

**Schriftenreihe
für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht**

Band 12

**Wechselwirkungen zwischen dem
Europäischen Sozialrecht und dem
Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland**

Colloquium des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales
Sozialrecht, München, zusammen mit dem Bundesministerium für Arbeit
und Sozialordnung, Bonn, in Augsburg am 5. und 6. November 1990

Herausgegeben von

Bernd Schulte und Hans F. Zacher



Duncker & Humblot · Berlin

**MAX-PLANCK-INSTITUT
FÜR AUSLÄNDISCHES UND INTERNATIONALES SOZIALRECHT**

**Wechselwirkungen zwischen dem Europäischen Sozialrecht
und dem Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland**

**Schriftenreihe
für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht**

Herausgegeben von Hans F. Zacher, München

Band 12

Wechselwirkungen zwischen dem Europäischen Sozialrecht und dem Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland

**Colloquium des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales
Sozialrecht, München, zusammen mit dem Bundesministerium für Arbeit
und Sozialordnung, Bonn, in Augsburg am 5. und 6. November 1990**

Herausgegeben von

Bernd Schulte und Hans F. Zacher



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Wechselwirkungen zwischen dem Europäischen Sozialrecht und dem Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland: Colloquium des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht, München, zusammen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn, in Augsburg am 5. und 6. November 1990 / hrsg. von Bernd Schulte und Hans F. Zacher. – Berlin: Duncker und Humblot, 1991 (Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht; Bd. 12)
ISBN 3-428-07172-7

NE: Schulte, Bernd; Zacher, Hans F. [Hrsg.]; Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht (München); GT

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1991 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin 61

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0720-6739

ISBN 3-428-07172-7

Vorwort

Der vorliegende Band enthält die vorbereitenden Ausarbeitungen und die Verhandlungen des Colloquiums „Wechselwirkungen zwischen dem Europäischen Sozialrecht und dem Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland“, das am 5. und 6. November 1990 in Augsburg vom Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht (München) gemeinsam mit dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung ausgerichtet worden ist.

Die Veranstalter haben allen, die zusammengewirkt haben, daß dieses Colloquium zustande gekommen ist, vielmals zu danken. Dies gilt in erster Linie für das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, das nicht nur die Durchführung des Colloquiums finanziell ermöglicht hat, sondern auf das auch die Idee zu diesem Colloquium zurückging. Am Anfang stand das Bedürfnis, die zuständigen Instanzen der Bundesrepublik Deutschland und die Europäischen Institutionen, insbesondere Kommission und Gerichtshof an einen Tisch zu bringen, um die aus deutscher Sicht drängenden Fragen der Europäischen Sozialpolitik zu diskutieren.

Dank dafür, daß dieses Gespräch dann auch zustande kam, gebührt den Teilnehmern aus nationaler wie Europäischer Politik, Rechtsprechung und Verwaltung.

Es ist der Verdienst der Verfasser der den Teilnehmern vor dem Colloquium zugeleiteten vorbereitenden Ausarbeitungen, daß die Diskussionen so gut fachlich vorbereitet waren und deshalb auf den Vortrag langer Referate verzichtet werden konnte zugunsten ausgiebiger Diskussionen, die wiederum von den einführenden Diskussionsbeiträgen stimuliert wurden. Die Verfasser dieser vorbereitenden Diskussionsbeiträge wie auch alle übrigen Teilnehmer der Diskussionen haben wesentlich zum Erfolg der Tagung beigetragen. Die Konfrontation der von Praktikern der einschlägigen Sozialleistungsbereiche verfaßten vorbereiteten Ausarbeitungen mit den vorbereiteten Einführungen in die Diskussion durch Vertreter von Rechtsprechung und Wissenschaft führte zugleich dazu, daß in der Diskussion Praxis und Wissenschaft sowie unterschiedliche fachliche Disziplinen aufeinandertrafen. Die weitgespannte Vielfalt der Kompetenzen der Gesprächsteilnehmer und ihrer jeweiligen Erfahrungen gaben dem Colloquium seinen ganz besonderen Charakter.

Für die Vorbereitung und den reibungslosen organisatorischen Ablauf des Colloquiums gebührt ein ganz persönlicher Dank Herrn Dr. Peter Pompe vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn. Zu danken ist

schließlich den wissenschaftlichen Referenten, welche die Diskussionsberichte gefertigt haben, sowie Frau Rechtsreferendarin Christina Reincke für ihre tatkräftige Mitwirkung bei der technischen Erstellung des Bandes.

*Hans F. Zacher
Bernd Schulte*

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Einführung

Hans F. Zacher:

| | |
|--|----|
| Wechselwirkungen zwischen dem Europäischen Sozialrecht und dem Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland – Einführungsreferat aus sozialrechtlicher Sicht | 11 |
|--|----|

Werner Tegtmeier:

| | |
|---|----|
| Wechselwirkungen zwischen dem Europäischen Sozialrecht und dem Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland – Erfahrungen und Vorstellungen aus deutscher Sicht | 27 |
|---|----|

Zweiter Teil

Die vorbereitenden Referate

Franz Ruland:

| | |
|------------------------------|----|
| Rentenversicherung | 47 |
|------------------------------|----|

Rüdiger Neumann-Duesberg:

| | |
|-------------------------------|----|
| Krankenversicherung | 83 |
|-------------------------------|----|

Richard Wanka:

| | |
|--|-----|
| Arbeitsförderung – Soziale Sicherung für Arbeitslose | 111 |
|--|-----|

Helmut Kaupper:

| | |
|------------------------------|-----|
| Familienleistungen | 133 |
|------------------------------|-----|

Dritter Teil

Colloquium

| | |
|---|-----|
| Themenbereich Rentenversicherung | 153 |
| <i>Rolf Schuler:</i> Einführender Diskussionsbeitrag | 153 |
| <i>Heinz-Dietrich Steinmeyer:</i> Einführender Diskussionsbeitrag | 159 |
| Diskussionsbericht (<i>Köhler</i>) | 166 |

| | |
|--|-----|
| Themenbereich Krankenversicherung | 169 |
| <i>Hans Sandler</i> : Einführender Diskussionsbeitrag | 169 |
| <i>Karl-Jürgen Bieback</i> : Einführender Diskussionsbeitrag | 177 |
| Diskussionsbericht (<i>Kruse</i>) | 184 |
| Themenbereich Arbeitsförderung/Soziale Sicherung für Arbeitslose | 189 |
| <i>Eberhard Eichenhofer</i> : Einführender Diskussionsbeitrag | 189 |
| <i>Alexander Gagel</i> : Einführender Diskussionsbeitrag | 194 |
| Diskussionsbericht (<i>Kaufmann</i>) | 202 |
| Themenbereich Familienleistungen | 207 |
| <i>Gerhard Igl</i> : Einführender Diskussionsbeitrag | 207 |
| <i>Peter Kummer</i> : Einführender Diskussionsbeitrag | 214 |
| Diskussionsbericht (<i>Reinhard</i>) | 226 |
| Schlußdiskussion | 229 |
| <i>Bernd von Maydell</i> : Einführung in die Schlußdiskussion | 229 |
| <i>Bernd Schulte</i> : Einführung in die Schlußdiskussion | 237 |
| Diskussionsbericht (<i>Kötter</i>) | 253 |
| Teilnehmerverzeichnis | 255 |

Erster Teil

Einführung

Wechselwirkungen zwischen dem Europäischen Sozialrecht und dem Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland – Einführungsreferat aus sozialrechtlicher Sicht

Von Hans F. Zacher

I. Zum Colloquium

Die Idee zu diesem Colloquium ging vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung aus. Den Boden, aus dem diese Idee erwuchs, bildete das zunehmende Unbehagen in den Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den europäischen Instanzen – dem Gerichtshof, der Kommission, zuweilen vielleicht auch dem Parlament und dem Wirtschafts- und Sozialausschuß – in Fragen der europäischen Sozialpolitik. Während die europäischen Instanzen den Eindruck haben und zuweilen auch kritisieren, Sozialpolitik und Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland nähmen zu wenig Rücksicht auf das Europarecht, wird auf deutscher Seite empfunden und oft auch gesagt, die europäischen Instanzen mischten sich in unangemessener, die Kompetenzen überdehnender Weise in die deutsche Gesetzgebung. Insbesondere eröffneten sie den Zugang zu deutschen Sozialleistungen und den Export deutscher Sozialleistungen in einem Maße, das mit dem koordinierenden Zweck europäischen Sozialrechts nicht mehr in Einklang stehe. Diese wechselseitige Kritik drohte schließlich zu einer Barriere des Gesprächs zwischen den zuständigen Vertretern der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und den zuständigen Politikern, Beamten und Richtern der Europäischen Gemeinschaft (EG) zu werden. Aus dieser Sorge erwuchs die Idee, in einem offenen und vertrauensvollen Gespräch den sachlichen Kern der gegenseitigen Vorbehalte und Meinungsverschiedenheiten zu ermitteln. Die gemeinsamen Grundlagen sollten wieder besser gesehen werden, und soweit Differenzen bleiben, sollten neue Wege beschritten werden, mit ihnen umzugehen, sie nach Möglichkeit auch auszuräumen. Niemand hat daran gedacht, daß in diesen anderthalb Tagen alle Meinungsverschiedenheiten in Einmütigkeit verwandelt werden könnten. Doch eines kann erwartet werden: die Mißverständnisse von den echten Konflikten zu unterscheiden, die Konflikte auf das von der Sache her Unvermeidliche zu reduzieren und für den Austrag dieser Konflikte eine neue Atmosphäre zu schaffen.

Das Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht hat diese Idee gerne aufgegriffen. Das europäische Sozialrecht ist von jeher

ein wesentlicher Wirkungsbereich seiner Arbeit und mit der Einheitlichen Europäischen Akte hat dieses Rechtsgebiet neue Dynamik gewonnen. Die Erwartungen, die an die „Soziale Dimension“ Europas im gemeinsamen Binnenmarkt geknüpft werden, sind ebenso vielfältig wie die Befürchtungen. So wurde die Analyse dessen, was im Europa des gemeinsamen Binnenmarktes an europäischem Sozialrecht entwickelt werden kann, soll und wird, zu einem besonders dringenden Auftrag des Instituts. Somit stieß die Anregung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, diese Konferenz auszurichten, auf Seiten des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht auf großes Interesse.

Das von der Internationalen Abteilung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung und vom Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht gemeinsam erarbeitete Konzept für dieses Gespräch beruht auf vier Elementen.

Das erste Element ist das der *Kompetenz*. Wir haben versucht, hier ein Maximum an Kompetenz zu versammeln – anders gesagt: Leute, die auf dem Gebiet, um das es geht, Erfahrung haben, und Leute, die auf diesem Gebiet selbst auch etwas bewirken können. Dieses Colloquium soll in Politik und Praxis hineinwirken. Daher sollten hier auch Teilnehmer versammelt sein, welche die Erträge, die hier erzielt werden, in Politik und Praxis umsetzen können.

Dieser Maßstab der Kompetenz hatte von vornherein einen Preis: die zeitliche *Kürze* dieser Begegnung. Kompetente Leute, die etwas bewirken können, haben wenig Zeit. Darum haben wir versucht, den Verlauf dieses Gesprächs aufs äußerste zu komprimieren.

Der Ablauf des Gesprächs sollte *vom Konkreten zum Allgemeinen* gehen. Wir wollten nicht, daß hier allgemeine Thesen über das Verhältnis des europäischen zum nationalen, insbesondere zum deutschen Sozialrecht im Vordergrund stehen. Wir meinten vielmehr, das Gespräch sollte möglichst konkret ansetzen. Deshalb haben wir vier Sachbereiche ausgewählt, an denen die Diskussion ansetzen soll: Rentenversicherung, Krankenversicherung, Arbeitsförderung und Arbeitslosigkeit und schließlich Familienleistungen. Für das Allgemeine ist – von dem abgesehen, was Herr *Tegtmeier* und ich zur Eröffnung sagen – die Schlußdiskussion vorgesehen.

Und damit komme ich zum vierten und letzten Element, auf dem unser Konzept beruht: Diese Begegnung soll ein *Gespräch* sein. Darum haben wir die Berichterstatter gebeten, die Berichte vorher zu erstatten. Darum haben wir unterstellt, daß Sie diese Berichte auch vorher lesen. Darum haben wir je Sachbereich zwei „Diskussionseröffner“ gebeten, das Gespräch schnell in Gang zu bringen. Um dieser Begegnung den Charakter des Gesprächs zu geben, haben wir uns auch noch ein anderes Detail ausgedacht. Einerseits scheint es wichtig, die Arbeit, die in dieses Gespräch eingebracht wurde und

wird, auch einer größeren Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Andererseits soll niemand, der hier etwas sagt, von Dritten, die nicht dagebewesen sind, dafür in Anspruch genommen werden können. Darum soll über die Diskussion nicht wörtlich berichtet werden. Mitarbeiter des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht werden Diskussionsberichte erstellen. Diese werden sich ganz auf die sachlichen Argumente beschränken und keine Personen nennen.

Alles in allem hoffen wir, damit einen Rahmen geschaffen zu haben, in dem das Ziel, das mit diesem Gespräch erstrebt wird, erreicht werden kann.

II. Zur Sache

Es scheint mir gleichwohl notwendig, diesem Colloquium nicht nur die Rechenschaft über sein Konzept, sondern auch einige Bemerkungen zur Sache voranzustellen. Wie gesagt: Der Boden, aus dem dieses Colloquium erwachsen ist, ist das Unbehagen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den europäischen Instanzen in bezug auf die Auslegung und Anwendung des europäischen Sozialrechts durch den jeweils anderen. Ein Unbehagen entsteht, wenn Konflikte unklar sind – wenn Konflikte empfunden, aber nicht hinreichend dingfest gemacht werden. Das ist hier der Fall. Die Auseinandersetzungen beziehen sich alle auf die Auslegung und Anwendung der *Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern*, der sogenannten „Wanderarbeiter-Verordnung“. Ich glaube, daß eben diese Auslegung und Anwendung der „Wanderarbeiter-Verordnung“ in Spannungsfeldern liegen, die nicht hinreichend offengelegt sind. Das Unbehagen wird deshalb nur „aufgearbeitet“ werden können, wenn über diese Spannungen gesprochen wird. Ich möchte versuchen, auf die zwei Spannungsfelder, die mir die wichtigsten zu sein scheinen, aufmerksam zu machen.

1. Die gewandelte *Ambiance* der Wanderarbeiter-Verordnung

a) *Von der partikularen Ordnung zur umfassenden Ordnungsnachfrage*

Das eine Spannungsfeld möchte ich mit der Hypothese beschreiben, daß die *Wanderarbeiter-Verordnung* eine *partikulare Ordnung* ist. Das entsprach, als die Wanderarbeiter-Verordnung geschaffen wurde, voll der Ordnungsnachfrage der Zeit. In der Zwischenzeit aber hat sich eine Ordnungsnachfrage entwickelt, die auf eine *umfassende, zumindest eine umfassendere soziale Ordnung* für Europa gerichtet ist. Dieses Wachstum der Ordnungsnachfrage, der sich die Wanderarbeiter-Verordnung gegenüber-