanforderungen verfolgen. Denn während auf dem privaten Versicherungsmarkt nicht nur Verträge mit Leibrentenzusagen, sondern auch Kapitalausschüttungen nachgefragt werden, bieten etwa Pensionskassen oder Pensionsfonds in der Regel Versorgungszusagen in Form von Leibrentenmodellen an. Damit müssen sie für eine unterstellte Restlebenserwartung von deutlich mehr als 20 Jahren nicht nur Vermögenswerte sichern, sondern auch für eine kontinuierliche und ausreichende Liquidität sorgen, während die übrigen Versicherungsunternehmen aufgrund von Kapitalausschüttungen mit einer kürzeren durchschnittlichen Kapitalbindung kalkulieren (Clarenz, 2011, 385; Schwind, 2011, 582). Mit Blick auf mögliche systemrelevante Effekte ist also davon auszugehen, dass Versicherungsunternehmen und EbAV bislang unterschiedliche Anlagestrategien verfolgen (vgl. auch Scheurer, 2011, 195).

Mit der Neuordnung der Aufsichtsregeln würden die EbAV aber nicht nur mit höheren Eigenkapitalanforderungen konfrontiert; für sie würden auch neue Bewertungsvorschriften analog zu den für die übrigen Versicherungsunternehmen üblichen Mark-to-Market-Prinzipien gelten (Clarenz, 2011, 384; Schwind, 2011, 583). Nach der oben bereits erwähnten Auswirkungsstudie QIS5 ergeben sich bei unmodifizierter Anwendung der Solvency-II-Regeln starke Stichtagsabhängigkeiten. Zudem wären die bisherigen Portfoliostrukturen infrage gestellt, wenn zum Beispiel Staatsanleihen mit einem Marktwert von 100 Prozent in die Berechnung der Eigenkapitalunterlegung eingehen, während Unternehmensanleihen selbst bei bestem Ranking kaum zu mehr als 30 Prozent eingehen (Scheurer, 2011, 194). Diese von den bisherigen Grundsätzen des Handelsgesetzbuchs (HGB) abweichende Bewertung würde die EbAV dann im Zusammenhang mit den höheren Eigenkapitalanforderungen zu einer Anlagestrategie zwingen, die denen der übrigen Versicherungsunternehmen gleicht. Im Krisenfall bedeutet das aber, dass systemrelevante Ereignisse symmetrisch einwirken auf Akteure, die bislang mit unterschiedlichen Anlagestrategien aufwarteten und somit zu einer Diversifikation systemrelevanter Risiken beitragen.

4.3 Bedrohte Statik im Drei-Säulen-Modell

Die bisherigen Überlegungen machen deutlich, dass die EU-Kommission mit ihrem Bestreben, die qualitativen und quantitativen Aufsichtsregeln für Versicherungsunternehmen auf die EbAV zu übertragen, das Kind mit dem Bade auszuschütten droht (Versicherungswirtschaft, 2011). Eine allgemeine

Anwendung von Solvency-II-Kriterien übersieht nationale Spezifika wie die Subsidiärhaftung der Arbeitgeber in Deutschland. Mit der Neuordnung der Aufsichtsregeln würden ausgerechnet Erfolgsmodelle wie die neu eingeführten Pensionsfonds oder die Pensionskassen aufgrund der drohenden Nachschusspflichten infrage gestellt. Allein die deutschen Pensionskassen mit mehr als 1 Million Betriebsrenten Ende 2009 und einem Anstieg der Anwartschaften von 4,2 Millionen auf mehr als 6,3 Millionen binnen sieben Jahren leisten einen bedeutsamen Beitrag zur Lebensstandardsicherung im Alter (BaFin, 2011). Zwar kann argumentiert werden, dass die Gesamtstatik der drei Säulen der Alterssicherung in Deutschland durch die Schwächung eines Durchführungsweges in der zweiten Säule noch nicht gefährdet sei. Denn den Unternehmen stünden alternative Formen offen, um ihren Mitarbeitern eine Zusatzversorgung anzubieten. Aber gerade Pensionskassen oder Pensionsfonds bieten Effizienzvorteile, die sie nicht nur für Unternehmen und Begünstigte interessant, sondern auch zu einem wichtigen Baustein in einer nachhaltigen Alterssicherungspolitik machen (Schwind, 2011, 583).

Im Zuge einer Drei-Säulen-Strategie der Alterssicherung kann die Alternative nicht darin bestehen, einen Durchführungsweg der betrieblichen Altersversorgung durch andere Durchführungswege oder zugunsten der dritten Säule zu substituieren. Vielmehr muss es darum gehen, sowohl die zweite als auch die dritte Säule zu stärken. Dazu bietet sich dem Gesetzgeber auch folgende Möglichkeit: Statt die EbAV direkt mit höheren Eigenkapitalanforderungen zu konfrontieren, kann er höheren Sicherungsbedürfnissen Rechnung tragen über eine Ausweitung der Rückversicherungspflicht für Arbeitgeber, die eine betriebliche Altersversorgung über Pensionskassen organisieren. Diese Option ist nicht nur deshalb vorzuziehen, weil sie weniger Eigenkapital bindet. Mit ihr ließe sich auch ein symmetrisches Anlageverhalten ehemals differenziert operierender Marktakteure verhindern, das im Krisenfall zu einem selbstverstärkenden Herdenverhalten auf den Finanz- und Versicherungsmärkten führen könnte.

5

Unisex-Richtlinie – Anreize zur Risikoselektion

Mit ihren Richtlinien 2002/73/EG und 2004/113/EG haben Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union (damals noch Europäische Gemeinschaft) die Vorgaben zur Gleichbehandlung der Geschlechter konkretisiert. Die Richtlinien beziehen sich auf die Bereiche Arbeit und Beschäftigung sowie auf den Zugang zu Waren und Dienstleistungen (Europäisches Parlament, 2002; Rat der Europäischen Union, 2004). Die Betonung der Gleichbehandlung von Frau und Mann hat zu der populären Bezeichnung „Unisex-Richtlinie“ geführt, die im Folgenden beibehalten wird. Das Diskriminierungsverbot ist von grundlegender Natur. So wurde im Zuge der Ratifizierung des Lissabon-Vertrags die EU-Charta der Grundrechte als verbindlich angenommen. Dort wird – aus dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz abgeleitet – in den Artikeln 21 und 23 die Gleichheit von Frau und Mann hervorgehoben respektive eine Diskriminierung nach Geschlecht verboten (Europäische Union, 2000). Des Weiteren bildet Artikel 19 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) – ehemals Artikel 13 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) – die Grundlage für die Anti-Diskriminierungs-Politik auf europäischer Ebene. Dass der Gleichbehandlungsgrundsatz auf den privaten Versicherungsmärkten auch dann anzuwenden sei, wenn eine Differenzierung mit objektiv überprüfbaren Risikounterschieden zwischen Frauen und Männern begründet werden kann, hat zuletzt der EuGH im Jahr 2011 explizit bestätigt (EuGH, 2011).

Die Anwendung der Unisex-Richtlinie auf private Versicherungsmärkte war lange Zeit umstritten – sowohl aufgrund der damit verbundenen Einschränkungen der Privatautonomie (European Dignity Watch, 2010) als auch aufgrund der ökonomischen Auswirkungen (Schwark, 2003, 647 ff.). Bereits der Richtlinien text bietet Interpretationsspielraum. So heißt es im Erwägungsgrund 18 der Richtlinie 2004/113, dass die Berücksichtigung geschlechtsspezifischer versicherungsmathematischer Faktoren nicht zu Unterschieden bei Beiträgen und Prämien auf Versicherungsmärkten führen solle. Gleichzeitig wird im Erwägungsgrund 16 darauf verwiesen, dass eine Ungleichbehandlung nur in legitimen Fällen zulässig sei. Was aber legitim ist, wird lediglich beispielhaft bebildert, eine abschließende Klärung müsse erfolgen im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH. Dieser wiederum hatte in

seiner Rechtsprechung bis dato Diskriminierung als „Anwendung unterschiedlicher Vorschriften auf gleiche Sachverhalte“ definiert. Differenzierungen waren demnach nicht per se ausgeschlossen, solange etwa auf Versicherungsmärkten statistisch nachweisbare geschlechtsspezifische Risikounterschiede herrschen (Sodan, 2004, 541 f.; 549 f.).

Im Mittelpunkt der folgenden Betrachtung steht allerdings nicht länger eine juristische Bewertung, denn mit der jüngsten Rechtsprechung des EuGH wurde abschließend Rechtssicherheit geschaffen. Während Altverträge auf den Versicherungsmärkten von der Anwendung der Unisex-Richtlinie ausgenommen bleiben, ist die Gleichbehandlung der Geschlechter für alle Neuverträge ab dem 21. Dezember 2012 zwingend vorgeschrieben. Deshalb konzentriert sich die weitere Erörterung auf die Frage, welche ökonomischen Folgen sich für den Sozialschutz aus der Anwendung der Unisex-Richtlinie ergeben. Weil das Diskriminierungsverbot auf allen Versicherungsmärkten gilt – von der Kfz-Haftpflicht- über die private Krankenversicherung bis hin zur Risiko- oder kapitalbildenden Lebensversicherung –, ist vorab zu klären, welche sozialen Sicherungssysteme in Deutschland von der Unisex-Richtlinie betroffen sind.

5.1 Gesetzliche Sozialversicherung ohne Differenzierung

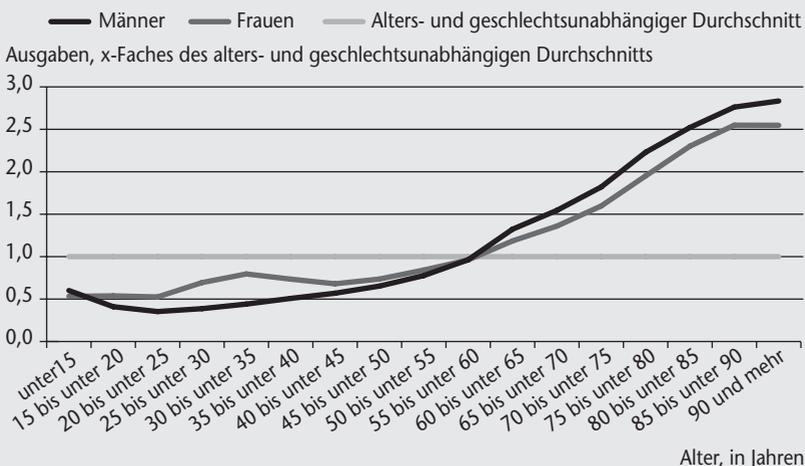
Der Sozialschutz wird in Deutschland außer über die Grundsicherungssysteme vor allem über die Zweige der Sozialversicherung organisiert. In der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung herrscht Kontrahierungszwang und Diskriminierungsverbot. Die Mitglieder werden ohne Ansehen ihres individuellen Risikos nach gleichen Leistungs- und Beitragsregeln versichert. Das gilt sowohl mit Blick auf das Alter oder gesundheitliche Prädispositionen als auch mit Blick auf das Geschlecht. Damit abstrahiert insbesondere die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) von dem Umstand, dass sich die Behandlungsrisiken bei Frauen und Männern über größere Lebensabschnitte hinweg substantiell voneinander unterscheiden (Abbildung 4). Auf der Basis von Querschnittsdaten aus dem Risikostrukturausgleich wird deutlich, dass 20- bis 45-jährige Frauen im Durchschnitt ein signifikant höheres Ausgabenrisiko aufweisen als gleichaltrige Männer. Dieser Umstand ist vor allem den mit Schwangerschaft und Geburt zusammenhängenden Risiken geschuldet. Jenseits einer Altersgrenze von 65 Jahren verursachen dagegen Männer deutlich höhere Durchschnittsausgaben.

Die gesetzliche Rentenversicherung abstrahiert ebenfalls von geschlechtsspezifischen Risikounterschieden. Eine ihrer zentralen Aufgaben ist es, die

Stilisiertes altersabhängiges Risikoprofil

Abbildung 4

Leistungsausgaben der GKV nach Alter der Versicherten im Verhältnis zum alters- und geschlechtsunabhängigen Durchschnitt



Stilisiertes altersabhängiges Risikoprofil: auf Basis der Verhältniswerte für die im Risikostrukturausgleich berücksichtigungs-fähigen Leistungsausgaben im Querschnitt der gesetzlich Krankenversicherten mit Entgeltfortzahlungsanspruch für sechs Wochen, ohne Erwerbsminderungs- oder Bergleute-Rentenfälle und ohne Versicherte in Disease-Management-Programm-Gruppen; Stand: 9. September 2009.

Quellen: Bundesversicherungsamt, 2009; eigene Berechnungen

Rentenzahlung bis zum Ableben der Versicherten auch dann zu gewährleisten, wenn die Rente länger bezogen wird, also über die durchschnittliche Lebenserwartung hinaus. Bei der Versicherung gegen das Langlebighkeitsrisiko treten aber deutliche Unterschiede zwischen den Geschlechtern auf: Mädchen haben nicht nur bei Geburt eine um 5,2 Jahre höhere Lebenserwartung als neugeborene Jungen, auch bei der Lebenserwartung der 60-Jährigen klafft derzeit eine Lücke von vier Jahren zugunsten der Frauen (Statistisches Bundesamt, 2009, 29 ff.). Unter ansonsten gleichen Voraussetzungen, also bei identischen Erwerbsbiografien, erzielen Männer wie Frauen nach deutschem Rentenrecht zwar gleich hohe monatliche Rentenzahlungen. Der Barwert aller Rentenbezüge liegt bei Frauen aufgrund der höheren Lebenserwartung jedoch deutlich über dem der Männer. Die rentenrechtliche Gleichbehandlung der Geschlechter führt also zu einer ökonomischen Ungleichbehandlung, die gleichwohl unter dem Dach der solidarischen, umlagefinanzierten Rentenversicherung allgemein akzeptiert wird.

5.2 Sozialschutz auf privaten Versicherungsmärkten

Während eine Risikodifferenzierung für die Mitglieder der gesetzlichen Sozialversicherung ausgeschlossen ist und die Unisex-Richtlinie hier keine Auswirkungen haben kann, wird der gesetzliche Sozialschutz für einen Teil der versicherungspflichtigen Bevölkerung außerhalb des umlagefinanzierten Systems organisiert. Im Bereich der obligatorischen Altersvorsorge zählen hierzu die Beamten sowie Mitglieder der freien Berufe mit einer zwangsweisen Mitgliedschaft in den berufsständischen Versorgungswerken. Für sie entfaltet die Unisex-Richtlinie aber ebenfalls kaum Wirkung: Bei den Beamten ist eine Differenzierung nach dem Geschlecht ausgeschlossen, die Versorgung erfolgt für Männer und Frauen nach identischen Prinzipien. Bei den berufsständischen Versorgungswerken beschränkt sich eine Differenzierung nach dem Versicherungsrisiko auf den mit Kapital gedeckten Teil der Alterssicherung. Das Deckungsprinzip wird in den jeweiligen Satzungen geregelt, wobei sich die Kapitaldeckung in der Regel auf einen Anteil beschränkt oder nur als ergänzende, aufstockende Versorgung angeboten wird. Bei den umlagefinanzierten Anteilen der berufsständischen Versorgungseinrichtungen findet in der Regel keine Geschlechterdifferenzierung statt.

Von größerer Bedeutung ist die Unisex-Richtlinie für jene Personen, die außerhalb der GKV in einer privaten Krankenversicherung (PKV) abgesichert sind. Im Fokus steht dabei die substitutive Absicherung, die an die Stelle einer Versorgung unter dem Dach der GKV tritt. Dagegen fällt eine komplementäre, den Mindestsicherungsschutz ergänzende Absicherung nicht unter den Sozialschutz, weil sie freiwillig erfolgt und weder gesetzlich verordnet noch steuerlich gefördert wird (Rothgang/Glaeske, 2005, 16 f.).

Betroffen sind in Deutschland zum einen rund 4,7 Millionen Selbstständige oder abhängig Beschäftigte mit beitragspflichtigen Einkommen jenseits der Versicherungspflichtgrenze sowie deren nicht erwerbstätige Familienangehörige. Dazu zählen auch Ruheständler, die bereits während ihrer Erwerbsphase privat krankenversichert waren (PKV, 2011, 91). Bis zum Jahr 2008 stand es diesem Personenkreis frei, nicht nur zwischen einer gesetzlichen Kasse oder einer privaten Versicherung zu wählen, sondern bei Ausscheiden aus der GKV auch gänzlich auf Krankenversicherungsschutz zu verzichten. Deshalb wurden die Ausgaben der PKV auch nicht unter den gesetzlichen Sozialschutz subsumiert. Seit dem 1. Januar 2009 besteht in Deutschland aber eine allgemeine Krankenversicherungspflicht. Wahlfreiheit gilt seitdem nur noch hinsichtlich der Absicherung unter dem Dach der GKV oder der PKV. Aufgrund des Obligatoriums fällt die PKV nunmehr auch in den Bereich des gesetzlichen Sozialschutzes.

Zum anderen sind 4,2 Millionen beihilfeberechtigte Beamte und Pensionäre sowie deren nicht erwerbstätige Familienangehörige betroffen (PKV, 2011, 91). Sie haben gegenüber ihren Dienstherrn nur einen anteiligen Anspruch auf Kostenübernahme im Behandlungsfall. Die Deckungslücke bis zur gesetzlichen Mindestsicherungspflicht muss über eine private Krankenversicherung geschlossen werden.

5.3 Verteuerung privater Krankenversicherungstarife

Anders als in der gesetzlichen Krankenversicherung basiert die private Krankenvollversicherung auf dem Anwartschaftsdeckungsverfahren. Dabei folgt die Prämienhöhe nicht etwa dem altersabhängig steigenden Gesundheitsrisiko. Vielmehr wird in den ersten Jahren ein Teil der Prämie verwendet, um einen Kapitalstock anzusparen. Wenn im Alter die Prämie nicht mehr ausreicht, um die auftretenden Versicherungsschäden zu decken, wird der Kapitalstock aufgezehrt. Auf diese Weise gelingt eine Verstetigung der Prämienzahlung über den Lebensverlauf, obwohl das Risiko im Alter deutlich steigt (Rothgang/Glaeske, 2005, 17 ff.).

Des Weiteren besteht kein Kontrahierungszwang und Diskriminierungsverbot für einzelne Versicherungsunternehmen. Das heißt, die privaten Krankenversicherungsanbieter können nach individuellen Risikomerkmale differenzieren (Rothgang/Glaeske, 2005, 18 ff.). Je nach Eintrittsalter, Vorerkrankungen und Geschlecht sowie nach weiteren Faktoren werden homogene Risikogruppen gebildet, um eine risikoäquivalente Kalkulation von Leistungsansprüchen und Prämienzahlungen vornehmen zu können. Diese Differenzierung ist wichtig, weil in Deutschland der private Krankenversicherungsvertrag auf eine lebenslange Mitgliedschaft ausgerichtet ist (Rothgang/Glaeske, 2005, 22 f.). Schäden, die nach Vertragsabschluss eintreten und zu einer veränderten Risikoeinschätzung führen, dürfen bei den individuellen Vertragskonditionen nicht nachträglich korrigiert werden. Unterschätzt der Anbieter die Risiken bei der Tarifikalkulation, wird er aufgrund der relativ niedrigen Prämien auch für Versicherte mit höheren Gesundheitsrisiken interessant. Sofern das Versicherungsunternehmen diese teureren Risiken nicht identifizieren und separieren kann, droht mittelfristig Unterdeckung, weil die Risikoverteilung nicht mehr den ursprünglichen Annahmen entspricht. Damit droht die Abwanderung von Versicherten mit günstigerer Schadenserwartung. Werden die Risiken dagegen überschätzt, wird der Tarif für Nachfrager mit einer niedrigeren Schadenserwartung zu teuer angeboten, womit diese fernbleiben.

Unter der Annahme unvollständiger Information kann es also zu einer adversen Selektion kommen, an deren Ende Personen mit günstiger Schadens- erwartung möglicherweise auf einen privaten Krankenvollversicherungsschutz verzichten. Deshalb unterliegen mittlerweile alle Bürger in Deutschland einer Krankenversicherungspflicht. Diese verhindert aber noch keine Risikoselektion, denn für Anbieter (und Nachfrager) bleibt der Anreiz bestehen, eine möglichst treffsichere Unterscheidung der Versicherungsrisiken vorzunehmen – um Prämien verlässlich kalkulieren und den günstigen Risiken eine möglichst risikogerechte Absicherung signalisieren zu können (Kessner, 1998; Pimpertz, 2001, 104 ff.).

Ungewisse Geschlechtermischung

Für Neuverträge, die ab dem 21. Dezember 2012 abgeschlossen werden, entfällt mit der Möglichkeit zur Geschlechterdifferenzierung ein Risikomerkmal, das bislang zur Bildung von homogenen Kollektiven genutzt wurde. Je nach Eintrittsalter kommt es zu einer Umverteilung zwischen den Geschlechtern. Unter der Annahme, dass das zu versichernde Gesundheitsrisiko der Frauen bei einem Eintrittsalter unter 40 Jahren höher ist, werden voraussichtlich verstärkt Männer durch Unisex-Tarife belastet und Frauen entlastet. Zahlreiche private Krankenversicherungsunternehmen kündigen jedoch deutlich höhere Tarife an als in vergleichbaren, nach dem Geschlecht differenzierenden Bestandsverträgen. Das leuchtet nicht unmittelbar ein. Denn zunächst wäre zu vermuten, dass es bei der Fusion bislang getrennter Tarife für Männer und Frauen zwar zu einer Risikoumverteilung zwischen den Geschlechtern kommt. Rein rechnerisch müssten sich aber bei einer Durchschnittsprämie per saldo die Nachlässe und Aufschläge gegenüber dem Status quo ausgleichen, weil keine zusätzlichen Leistungsansprüche entstehen.

Das gilt allerdings nur für den Fall, dass das Geschlechterverhältnis konstant bleibt. Diese Annahme ist aber für Versicherungsunternehmen auf einem freien Wettbewerbsmarkt ohne Kontrahierungszwang und ohne Risikostrukturausgleich nicht erfüllt. Bei Neuverträgen können die Akteure weder von einer Gleichverteilung der Geschlechter ausgehen noch Veränderungen des Geschlechterverhältnisses im Zeitablauf prognostizieren. Bei der versicherungsmathematischen Kalkulation ist deshalb ein zusätzlicher Freiheitsgrad zu berücksichtigen. Die ungewisse Geschlechterverteilung erfordert einen Risikoaufschlag, der zu einer gegenüber einem rechnerischen Durchschnitt, der über geschlechtsspezifische Tarife gebildet werden kann, höheren Unisex-Prämie führt (CEA, 2011, 8 ff.; Oxera, 2011, 25 ff.; Rothgang/Glaeske, 2005, 59 ff.).

Anreize zur Risikoselektion

Für jene Individuen, die sich künftig auf privaten Versicherungsmärkten absichern und für die sich aufgrund der Unisex-Bedingungen die Prämien gegenüber dem Status quo respektive gegenüber ihrer subjektiven Risikoeinschätzung verteuern, entsteht ein Anreiz, über alternative Risiko- und Leistungsmerkmale eine Trennung der Versichertengemeinschaft herbeizuführen. Es liegt im Interesse der Versicherten mit günstigen Schadenserwartungen, sich in möglichst homogenen Risikogruppen abzusichern, die im Idealfall der Unterscheidung nach den Geschlechtern nahekommen (Rothgang/Glaeske, 2005, 60 f.). Denkbar ist dies zum Beispiel über die Wahl von Tarifen mit einer Kombination aus Selbstbehalten und Leistungsmerkmalen, die sich für die Versicherten mit einer niedrigen Schadenserwartung lohnt, jedoch die Versicherten mit einer größeren Schadenserwartung mit hohen Zusatzlasten konfrontiert. Gelingt es, nach solchen Merkmalen eine heterogene Risikogruppe in homogene Kollektive zu trennen, führt diese Strategie nach der Theorie der Clubgüter zu einer effizienteren, weil risikoäquivalenten Allokation (vgl. grundlegend dazu Breuer, 1999).

Mit anderen Worten: Auch wenn mit der Gleichbehandlungsrichtlinie de jure Differenzierungen nach dem Geschlecht verboten sind, kann nicht ausgeschlossen werden, dass künftig durch die Wahl von Leistungs- und Finanzierungsmerkmalen eine alternative Trennung der Versichertengemeinschaft in homogene Untergruppen gelingt, die der Trennung nach Geschlecht nahekommt.

Anreize zur Entmischung der Geschlechter entstehen nicht nur in einzelnen Versichertenkollektiven. Auch bei der Wechseloption von der gesetzlichen in die private Krankenvollversicherung kann die Einführung von Unisex-Tarifen Wanderungsanreize verzerren. Gelingt es zum Beispiel nicht oder nur sehr ungenügend, eine homogene Risikogruppe auf dem privaten Markt zu bilden, dann können Versicherte, die sich unter PKV-Bedingungen benachteiligt glauben und eine Risikoumverteilung zwischen den Geschlechtern meiden wollen, von einem Systemwechsel abgehalten werden. Das würde zu einem adversen Selektionsprozess zwischen den Versicherungssystemen führen, denn von diesem Anreiz würde nicht nur die Geschlechtermischung auf dem privaten Versicherungsmarkt beeinflusst. Spiegelbildlich wäre auch die Gemeinschaft der gesetzlich Krankenversicherten betroffen.

Der Effekt mag aufgrund des deutlich größeren Versichertenkollektivs in der GKV geringer ausfallen, gleichwohl ist ein Einfluss auf das Durchschnittsrisiko aller gesetzlich Versicherten nicht auszuschließen. Das Durchschnittsrisiko in der gesetzlichen Versichertengemeinschaft kann sich auch durchaus

verschlechtern, selbst wenn günstige Risiken aufgrund der adversen Selektionsanreize den Wechsel in die private Krankenversicherung scheuen. Angenommen sei, dass die Männer unter Unisex-Bedingungen Verlierer der neuen Risikoumverteilung im PKV-System sind. Des Weiteren sei unterstellt, dass sie mehrheitlich auch der Haupteinkommensbezieher im Haushalt sind. Unter diesen Bedingungen gewinnt das gesetzliche Versichertenkollektiv zwar eine relativ günstige Risikogruppe mit relativ hohen Einkommen. Gleichzeitig kann das gesetzliche Versichertenkollektiv aber zusätzlich mit der beitragsfreien Absicherung von Kindern und nicht erwerbstätigen Ehepartnern belastet werden, für die in der privaten Alternative jeweils eigene Prämien zu entrichten sind.

Ergebnis: Die Anwendung der Unisex-Richtlinie tangiert die Organisation des Sozialschutzes in Deutschland vor allem im Bereich der privaten Krankenversicherung. Die Gleichbehandlung von Frauen und Männern führt zu einer Umverteilung zwischen versicherungsmathematisch heterogenen Risikogruppen. In der Folge verteuert sich nicht nur der Preis für den Versicherungsschutz. Es entstehen auch neue Anreize, eine Risikodifferenzierung auf Umwegen herbeizuführen, die der Bildung von geschlechtsspezifischen Risikogemeinschaften nahekommt. Dabei sind negative Rückkopplungseffekte für das gesetzliche Versicherungssystem in Deutschland nicht auszuschließen.

6

Fazit

In der Debatte um die Weiterentwicklung der Europäischen Union wird immer wieder die Streitfrage nach der Notwendigkeit einer einheitlichen europäischen Sozialpolitik aufgeworfen. Die eine Seite behauptet, dass ein einheitlicher Markt nicht ohne eine stärkere Harmonisierung der Sozialschutzsysteme möglich sei. Die andere Seite führt dagegen an, dass sich mit der ökonomischen Konvergenz der Nationalstaaten auch die sozialen Sicherungssysteme in ihrem Leistungsniveau angleichen und eine einheitliche europäische Sozialpolitik deshalb nicht notwendig sei. Die empirische Klärung dieser Frage ist nicht zuletzt aufgrund der Differenzierungen in den jeweiligen nationalen Sicherungssystemen alles andere als trivial. Zunächst zeigt sich ein sehr enger Zusammenhang zwischen Wirtschaftsleistung und Sozialschutz, der sich allerdings nicht kausal interpretieren lässt. Beide Größen entwickelten sich gleichgerichtet, die Sozialschutzausgaben mit einer geringfügig höheren Wachstumsrate.

Dabei streuten die Sozialschutzausgaben der einzelnen EU-Mitgliedstaaten (genauer: die Ausgaben pro Kopf gemessen in Kaufkraftparitäten) während des vergangenen Jahrzehnts in einer immer enger werdenden Bandbreite um den gemeinsamen Mittelwert – ein Indiz für die Konvergenzhypothese.

Unabhängig von den normativen Implikationen dieses empirischen Befunds beeinflussen EU-Organe wie die EU-Kommission oder der EuGH zunehmend die Gestaltung der sozialen Sicherung in den Mitgliedstaaten. Über die Koordination nationaler Sicherungssysteme hinaus fehlt es zwar an einer grundlegenden rechtlichen Legitimation für eine europäische Sozialpolitik; die Gestaltungshoheit liegt bei den einzelnen Nationalstaaten. Gleichwohl ergeben sich aber aus den Regelungen und der Rechtsprechung, die andere Politikbereiche mit europäischer Zuständigkeit betreffen, erhebliche Implikationen für die Organisation des Sozialschutzes in den Mitgliedstaaten. Dies wird an drei prominenten Beispielen deutlich:

Personenfreizügigkeit. Ein Binnenmarkt ohne die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist unvollständig. Grenzüberschreitende Arbeitnehmerwanderungen wirken sich unmittelbar auf die sozialen Sicherungssysteme der Zuwanderungsländer aus. Es war daher folgerichtig, Koordinierungsmaßnahmen zu ergreifen und Mindeststandards zu setzen. Infolge der Rechtsprechung des EuGH und politischer Entscheidungen bei der Schaffung von Primär- und Sekundärrecht wurde die Freizügigkeit allerdings von der wirtschaftlichen Betätigung gelöst. Das Institut der Unionsbürgerschaft hat dazu beigetragen, dass die Anspruchsgrundlagen von EU-Staatsangehörigen auf Sozialleistungen im Aufenthaltsland deutlich ausgeweitet wurden. Damit entsteht die Gefahr von unerwünschten Wanderungen. Migration innerhalb der EU wird möglicherweise nicht mehr nur von dem Wunsch bestimmt, in einem anderen Mitgliedstaat eine Arbeit aufzunehmen oder einer selbstständigen Tätigkeit nachzugehen, sondern kann auch durch Unterschiede in den Sozialleistungen beeinflusst werden. Obwohl sozialleistungsinduzierte Wanderungen in den Rechtsvorschriften der EU nicht intendiert sind, so ist für die Zukunft nicht auszuschließen, dass es zu einer Ausnutzung der Freizügigkeitsrechte kommt.

Betriebliche Altersversorgung. Im Zuge der Neuordnung des Aufsichtsrechts für Versicherungsunternehmen regt die EU-Kommission eine Übertragung der Vorschriften auf die EbAV an. Hierzulande wären vor allem Pensionsfonds und Pensionskassen betroffen. Bei einer unmodifizierten Übertragung der Solvency-II-Regeln droht den Trägern eine deutlich höhere Eigenkapitalanforderung. Mittelfristig ist daher mit einem Rückzug der Arbeitgeber aus diesen bislang erfolgreichen Durchführungswegen der be-

trieblichen Altersversorgung zu rechnen. Damit gerät nicht nur die Statik der drei Säulen der Alterssicherung in Deutschland in Gefahr. Es ist auch fraglich, ob die systemischen Risiken, die durch die Neuregelung auf dem Versicherungsmarkt gesenkt werden sollen, nicht eher erhöht werden. Zudem stellt sich die Frage, ob eine solche Übertragung erhöhter Eigenkapitalanforderungen ökonomisch gerechtfertigt ist. Denn einheitliche europäische Vorgaben übersehen die Bedeutung besonderer nationaler Institutionen wie die Subsidiarhaftung der Arbeitgeber in Deutschland. Vor diesem Hintergrund könnten höheren Sicherungsbedürfnissen hierzulande besser über eine Ausweitung der Rückversicherungspflichten für Arbeitgeber Rechnung getragen werden, die den Durchführungsweg der Pensionskassen nutzen.

Unisex-Richtlinie. Das Verbot der Geschlechterdiskriminierung betrifft den gesamten Versicherungsmarkt, berührt aber den Sozialschutz jenes Personenkreises nicht, der in Deutschland über die umlagefinanzierte gesetzliche Sozialversicherung organisiert ist. Dort herrscht bereits im Grundsatz das Diskriminierungsverbot. Relevanz erlangt die Unisex-Richtlinie jedoch im Bereich der privaten Krankenversicherung, sofern diese die Mitgliedschaft in einer gesetzlichen Kasse ersetzt. Die künftige Gleichbehandlung von Frauen und Männern führt dabei zunächst zu einer Umverteilung zwischen versicherungsmathematisch heterogenen Risikogruppen, die bislang in separaten Kollektiven versichert werden. In der Folge verteuert sich der Preis für den Versicherungsschutz, weil die Unternehmen aufgrund der Unsicherheit über den Geschlechtermix in den jeweiligen Tarifen mit einem zusätzlichen Risikoaufschlag kalkulieren müssen. Darüber hinaus entstehen Anreize, auf Umwegen eine Risikodifferenzierung herbeizuführen, die der Bildung von geschlechtsspezifischen Risikogemeinschaften nahekommt. Dabei lassen sich negative Rückkopplungseffekte auch für die Gemeinschaft der gesetzlich Versicherten nicht ausschließen. Im ungünstigsten Fall verteuert diese europäische Vorgabe also den Versicherungsschutz für gesetzlich und für privat versicherte Personen, ohne dem Kernanliegen, nämlich dem Verbot der Geschlechterdiskriminierung, gerecht zu werden.

Diese drei Beispiele zeigen auf je eigene Art und Weise, welche Unwägbarkeiten und ökonomischen Irrationalitäten mit sozialpolitisch relevanten Vorgaben auf europäischer Ebene verbunden sein können. Indirekt warnen sie – ganz im Sinne der Konvergenzhypothese – vor einer europäischen Sozialpolitik, die aufgrund ihres naturgemäß großen Abstands zu den nationalen Gegebenheiten mit gut gemeinten Absichten dezentrale Lösungsansätze unterdrückt und stattdessen ökonomisch unerwünschte Folgen nach sich ziehen kann.

Literatur

6. Ausländerbericht, 2005, Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland (Teil 2), August 2005, Berlin, URL: http://www.bundesregierung.de/nn_56708/Content/DE/Publikation/IB/6-auslaenderbericht-teil-2.html [Stand: 2011-07-23]

aba – Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung, 2010, Stellungnahme zum Grünbuch „Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme“, URL: <http://www.aba-online.de/seiten/pdf/2010/abaStellungnahme-Gruenbuch-Langfassung-15Nov2010.pdf> [Stand: 2010-12-06]

BaFin – Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, 2011, Statistik der BaFin. Erstversicherungsunternehmen (Pensionskassen), diverse Jahrgänge, für Jahrgang 2009: URL: http://www.bafin.de/cln_152/nn_722604/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Statistiken/Statistiken2009/Erstversicherungsunternehmen/st_09_erstvu__pk,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/st_09_erstvu__pk.pdf [Stand: 2011-12-05]

Bericht über die Europäische Union, 1975, Tindemans-Bericht, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 1975, Sonderbeilage 1/1976, S. 11–39, URL: <http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Geschichte/EGKSbisEWG/Pdf/Tindemansbericht.pdf> [Stand: 2012-04-25]

Bieber, Roland / **Epiney**, Astrid / **Haag**, Marcel, 2005, Die Europäische Union. Europarecht und Politik, 6. Auflage, Baden-Baden

Bode, Stephanie, 2005, Unterhaltsbeihilfen für ausländische Studenten ohne Dauer-aufenthaltsstatus, in: EuZW – Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 16. Jg., Nr. 9, S. 276–282

Borchardt, Klaus-Dieter, 2000, Der sozialrechtliche Gehalt der Unionsbürgerschaft, in: NJW – Neue Juristische Wochenschrift, 53. Jg., Nr. 29, S. 2057–2061

Breuer, Michael, 1999, Ansätze für eine effiziente Organisationsstruktur in der Schweizer Sozialversicherung: Lehren aus der Ökonomischen Theorie der Clubs, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 135. Jg., Nr. 3, S. 329–348

Bundesregierung, 2007, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/5065 vom 23.4.2007

Bundesregierung, 2008, Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2008 (Alterssicherungsbericht 2008), Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/11061 vom 21.11.2008, URL: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/rentenversicherungsbericht-2008-ergaenzender-bericht.pdf?__blob=publicationFile [Stand: 2009-06-10]

Bundesversicherungsamt, 2009, 223. Bekanntmachung des BVA zum Risikostrukturausgleich vom 9.11.2009, URL: http://www.bundesversicherungsamt.de/cln_108/nn_1046748/DE/Risikostrukturausgleich/Risikostrukturausgleich__bis__2008/Bekanntmachungen__RSA/Bekanntmachung__223,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Bekanntmachung_223.pdf [Stand: 2009-07-22]

Busch, Klaus, 2011, Das Korridormodell – relaunched, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Internationale Politikanalyse, Juli 2011, Berlin, URL: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08247.pdf> [Stand: 2011-08-20]

Calliess, Christian, 2007, Der Unionsbürger: Status, Dogmatik und Dynamik, in: Hatje, Armin / Huber, Peter M. (Hrsg.), EuR – Europarecht, Beiheft 1: Unionsbürgerschaft und soziale Rechte, S. 7–42

CEA – Comité Européen des Assurances, 2011, The use of gender in insurance pricing, URL: <http://www.insuranceurope.eu/uploads/Modules/Publications/gender-in-insurance-pricing.pdf> [Stand: 2012-01-15]

Cecchetti, Stephen G. / **Mohanty**, Madhusudan S. / **Zampolli**, Fabrizio, 2011, The Real Effects of Debt, BIS Working Paper, No. 352, Basel

Checherita-Westphal, Cristina / **Rother**, Phillipp, 2010, The Impact of High and Growing Government Debt on Economic Growth. An Empirical Investigation for the Euro Area, ECB Working Paper, No. 1237, URL: <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp1237.pdf> [Stand: 2012-02-26]

Clarenz, Ulrich, 2011, Überarbeitung der IORP-Richtlinie: mögliche Auswirkungen auf die Eigenkapitalausstattung von Pensionskassen, in: Betriebliche Altersversorgung, 66. Jg., Nr. 4, S. 384–385

Cremer, Wolfgang, 2007, Negative und positive Integration: Die Europäische Gemeinschaft als Sozial- und Bildungsunion, in: Hatje, Armin / Huber, Peter M. (Hrsg.), EuR – Europarecht, Beiheft 1: Unionsbürgerschaft und soziale Rechte, S. 75–94

Entwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union (Spinelli-Entwurf), 1984, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C77 vom 14.2.1984, S. 33–52

EuGH – Europäischer Gerichtshof, 2011, Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 1.3.2011 in der Rechtssache C-236/09

EU-Kommission, 2009, Sustainability Report 2009, European Economy 9/2009, URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15998_en.pdf [Stand: 2009-12-08]

EU-Kommission, 2010a, Grünbuch: Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme, KOM(2010)365 (endgültig)

EU-Kommission, 2010b, Bericht über die Unionsbürgerschaft, KOM(2010)603 (endgültig)

EU-Kommission, 2012, Weißbuch: Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten, KOM(2012)55 (endgültig)

Europäisches Parlament, 2002, Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 23.9.2002 zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 269/15

Europäisches Parlament, 2003, Richtlinie 2003/41/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3.6.2003 über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 235/10

Europäisches Parlament, 2004, Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.4.2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 158/77

Europäische Union, 2000, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 18.12.2000, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 364/1

European Dignity Watch, 2010, Neue Gleichbehandlungsrichtlinie droht bürgerliche Grundfreiheiten außer Kraft zu setzen, URL: <http://www.europeandignitywatch.org/de/euroareport/detail/article/neue-gleichbehandlungsrichtlinie-droht-buergerliche-grundfreiheiten-ausser-kraft-zu-setzen-1.html> [Stand: 2012-02-28]

Eurostat, 2012, Datenbank, URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database [Stand: diverse Zugriffe]

Geiger, Rudolf / **Khan**, Daniel-Erasmus / **Kotzur**, Markus, 2010, EUV/AEUV Vertrag über die Europäische Union und die Arbeitsweise der Europäischen Union, Kommentar, 5. Auflage, München

Fischer, Kristian, 2012, Solvency II bei Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung, erscheint in: RIW – Recht der internationalen Wirtschaft, 58. Jg., Heft 6

Hailbronner, Kai, 2004, Die Unionsbürgerschaft und das Ende rationaler Jurisprudenz durch den EuGH?, in: Neue Juristische Wochenschrift, 57. Jg., Nr. 31, S. 2185–2189

Hatje, Armin, 2009a, Kommentar zu Artikel 17 EG-Vertrag, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden, S. 384–390

Hatje, Armin, 2009b, Kommentar zu Artikel 18 EG-Vertrag, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden, S. 391–400

Husmann, Manfred, 2009, Auswirkungen des EG-Primärrechts auf den Erwerb von Sozialleistungen, in: Neue Zeitschrift für Sozialrecht, 18. Jg., Nr. 10, S. 547–553

Kessner, Ekkehard, 1998, Adverse Selektion auf Versicherungsmärkten, in: WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 27. Jg., Nr. 6, S. 303–306

Khan, Daniel-Erasmus, 2010, Kommentierung zu Artikel 45 AEUV, in: Geiger, Rudolf / Khan, Daniel-Erasmus / Kotzur, Markus, EUV/AEUV – Vertrag über die Europäische Union und die Arbeitsweise der Europäischen Union, Kommentar, 5. Auflage, München, S. 288–301

Kingreen, Thorsten, 2007, Die Universalisierung sozialer Rechte im europäischen Gemeinschaftsrecht, in: Hatje, Armin / Huber, Peter M. (Hrsg.), EuR – Europarecht, Beiheft 1: Unionsbürgerschaft und soziale Rechte, S. 43–74

Kumar, Manmohan S. / **Woo**, Jaejoon, 2010, Public Debt and Growth, IWF Working Paper, No. 10/174, URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10174.pdf> [Stand: 2012-02-26]

Lüttringhaus, Jan D., 2011a, Solvency II. Grundlagen der Reform des europäischen Versicherungsaufsichtsrechts und Auswirkungen der neuen Eigenmittelvorschriften, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 22. Jg., Nr. 21, S. 822–828

Lüttringhaus, Jan D., 2011b, Neue Governance- und Aufsichtsregeln für die europäische Versicherungswirtschaft nach Solvency II, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 22. Jg., Nr. 22, S. 856–860

Magiera, Siegfried, 2010, Von der wirtschaftlichen zur allgemeinen Freizügigkeit in der Europäischen Union, in: Schäfer, Wolf / Czege, Andreas Graf Wass von (Hrsg.), Dienstleistungsfreiheit in der EU: deutsche und ungarische Perspektiven, Baden-Baden, S. 17–28

Montag, Frank / **Bonin**, Andreas von, 2011, Die Entwicklung des Unionsrechts bis Mitte 2011, in: Neue Juristische Wochenschrift, 64. Jg., Nr. 50, S. 3623–3628

Nettesheim, Martin, 2009, Grundrechtskonzeptionen des EuGH im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: EuR – Europarecht, Heft 1, S. 24–43

Oppermann, Thomas / **Classen**, Claus D. / **Nettesheim**, Martin, 2009, Europarecht, 4. Auflage, München

Oxera, 2011, The impact of a ban on the use of gender in insurance, Studie im Auftrag des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV), 7.12.2011, URL: <http://www.oxera.com/cmsDocuments/Oxera%20report%20on%20gender%20in%20insurance.pdf> [Stand: 2012-01-06]

Pimpertz, Jochen, 2001, Marktwirtschaftliche Ordnung der sozialen Krankenversicherung, Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Band 121, Köln

PKV – Verband der Privaten Krankenversicherung, 2011, Zahlenbericht 2010/2011, Köln

Puglia, Antonella, 2011, In 2008 gross expenditure on social protection in EU-27 accounted for 26.4 % of GDP, in: Eurostat (Hrsg.), Statistics in focus, No. 17/2011, URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-017/EN/KS-SF-11-017-EN.PDF [Stand: 2011-10-23]

Rat der Europäischen Gemeinschaften, 1987, Gemeinschaftliches Aktionsprogramm zur Förderung der Mobilität von Hochschulstudenten, in: Amtsblatt Nr. L 166 vom 25.6.1987, S. 20–24

Rat der Europäischen Union, 2004, Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13.12.2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 373/37

Reinhart, Carmen M. / **Rogoff**, Kenneth S., 2010, Growth in a Time of Debt, in: American Economic Review, Vol. 100, No. 2, S. 573–578

Rothgang, Heinz / **Glaeske**, Gerd, 2005, Differenzierung privater Krankenversicherungstarife nach Geschlecht. Bestandsaufnahme, Probleme, Optionen, Gutachten für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, URL: <http://www.gender-mainstreaming.net/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/gutachten-krankenversicherungen-geschlecht.property=pdf.pdf> [Stand: 2011-11-20]

- Scheurer**, Hans-Walter, 2011, Dunkle Wolken aus Europa über der kapitalgedeckten betrieblichen Altersversorgung, in: Betriebliche Altersversorgung, 66. Jg., Nr. 3, S. 193–195
- Schönberger**, Christoph, 2006, Die Unionsbürgerschaft als Sozialbürgerschaft, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 26. Jg., Nr. 7, S. 226–231
- Schwark**, Peter, 2003, Unisex-Tarife: Gebot der Gleichbehandlung oder Umverteilungsinstrument?, in: Wirtschaftsdienst, 83. Jg., Nr. 10, S. 647–654
- Schwind**, Joachim, 2011, Die betriebliche Altersversorgung benötigt ein auf qualitativen Elementen beruhendes Aufsichtssystem und muss kosteneffizient und sicher sein, in: Betriebliche Altersversorgung, 66. Jg., Nr. 7, S. 581–583
- Seyr**, Sibylle, 2003, Die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe durch den EuGH in privatrechtsharmonisierenden Richtlinien, in: Zeitschrift für europarechtliche Studien, 6. Jg., Nr. 4, S. 533–560
- Sodan**, Helge, 2004, „Unisex-Tarife“ – Gleichbehandlung von Männern und Frauen im privatrechtlichen Versicherungswesen, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 93. Jg., Nr. 4, S. 539–556
- Staeglich**, Simone, 2003, Rechte und Pflichten aus der Unionsbürgerschaft, in: Zeitschrift für europarechtliche Studien, 6. Jg., Nr. 4, S. 485–533
- Statistisches Bundesamt**, 2009, Bevölkerung Deutschlands bis 2060, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 18.11.2009 in Berlin, URL: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungDeutschland2060Presse5124204099004.property=file.pdf> [Stand: 2011-11-15]
- Stock**, James H. / **Watson**, Mark W., 2007, Introduction to Econometrics, Boston
- Strick**, Kerstin, 2005, Ansprüche alter und neuer Unionsbürger auf Sozialhilfe und Arbeitslosengeld II, in: Neue Juristische Wochenschrift, Band 31, S. 2182–2187
- Wagener**, Hans-Jürgen / **Eger**, Thomas, 2009, Europäische Integration, München
- Versicherungswirtschaft** [o. Verf.], 2011, Britische Pensionsfonds fürchten sich vor Solvency II, in: Versicherungswirtschaft, 65. Jg., Nr. 24, S. 1806
- Wollenschläger**, Ferdinand, 2007, Grundfreiheit ohne Markt. Die Herausbildung der Unionsbürgerschaft im unionsrechtlichen Freizügigkeitsregime, Tübingen

Kurzdarstellung

Obwohl die Sozialpolitik grundsätzlich in der Gestaltungshoheit der EU-Mitgliedstaaten liegt, wirken Regelungen und Rechtsprechung der EU-Organe zunehmend auf die nationalen Sicherungssysteme ein. Dies zeigt die vorliegende IW-Position an drei Beispielen: Erstens wurde mit der Entwicklung der Personenfreizügigkeit und der Unionsbürgerschaft das Aufenthaltsrecht immer weiter von der wirtschaftlichen Aktivität abgekoppelt; in der Folge kann sozialsicherungsinduzierte Zuwanderung nicht ausgeschlossen werden. Zweitens bedroht die geplante Übertragung der Solvency-II-Regeln auf die Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung die Existenz einzelner Versorgungsformen in Deutschland und damit auch die Statik der drei Säulen der Alterssicherung. Drittens führt die Ende 2012 in Kraft tretende Unisex-Richtlinie nicht nur zu einer Verteuerung der privaten, sondern möglicherweise auch der gesetzlichen Krankenversicherung. Angesichts dieser Beispiele ist die Nützlichkeit einer einheitlichen europäischen Sozialpolitik anzuzweifeln, zumal die Sozialschutzsysteme der EU-Mitgliedstaaten zwischen 2000 und 2009 auch ohne eine Harmonisierung konvergierten.

Abstract

Although, in principle, responsibility for social policy lies with the EU member states, regulations and legal decisions made by the organs of the EU are increasingly impinging on national social security systems. The present IW Position illustrates this with three examples. Firstly, the development of the freedom of movement for individuals and EU citizenship have increasingly served to weaken the link between the right of abode and economic activity; as a result, immigration with the sole aim of obtaining social benefits cannot be excluded. Secondly, the planned application of the Solvency II rules to institutions for occupational retirement provision threatens the existence of certain forms of pension provision in Germany and with them the structural stability of the three columns of pension insurance. Thirdly, the Unisex Directive, which comes into force at the end of 2012, will make not only private, but potentially also the statutory, health insurance more expensive. These examples cast considerable doubt on the usefulness of a single European social policy, especially since between 2000 and 2009 the social protection systems of the EU Member States converged even without any deliberate harmonisation.