

Soziales Recht

Wissenschaftliche Zeitschrift
für Arbeits- und Sozialrecht

Herausgegeben von
Prof. Dr. Olaf Deinert und
Prof. Dr. Rüdiger Krause,
Institut für Arbeitsrecht
der Georg-August-Universität
Göttingen



in Zusammenarbeit mit



Abhandlungen

**The Standard Employment Relationship in Europe – Recent Developments
and Future Prognosis**

Simon Deakin Seite **89**

Strukturen der tariflichen Altersvorsorge im internationalen Vergleich

Christine Trampusch Seite **100**

**Geplante Reformen der EU-Kommission und deren mögliche Auswirkungen
auf Betriebsrenten**

Wolfgang Koberski Seite **108**

Rezensionsaufsätze

Sebastian Kolbe, Mitbestimmung und Demokratieprinzip

Hans Hanau Seite **117**

**Karl-Jürgen Bieback, Sozial- und verfassungsrechtliche Aspekte
der Bürgerversicherung**

Felix Welti Seite **121**

Zusammenfassungen (Abstracts) / Vorschau

Seite **130**

The Standard Employment Relationship in Europe – Recent Developments and Future Prognosis¹

Prof. Dr. Dr. h. c. Simon Deakin, University of Cambridge

I. Introduction

It is my great honour and privilege to give the 2014 *Sinzheimer* Lecture. The life and work of *Hugo Sinzheimer* left a huge legacy for labour law in Europe, which is still very tangible today. Labour law is one of the few fields of law which can claim to be genuinely transnational in terms of its scholarship and defining ideas. Thanks to *Otto Kahn-Freund*, the pioneering work of the German social jurists defined the emerging field of labour law in Britain in the middle decades of the twentieth century. The interpenetration of national traditions of legal thought across European borders was a reality in labour law long ago, predating the Treaty of Rome. This shared intellectual tradition is a vital resource for the renewal of the European project at this most difficult time.

Today, labour law in Europe is in a state of flux. »Crisis« is a word often used to refer to developments in labour law. Without doubt, the European Union today is in a state of crisis, mostly of its own making. That crisis is the result of the poor institutional design, policy errors, and a failure to learn from the past (*Scharpf*, 2011). Where it touches on labour law, it intersects with a »crisis of concepts« which is of longer standing. *Sinzheimer* would have been entirely familiar with the types of debates labour lawyers in Europe have been having, since the early 1980s, over the continued validity and usefulness of the core concept of the employment contract or relationship.

My theme today is the recent evolution and future prognosis of the standard employment relationship (»SER«) in Europe. It is implicit in this choice of theme that I believe that the SER has a future. The theme gives me an opportunity to reflect on the recent evolution of European labour law and on the interaction between the long term »crisis of concepts« and the more immediate financial and institutional crisis which is afflicting the European Union. Does the SER represent an archaic and decaying legal form, or does it, on the contrary, stand for enduring values which will inform a renewed and modernised labour law

system? I will argue that an analysis of the origins and evolution of the SER can help us to analyse the current institutional crisis in the EU and in the labour law systems of the member states.

II. The origins of the SER

The theory of the SER originates in the writings of labour lawyers and sociologists in Germany in the mid-1980s (*Mückenberger*, 1985, 1989; *Bosch*, 1986). The idea was then extended to comparative legal analysis of the German and British cases (*Mückenberger* and *Deakin*, 1989; *Deakin* and *Mückenberger*, 1992), to North America (*Vosko*, 2000, 2010), and then, most recently, to analyses which are global in scope (*Stone* and *Arthurs*, 2013). Although the SER concept has become widely understood and accepted as a basis for analysis of labour laws in both their doctrinal form and practical operation, it may be helpful to reflect on the way the concept was originally formulated. SER theory drew on institutionalist traditions in sociology and economics, which saw labour law as performing a number of complementary functions in underpinning the operation of labour markets in capitalist societies. Thus the SER was seen as performing protective, selective and incentive functions: protecting the individual worker against the power of the employer, but doing so selectively, rationing access to security according to the criteria of length and continuity of service, and so incentivising workers to seek, and employers to provide, stable and regular employment, in preference to alternative employment forms (*Mückenberger* and *Deakin*, 1989).

It is also important to bear in mind that, so defined, the SER is not a legal or juridical concept. The SER is a practice, which can be observed through empirical analysis of employment patterns. These studies can tell us about the

¹ *Sinzheimer* Lecture, Frankfurt, 5 June 2014.

extent of regular employment, on the one hand, and non-standard or atypical employment forms, on the other, in different countries. Although the SER represents a diminishing fraction of the workforce in industrialised economies, it is not exactly eroding away. Self-employment is not displacing waged labour to any significant extent, once fluctuations brought about by the economic cycle are taken into account (*Burchell, Deakin and Honey, 1999*). Job tenure is declining for male workers, but is increasing for women (*Stone, 2013*). The growth in very precarious forms of work, such as »zero hours contracts« in Britain or »mini jobs« in Germany, is the result of policy decisions to subsidise these forms of low-paid and casualised work through the tax and social security systems (*Bosch and Weinkopf, 2008*).

In addition to describing aspects of employment practices, the SER also has a normative role, as a paradigm or model around which labour law rules are constructed. However, it is not synonymous with the juridical concept of the contract or relationship of employment. There are many categories of work relationship described by the legal form of the contract of employment which do not offer access to an SER; most part-time workers will be employees, and many agency workers and fixed-term contract workers may also have employee status, without having access to a regular, stable and long-term employment relationship. In our analyses we need to avoid conflating the sociological category of the SER with the juridical form of the contract of employment.

The SER emerged in different ways in industrial market economies during the course of the twentieth century, but in each case it signified a fusion of the institutions of private law with forms of social regulation – social legislation and collective bargaining – which provided workers with protection against the risks associated with the operation of labour markets in capitalist societies (*Deakin and Wilkinson, 2005*). The logic of the SER no doubt involves an acceptance of the market order as a mechanism of resource allocation, but it also implies rejection of the model of the »private law society« as a basis for the legal ordering of a market economy (*Epstein, 1984*). There is an air of unreality about the claim that the nineteenth century was a period of pure freedom of contract in work relations. In England, *A. V. Dicey's* characterisation of the high Victorian period as one of unbridled *laissez-faire* was an invention, designed to counter the spread of social legislation

in the 1890s. The concept of the »private law society«, similarly, was a normative model articulated by ordoliberal economists in Germany in the middle decades of the twentieth century. The regulation of work relations in the formative period of industrialisation was, in every European country, a hybrid of freedom and coercion: freedom of contract and property, on the one hand, was coupled with coercive and disciplinary regulation of labour relations. The abstract and general principles of private law, expressed in the civil codes or common law, operated alongside specific legal regimes for the labour contract, such as the *loi germinal*, poor law and master-servant law, through which criminal sanctions against workers underpinned the disciplinary powers of employers (*Veneziani, 1986; Cottareau, 2000, 2002; Simitis, 2000; Petit and Sauze, 2004*). Far from being a time when a single, all-encompassing private law model of employment contract governed work relations, the nineteenth century was a period of fragmentation and multiplication of legal forms, with manual workers in industry and agriculture, who were often subject to the disciplinary power of the criminal law, categorised separately from salaried employees who enjoyed a degree of autonomy and economic security, such as managers, professionals, and public servants (*Deakin, 2006*).

The idea that a single juridical form, the contract of employment, could describe all form of wage or salary-dependent labour, begins to emerge at the point where the vertically integrated enterprise becomes the predominant mode of industrial organisation and where, in a complementary way, social insurance and collective bargaining displace the poor law and master-servant law as the principal modes of regulation of the labour market. The spread of social legislation is linked, in turn, to the spread of the democratic franchise in the final decades of the twentieth century and the related rise of political parties representing the interests of the wage-earning classes.

In France and Germany, the emergence of the contract of employment is visible in legal evolution several decades earlier than in Britain. For example, the French concept of the *contrat de travail* can be traced to the work of jurists' commissions tasked with examining the legal effects of collective agreements and laws on workplace accidents from the 1880s onwards (*Didry, 2002*). The adoption of unfair dismissal laws in Germany, in the 1920s, along with the extension of social legislation in areas such as workplace safety, social insurance and codetermination in the early

decades of the twentieth century, is associated with the use of the concepts of the *arbeitsvertrag* and *arbeitsverhältnis* under the Weimar Republic (*Mückenberger and Supiot, 2000*). In Britain, the term »contract of service« was not used to describe a unitary category of all wage-dependent workers until the 1940s, when it was adapted from earlier usages in the context of social insurance legislation. The mutation of the service contract into the modern »contract of employment« occurred in the 1960s, when the first employment protection statutes were enacted (*Deakin 2001*).

If the adoption of social insurance and employment protection laws provide the immediate occasion for the adoption of the legal form of the contract of employment, the sociological category of the SER is the consequence of broader changes in industrial society, associated with the vertical integration of production but also with changes to family structure, linked to the »male breadwinner« model of the household. The selective function of the SER is thus only partly the result of legal factors. Employer strategies are largely responsible for the phenomenon of workforces divided into a »core« and »periphery«, and for the »segmentation« of labour markets into a protected »primary« sector and an exposed »secondary« one. The way trade unions are structured and how they approach collective bargaining may contribute to labour market segmentation, but their role here is predominantly a reactive one. Collective bargaining, in its more solidaristic forms, has the potential to offset the effect of the segmentation of the workforce which arises from employers' strategies (*Senegenberger, 1981*).

Family structure is a further factor segmenting the labour supply, and as feminist economics has shown, social norms can have the effect of disadvantaging women workers twice over: within the household, their labour is unpriced and provided below market cost, while in the workplace they are restricted to jobs which do not consistently pay a living or subsistence wage (*Picchio del Mercado, 1992*). The idea that a breadwinner wage is more specifically a male wage has, from time to time, found legal expression, as in the principles underlying the early twentieth century system of wage regulation through arbitral awards in Australia. The mid-twentieth century social insurance laws of many European countries formally identified married women as a particular class of insurable workers, who paid limited social security contributions in return for receiving enti-

tlements which were derivative on the earnings records of a male spouse. In these regards, the law was reflecting social norms as much as it was reinforcing them. Discriminatory provisions in social security law began to disappear from the 1980s, in part as a result of pressures from European Union standards. Collective bargaining law and practice have also adjusted to the adoption of gender equality as a constitutional principle and legislative standard in most industrialised countries since the 1970s. As a result of these developments, the identification of the SER with a gender-based division of labour has been attenuated, even if it has not entirely disappeared.

More generally, there is reason to believe that the relationship between labour law and the social practice of the SER is a complex one. Reflexive law theory suggests that factors internal to the legal design of worker-protective rules can influence that the way in labour is contracted, with resulting impacts on the nature and extent of labour market segmentation, but that caution is needed when extrapolating from legal change to economic outcomes (*Rogowski, 2013*). If the legal order is an autonomous social system, which is closed off from the economy (operational closure) while evolving alongside and by reference to it (cognitive openness), we would not expect to find a one-to-one mapping of legal concepts on to social categories (*Deakin and Rogowski, 2011*). The proliferation of forms of »non-standard« or »atypical« work relationship at the level of legal ordering is a feature which is, in one sense, internal to the legal system, which in developing distinct regulatory regimes for part-time work, fixed-term employment, temporary agency work, and so on, is responding to the tendency of social insurance and employment protection law to use the SER (or more precisely its juridical equivalents) as a focal point for protection. The stricter the degree of protection for workers with full-time, indeterminate working relationships, the greater the pressure for the legal system to respond by acknowledging and legitimating alternative forms of work relation, such as fixed-term and agency work (*Schömann, Rogowski and Kruppe, 1998*).

However, the proliferation of new forms of »atypical« work relationship does not necessarily translate into greater flexibility in practice for either employers or workers. A »deregulatory« strategy of lifting regulatory controls from particular categories of work may not make them more amenable to pricing effects than they were before. It is misleading in this context to think of the removal of pro-

tection, in the form of legal rights for employees, leading to a restoration of the market. It is more meaningful to think of the loosening of employment protection legislation as a strategy which opens the way to regulation of a different kind, that is, governance through individual contract or through collective self-regulation by the social partners. Thus one of the lessons from reflexive law theories is that »deregulation« only succeeds if it triggers a response from the employment relations system. Deregulation is just one more form of »the regulation of self-regulation« (Rogowski, 2013).

III. The SER and the labour flexibility debate: regulatory responses

The growth of flexible form of work and the associated debate about the crisis of the SER has triggered three types of regulatory responses since the late 1970s: (i) changes to the personal scope of employment protection legislation, aimed at ensuring that all wage-dependent workers were included in the scope of protection, and lowering or eliminating hours or wage-based thresholds which had the effect of excluding part-time or temporary workers from protection; (ii) changes in the substance of protection to narrow the gap between the SER and non-standard forms of work, sometimes involving weakening the protection of workers in the core, and on other occasions providing a right of atypical workers to equal or proportionate treatment to those employed on full-time, indeterminate work; and (iii) coupling reforms of employment protection law, sometimes in a deregulatory direction, with new initiatives for the integration of atypical workers, through active labour market policy, tax law, social security law, and social dialogue.

1. Personal scope, thresholds, and qualifying periods

The early literature on the SER identified its »selective« function by reference to the way in which the approach to defining the category of the contract of employment tended to exclude certain casual and intermittent work relationships from protection, while, within the employee category, wages and hours thresholds, together with qualifying periods of continuous employment, tended to exclude part-

time, fixed-term and temporary workers. The responses to these problems included steps to widen the personal scope of labour law by modulating the fundamental definitions used to identify the employment contract, in some cases, and by creating new conceptual categories for »quasi-dependent« workers, in others. Neither solution was entirely successful.

An example of the first type is the shift in the French approach to defining subordination in the context of the employment relationship, which saw the French courts from the 1980s demonstrating greater willingness to use economic dependence, rather than personal control, as the test of employee (or *salarié*) status. This was coupled with statutory reforms which enacted presumptions of employee status in the »grey zone« between the traditionally defined categories of employees and independent contractors (Freedland and Kountouris, 2011). The French approach has been effective in avoiding undue fragmentation of work categories, at the expense of what some have seen as excessive rigidity in the classification of independent and freelance workers, which has led to legal challenges based on European Union competition and internal market law.

The willingness of the French courts to use economic dependence as a test of employee status was not replicated everywhere, and there remains a view in civil law systems that the notion of subordination refers, at its core, to the criterion of personal control. The persistence of the traditional test led legislators in other civil law countries to try the different route of enacting a new, third status in between employment and self-employment, namely the »autonomous economically dependent workers« (Spain) and »parasubordinate workers« (Italy) (Freedland and Kountouris, 2011).

This was also the approach taken in the United Kingdom (Burchell, Deakin and Honey, 1999). By the 1980s the common law had evolved to the point where the courts had an array of tests available to them: the traditional concept of control was still referred to, although it had diminishing force; an alternative criterion, integration, stressed the importance of a common status applying to all workers, manual or professional, within the organisational structure of an industrial enterprise or government bureaucracy; while the test of economic dependence was represented by a »business reality« test which directed the attention of the court to the partition of risks and residual property rights between the parties to the contract. But at the point when

casual work relationships, in particular outworking, began to come to the courts in growing numbers from the late 1970s, the courts did not take the opportunity provided by the economic reality test to incorporate these relationships into an expanded category of dependent employment; on the contrary, they developed (or rediscovered) a test of »mutuality of obligation« which excluded many cases of intermittent work from the scope of protection. Where work was unstable or irregular, a worker without an »umbrella« contract of employment, linking the separate hirings, would lack the continuity of employment needed to establish more than the most basic employment rights, even if (which was far from clear) they could be characterised as employees for periods of time spent working under the supervision of another.

The legislature's response, in the late 1990s, was to introduce (or again, adapt) an alternative definitional category, the »worker«, which covered both employees and an ill-defined group which could be characterised (although this is not a legal term of art in English law) as »dependent contractors«, that is, workers who contracted to supply their personal services in conditions of economic dependence (defined as the absence of an enterprise or business of their own), but without the regularity of work required by the »mutuality« test.

The problems with creating a »third form« between the employee and the self-employed soon became clear: »quasi-dependent« workers could now access certain rights which did not require continuity of employment, such as, in the British case, minimum wage and working time protections, but the new classification confirmed their exclusion from rights which presupposed a regular and stable working relationship of at least a certain duration: even the right to a written statement of the terms and conditions of employment requires a month's continuous employment, while the qualifying period for general protection against unfair dismissal has not fallen below one year of employment since the late 1970s, and currently stands at two years. As a result, the law has created new divisions and fragmentations of employment status, without taking the steps needed to address new forms of extremely precarious work, such as the »zero hours contract«.

Meanwhile, the difficulties associated with applying juridical tests of work status to the heterogeneous forms of casual work, which were continuing to multiply and evolve, did not go away. In Britain, the problematic »mutu-

ality« test simply reappeared in a new form, and novel contractual clauses purporting to exclude »worker« status on grounds of form over substance began to proliferate. This problem was only partially addressed when the courts began to show a greater awareness of the problem of »sham« contract terms. In Italy, concern over the complexities associated with the new »parasubordination« concept led to a reappraisal of that model and a shift back to reliance on the employment contract as the principal definitional category for worker-protective labour legislation (*Freedland and Kountouris*, 2011).

Hours-related thresholds, excluding part-time workers from protection, were widespread in many labour law systems and in the terms of occupational sick pay and pension schemes up to the late 1980s, but did not long survive the decisions of the European Court of Justice of that period which characterised them as a form of indirect sex discrimination. But even when hours thresholds were removed in employment protection law, they remained in force in tax and social security law, in a way which tended to reinforce labour market segmentation. Thus in Britain, an implicit subsidy operated for the employment of part-time workers on low weekly hours because of the exemption of these forms of work from the normal rules governing liability for national insurance contributions (*Dickens*, 1992; *Deakin and Wilkinson*, 2005: ch. 3). A similar problem emerged in Germany following the introduction of the »mini-job« category in the early 2000s as part of the *Hartz IV* reforms (*Bosch and Weinkopf*, 2008). In both countries, the operation of wage thresholds in tax and social security law, coupled with weak (Britain) or non-existent (Germany) minimum wage protection, has encouraged casualisation and driven down wages in already low-paying sectors.

2. Aligning the SER and atypical work

The second set of regulatory responses involves accepting that the SER model cannot be extended to cover all work relationships, but seeking to align the protections governing atypical contracts, although to a limited extent, with those applying to the category of full-time, indeterminate employment. Because the SER is used as a benchmark in laws providing for equal treatment for atypical workers, this approach, paradoxically, can be understood as a reinforcement of the SER model. It is characteristic of systems

which have a high degree of protection for core workers through employment protection legislation, as in France, Italy and Spain. A somewhat different response is to reduce the protections available to core workers, so that their position is, in effect, levelled down to that applying to those employed on atypical contracts. This is an approach associated with systems which have a less protective approach to the regulation of the SER, such as the UK.

Legislation providing for equal treatment of part-time and fixed-term contract workers, using the model of full-time, indeterminate employment as the basis for comparison, was introduced in several European countries in the late 1970s and early 1980s, with the French *lois Aroux* providing one of the more comprehensive attempts to regulate for equality in this way. The three EU Directives on atypical work assume that atypical employment forms are legitimate alternatives to the SER and that access to them should not be unduly restricted. Thus the Temporary Agency Work Directive of 2010 requires member states to remove prohibitions on the use of agency labour, a step which most of them had already taken. In a similar way the Part Time Work Directive of 1997 refers to the importance of employers granting access to part-time employment for those seeking flexible hours work. However, it does not enact a corresponding right for part-time workers to access full-time work. The right to equal or proportionate terms and conditions of employment is also limited in various ways. The scope of comparison is narrow, so that only core workers employed on like work, tightly defined can be used as a benchmark. The numerous ad hoc exceptions contained in the Temporary Agency Work Directive, which are indicative of little more than employer lobbying and the determination of some member states, the UK included, to see weak labour standards as a source of competitive advantage, seriously undermine the value of this measure. The atypical work directives, then, legitimise non-standard work relations, at the cost of perpetuating the inferior (in the sense of less well protected) status of these work forms.

The British experience of the implementation of the Fixed Term Employment Directive suggests that equality between atypical and standard work relationships is only achievable when the standard of protection afforded to workers in the »core« is not very high. Prior to the adoption of the Directive in legislation coming into effect in 2001, Britain had a loose regime of regulation for fixed-term contracts: contrary to the position in several mainland European

member states, no justification was needed for the use of fixed-term as opposed to indeterminate contracts, and there was no limit on the number of times a fixed-term contract could be renewed before a permanent contract was implied. Although non-renewal of the fixed-term contract under the same terms would amount to a dismissal, temporary employees with a contractual term of two years or more could validly waive the right to unfair dismissal and redundancy protection. After the implementation of the Directive, the waiver was abolished, and provision made for fixed-term contracts to become permanent where they had been renewed at least once and the employee had accumulated at least four years of continuous employment. Enacting a right to permanent employment was, juridically at least, a significant step forward, but it had limited practical effect; this is because workers employed under an indeterminate contract of employment are in principle no better protected against the possibility of dismissal on economic grounds as those with fixed-term contracts, such is the loose way in which unfair dismissal and redundancy are defined in this context.

In the 1980s and 1990s, systems with a particularly strict approach to regulating the SER, such as Italy, Portugal and Spain, sought to enhance flexibility by multiplying the number of temporary employment forms available to employers, while leaving the protections of workers in the core relatively untouched. In the 2000s this policy was reassessed on the grounds that it was contributing to labour market dualism (Rogowski, 2013). In Portugal and Spain the recent tendency has been to reduce, once again, the range of justifications allowed for fixed term contracts, although without, as yet, any clear impact on the degree of segmentation in the market (Wöfl and More-Sanguinetti, 2011). In Germany, some limited loosening of the rules governing fixed-term contracts in the Employment Promotion Act 1985 did not lead to significant job creation (Büchtemann and Höland, 1989), while employers were reported as valuing the loyalty and investment in skills associated with long-term employment relationships (Fuchs and Schettkat, 2000)

3. Addressing labour market segmentation through labour market policy, work-life balance legislation and social dialogue

If adjusting employment protection law to extend the SER (option 1) or align it better with atypical work (option 2) has had little success in addressing the segmentation of the

labour market, more effective strategies may be available at the point where employment law intersects with other types of regulation including active labour market policy and collective bargaining. The transitional labour market (»TLM«) approach has advocated integrated strategies of this kind, aimed at facilitating transitions between the SER and non-standard forms of work, since the mid-1990s (Schmid, 1994; Rogowski and Schmid, 1998). In so far as there is a viable model of »flexicurity« in certain member states, it lies in this combination of regulatory mechanisms (Schmid and Gazier, 2002).

The rise in part-time and agency work in the Netherlands during the 1980s was attributed in part to the effects of the legal requirement for employers to get state permission for economic dismissals of those employed on full-time, indefinite contracts. The policy response from the early 1990s onwards was not simply deregulatory; the requirement for administrative approval was removed, but this was complemented by the removal of hours and wage thresholds for low-paid part-time work, in an attempt to remove fiscal subsidies for these categories of contract, and by government encouragement of collective bargaining over the regulation of part-time work and flexi-time (Visser and Himerijk, 1997). The Dutch right to flexible working goes beyond the standard set in the atypical work directives, by allowing the employee to adjust hours up and as well and down, subject to a limited defence on the part of an employer which can show that the change in working hours would materially harm the interests of the enterprise. In Denmark, work-life balance laws have played a significant role in making part-time work available in a way which facilitates transitions from caring in a family setting to paid employment. In France, Belgium and the Netherlands there is growing use of forms of mutual enterprise to organise job pools, allocating workers across a network of clients in a way which allows for the smoothing of income and a degree of risk sharing. In Germany and the Netherlands tax credits and the social insurance system have been used to finance retraining and vocational education for workers in the transition between flexible and standard working arrangements, and the social partners have been given a role in the administration of these schemes. In Italy, partial deregulation in employment protection law has been coupled with the targeting of training credits on to disadvantaged and excluded groups, with collective bargaining again playing a role in the administration of schemes (Rogowski, 2013).

IV. The SER and the eurozone crisis

The roots of the eurozone crisis lie in the defective design of EMU, and above all in the decision made at Maastricht in 1991 to designate monetary policy as an exclusive competence of the Community (or Union as it now is) while leaving economic policy and social policy largely in the hands of the member states. Enacting a currency union prior to the point where real economies had converged was to reverse the sequencing which is normal in the process of transnational economic integration (Sawyer, 2013). The adoption of formal convergence criteria at Maastricht and their strengthening in the Stability and Growth Pact of 1997 could not make up for continuing divergence at the level of the real economy, and the uniform interest rate policy pursued by the European Central Bank (ECB) after the establishment of the euro in 1999 only made matters worse, inducing internal deflation and real wage decline in Germany, but asset-price inflation and credit-led growth in the future debtor states (Johnston and Hancké, 2009).

When the financial crisis arrived in the eurozone in the summer of 2009, with widening spreads on the sovereign debt of eurozone member states and the threat of default in several of them, the response of the Troika (the Commission, ECB and IMF) was to extend financial assistance to the debtor states, in return for economic adjustment packages (EAPs) negotiated through intergovernmental agreements, the memoranda of understanding (MoUs) (Schmitt, 2014). The MoUs commit the debtor states to labour law reforms which have included the decentralisation of collective bargaining and the loosening of the conditions attaching to the use of part-time, fixed-term and temporary agency work (Koukiadaki and Kretsos, 2012). The need for strictness in the conditionality attached to financial assistance has been emphasised by the judgments of the ECJ in the *Pringle* case and by that of the German Federal Constitutional Court in the *OMT* case: the actions taken by the ECB to support stability in the eurozone, according to both courts, are lawful within the terms set by the Treaties only if accompanied by EAPs which entail, among other things, deregulatory changes to labour law, aimed at making labour more flexible and national economies more competitive through cuts to real wages (Deakin, 2014). The »new economic governance«, which has accompanied the crisis measures, aims to roll out a programme of macroeconomic surveillance which will lock all member states, and

not just those receiving financial assistance, into policies designed to loosen wage and employment protection »rigidities« (*Deakin and Koukiadaki, 2013*).

In the relatively optimistic period from the mid-1990s to the onset of the global financial crisis, it was possible for debates about the future of labour law to contemplate moving »beyond« the SER (*Supiot, 1999*), to a legal framework capable of accommodating a number of legal forms of based on the generic model of the personal work relation (*Freedland and Kountouris 2011*). Proposals were made for a »single employment contract«, encompassing both the indeterminate and fixed-term or temporary employment forms, to be governed by a simplified set of basic protections (*Cahuc and Kramarz, 2004; Boeri and Garibaldi, 2008*). While broadly deregulatory the »single contract« initiatives can be thought of attempting to retain the SER by rendering it more flexible. As things have turned out, the crisis has revived an older agenda, reminiscent of the deregulation debates of 1980s Britain, which characterises labour laws as »distortions« and »burdens«, which must be removed in order to restore economic »competitiveness«. In the process, new dualisms are being created, as the loosening of rules governing the use of fixed-term and temporary contracts under the terms of the MoUs applying to the debtor states reverses some of the gains made in the previous decade towards curbing the opportunistic use of atypical work. With the decentralisation of collective bargaining and marginalisation of the role of the social partners in economic governance at both member state and EU level, the lessons of the successful TLM experiments of the 1990s and 2000s, which combined partial deregulation with an enhanced role of social dialogue, are being forgotten. The crisis is likely, then, to widen the gap between workers with an SER and the rest, while narrowing the coverage of the SER to a minority of the workforce, further undermining its legitimacy.

V. Conclusion: the future of the SER in Europe

At a time of economic crisis, the viability of core institutions is bound to be called into question, and this is surely true of the SER at the point when unemployment and precariousness of work are increasing across Europe, and when the answer to all economic problems appears to be ever more labour market deregulation. The current crisis inter-

sects with a longer-term critique which alternates between seeing the SER as out of place in a post-industrial society, on the one hand, and as a source of inequality and exclusion in its own right, on the other. Given the longevity of this critique and the additional strength it has apparently received from the current crisis, it is perhaps worth asking why the SER has persisted as it has. Empirically, we do not observe a fundamental shift away from waged labour to self-employment in developed market economies. Job duration for core workers has declined, but this is a slow and relative process, and does not in any event apply to women workers, who have seen average job tenures increase since the 1970s. Numbers employed on the various types of atypical work vary considerably across the EU, suggesting that there is no general pattern, but rather a wide range of country-specific conditions which affect the incidence of the different employment forms. Extreme precariousness of the kind associated with zero hours contracts in the UK and mini-jobs in Germany are the result of policy choices in favour of fiscal and regulatory subsidies for these forms of work, rather than any long-run effect driven by technology or changing structures of labour supply.

The SER is an imperfect compromise which emerged from the fusion of market ordering with the risk-allocation mechanisms of the welfare state in the early and middle decades of the twentieth century. The initial conditions of its origins – the vertically integrated industrial enterprise and the male breadwinner family – do not exhaust the conditions of its application. The SER continues to evolve and to adjust to its changing economic context. In normative terms, its continuing relevance is confirmed by its use as a benchmark for protection even or especially in the legal measures taken to encourage and legitimise so-called atypical or non-standard employment forms. Precariousness in contemporary labour markets is less the result of path-dependencies associated with the SER, than of recent policy decisions, which can be reversed.

We learn from history that if the SER were to disappear, it would not be replaced by a single status for all forms of wage labour, but by fragmentation of employment concepts and categories, and most likely by a return to coercive mechanisms of employment regulation for the most vulnerable groups. From the recent trajectory of the SER in Europe we learn that more egalitarian solutions to coordination problem in labour markets are available, when the SER is combined with active labour market policy, work-life

balance laws and solidaristic forms of social dialogue. Renewal of the SER, in conjunction with democratic and participatory forms of labour market regulation, is a plausible aim for European policy makers when considering responses to the current crisis.

Bibliography

Boeri, T. and Garibaldi, P. (2008) Un Nuovo Contratto per Tutti (Milan: Chiarelettere).

Bosch, G. (1986) Hat das Normalarbeitsverhältnis eine Zukunft? WSI-Mitteilungen, 3 (90): 163–176.

Bosch, G. (2004) Towards a new standard employment relationship in Western Europe British Journal of Industrial Relations, 42: 617–646.

Bosch, G. and Weinkopf, C. (eds.) (2008) Low-Wage Work in Germany (New York: Russell Sage Foundation).

Büchtemann, C. and Höland, A. (1989) Befristete Arbeitsverträge nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG 1985) – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung (Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung).

Burchell, B., Deakin, S. and Honey, S. (1999) The Employment Status of Individuals in Non-Standard Employment Department of Trade and Industry, Employment Relations Research Series No. 6 (London: DTI).

Cahuc, P. and Kramarz, f. (2004) De la précarité à la mobilité: vers une sécurité sociale professionnelle (Paris: La Documentation Française).

Cottareau, A. (2000) Industrial tribunals and the establishment of a kind of common law of labour in nineteenth century France, in W. Steinmetz (ed.) Private Law and Social Inequality in the Industrial Age. Comparing Legal Cultures in Britain, France, Germany and the United States, 203–226 (Oxford: OUP).

Cottareau, A. (2002) Droit et bon droit. Un droit des ouvriers instauré, puis évincé par le droit du travail (France XIXe siècle) Annales HSS, novembre-décembre no. 6: 1521–1557.

Deakin, S. and Mückenberger, U. (1992) Deregulation and European labour markets, in A. Castro, P. Méhaut and J. Rubery (eds.) International Integration and the Organisation of Labour Markets (London: Academic Press).

Deakin, S. (2001) The contract of employment: a study in legal evolution Historical Studies in Industrial Relations, 11: 1–36.

Deakin, S. and Wilkinson, f. (2005) The Law of the Labour Market: Industrialization, Employment, and Legal Evolution (Oxford: OUP).

Deakin, S. (2006) The comparative evolution of the employment relationship, in G. Davidov and B. Langille (eds.) Boundaries and Frontiers of Labour Law (Oxford: Hart).

Deakin, S. and Rogowski, R. (2011) Reflexive labour law, capabilities, and the future of social Europe, in R. Rogowski, R. Salais and N. Whiteside (eds.) Transforming European Employment Policy: Labour Market Transitions and the Promotion of Capability (Cheltenham: Edward Elgar).

Deakin, S. and Koukiadaki, A. (2013) The sovereign debt crisis and the evolution of labour law in Europe, in N. Countouris and M. Freedland (eds.) Resocialising Europe in a Time of Crisis (Cambridge: CUP).

Deakin, S. (2014) Social policy, economic governance and EMU: alternatives to austerity, in N. Bruun, I. Schömann and K. Lörcher (eds.) Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe (Oxford: Hart).

Dickens, L. (1992) Whose Flexibility? (London: Institute of Employment Rights).

Didry, C. (2002) Naissance de la convention collective. Débats juridiques et luttes sociales en France au début du XXe siècle (Paris: Éditions de l'EHESP).

Epstein, R. (1984) A common law for labor relations: a critique of the New Deal labor legislation Yale Law Journal, 92: 1357.

- Freedland, M. and Kountouris, N.* (2011) *The Legal Construction of Personal Work Relations* (Oxford: OUP).
- Fuchs, S. and Schettkat, R.* (2000) Germany: a regulated flexibility, in G. Esping-Anderson and M. Regini (eds.) *Why Deregulate Labour Markets?* (Oxford: OUP).
- Johnston, A. and Hancké, R.* (2009) Wage inflation and labour unions in EMU *Journal of European Public Policy*, 16: 601–622.
- Koukiadaki, A. and Kretsos, L.* (2012) Opening Pandora's box: the sovereign debt crisis and labour market regulation in Greece *Industrial Law Journal*, 41: 276–304.
- Mückenberger, U.* (1985) Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses *Zeitschrift für Sozialreform*, 7: 415–433 and 8: 457–474.
- Mückenberger, U.* (1989) Non-standard forms of work and the role of changes in labour and social security law *International Journal of the Sociology of Law*, 17: 381–402.
- Mückenberger, U. and Deakin, S.* (1989) From deregulation to a European floor of rights: labour law, flexibilisation and the European single market *Zeitschrift für internationales Arbeits- und Sozialrecht*, 3: 153–207.
- Mückenberger, U. and Supiot, A.* (2000) Ordre public social et communauté. Deux cultures du droit du travail, in B. Zimmermann, C. Didry and P. Wagner (eds.) *Le travail et la nation*, 81–105 (Paris: Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme).
- Petit, H. and Sauze, D.* (2003) Une lecture historique de la relation salariale comme structure de repartition des aléas. En partant du travail de Salais, paper presented to the colloquium, *Conventions et institutions: approfondissements théoriques et contributions au debate politique*, La Défense, 11–13 décembre 2003.
- Picchio del Mercado, A.* (1981) Social reproduction and the basic structure of labour markets, in f. Wilkinson (ed.) *The Dynamics of Labour Market Segmentation* (London: Academic Press).
- Picchio del Mercado, A.* (1992) *Social Reproduction, the Political Economy of the Labour Market* (Cambridge: CUP).
- Rogowski, R.* (1994) Industrial relations, labour conflict resolution and reflexive labour law, in R. Rogowski and T. Wilthagen (eds.) *Reflexive Labour Law. Studies in Industrial Relations and Employment Regulation* (Deventer: Kluwer).
- Rogowski, R. and Schmid, G.* (1998) Reflexive Deregulierung. Ein Ansatz zur Dynamisierung des Arbeitsmarkts, in B. Keller and H. Seifert (eds.) *Deregulierung am Arbeitsmarkt. Eine empirische Zwischenbilanz* (Hamburg: VS Verlag).
- Rogowski, R.* (2013) *Reflexive Labour Law in the World Society* (Cheltenham: Edward Elgar).
- Sawyer, M.* (2013) Alternative economic policies for the Economic and Monetary Union *Contributions to Political Economy*, 32: 11–27.
- Scharpf, F.* (2011) Monetary union, fiscal crisis and the pre-emption of democracy LEQS Paper No. 26.2011.
- Schmid, G.* (1994) Flexibilisation of the labour market through law? On equity and efficiency in the regulation of working time, in R. Rogowski and T. Wilthagen (eds.) *Reflexive Labour Law. Studies in Industrial Relations and Employment Regulation* (Deventer: Kluwer).
- Schmid, G. and Gazier, B., eds.* (2002) *The Dynamics of Full Employment: Social Integration Through Transitional Labour Markets* (Cheltenham: Edward Elgar).
- Schmid, G.* (2008) *Full Employment in Europe. Managing Labour Market Transitions and Risks* (Cheltenham: Edward Elgar).
- Schmitt, M.* (2014) Evaluation of European Union responses to the crisis having regard to primary legislation (European Union treaties and Charter of Fundamental Rights), in N. Bruun, I. Schömann and K. Lörcher (eds.) *Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe* (Oxford: Hart).

- Schömann, K., Rogowski, R., and Kruppe, T.* (1998) Labour Market Efficiency in the European Union, Employment Protection and Fixed-term Contracts (London: Routledge).
- Sengenberger, W.* (1981) Labour market segmentation and the business cycle, in f. Wilkinson (ed.) The Dynamics of Labour Market Segmentation (London: Academic Press).
- Simitis, S.* (2000) The case of the employment relationship: elements of a comparison, in W. Steinmetz (ed.) Private Law and Social Inequality in the Industrial Age. Comparing Legal Cultures in Britain, France, Germany and the United States, 181 – 202 (Oxford: OUP).
- Standing, G.* (2011) The Precariat: The New Dangerous Class (London: Bloomsbury Academic).
- Stone, K.* (2013) The decline in the standard employment relationship: a review of the evidence, in K. Stone and H. Arthurs (eds.) Rethinking Workplace Regulation: Beyond the Standard Contract of Employment (New York: Russell Sage Foundation).
- Stone, K. and Arthurs, H.* (2013) Rethinking Workplace Regulation: Beyond the Standard Contract of Employment (New York: Russell Sage Foundation).
- Supiot, A.* (ed.) (1999) Au-delà de l'emploi: Transformations du travail et l'avenir du droit du travail en Europe. Rapport pour la Commission Européenne (Paris: Flammarion).
- Veneziani, B.* (1986) The evolution of the contract of employment, in B. Hepple (ed.) The Making of Labour Law in Europe (London: Mansell).
- Visser, J. and Hemerijck, A.* (1997) A Dutch Miracle. Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands (Amsterdam: Amsterdam University Press).
- Vosko, L.* (2000) Temporary Work: The Gendered Rise of a Precarious Employment Relationship (Toronto: University of Toronto Press).
- Vosko, L.* (2003) Gender differentiation and the standard/non-standard employment distinction in Canada, 1945 to the present, in D. Juteau (ed.) Patterns and Processes of Social Differentiation: The Construction of Gender, Age, Race/Ethnicity and Locality (University of Toronto Press/University of Montreal Press).
- Vosko, L.* (2010) Managing the Margins: Gender, Citizenship and the International Regulation of Precarious Employment (Oxford: OUP).
- Wölfl, A. and Mora-Sanguinetti, J.* (2011) Reforming the labour market in Spain OECD Economics Department Working Paper No. 845 (Paris: OECD).

Strukturen der tariflichen Altersvorsorge im internationalen Vergleich¹

Prof. Dr. Christine Trampusch, Cologne Center for Comparative Politics (CCCP), Universität zu Köln

I. Einleitung

Rentenreformen, welche die Altersvorsorge auf mehrere Säulen stellen, sind seit Ende der 1980er-Jahre ein ständig wiederkehrendes Thema.² In vielen Ländern wird mittlerweile ein Säulenmodell favorisiert, in dem die erste, dh. die staatliche Säule zunehmend durch private Systeme ersetzt wird. Diese privaten Systeme können dabei allerdings sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. Es finden sich dort sowohl arbeitgeberdominierte Betriebsrenten als auch persönliche, individuelle Rentensysteme. In der Diskussion um diese Reformen wird zudem oftmals übersehen, dass sich in vielen Ländern eine weitere Variante privater Altersvorsorge herausgebildet hat, und zwar kollektive Betriebsrenten. Diese privaten kollektiven Rentensysteme entwickelten sich auf der Grundlage von nationalen und sektoralen Tarifverträgen und sollen im Folgenden daher als Tarifrenten bezeichnet werden. In vielen Ländern sind diese Tarifrenten komplementär und alternativ zu den anderen Säulen implementiert und in Reaktion auf Kürzungen in den staatlichen Systemen aktiviert und ausgebaut worden. Die Tarifrenten erfüllen aber nicht nur eine wichtige Funktion im System der Altersvorsorge, sondern sind durch ihren Bezug zur Tarifpolitik auch wichtiger Baustein in der Organisations- und Lohnpolitik der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften. Im internationalen Vergleich stellt man jedoch fest, dass diese Tarifrentensysteme nicht nur eine unterschiedliche Tradition aufweisen, sondern sich auch hinsichtlich ihrer Strukturen nicht uniform entwickelt haben.

In diesem Beitrag werden Strukturen der tariflichen Altersvorsorge im internationalen Vergleich für den privaten Sektor vorgestellt. Für ausgewählte Länder werden dabei nicht nur wichtige Strukturmerkmale, wie zB. die Finanzierung, die Rolle des Staates sowie Beiträge und Leistungen der Systeme, dargestellt, sondern es werden auch die Ursachen von Unterschieden und Gemeinsamkeiten in den Entwicklungswegen präsentiert. Nach einer kurzen Darstellung der aktuellen Herausforderungen, wie

zB. der Finanzkrise³ oder der regulatorischen Reformen auf EU-Ebene⁴, wird schließlich ein kurzes Fazit gezogen.

Diese kurze Darstellung von Strukturen der tariflichen Altersvorsorge beruht dabei zum einen auf Länderberichten, die auf Grundlage von Experteninterviews und im Internet verfügbaren primären und sekundären Datenquellen im Rahmen des vom Schweizer Nationalfonds geförderten Projektes »The Privatization of Welfare States: Industrial Relations as a Source of Social Benefits« (SNF Project No. 100012–119898, 2009–2010; Kurztitel: »Rebecca«) verfasst worden sind. In diesen Länderberichten befinden sich auch weitere Informationen zu den genutzten Quellen, auf deren Detailangabe im Rahmen dieses Artikels aus Platzgründen verzichtet worden ist.⁵ Zum anderen beziehe ich mich auch auf von mir durchgeführte Studien, die in Zeitschriften erschienen sind. Auch in diesen Artikeln befinden sich weiterführende Quellennachweise.

II. Strukturen der Tarifrenten in ausgewählten Ländern

Tarifrenten weisen gegenüber reinen Arbeitgebersystemen wie auch individuellen Systemen eine Reihe von Vorteilen auf. Dazu gehören nicht nur ein höherer Abdeckungsgrad,

1 Dieser Beitrag beruht auf meinem Vortrag »Überblick über die Strukturen der Altersvorsorge im Ausland am Beispiel ausgewählter Staaten – Kollektive Betriebsrenten«, den ich am 30. Oktober 2013 anlässlich des Elften Göttinger Forums zum Arbeitsrecht »Betriebliche Altersvorsorge – Auslaufmodell oder Renaissance« gehalten habe. Ich danke den Teilnehmerinnen und Teilnehmern dieses Forums für eine interessante Diskussion und wertvolle Hinweise.

2 Vgl. Ebbinghaus (Hrsg.), *The Varieties of Pension Governance. Pension Privatization in Europe*, Oxford 2011; *Ebbinghaus/Wiß*, transfer: *European Review of Labour and Research* 2011, 15–28; *Wiß*, *Der Wandel der Alterssicherung in Deutschland. Die Rolle der Sozialpartner*, Wiesbaden 2011.

3 *Casey*, *Global Social Policy* 2012, 246–265.

4 *Haverland*, *Journal of European Public Policy* 2007, 886–904; *Hennessy*, *The British Journal of Politics & International Relations* 2008, 105–128.

5 Weitere Informationen sowie die einzelnen Länderberichte befinden sich unter: <http://www.cccp.uni-koeln.de/29724.html?&L=1>. (27.6.2014). Die Autorin dieses Artikels war Leiterin dieses Projektes.

Tabelle 1: Strukturen der Tarifrenten in den Niederlanden

Erster Tarifvertrag	Seit Beginn des Tarifvertragssystems (1917), sektoral
Bedeutung der tariflichen Altersvorsorge	91 % der Beschäftigten
Wichtigste Sektoren	Alle Sektoren
Verwaltung	Branchenpensionsfonds (2006: 103): Sozialpartner und Rentner (starke Verbände)
Finanzierung	2/3 Arbeitgeber (6,7 % der Lohnsumme), 1/3 Arbeitnehmer (2,3 % der Lohnsumme) (Verlust durch Finanzkrise: 250 Mrd. Euro)
Rolle des Staates	Seit 1949 gesetzliche Beitrittspflicht für Unternehmen, Steuerfreiheit der Beiträge, Allgemeinverbindlichkeitserklärung, Aufsicht durch Nationalbank
Leistungen	65 Jahre, 70 % des Lohnes (zusammen mit 1. Säule), Defined-Contribution (DC)-System gewinnt an Bedeutung, orientiert am Endgehalt
Verbindung zur Lohnpolitik und Reformpolitik	Lohnzurückhaltung, Kompensation für Kürzungen, Frühverrentung

Quelle: Country Report »Pension in the Netherlands«, <http://www.cccp.uni-koeln.de/29724.html?&L=1> (27.6.2014).

niedrigere Verwaltungskosten durch economies of scale, bessere Mobilität und Portabilität und das Poolen von biometrischen und Anlagerisiken, sondern auch die staatliche Aufsicht und kollektive Verwaltung.⁶ Tarifrentensysteme, die auf der Basis von Branchentarifverträgen oder nationalen Tarifverträgen näher ausgestaltet sind, finden sich heute sowohl in Ländern mit einem Beveridge-Rentensystem, also in Ländern, in denen die staatliche Säule als steuerfinanzierte Basisrente ausgestaltet ist, als auch in solchen mit einem Bismarck-Rentensystem, also einer umlagefinanzierten Rentenversicherung. Während in Dänemark, den Niederlanden und Frankreich die Tarifrenten eine fest institutionalisierte zweite Säule darstellen, fungieren die Tarifrenten in Schweden und Deutschland eher als Aufschlag auf andere Rentenzahlungen. Insgesamt betrachtet sind die kollektiven Tarifrenten in den Niederlanden, Dänemark, Frankreich und Schweden ein sehr wichtiger Baustein der privaten Altersvorsorge.⁷ Auch wenn es in Deutschland Tarifrenten gibt, nehmen dort in der privaten Säule die arbeitgeberdominierten Betriebsrenten weiterhin einen wichtigeren Stellenwert ein.

Im Folgenden werden die Strukturen von Tarifrenten in ausgewählten Ländern näher beschrieben. Dabei ist jedoch hervorzuheben, dass es keine internationale Statistik zu Tarifrenten gibt und die verfügbaren Daten nur einen allgemeinen Überblick über die Systeme geben, die aufgrund ihrer Gebundenheit an Tarifverträge auch einer gewissen Dynamik unterliegen.

1. Die Niederlande

Die Niederlande können aufgrund ihrer langen Tradition von Tarifrentensystemen als das Mutterland dieser Institution betrachtet werden. Aufgrund der früh ausgeprägten Sozialpartnerschaft auf Branchenebene hat sich hier bereits mit dem Beginn des Tarifvertragssystems ein Tarifrentensystem entwickelt. Der erste sektorale Tarifvertrag

⁶ Ebbinghaus/Wiß (Fn. 2).

⁷ Ebbinghaus/Wiß (Fn. 2), S. 18, Tabelle 1.

Tabelle 2: Strukturen der Tarifrenten in Schweden

Erster Tarifvertrag	ITP, 1960 (Angestellte); STP, 1973 (Arbeiter)
Bedeutung der tariflichen Altersvorsorge	90 % aller Arbeitnehmer, 10 – 15 % der Rente für Geringverdienende, 50 – 60 % für Höherverdienende; ITP: heute 1,4 Mill. Arbeitnehmer, 33.000 Unternehmen
Wichtigste Sektoren	Nationale Tarifverträge
Verwaltung	Sozialpartner, Pensionsfonds/Pensionsversicherung/Rückstellung, Collectum (ITP): 10 Versicherungen
Finanzierung	Nur Arbeitgeberbeiträge, 4,5 %
Rolle des Staates	Hohe Autonomie der Sozialpartner, keine direkte Intervention, Steuerbefreiung, schwedische Finanzaufsicht
Leistungen	6 Jahre, 30 Beitragsjahre, Defined-Contribution-System
Verbindung zur Lohnpolitik und Reformpolitik	Lohnzurückhaltung, Alternative zu »Pensionsfonds Sozialismus«, bricht mit dem schwedischen Universalismus (Top-up für Besserverdienende)

Quelle: Country Report »Pension in Sweden«, <http://www.cccp.uni-koeln.de/29724.html?&L=1> (27.6.2014).

zur Altersvorsorge wurde bereits 1917 geschlossen. Sozialpolitik durch Tarifvertrag hat sich dabei nicht nur im Bereich der Altersvorsorge, sondern auch in der Frühverrentung, der Krankenversicherung sowie der Arbeitsmarktpolitik entwickelt.⁸

In den Niederlanden gibt es in nahezu allen Branchen Tarifrentensysteme und die Verwaltung der Systeme durch beide Sozialpartner (und auch durch Vertreter der Rentner) ist fest institutionalisiert.⁹ Im internationalen Vergleich fällt darüber hinaus auf, dass die Systeme mischfinanziert sind, wobei Arbeitgeber 6,7 Prozent und Arbeitnehmer 2,3 Prozent der Lohnsumme beitragen, und Branchenpensionsfonds und nicht Versicherungen in der Administration der Vermögen dominieren. Dabei wurde bereits 1949 eine gesetzliche Beitrittspflicht zu diesen Branchenpensionsfonds für Unternehmen festgelegt. Neben dieser gesetzlichen Verpflichtung stützt der Staat die Systeme durch die Steuerfreiheit der Beiträge und die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen. Die Leistungen der Branchentarifrenten führen dazu, dass Versicherte ab 65 Jahre zusammen mit der ersten Säule 70 Prozent des

Lohnes als Rente erhalten. Die Renten sind am Endgehalt orientiert und Defined-Contribution-Systeme (Systeme mit beitragsbezogenen Leistungen) haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen.

Neben der langen Tradition und der großen Bedeutung der Tarifrenten im gesamten System der Altersvorsorge ist ein weiteres Spezifikum der Niederlande, dass die Tarifrentenentwicklung eng an die Lohnpolitik gekoppelt ist und auch von Sozialstaatsreformen beeinflusst wird. So sind Veränderungen in den Beiträgen und Leistungen der Tarifrenten mit Tarifabsprachen über Lohnzurückhaltung verbunden und wurden Kürzungen in der staatlichen Rente durch den Ausbau der Tarifrenten kompensiert, wobei diese Kompensationen auf dreiseitigen Absprachen zwischen der Regierung und den Sozialpartnern beruhen.¹⁰

⁸ Hierzu ausführlich: *Trampusch*, Zeitschrift für Industrielle Beziehungen 2005, 93 – 119.

⁹ Für einen Überblick siehe auch *Anderson*, in: Ebbinghaus (Fn. 2).

¹⁰ Vgl. *Trampusch* (Fn. 8); *Anderson*, in: Ebbinghaus (Fn. 2).

Tabelle 3: Strukturen der Tarifrrenten in Dänemark

Erster Tarifvertrag	1991 (AMP), sektoral
Bedeutung der tariflichen Altersvorsorge	90 % aller Arbeitnehmer
Wichtigste Sektoren	Industriesektoren (Trendsetter)
Verwaltung	Sozialpartner, Pensionsfonds, Versicherung (2/3)
Finanzierung	Arbeitgeber: 2/3, Arbeitnehmer: 1/3, 15 % des Lohnes
Rolle des Staates	Hohe Autonomie der Sozialpartner, keine direkte Intervention, Steuerbefreiung, strenge Investmentvorschriften (zB. 30 % »sichere« Anlagen, wie zB. Staatsanleihen, nicht mehr als 30 % in einem Unternehmen)
Leistungen	Mindestrentenalter: 60, Defined-Contribution-System, bessere Leistungen für Höherverdienende
Verbindung zur Lohnpolitik und Reformpolitik	1991 Tarifvertrag gilt als Sieg der Arbeitgeber (Gewerkschaften wollten Gesetz und Arbeitnehmerdominanz), Lohnzurückhaltung, Crowding-out-Effekt

Quelle: Country Report »Pension in Denmark«, <http://www.cccp.uni-koeln.de/29724.html?&L=1> (27.6.2014).

2. Schweden

In Schweden wurden bereits 1756 und 1770 für Staatsbedienstete nationale Tarifrrenten eingeführt und 1917 folgte dann der erste Tarifvertrag für Angestellte. Die Einrichtung eines umfassenden Systems erfolgte für Angestellte 1960 und für Arbeiter 1973.

Die Tarifverträge werden dabei im Gegensatz zu jenen in den Niederlanden nicht auf Branchenebene, sondern auf nationaler Ebene abgeschlossen. Darüber hinaus sind die Renten rein arbeitgeberfinanziert. Verwaltet werden die Systeme durch die Sozialpartner, wobei diese auf Pensionsfonds, Pensionsversicherungen und auf Rückstellungen zurückgreifen. Zwischen 2003 und 2006 haben die Sozialpartner für die Verwaltung des Systems der Angestellten darüber hinaus das gemeinsame Unternehmen »Collectum« gegründet, um die Verwaltungskosten zu senken.

Entwicklungsgeschichtlich fällt der schwedische Fall dadurch auf, dass es die Arbeitgeber waren, die die Einführung der Tarifrrenten in den 1950er- und 1960er-Jahren maßgeblich unterstützten, während die Gewerkschaften

anfänglich gegen die Einrichtung dieser Systeme Widerstand leisteten, weil sie ein rein staatliches System bevorzugten.¹¹ Die schwedischen Arbeitgeber wollten durch die Tarifrrenten ihre Betriebsrentensysteme auf die Tarifebene heben. Hintergrund war, dass sie mit dem öffentlichen System unzufrieden waren, weil dieses die Entwicklung des Kapitalmarktes behinderte. Des Weiteren wollten sie den Wettbewerb zwischen Unternehmen moderieren und die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt verbessern. Weil in Schweden aufgrund der hohen Steuerbelastung der Spielraum für Lohnerhöhungen gering ist, fungieren Verbesserungen in den Tarifrrenten auch als Ersatz für Lohnerhöhungen.¹²

3. Dänemark

In Dänemark sind die Tarifrrenten später entstanden als in den Niederlanden und Schweden. So wurde der erste sek-

¹¹ *Trampusch*, *European Journal of Industrial Relations* 2013, 37–53.

¹² *Trampusch* (Fn. 11).

Tabelle 4: Strukturen der Tarifrenten in Frankreich

Erster Tarifvertrag	1947 (AGIRC), 1961 (ARRCO), national
Bedeutung der tariflichen Altersvorsorge	90 % aller Arbeitnehmer
Wichtigste Sektoren	Nationale Tarifverträge (System durch Gesetz, aber quasistaatlich)
Verwaltung	Sozialpartner, Pay-as-you-go-System (AGIRC, ARRCO), Staat muss Änderungen genehmigen
Finanzierung	60 % Arbeitgeber, 40 % Arbeitnehmer, 7,5 % des Lohnes
Rolle des Staates	1972, Pflicht für AN, Beiträge steuerfrei
Leistungen	60 Jahre, Pensionspunkte
Verbindung zur Lohnpolitik und Reformpolitik	Keine Koordinierung mit Lohn- oder Sozialpolitik

Quelle: Country Report »Pension in France«, <http://www.cccp.uni-koeln.de/29724.html?&L=1> (27.6.2014).

torale Tarifvertrag zur Einrichtung der AMP-Renten 1991 geschlossen. Das System erlebte in den letzten Jahren einen enormen Aufschwung. Es ist auf Branchenebene angesiedelt, mischfinanziert und wird durch die Sozialpartner mit Hilfe von Pensionsfonds und Versicherungen verwaltet, wobei im Privatsektor die Versicherungen wichtiger sind.¹³

Wie in Schweden waren betriebliche Systeme wichtige Vorläufer der Tarifrenten. Im Gegensatz zu Schweden waren die dänischen Arbeitgeber aber aufgrund ihrer Skepsis gegenüber wirtschaftsdemokratischen Initiativen eher zögerlich, während die Gewerkschaften diese Systeme unterstützten.¹⁴ Erst mit der Dezentralisierung der Arbeitsbeziehungen entwickelten die dänischen Unternehmen ein Interesse an den Systemen. 1985 jedoch ergriffen die Gewerkschaften eine Initiative zur Einführung der Renten. Die Arbeitgeber gaben ihren Widerstand mit dem Zugeständnis auf, dass sie zusammen mit Gewerkschaften die Investmententscheidungen kontrollieren können und die Renten als Defined-Contribution-System eingerichtet werden. Auffallend für Dänemark ist, dass die Einführung der Tarifrenten in einem Zusammenhang mit fiskalpolitischen Entscheidungen der Regierung steht, welche durch die

Tarifrenten Lohnzurückhaltung zum Ausgleich der Handelsbilanz erreichen wollte.¹⁵

4. Frankreich

In Frankreich wurde der erste Tarifvertrag zu Tarifrenten für Kaderangestellte 1947 geschlossen (AGIRC). Für Arbeitnehmer wurde das System ab 1961 aufgebaut (ARRCO). Seit 1972 hat der Staat das System für Arbeitnehmer verpflichtend gemacht. Heute fallen 90 Prozent der Arbeitnehmer unter das System der Tarifrenten, womit ein ähnlich hoher Abdeckungsgrad wie in den Niederlanden, Dänemark und Schweden erreicht wird. Wie in Schweden basiert das System auf nationalen Verträgen und wie in Dänemark und den Niederlanden ist es mischfinanziert, wobei wie in den anderen Ländern der Staat die Systeme durch Steuerfreiheit der Beiträge fiskalisch unterstützt.

¹³ Siehe auch: *Andersen*, in: Ebbinghaus (Fn. 2).

¹⁴ *Trampusch* (Fn. 11).

¹⁵ *Trampusch* (Fn. 11).

Tabelle 5: Strukturen der Tarifrenten in Deutschland

Erster Tarifvertrag	1957 (Bau), 1998 (Chemie), 2001 (Metall)
Bedeutung der tariflichen Altersvorsorge	Metallrente (2012): 24.000 Unternehmen, 460.000 Verträge, 54.000 Beschäftigte, 11 % Rendite; Chemie (2011): 72.000 Anspruchsberechtigte (Tarifvertrag Lebensarbeitszeit und Demographie, Tarifvertrag über Einmalzahlungen und Altersvorsorge)
Wichtigste Sektoren	Metall- und Elektroindustrie, Stahlindustrie, Holz, Kunststoff, Textil, Chemie, Bergbau, Energie, Bauwirtschaft, Nahrung und Genuss
Verwaltung	Sozialpartner, 5 Durchführungswege, Chemie/Metall: Pensionsfonds
Finanzierung	Arbeitnehmer: Entgeltumwandlung (max. 4 %), Arbeitgeber: Pauschalbeiträge
Rolle des Staates	Hohe Autonomie der Sozialpartner, Steuerbefreiung, Tarifvorbehalt
Leistungen	65 Jahre
Verbindung zur Lohnpolitik und Reformpolitik	Lohnzurückhaltung, Riester-Reform

Quelle: Country Report »Pension in Germany«, <http://www.cccp.uni-koeln.de/29724.html?&L=1> (27.6.2014).

Das französische System unterscheidet sich von allen anderen Systemen dadurch, dass es, der französischen Tradition des Etatismus folgend, quasistaatlich ist. Die Tarifverträge sind zwar die Basis und Grundlage, der Staat hat die Vereinbarungen aber durch die Gesetzgebung mehr oder weniger »verstaatlicht«. Gleichwohl sind die Organisationen »AGIRC« und »ARRCO«, die das System unter Leitung der Sozialpartner verwalten, private Non-Profit-Organisationen, die durch Tarifverträge geschaffen worden sind. AGIRC und ARRCO verwalten das System und zahlen die Leistungen aus. Die französischen Tarifrenten sind umlagefinanziert und das Vermögen wird in Anleihen und Investmentfonds investiert. Portabilität ist voll gewährleistet.

5. Deutschland

Deutschland ist in der Entwicklung von Tarifrenten im verarbeitenden Gewerbe ein Nachzügler. Während im Bausektor Tarifrenten bereits 1957 eingerichtet worden sind, folgten die Sektoren Chemie und Metall erst 1998

bzw. 2001, wobei die Rentenreform von Walter Riester mit der Förderung von Tarifverträgen zur Entgeltumwandlung den Tarifrenten zum endgültigen Durchbruch verhalf. Im Unterschied zu den anderen Ländern ist das System aber überwiegend arbeitnehmerfinanziert. Die Unternehmen leisten in Tarifverträgen festgelegte Pauschalbeiträge.¹⁶

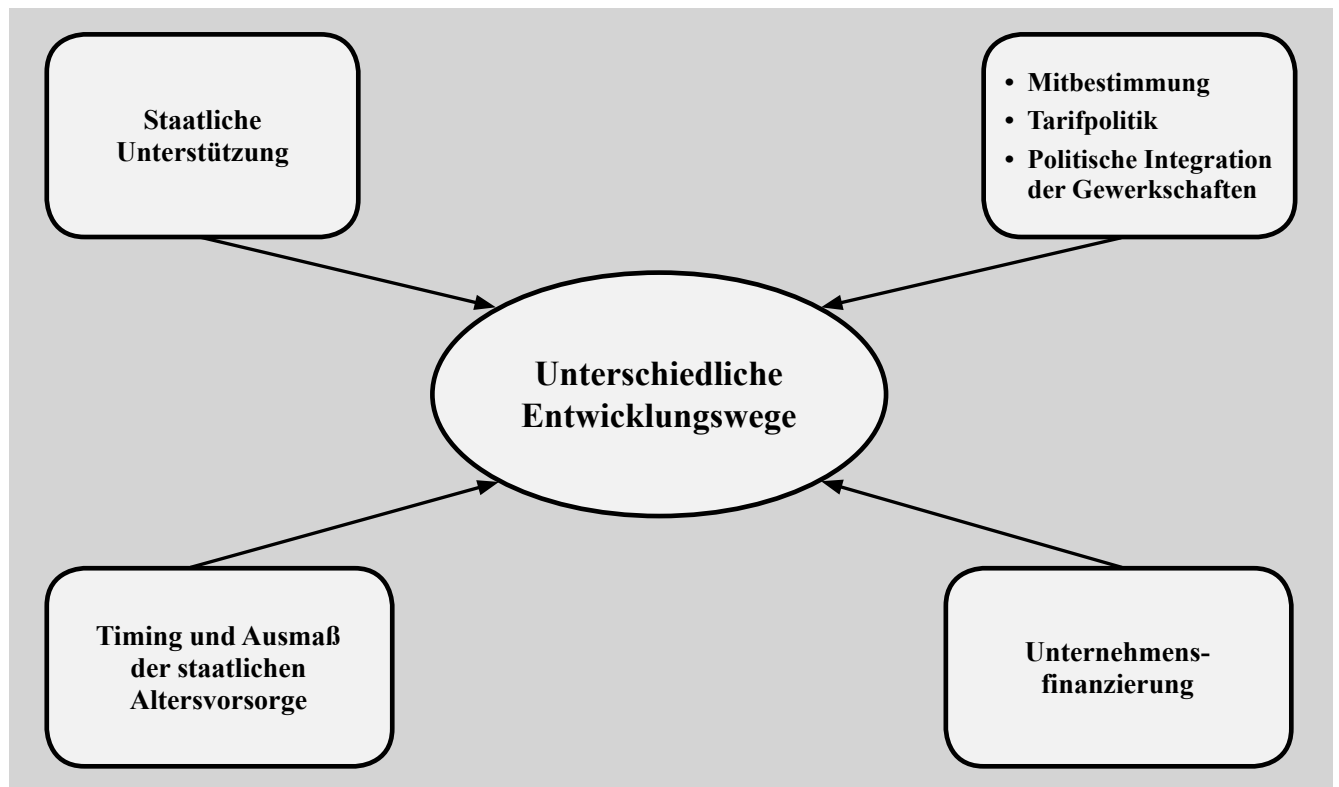
Nachdem die Tarifrenten in den Bereichen Metall und Chemie eingerichtet worden sind, hat sich deren Ausbreitung stetig erweitert. Im Unterschied zu den anderen Ländern bieten die Sozialpartner fünf verschiedene Durchführungswege an.

6. Systemvergleich

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Staat durch gesetzlich festgelegte Beitrittspflichten in den Niederlanden und Frankreich eine aktivere Rolle in der Entwicklung der

¹⁶ Für einen Überblick siehe auch: *Wiß* (Fn. 2).

Abbildung 1: Erklärung von Entwicklungswegen der Tariffrenten



Systeme spielt als in Schweden, Dänemark und Deutschland. Während die Systeme in Dänemark, den Niederlanden und Frankreich mischfinanziert sind, ist das schwedische System arbeitgeberfinanziert und dominieren in Deutschland die Arbeitnehmerbeiträge. Die Bedeutung der Tariffrenten für die Gesamtrente ist in den Niederlanden, Frankreich und Dänemark höher als in Schweden und wesentlich höher als in Deutschland. In den Niederlanden und Schweden sind die Investmentvorschriften für die Vermögensanlage lockerer als in Deutschland, Frankreich und Dänemark. Ohne Zweifel können die Niederlande als das Best-Practice-Land im Bereich der Tariffrenten betrachtet werden.

III. Erklärung von Entwicklungswegen

Bei der Frage, wie man diese offensichtlichen Unterschiede in der Entwicklung der Tariffrenten erklären kann, zeigen verschiedene Studien, dass monokausale Erklärungen nicht tragen, sondern die Entwicklung von Tariffrenten

eng mit der Entwicklung der industriellen Beziehungen, der Unternehmensfinanzierung, der Entwicklung der staatlichen Rentensysteme und dem Ausmaß an staatlicher Unterstützung verbunden ist.¹⁷

So waren die frühe Institutionalisierung einer sozialpartnerschaftlich verfassten Tarifpolitik auf Branchenebene sowie die relativ niedrigen staatlichen Rentenleistungen wichtige Bedingungen für die frühe Entwicklung der Tariffrenten in den Niederlanden.¹⁸ Sowohl für die Niederlande als auch für Frankreich konnte darüber hinaus gezeigt werden, dass die staatliche Unterstützung durch gesetzlichen Beitrittszwang den Tariffrenten eine komplementäre Position im System der Altersvorsorge verschafft hat.¹⁹ Für Deutschland wiederum gilt, dass die lange Dominanz von arbeitgeberdominierten Betriebsrenten zum einen mit der

¹⁷ Ebbinghaus (Fn. 2); *Trampusch*, Journal of European Social Policy 2006, 121–133; *Trampusch*, Social Policy and Administration 2007a, 251–270; *Trampusch*, Journal of Social Policy 2007b, 197–215; *Trampusch* (Fn. 11).

¹⁸ *Trampusch* 2006, (Fn. 17).

¹⁹ *Trampusch* 2007a (Fn. 17); *Trampusch* 2007b (Fn. 17).

Kreditfinanzierung der Unternehmen zusammenhängt, welche Anreize dafür setzte, dass Unternehmen Rückstellungen und stille Reserven bildeten;²⁰ zum anderen nutzten Unternehmen die Betriebsrenten als ein Instrument im Klassenkampf.²¹ Darüber hinaus führte die politische Integration der Gewerkschaften dazu, dass diese staatliche Renten statt Sozialpolitik durch Tarifvertrag bevorzugten.²² Hervorstechend ist des Weiteren, dass sich die Arbeitgeber zu Tarifrenten unterschiedlich positionierten: Während sie in Schweden deren Einführung stark unterstützten, verhielten sie sich in Dänemark zunächst abwehrend.

IV. Aktuelle Herausforderungen für Tarifrenten

Die Tarifrenten stehen vor zahlreichen Herausforderungen. Neben der Dezentralisierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen gehören dazu die Folgen der letzten Finanzkrise und auch Versuche auf EU-Ebene einen regulatorischen Rahmen für Betriebsrenten zu schaffen.

Die Dezentralisierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen erschwert aus verschiedenen Gründen Branchenlösungen in der Rentenpolitik. Zu nennen ist hier nicht nur ein verringerter Abdeckungsgrad, wenn Branchentarifverträge an Bedeutung verlieren, sondern auch eine Fraktionalisierung der Unternehmens- und Arbeitnehmerinteressen. Deregulierung verstärkt darüber hinaus Prinzipal-Agenten-Probleme in der Verwaltung der Systeme, weil den Sozialpartnern die Kontrolle über die Versicherungen und Pensionsfonds und deren Investmententscheidungen erschwert wird. Dies kann auch dazu führen, dass Pensionsfonds und Versicherungen verstärkt riskante und spekulative Strategien verfolgen und die Verbindung zwischen Lohnpolitik und Tarifrenten verloren geht. Mit der letzten Finanzkrise haben auch Pensionsfonds, die Vermögen der Tarifrentensysteme verwalten,

Verluste erlitten.²³ Beitragsanstiege waren die Folge und die Niedrigzinspolitik der EZB mindert weiterhin generell die Erträge.²⁴

Was die EU-Politik betrifft, ist zu beobachten, dass die einzelnen Mitgliedsstaaten bei den Versuchen der EU, einen regulatorischen Rahmen für Betriebsrenten zu schaffen, ihre sehr heterogenen nationalen und sektoralen Interessen verteidigen²⁵: So wehren sich beispielsweise die schwedischen und niederländischen Sozialpartner gegen Initiativen auf EU-Ebene Portabilität in den Ansprüchen auf Betriebsrenten einzuführen, weil sie einen Kapitalabfluss befürchten. Bei der Vereinheitlichung von Regeln zu biometrischen Risiken und Investmentregeln drängen die Briten auf wenig Beschränkungen.

V. Fazit

In den Niederlanden, Frankreich, Dänemark und Schweden haben Tarifrenten eine größere Bedeutung als in Deutschland, gleichwohl weisen die Systeme deutliche Unterschiede in wichtigen Strukturmerkmalen auf. Durch gesetzlich sanktionierte Beitrittspflichten, steuerliche Förderungen und Allgemeinverbindlichkeitserklärungen kann der Staat den Verpflichtungscharakter von Tarifrenten erhöhen und die Ausbreitung fördern. Die Entwicklung der Tarifrentensysteme ist darüber hinaus eng mit der Entwicklung der industriellen Beziehungen verwoben.

²⁰ Wiß (Fn. 2).

²¹ Dies gilt bis in die 1950er Jahre. Trampusch, Zeitschrift für Sozialreform 2004, 223–254.

²² Trampusch 2006, 2007a, 2007b (Fn. 17).

²³ Für die Niederlande zB.: Anderson, in: Ebbinghaus (Fn. 2).

²⁴ Ebbinghaus/Wiß (Fn. 2); Casey (Fn. 3).

²⁵ Haverland (Fn. 4); Hennessy (Fn. 4).

Geplante Reformen der EU-Kommission und deren mögliche Auswirkungen auf Betriebsrenten¹

MinDir a.D. Wolfgang Koberski, SOKA-BAU Wiesbaden

I. Einleitung

Die gesetzliche Rentenversicherung war ursprünglich darauf angelegt, im Alter den zuvor erreichten Lebensstandard zu erhalten. Hierzu ist die gesetzliche Rentenversicherung nach einer Reihe von politischen Fehlentscheidungen nicht mehr in der Lage. Das Netto-Rentenniveau vor Steuern liegt heute in der gesetzlichen Rentenversicherung knapp unter 50 %. Bis 2030 soll es nach dem Willen der damaligen Bundesregierung auf 43 % absinken. So sieht es derzeit § 154 Abs. 3 SGB VI² vor. Insofern hat ein Paradigmenwechsel stattgefunden: Die gesetzliche Rentenversicherung stellt nur noch eine von insgesamt drei Säulen zur Sicherung des Lebensstandards dar. Ergänzende Altersvorsorge ist daher auf eine flächendeckende, leistungsfähige betriebliche Altersversorgung (bAV) angewiesen.

Ob die bAV indessen ihrem sozialpolitischen Ziel gerecht wird, hängt entscheidend von der Entwicklung der europäischen Rahmenbedingungen ab. Hier ist von vornherein eine gewisse Skepsis angezeigt. Denn die Regulierung der bAV auf EU-Ebene führt zwangsläufig zur Anwendung einheitlicher Standards in allen 28 Mitgliedstaaten. Historisch gewachsene Unterschiede drohen in Folge der Vereinheitlichung beseitigt und nationale Besonderheiten sowie innerstaatliche Differenzierungen nicht oder nicht hinreichend berücksichtigt zu werden. Vor diesem Hintergrund sind aus dem Blickwinkel der bAV in Deutschland insbesondere folgende europäischen Rechtsakte bzw. Reformvorhaben von besonderem Interesse:

Die RL 2014/50/EU vom 16.4.2014 über die Mindestvorschriften zur Erhöhung der Mobilität von Arbeitnehmern zwischen den Mitgliedstaaten durch Verbesserung des Erwerbs und der Wahrung von Zusatzrentenansprüchen (sog. Mobilitäts-RL)³ sowie der Vorschlag der EU-Kommission vom 27.3.2014 für eine Neufassung der RL über die Tätigkeiten und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (Pensionsfonds-RL II).

Diese europäischen Gesetzgebungsakte bzw. -initiativen sind Bestandteil eines Maßnahmenbündels der EU-Kommission, durch welches die kapitalgedeckten und umlagefinanzierten Altersversorgungssysteme in den Mitgliedstaaten nachhaltiger und sicherer gemacht werden sollen. Sie sind eine Reaktion auf die demographische Entwicklung in der EU sowie die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise. Die hohe Komplexität dieses Reformvorhabens veranlasste die EU-Kommission dazu, die gemeinhin als »Stakeholder« bezeichneten interessierten Personen, Gruppen und Institutionen in den Reformprozess einzubeziehen. Zu diesem Zweck legte die EU-Kommission im Juli 2010 ein sog. Grünbuch mit dem ambitionierten Arbeitstitel »Angemessene, nachhaltige und sichere europäische Pensions- und Rentensysteme« vor.⁴ Darin zeigte die EU-Kommission zum einen die Herausforderungen auf, vor denen ihrer Ansicht nach umlagefinanzierte und kapitalgedeckte Systeme der Altersversorgung stehen; zum anderen gab sie mögliche Lösungsansätze vor und kündigte an, in welchen Bereichen sie regulatorisch tätig werden wollte. Dem Grünbuch und dem sich daran anschließenden öffentlichen Konsultationsverfahren folgte im Februar 2012 ein sog. Weißbuch der EU-Kommission mit dem Titel »Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten«⁵. Darin kündigte die EU-Kommission eine Reihe gesetzgeberischer Maßnahmen an, darunter die hier dargestellten Richtlinien.

1 Die Abhandlung beruht auf einem Vortrag des Autors anlässlich des 11. Göttinger Forums für Arbeitsrecht am 30.10.2013 »Betriebliche Altersversorgung – Auslaufmodell oder Renaissance«.

2 Dort heißt es: »Die Bundesregierung hat den gesetzgebenden Körperschaften geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, wenn [...] der Verhältniswert aus einer jahresdurchschnittlichen verfügbaren Standardrente und dem verfügbaren Durchschnittsentgelt [...] bis zum Jahre 2030 43 vom Hundert [...] unterschreitet [...]«.

3 ABl. 2014 L 128/1.

4 KOM (2010) 365 endg.

5 KOM (2012) 55 endg.

II. RL 2014/50/EU (Mobilitäts-RL)

Für das deutsche Betriebsrentenrecht ist die RL 2014/50/EU vom 16.4.2014 über die Mindestvorschriften zur Erhöhung der Mobilität von Arbeitnehmern zwischen den Mitgliedstaaten durch Verbesserung des Erwerbs und der Wahrung von Zusatzrentenansprüchen von Bedeutung. Bemerkenswert ist die Dauer des europäischen Gesetzgebungsverfahrens, das sich über einen Zeitraum von fast zehn Jahren erstreckte. Im Jahr 2005 legte die EU-Kommission einen Richtlinienvorschlag vor, mit dem die innerstaatliche und grenzüberschreitende Mobilität der Arbeitnehmer durch einheitliche Regelungen zum Erwerb und zur Wahrung von Betriebsrentenansprüchen sowie zur Übertragung dieser Ansprüche erleichtert werden sollte. Dieser Richtlinienvorschlag scheiterte jedoch im Rat, weil einige Mitgliedstaaten die sog. Portabilität⁶ ablehnten. Auch wenn diese nicht mehrheitsfähig war, so sah der Rat gleichwohl Regelungsbedarf bei der Frage des Anspruchserwerbs und der Wahrung bereits erworbener Betriebsrentenansprüche. Daraufhin legte die EU-Kommission im Jahr 2007 eine überarbeitete Fassung vor, die keine Regelung zur Portabilität mehr enthielt. Da jedoch die erforderliche Einstimmigkeit im Rat nicht zustande kam, stellte die EU-Kommission ihr Reformvorhaben zurück. Sie griff das Thema im Jahr 2010 in ihrem Renten-Grünbuch wieder auf und kündigte in ihrem Weißbuch aus dem Jahr 2012 die Wiederaufnahme der Arbeiten an der Richtlinie an. In der Folgezeit verlagerten sich die Arbeiten in die zuständige Ratsarbeitsgruppe »Sozialfragen«. Diese unterzog den Richtlinienvorschlag aus dem Jahr 2007 einer erneuten Prüfung und konnte sich nach intensiven Erörterungen am 20.7.2013 auf eine allgemeine Ausrichtung verständigen, der auch das Europaparlament zustimmte.

1. Rechtsgrundlage und Gegenstand der RL 2014/50/EU

Rechtsgrundlage der RL sind die Bestimmungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit aus Art. 46 AEUV. Zwar sollte die RL ursprünglich auch Inlandssachverhalte erfassen. Jedoch hätte sie dann einigen Mitgliedstaaten zufolge auf Art. 115 AEUV⁷ gestützt werden müssen. Im Gegensatz zu Art. 46 AEUV schreibt Art. 115 AEUV für das Gesetzgebungsverfahren Einstimmigkeit im Rat vor. Damit der Erlass der RL nicht am Einstimmigkeitserfordernis schei-

tert, wurde ihr Anwendungsbereich unter der irischen Ratspräsidentschaft auf grenzüberschreitende Sachverhalte beschränkt. Rechtsgrundlage ist damit Art. 46 AEUV.

Nach ihrem Art. 1 legt die Mobilitäts-RL Regelungen fest, die darauf abzielen, den Arbeitnehmern die Wahrnehmung des Rechts auf Freizügigkeit zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern. Zu diesem Zweck sollen Hindernisse abgebaut werden, die den Arbeitnehmern durch nationale Vorschriften der betrieblichen Altersversorgung entstehen. Zwar findet die RL nur auf grenzüberschreitende Sachverhalte Anwendung. Jedoch können die Mitgliedstaaten laut des 6. Erwägungsgrundes in Betracht ziehen, »von ihren nationalen Befugnissen Gebrauch zu machen, um die gemäß dieser Richtlinie anwendbaren Regelungen auf Versorgungsanwärter auszudehnen, die innerhalb eines einzigen Mitgliedstaats den Arbeitgeber wechseln«. Wollen die Mitgliedstaaten eine unionsrechtlich zulässige Inländerdiskriminierung vermeiden, ist für sie eine Erstreckung des Anwendungsbereiches der Mobilitäts-RL auf reine Inlandssachverhalte letztlich unvermeidbar. Dabei bleibt es ihnen allerdings unbenommen, die Mobilitäts-RL nur in Teilen auf Inlandssachverhalte anzuwenden.

2. Anwendungsbereich der RL 2014/50/EU

Art. 2 Abs. 1 der Mobilitäts-RL bestimmt, dass diese für Zusatzrentensysteme mit Ausnahme der unter die VO (EG) Nr. 883/2004 fallenden Systeme gilt. Beispielhaft zählt der 11. Erwägungsgrund folgende Zusatzrentensysteme auf: »Gruppenversicherungsverträge oder branchenweit oder sektoral vereinbarte, nach dem Umlageverfahren finanzierte Systeme, kapitalgedeckte Systeme oder Rentenversprechen auf der Grundlage von Pensionsrückstellungen der Unternehmen oder tarifliche oder sonstige vergleichbare Regelungen«. Art. 1 der Mobilitäts-RL stellt klar, dass die betreffenden Zusatzrentensysteme an ein Beschäftigungsverhältnis gekoppelt sein müssen. Damit erfasst der Anwendungsbereich der RL in Deutschland grundsätzlich alle fünf Durchführungswege der bAV nach

⁶ Der Begriff »Portabilität« bezeichnet hier die Möglichkeit eines Arbeitnehmers, Betriebsrentenkapital bei einem Arbeitgeberwechsel zum neuen Arbeitgeber »mitzunehmen«.

⁷ Die Vorschrift regelt den Erlass von Richtlinien, mit denen diejenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten angeglichen werden, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarkts auswirken.

dem BetrAVG. Unanwendbar ist die Mobilitäts-RL nach ihrem Art. 2 Abs. 2 lit. a) allerdings auf Zusatzrentensysteme, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinie keine neuen aktiven Versorgungsanwärter mehr aufnehmen und ihnen verschlossen bleiben.

Was die eine Versorgung auslösenden Ereignisse anbelangt, ist der Anwendungsbereich der Mobilitäts-RL auf Altersleistungen beschränkt; Leistungen der Invaliditäts- und/oder Hinterbliebenenversorgung sind ausdrücklich ausgenommen (Art. 2 Abs. 3 der Mobilitäts-RL). Jedoch können die Mitgliedstaaten aufgrund des in Art. 7 der Mobilitäts-RL geregelten Günstigkeitsprinzips vorsehen, dass eine Zusatzrente auch im Fall der Invalidität oder des Todes ausgelöst wird. Insofern ist die Beschränkung auf Altersrenten in Art. 2 Mobilitäts-RL aus deutscher Sicht irrelevant.

In zeitlicher Hinsicht findet die Mobilitäts-RL gemäß ihres Art. 2 Abs. 4 nur auf Beschäftigungszeiten Anwendung, die in den Zeitraum nach ihrer Umsetzung fallen. Was die Umsetzungsfrist betrifft, bestimmt Art. 8 Abs. 1 S. 1 der Mobilitäts-RL, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften bis zum 21.5.2018 erlassen. Dem deutschen Gesetzgeber bleibt es unbenommen, in einer dem § 30f Abs. 2 BetrAVG vergleichbaren Übergangsregelung Altzusagen mit Neuzusagen gleichzustellen.

3. Bedingungen für den Erwerb von Ansprüchen

a) Unverfallbarkeit und Mindestalter

Der durch die Mobilitäts-RL beabsichtigte Abbau von Hindernissen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit knüpft in Art. 4 an die Bedingungen für den Erwerb von Ansprüchen im Rahmen eines Zusatzrentensystems an. Zu diesem Zweck bestimmt zunächst Art. 4 Abs. 1 lit. a) der Mobilitäts-RL, dass eine Unverfallbarkeitsfrist⁸ und/oder Wartezeit für ausscheidende Arbeitnehmer unter keinen Umständen die Gesamtdauer von drei Jahren überschreiten darf. Nach der Definition in Art. 3 lit. d) der Mobilitäts-RL bezeichnet der Begriff der Wartezeit »die Beschäftigungsdauer, die nach nationalem Recht oder den Regeln eines Zusatzrentensystems oder vom Arbeitgeber getroffenen Festlegungen erforderlich ist, bevor ein Arbeitnehmer als Anwärter zu einem System zugelassen werden kann«. Diese zeitbezogene Zulassungsvoraussetzung stellt nach deutschem Rechtsverständnis indessen keine Wartezeit iSd. BetrAVG⁹, sondern vielmehr eine sog. Vorschaltzeit dar. Eine solche beeinflusst

grundsätzlich nicht den Zeitpunkt einer Versorgungszusage iSd. § 1b Abs. 1 BetrAVG, so dass die Unverfallbarkeitsfrist schon mit dem Zeitpunkt der »Zusage der Zusage« beginnt.¹⁰ Diese Grundsätze berührt die RL nicht.

Hindernisse für die länderübergreifende Arbeitnehmermobilität sollen des Weiteren dadurch abgebaut werden, dass nach Art. 4 Abs. 1 lit. b) der Mobilitäts-RL das Mindestalter für den Erwerb einer Zusatzrente höchstens 21 Jahre betragen soll.

Die Regelungen aus Art. 4 Abs. 1 lit. a) u. b) der Mobilitäts-RL machen bei arbeitgeberfinanzierter bAV¹¹ eine Anpassung des § 1b Abs. 1 S. 1 BetrAVG erforderlich. Die Vorschrift sieht derzeit eine Unverfallbarkeitsfrist von fünf Jahren sowie ein Mindestalter von 25 Jahren vor. Die erforderlichen Veränderungen bei der Frist und dem Mindestalter stellen einen nicht unerheblichen Eingriff in das deutsche Betriebsrentenrecht dar. Aus personalpolitischer Sicht geht die mit den Regelungen bezweckte Bindungswirkung verloren. Überdies machen die Verkürzungen der Unverfallbarkeitsfrist und des Mindestalters höhere Deckungsrückstellungen erforderlich, was zu höheren Kosten beim Arbeitgeber oder dem Versorgungsträger führt. Außerdem entstehen bei häufigem Arbeitgeberwechsel Mini-Anwartschaften, die ebenfalls verwaltet werden müssen. Abzuwarten bleibt daher, ob die EU-Vorgaben die Bereitschaft der Arbeitgeber beeinträchtigen wird, (weiterhin) eine arbeitgeberfinanzierte bAV anzubieten.

b) Erstattung noch verfallbarer Anwartschaften

Es entspricht der Logik der auf Förderung der Arbeitnehmermobilität ausgerichteten Richtlinie, dass sie auch Fäl-

8 Der Begriff der Unverfallbarkeitsfrist wird in Art. 3 lit. e) der RL definiert als »die Dauer der aktiven Zugehörigkeit zu einem System, die nach nationalem Recht oder den Regeln des Zusatzrentensystems erforderlich ist, um erworbene Zusatzrentenansprüche zu begründen«. Diese Definition steht im Einklang mit dem Begriff der Unverfallbarkeitsfrist iSd. BetrAVG.

9 Wartezeit iSd. § 1b Abs. 1 BetrAVG ist nach der Rechtsprechung des BAG die vom Arbeitgeber in seiner Versorgungszusage als Voraussetzung für einen Vollanspruch auf bAV festgelegte Mindestbeschäftigungszeit, BAG, 24.2.2004 – 3 AZR 5/03 – NZA 2004, 789, 789.

10 BAG, 24.2.2004 – 3 AZR 5/03 – NZA 2004, 789, 791. Bei den Durchführungswegen Direktversicherung, Pensionskasse und Pensionsfonds gilt als Zeitpunkt der Erteilung der Versorgungszusage der Versicherungsbeginn, frühestens jedoch der Beginn der Betriebszugehörigkeit (§ 1b Abs. 2 S. 4, Abs. 3 S. 2 BetrAVG). Jedoch steht auch bei diesen Durchführungswegen entgegen des Wortlautes die Zusage einer Zusage einer Versorgungszusage iSd. § 1 BetrAVG gleich (Kemper, in: Kemper/Kisters-Kölkes/Berenz/Huber (Hrsg.), BetrAVG, 4. Aufl., Köln 2010, § 1b Rn. 59).

11 Für den Fall einer bAV durch Entgeltumwandlung sieht § 1b Abs. 5 BetrAVG eine sofortige Unverfallbarkeit vor.

le regelt, in denen ein Arbeitnehmer bei noch verfallbarer Anwartschaft aus dem Beschäftigungsverhältnis ausscheidet. In diesem Fall steht dem ausscheidenden Arbeitnehmer nach Art. 4 Abs. 1 lit. c) der Mobilitäts-RL ein Erstattungsanspruch gegen das Zusatzrentensystem zu. Was unter einem solchen zu verstehen ist, ergibt sich nach der Begriffsbestimmung in Art. 3 lit. b) der Mobilitäts-RL nach dem jeweiligen nationalen Recht und den nationalen Gepflogenheiten. Materiell ist der Erstattungsanspruch auf die Beiträge gerichtet, »die vom ausscheidenden Arbeitnehmer oder in seinem Namen gemäß nationalem Recht oder Kollektivverträgen eingezahlt wurden, oder, falls der ausscheidende Arbeitnehmer das Anlagerisiko trägt, entweder die Summe der geleisteten Beiträge oder den aus diesen Beiträgen erwachsenden Anlagewert«.

Ein solcher Erstattungsanspruch ist aus Sicht des deutschen Betriebsrentengesetzes jedenfalls für die arbeitgeberfinanzierte bAV ein Novum. Für die arbeitnehmerfinanzierte bAV sieht § 1b Abs. 5 BetrAVG vor, dass Anwartschaften, die auf Entgeltumwandlung beruhen, dem Grunde nach sofort gesetzlich unverfallbar sind. Ihrer Höhe nach sind sie nach § 2 Abs. 5a BetrAVG in Höhe des Teils der Anwartschaft aufrechtzuerhalten, der sich bis zum Zeitpunkt des Ausscheidens des Arbeitnehmers aus den umgewandelten Entgeltbestandteilen ergibt. Jedoch kann der Arbeitgeber nach § 3 Abs. 2 S. 1 BetrAVG Kleinanwartschaften auch bei Entgeltumwandlung abfinden – eine Möglichkeit, die die RL gerade nicht vorsieht. Insofern kann der deutsche Gesetzgeber bei der Umsetzung der Erstattungsregelung in Fällen der Entgeltumwandlung unter Berücksichtigung des Abfindungsverbots an die bereits bestehende Rechtslage anknüpfen. Für die arbeitgeberfinanzierte bAV muss er hingegen einen neuen originären Erstattungsanspruch kodifizieren.

Die Mobilitäts-RL setzt sich auch mit der Rolle der Sozialpartner auseinander. Diese können nach Art. 4 Abs. 2 der Mobilitäts-RL in Bezug auf die geregelten Bedingungen für den Erwerb und den Erhalt von Ansprüchen abweichende Regelungen in Tarifverträgen aufnehmen, sofern diese Regelungen keinen weniger günstigen Schutz bieten und keine Hemmnisse für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer bewirken. Dieses Mindestmaß an Schutz dürfen die Sozialpartner nicht unterschreiten, wodurch sie letztlich an die Vorgaben der RL gebunden sind. Ihr sozialpolitischer Handlungsspielraum wird dadurch eingeschränkt.

4. Wahrung ruhender Rentenanwartschaften

Nach der Systematik des Art. 5 der Mobilitäts-RL sollen unverfallbare Anwartschaften grundsätzlich in dem Zusatzrentensystem, in dem sie erworben worden sind, belassen werden (Abs. 1). Eine Abfindung durch den Arbeitgeber ist ausnahmsweise zulässig, wenn der ausscheidende Arbeitnehmer¹² nach vorheriger Information einwilligt und die Abfindung einen bestimmten, vom betreffenden Mitgliedstaat festgelegten Schwellenwert nicht überschreitet (Abs. 3). Zwar geht auch das BetrAVG in § 3 von dem Grundsatz aus, dass unverfallbare Anwartschaften erhalten bleiben sollen. Jedoch räumt § 3 Abs. 2 S. 1 BetrAVG dem Arbeitgeber die Möglichkeit ein, eine Anwartschaft ohne Zustimmung des ausscheidenden Arbeitnehmers abzufinden. Insofern steht die deutsche Regelung nicht im Einklang mit der Mobilitäts-RL und muss – zumindest für grenzüberschreitende Fälle – an die Vorgaben der RL angepasst werden. Die betreffenden Unternehmen müssen sich daher auf einen erheblichen Mehraufwand für die Verwaltung von Kleinanwartschaften einstellen.

Für den Fall, dass der ausscheidende Arbeitnehmer seine unverfallbaren Anwartschaften in dem Zusatzrentensystem, in dem er sie erworben hat, belässt, müssen die Mitgliedstaaten nach Art. 5 Abs. 2 der Mobilitäts-RL sicherstellen, »dass die Behandlung der ruhenden Rentenanwartschaften ausscheidender Arbeitnehmer und ihrer Hinterbliebenen oder [die Behandlung] des Wertes solcher Anwartschaften der Behandlung des Wertes der Ansprüche aktiver Versorgungsanwärter oder der Entwicklung der derzeit ausgezahlten Renten entspricht«. Die Mitgliedstaaten trifft mithin eine Anpassungspflicht. Diese kann unterbleiben, wenn sich die Aktiven-Anwartschaften und/oder Leistungen wertmäßig nicht verändern.¹³

Soweit eine Anpassung vorzunehmen ist, muss diese nach dem Wortlaut der Regelung als »gerecht betrachtet« werden können. Wann eine Anpassung »gerecht« ist, definiert die Mobilitäts-RL nicht. Vielmehr zählt sie in

12 Nach der Definition in Art. 3 lit. g) der RL ist ein »ausscheidender Arbeitnehmer« ein aktiver Versorgungsanwärter, dessen derzeitiges Beschäftigungsverhältnis aus anderen Gründen als dem Erwerb einer Anwartschaft auf eine Zusatzrente endet und der zwischen Mitgliedstaaten zu- und abwandert.

13 Dies ergibt sich aus einem Umkehrschluss aus Art. 5 Abs. 2 des RL-Vorschlages.

Art. 5 Abs. 2 lit. a) – c) beispielhaft Maßnahmen auf, die als gerecht anzusehen sind: Erwirbt der Arbeitnehmer eine Anwartschaft als »nominales Anrecht«, stellt die Sicherung dieses Nominalwertes eine gerechte Behandlung dar (Art. 5 Abs. 2 lit. a). Dabei bleibt allerdings offen, was genau unter einem Nominalwert zu verstehen ist. In Fällen hingegen, in denen sich der Wert der erworbenen Anwartschaften im Laufe der Zeit ändert, kommt als gerechte Behandlung eine Wertanpassung entsprechend der Verzinsung oder erzielten Kapitalrendite in Betracht (Art. 5 Abs. 2 lit. b). Möglich ist schließlich auch eine Anpassung an die Inflationsrate oder das Lohnniveau, wobei die Mitgliedstaaten jeweils eine Höchstgrenze festlegen dürfen (Art. 5 Abs. 2 lit. c). Von den Bestimmungen in Abs. 1 und 2 können die Sozialpartner nach Abs. 5 abweichen, sofern die tarifvertraglichen Regelungen keinen weniger günstigen Schutz bieten und keine Hemmnisse für die Arbeitnehmerfreizügigkeit bewirken.

Die Pflicht zur Anpassung ruhender unverfallbarer Anwartschaften ist dem deutschen Betriebsrentengesetz fremd. Nach § 16 Abs. 1 BetrAVG ist der Arbeitgeber verpflichtet, alle drei Jahre eine Anpassung der laufenden Leistungen zu prüfen. Über die Anpassung entscheidet er nach billigem Ermessen, wobei insbesondere die Belange des Versorgungsempfängers und die wirtschaftliche Lage des Arbeitgebers zu berücksichtigen sind. Eine Anpassung auch ruhender Anwartschaften wird ohne Zweifel für die Arbeitgeber die Kosten der bAV in Deutschland erhöhen. Ob sich daraus negative Effekte im Hinblick auf den Ausbau der bAV ergeben, bleibt abzuwarten.

5. Auskünfte

Art. 6 der Mobilitäts-RL regelt Informationspflichten gegenüber aktiven Versorgungsanwärtern (Abs. 1) und solchen, die ausgeschieden sind (Abs. 2). Die Auskünfte sind nach Abs. 4 schriftlich, in verständlicher Form und in angemessener Frist zu erteilen. Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass solche Auskünfte nicht häufiger als einmal pro Jahr erteilt werden müssen. Der Umfang der geschuldeten Auskünfte ergibt sich aus Abs. 1 lit. a) – c) bzw. Abs. 2 lit. a)–b). Nach Abs. 1 ist dem aktiven Anwärter insbesondere Auskunft zu erteilen über a) die Bedingungen für den Erwerb von Anwartschaften und die Folgen der Anwendung dieser Bedingungen bei Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses, b) den Wert der unverfallbaren Anwartschaften oder einer höchstens 12 Monate vor dem Zeitpunkt des

Ersuchens durchgeführten Schätzung der unverfallbaren Anwartschaften sowie c) die Bedingungen für die künftige Behandlung ruhender Anwartschaften. Auskunftsberechtigten sind nach Abs. 2 auch ausgeschiedene Versorgungsanwärter sowie nach Abs. 3 begünstigte Hinterbliebene.

Art. 6 der Mobilitäts-RL ergänzt inhaltlich die Auskunftsansprüche aus § 4a BetrAVG, so dass der deutsche Gesetzgeber die deutsche Bestimmung um die Vorgaben der RL erweitern müssen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die betreffenden Auskunftsrechte nicht von einem berechtigten Interesse des Anwärters – wie in § 4a BetrAVG in Bezug auf die dort geregelten Auskünfte vorgesehen – abhängig gemacht werden dürfen. Vor diesem Hintergrund sollte der Gesetzgeber von der in Art. 6 vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch machen, die Periodizität der Auskunftspflicht auf einen Ein-Jahres-Rhythmus zu beschränken.

6. Ausblick

Die RL wurde am 30.4.2014 im Amtsblatt veröffentlicht. Sie ist am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft getreten. Der deutsche Gesetzgeber hat nun bis zum 21.5.2018 Zeit, sie in nationales Recht umzusetzen. Dem Vernehmen nach will das BMAS diese Frist voll ausschöpfen und die Vorgaben grundsätzlich auch auf inländische Arbeitgeberwechsel anwenden.

III. Vorschlag für eine Neufassung der Pensionsfonds-RL

Am 27.3.2014 hat die EU-Kommission ihren Vorschlag¹⁴ für eine Neufassung der RL 2003/41/EG¹⁵ vom 23.9.2003 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Tätigkeit und die Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (Pensionsfonds-RL oder IORP-RL¹⁶) vorgelegt. Die Überarbeitung hatte sie bereits in ihrem Weißbuch »Eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten« vom 16.2.2012 angekündigt.¹⁷

¹⁴ KOM (2014) 167 endg.

¹⁵ ABl. 2003, L 235/10.

¹⁶ In Anlehnung an die englischsprachige Fassung: *Institutions for occupational retirement provisions* (IORP).

¹⁷ Weißbuch v. 16.2.2012, KOM (2012) 55 endg., Anhang 1 Nr. 11, S. 20.

1. RL 2003/41/EG (Pensionsfonds-RL)

In Deutschland wurde die Pensionsfonds-RL vom 23.9.2003 durch die 7. VAG-Novelle 2005 umgesetzt. Im Zuge dessen hat der deutsche Gesetzgeber im Wesentlichen die Pensionskasse¹⁸ in § 118a VAG und den Pensionsfonds in § 112 VAG erstmals legaldefiniert und beide Einrichtungen materiell dem Aufsichtsrecht der Lebensversicherungsunternehmen unterworfen¹⁹, ferner hat er Auskunftspflichten gegenüber Versorgungsanwärtern oder Leistungsempfängern durch Ausweitung der Informations- und Auskunftspflichten für Lebensversicherungsunternehmen in §§ 10, 10a und Anlage Teil D Abschnitt III VAG sowie Anlagevorschriften für Pensionskassen und Pensionsfonds neu geregelt.²⁰

Mit der Pensionsfonds-RL wollte die EU-Kommission neben einem besseren Schutz der künftigen Rentner auch einen Binnenmarkt für die bAV schaffen. Zu diesem Zweck legt die Pensionsfonds-RL im Wege einer Mindestharmonisierung einheitliche aufsichtsrechtliche Mindeststandards für Einrichtungen der betrieblichen Altersversorgung (EbAV) fest. Dadurch wollte die EU-Kommission insbesondere dazu beitragen, dass EbAV ihre Produkte europaweit im Binnenmarkt anbieten können. Allerdings ist dieses Ziel bisher noch nicht erreicht worden. Seit dem Inkrafttreten der Pensionsfonds-RL hat sich die Anzahl der grenzüberschreitend tätigen EbAV kaum verändert. Lediglich 82 von insgesamt 140.000 EbAV machen derzeit europaweit von dieser Möglichkeit Gebrauch.

Angesichts dessen weist das Weißbuch der EU-Kommission auf die Notwendigkeit hin, die grenzüberschreitende Tätigkeit von EbAV zu fördern und das Angebot an Renten und Pensionen in der EU zu verbessern. Rechtstechnisch sollen diese Ziele durch die Herstellung »einheitliche(r) [aufsichtsrechtlicher] Rahmenbedingungen mit Solvabilität-II« gewährleistet werden.²¹

2. Aktivitäten der EU-Kommission im Vorfeld der Neufassung der RL 2003/41/EG

Zur Vorbereitung der Arbeiten an einer Neufassung der Pensionsfonds-RL stimmte sich die EU-Kommission sehr eng mit der in Frankfurt am Main ansässigen Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA) ab. So bat die EU-Kommission EIOPA förmlich um Rat (»Call for

Advice«), wie die Pensionsfonds-RL inhaltlich überarbeitet werden könnte. Die Fragen der EU-Kommission orientierten sich dabei inhaltlich an dem aufsichtsrechtlichen 3-Säulen-Modell der Richtlinie 2009/138/EG vom 25.9.2009 vom Europäischen Parlament und des Rates betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität-II)²². Diese RL bezweckt die Stärkung des Versichertenschutzes, die Schaffung einheitlicher Wettbewerbsstandards im Versicherungssektor des europäischen Binnenmarktes und damit die Herstellung einer weitgehend einheitlichen Aufsichtspraxis in Europa.

In ihrer Antwort an die EU-Kommission griff EIOPA – wenig überraschend – das 3-Säulen-Modell aus Solvabilität-II auf. Dieses legt bestimmte aufsichtsrechtliche Anforderungen fest, nämlich quantitative Anforderungen an die vorzuhaltenden Eigenmittel (Säule 1), qualitative Anforderungen an die Geschäftsorganisation – Governance – (Säule 2) sowie Berichts- und Veröffentlichungspflichten (Säule 3).

Die ursprünglich geplante Übertragung des vollständigen 3-Säulen-Modells auf EbAV stützten die EU-Kommission und EIOPA auf das Argument, dass zwischen EbAV und kommerziellen Versicherungsunternehmen gleiche Ausgangsvoraussetzungen (level playing field) bestünden. Außerdem seien Arbeitnehmer im Rahmen der bAV nicht weniger schützenswert als Verbraucher, die ein Finanzprodukt der privaten Altersvorsorge erwerben. Aufgrund der identischen Interessenlage sei es daher gerechtfertigt, EbAV in den für Versicherungsunternehmen geltenden Rechts-

18 Das Gesetz unterscheidet nach § 118a iVm. § 118b Abs. 3 VAG zwischen regulierten und nicht regulierten Pensionskassen. Erstere sind betriebliche, von den Arbeitgebern und Arbeitnehmern gegründete Pensionskassen. Eine ihrer Erscheinungsformen sind gemeinsame Einrichtungen der Tarifvertragsparteien iSd. § 4 Abs. 2 TVG wie zB. die ZVK-BAU. Betriebliche Pensionskassen sind idR. Sozialeinrichtungen iSd. § 87 BetrVG. Bei den nicht regulierten Pensionskassen handelt es sich um solche der Lebensversicherungsunternehmen.

19 Vgl. Wiesner, BetrAV 2014, 216, 217.

20 Vgl. Schwind, BetrAV 2005, 638, 640.

21 Weißbuch v. 16.2.2012, KOM (2012) 55 endg., Anhang 1 Nr. 11, S. 20.

22 ABl. 2009 L 335/1. Die Solvabilitäts II-RL wird in einem vierstufigen Rechtssetzungsverfahren (sog. Lamfalussy-Verfahren) beschlossen. Die erste Verfahrensebene (Level 1) erfasst die Rahmengesetzgebung als solche. Danach tritt die RL am 1.1.2016 in Kraft. Die Solvabilitäts II-RL wurde zuletzt durch die Omnibus II-Richtlinie 2014/51/EU geändert, um die Zuständigkeiten und Funktionen der im Zuge der Finanzkrise neu geschaffenen EU-Aufsichtsbehörde EIOPA sowie ergänzende Regelungen zur Bewertung von langfristigen Garantien einzuarbeiten. Außerdem wurden neue Übergangsregelungen in die Solvabilitäts II-RL aufgenommen. Die Omnibus II-Richtlinie trat am 22.5.2014 mit ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft.

rahmen einzubeziehen. Die Argumentation überzeugt aus Sicht der deutschen bAV nicht. EbAV – betroffen sind in Deutschland Pensionskassen und Pensionsfonds – stehen nicht in einem globalen Wettbewerb um den Verkauf von Finanzprodukten. Auch ist eine Betriebsrente kein Finanzprodukt, das auf dem Markt angeboten wird. Der Ansatz der EU-Kommission verkennt, dass EbAV eine ausgeprägte soziale Dimension aufweisen. Anders als Versicherungsunternehmen sind sie in ein arbeitsrechtliches Umfeld integriert. Ihre Träger – Arbeitgeber oder Tarifvertragsparteien – verfolgen keine eigenen Gewinnerzielungsabsichten. An die Stelle eines individualisierten Finanzproduktes tritt eine an den Bedürfnissen des Kollektivs ausgerichtete Betriebsrente, bei der Risiko und Ertrag in einem ausgewogenen Verhältnis stehen²³.

Was die Übertragung der 1. Säule (quantitative Vorschriften zur Solvabilität) auf EbAV betrifft, hatte EIOPA ihre Antwort an die EU-Kommission von den Ergebnissen einer quantitativen Auswirkungsstudie²⁴ («Quantitative Impact Study – QIS») abhängig gemacht. An dieser Studie haben sich auch EbAV aus Deutschland beteiligt. Danach wäre für die insgesamt 179 deutschen Pensionskassen aufgrund strengerer Eigenkapitalvorschriften iSd. 1. Säule von Solvabilität-II ein zusätzlicher Kapitalbedarf von mindestens 40 Mrd. EUR entstanden. Aufgrund der enorm hohen Kostenbelastung für EbAV hat die EU-Kommission vorerst davon abgesehen, Fragen der Solvabilität in der zu überarbeitenden Pensionsfonds-RL zu regeln. Besondere Aufmerksamkeit verdient in diesem Zusammenhang die Auseinandersetzung mit der Frage, inwieweit bei der Bestimmung der Eigenmittelanforderungen für EbAV typische Sicherungsmechanismen zu berücksichtigen sind (zB. Einstandspflicht des Arbeitgebers nach § 1 Abs. 1 S. 3 BetrAVG; Möglichkeit der Herabsetzung von Leistungen; bei Pensionsfonds, die Insolvenzsicherung durch den PSVaG nach § 14 BetrAVG). EIOPA arbeitet derzeit an einem Konzept, wie solche Mechanismen im Rahmen einer ganzheitlichen Solvenzbilanz («Holistic Balance Sheet, HBS») berücksichtigt und europaweit nutzbar gemacht werden können. Die weitere Entwicklung bleibt daher abzuwarten.

Neben der Auswirkungsstudie zu den Eigenmittelanforderungen hatte die EU-Kommission im Rahmen eines öffentlichen Konsultationsverfahrens nach den möglichen finanziellen Folgen strengerer Standards in den Bereichen Geschäftsorganisation (2. Säule) und Informationspflich-

ten (3. Säule) gefragt. Aufgrund einer in Deutschland im Jahr 2013 durchgeführten vorläufigen Untersuchung könnten sich die Kosten für die Einführung der Aufsichtsstandards aus der 2. und 3. Säule für alle deutschen Pensionskassen auf bis zu 160 Mio. EUR summieren. Die laufenden Betriebskosten wurden vorläufig mit ca. 55 Mio. EUR jährlich beziffert. Insofern besteht die Gefahr, dass Pensionskassen die erforderlichen Mittel zur Finanzierung zukünftiger Leistungen genommen werden. Niedrige Zinsen am Kapitalmarkt verschärfen die Situation zusätzlich.²⁵ Fehlen den deutschen EbAV finanzielle Mittel, müssten die Unternehmen aufgrund der Subsidiärhaftung Finanzmittel nachschießen; Geld, das ihnen für Investitionen fehlen würde.

3. Vorschlag für eine Neufassung der RL 2003/41/EG: Aufsichtsrechtliche Anforderungen

Laut seiner Begründung bezweckt der überarbeitete RL-Vorschlag die Förderung der Entwicklung der bAV in der EU. Diese Förderung zielt in zwei Richtungen. Zum einen auf die Herstellung einer sichereren und effizienteren bAV, zum anderen auf die Stärkung der Rolle der EbAV als institutionelle Anleger der Realwirtschaft der EU sowie der Fähigkeit der europäischen Wirtschaft, langfristige Spareinlagen in wachstumsfördernde Investitionen zu lenken.²⁶ Ausgehend von diesem falschen Verständnis der Aufgabe von EbAV bestimmt der Vorschlag sodann, dass EbAV »Anbieter von Finanzdienstleistungen« sind.²⁷

Der RL-Vorschlag führt keine Solvabilitätsvorschriften ein, was aus Sicht der deutschen EbAV zu begrüßen ist. Allerdings macht die Begründung des RL-Vorschlages deutlich, dass der Verzicht auf die Regelung quantitativer Eigenmittelanforderungen auf der unsicheren Datenlage

23 Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 21.5.2013 über eine Agenda für angemessene, sichere und nachhaltige Pensionen und Renten, Rn. 49.

24 Die Durchführung solcher Studien bindet auf Seiten der befragten EbAV personelle Ressourcen. Solche stehen kleinen EbAV regelmäßig nicht zur Verfügung.

25 Jede Million EUR, die für Kosten ausgegeben wird, »verschlingt« nach eigenen Berechnungen der SOKA-BAU in der derzeitigen Niedrigzinsphase den Ertrag von 55,5 Mio. EUR risikolos investierter Kapitalanlagen (10jährige Bundesanleihen).

26 RL-Vorschlag, Begründung, 1. Kontext des Vorschlages.

27 20. Erwägungsgrund des RL-Vorschlages.

zu ihren möglichen Auswirkungen auf EbAV beruht. Die Feststellung der EU-Kommission, dass »umfassendere Daten zu Solvabilitätsaspekten erforderlich sind, bevor eine Entscheidung in dieser Hinsicht getroffen werden kann«, macht deutlich, dass die EU-Kommission ihre Arbeiten an Solvabilitätsvorschriften außerhalb des Anwendungsbereiches der überarbeiteten Pensionsfonds-RL fortsetzen will.

Der RL-Vorschlag verfolgt die nachfolgenden Einzelziele, nämlich »1) die Beseitigung der noch verbleibenden aufsichtsrechtlichen Hindernisse für grenzüberschreitend tätige EbAV [...], 2) die Gewährleistung einer guten Governance und eines guten Risikomanagements, 3) die Bereitstellung klarer und relevanter Informationen für die Versorgungsanwärter und Leistungsempfänger sowie 4) die Gewährleistung, dass die Aufsichtsbehörden über die notwendigen Instrumente zur wirksamen Beaufsichtigung der EbAV verfügen«. Keine Anwendung soll die RL auf EbAV mit weniger als 100 Versorgungsanwärtern finden. Diese Ausschlussregelung ist indessen für Deutschland ohne Bedeutung, weil hier nur wenige EbAV mit einer so geringen Anwärterzahl existieren.

Art. 22 des RL-Vorschlages legt allgemeine Anforderungen an die Geschäftsorganisation und das Risikomanagement fest. Diese decken sich weitgehend mit den Anforderungen aus § 64a VAG iVm. MaRisk VA²⁸. Abweichend vom deutschen Aufsichtsrecht bestimmt Art. 22 Abs. 6 allerdings, dass mindestens zwei Personen die Geschäfte der EbAV tatsächlich leiten müssen.

Art. 23 des RL-Vorschlages regelt spezielle Anforderungen hinsichtlich der fachlichen Qualifikation und der persönlichen Zuverlässigkeit. In den Anwendungsbereich der Regelung fallen »alle Personen, die das Unternehmen tatsächlich leiten oder andere zentrale Funktionen innehaben«. Damit geht der RL-Vorschlag über die geltende Regelung des § 7a Abs. 1 VAG hinaus, wonach fachliche Eignung und Zuverlässigkeit kumulativ nur von der Geschäftsleitung verlangt wird. Zu den »zentralen Funktionen« iSd. RL-Vorschlages gehören nach dessen Art. 25 die Risikomanagement-Funktion, die Funktion der Innenrevision und ggf. die versicherungsmathematische Funktion. Die jeweiligen Anforderungen an diese Funktionen legen die Art. 26 ff. des RL-Vorschlages fest. Dem deutschen Aufsichtsrecht bisher fremd ist die in Art. 25 Abs. 6 des RL-Vorschlages vorgesehene zwingende Meldepflicht für Fehlverhalten. Danach trifft die Inhaber von Schlüsselfunktionen (Risiko-

manager, Aktuar oder Innenrevisor) eine Meldepflicht gegenüber der Aufsichtsbehörde, wenn das Verwaltungs-, Management- oder Aufsichtsorgan der EbAV nicht rechtzeitig geeignete Korrekturmaßnahmen ergreift.

Art. 33 des RL-Vorschlages legt spezielle Anforderungen an die Auslagerung von Schlüsselfunktionen oder Tätigkeiten an Drittunternehmen fest. Sie gehen teilweise über die in § 64a Abs. 4 VAG iVm. MaRisk VA 8 niedergelegten Grundsätze für Funktionsausgliederungen iSd. § 5 Abs. 3 Nr. 4 VAG hinaus. So führt Art. 33 Abs. 2 des RL-Vorschlages Kriterien²⁹ auf, bei deren Vorliegen der EbAV eine Auslagerung verboten ist. Des Weiteren treffen EbAV nach Abs. 6 Informationspflichten gegenüber der Aufsichtsbehörde bereits vor der Auslagerung. Schließlich räumt Abs. 7 den Aufsichtsbehörden das Recht ein, von den EbAV jederzeit Informationen über die ausgelagerten Funktionen oder Tätigkeiten zu verlangen. Dies lässt den Schluss zu, dass Auslagerungen und die Aktivitäten der Drittunternehmen künftig verstärkt Gegenstand aufsichtsrechtlicher Prüfungen werden sollen.

Art. 24 des RL-Vorschlages regelt sehr detaillierte Vorgaben zur Vergütungspolitik einer EbAV, wie sie das deutsche Aufsichtsrecht bislang nicht kennt.

Die Art. 40 ff. des RL-Vorschlages sehen umfangreiche Informationspflichten von EbAV gegenüber Versorgungsanwärtern und Leistungsempfängern vor. Insgesamt sind die vorgeschlagenen Informationspflichten umfangreicher als die Auskunftspflichten nach § 10a Abs. 1 S. 3 VAG iVm. Anlage D und § 7 VVG³⁰.

Die Art. 40 bis 54 des RL-Vorschlages enthalten Bestimmungen zum sog. »Rentenanwartschaftsbescheid«. Bei diesem handelt es sich nach Art. 40 des RL-Vorschlages um ein Informationsdokument, das EbAV für jeden Versorgungsanwärter erstellen müssen. Erfasst sind daher auch Arbeitnehmer, die mit einer unverfallbaren Anwartschaft ausgeschieden sind.

²⁸ Rundschreiben der BaFin 3/2009, Aufsichtsrechtliche Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk VA).

²⁹ Bei diesen handelt es sich im Einzelnen um die Beeinträchtigung der Qualität des Governance-Systems, die übermäßige Steigerung des operationellen Risikos, die Beeinträchtigung der Fähigkeit der zuständigen Behörde, die Einhaltung der Verpflichtungen der EbAV durch diese zu überwachen, und die Gefährdung der kontinuierlichen und zufriedenstellenden Leistungserbringung für die Versorgungsanwärter und Leistungsempfänger.

³⁰ Die Informationspflichten nach § 7 VVG finden nach § 211 Abs. 2 Nr. 1 VVG nicht auf regulierte Pensionskassen iSd. § 118b Abs. 3 VAG Anwendung.

Der Rentenanwartschaftsbescheid ist fortlaufend zu aktualisieren und den Versorgungsanwärtern »mindestens alle zwölf Monate kostenfrei« zur Verfügung zu stellen. Änderungen gegenüber dem Vorjahr bedürfen im Folgejahr einer verständlichen Erläuterung. Art. 41 und 42 des RL-Vorschlages sehen vor, dass der Rentenanwartschaftsbescheid aus sich heraus »ohne Hinzuziehung anderer Dokumente verständlich« ist und vom Umfang her zwei DIN-A2-Seiten nicht übersteigt. Sind die Angaben »irreführend, unrichtig oder nicht mit dem einschlägigen Teil des Altersversorgungssystems vereinbar«, haftet die EbAV zivilrechtlich (Art. 44 des RL-Vorschlages). Die Art. 46 ff. des RL-Vorschlages legen umfassend den Umfang der im Rentenanwartschaftsbescheid zwingend vorzusehenden Informationen fest (zB. Angaben zur Person und zur Einrichtung, Beschreibung der Garantien, Berechnungen des Saldos, Auflistung der Beiträge, Darstellung der Kosten, Projektionen der Versorgungsleistungen³¹, Bezeichnung des Anlageprofils, Angaben zur früheren Performance). Nach Art. 54 des RL-Vorschlages ist die EU-Kommission berechtigt, den Umfang der Auskunftspflichten im Wege eines delegierten Rechtsaktes zu regeln. Zusätzliche Informationspflichten sehen die Art. 55 ff. des RL-Vorschlages vor. Zu informieren sind danach die potentiellen Versorgungsanwärter, die Versorgungsanwärter in der Phase vor dem Eintritt in den Ruhestand sowie die Leistungsempfänger in der Auszahlungsphase.

4. Ausblick

Die RL soll nach den Vorstellungen der EU-Kommission in weiten Teilen ab dem 31.12.2016 in nationales Recht umgesetzt werden (Art. 78 des RL-Vorschlages). Der Rat hat am 21.5.2014 seine Beratungen aufgenommen. Das neu gewählte Europaparlament bzw. dessen zuständige Fachausschüsse müssen sich noch positionieren.

Die im RL-Vorschlag vorgeschriebenen Informationspflichten werden die Verwaltungskosten von EbAV

in die Höhe treiben. Zur Steigerung der Attraktivität der bAV trägt das nicht bei. Es besteht auch kein Bedürfnis, die Arbeitnehmer in dem vorgeschlagenen Umfang zu schützen. In diesem Zusammenhang geht die EU-Kommission von der falschen Annahme aus, dass EbAV Finanzdienstleister sind und Arbeitnehmer sich deshalb in einer vergleichbaren Situation befinden wie Verbraucher, die ein Produkt der privaten Altersvorsorge erwerben. Die EU-Kommission bleibt indessen eine Antwort darauf schuldig, woraus sich die Vergleichbarkeit zwischen der bAV und der privaten Altersvorsorge konkret ergibt. Sie blendet vollständig die besondere (kollektive) Schutzfunktion des Arbeits- und Betriebsrentenrechts aus, in das EbAV eingebettet sind.³² Insbesondere dort, wo die Tarifvertragsparteien die Altersversorgung mittels einer EbAV tarifvertraglich regeln, ist der Ausgleich der Interessen zwischen den Arbeitnehmern einerseits und der EbAV andererseits bereits im Kollektivsystem angelegt.

Soweit die Interessen der Anwärter und Leistungsempfänger bereits angemessen geschützt sind, besteht daher kein zusätzliches Schutzbedürfnis. Eine Überregulierung würde für die EbAV nur die Kosten erhöhen, ohne dass daraus für die Arbeitnehmer ein Mehrwert entstünde. Im Ergebnis ist daher zu fordern, dass der RL-Vorschlag nationale arbeitsrechtliche und betriebsrentenrechtliche Schutzmechanismen der bAV hinreichend berücksichtigt. Den Mitgliedstaaten sollten hierfür ausreichende Spielräume bei der Umsetzung der RL eingeräumt werden. Insbesondere sollte ihnen dabei ermöglicht werden, die Vorgaben aus der RL ihren jeweiligen Betriebsrentensystemen anzupassen.³³

31 Art. 50 Abs. 1 des RL-Vorschlages begründet eine Auskunftspflicht über die Hochrechnung der Leistungen bei Erreichen des Rentenalters, zwei Jahre vor und nach Erreichen des Rentenalters.

32 Vgl. Wiesner (Fn. 19), 218; BR-Drs. 119/14, S. 2.

33 Vgl. BR-Drs. 119/14, S. 2.

Mitbestimmung und Demokratieprinzip

Habilitationsschrift von Sebastian Kolbe, 2013, Mohr Siebeck, Tübingen, 434 S. (ISBN 978-3-16-152320-5), 99,- €, erschienen als Band 172 der Reihe Jus Privatum

Arbeitsrecht strebt nach Befreiung des Arbeitnehmers aus vielfältigen Zwängen. Die Forderung nach Mitbestimmung entfaltet deshalb seit jeher hohe Suggestivkraft. Wenn sie sich dann noch als unmittelbar aus dem Demokratieprinzip ableitbare Konsequenz präsentiert, scheint der Weg zu immer weiter fortschreitender Partizipation zwangsläufig, die heutige deutsche betriebliche und unternehmerische Mitbestimmung lediglich als Zwischentappe hin zu einer umfassenden »Wirtschaftsdemokratie«.

Dass es sich bei dieser Vorstellung tatsächlich vor allem um eine partei- und verbandspolitische Parole handelt – Willy Brandt wollte bekanntlich mehr Demokratie im Kontext eines langen gewerkschaftlichen »Kampfes um die Mitbestimmung« wagen, hat sich zwar mittlerweile in juristischen Fachkreisen durchaus herumgesprochen, denn demokratische und privatautonome Legitimation samt ihrer jeweiligen Defizite spielen auf kategorial verschiedenen Feldern. Auch welche Schlüsse aus dieser Erkenntnis für Ausgestaltung und Durchschlagskraft der dualen Mitbestimmung zu ziehen sind, war schon vielfältig Gegenstand intensiveren rechtswissenschaftlichen Nachdenkens.

Sebastian Kolbe möchte in seiner im letzten Jahr erschienenen, von Volker Rieble betreuten Münchner Habilitationsschrift jedoch bei diesen Erkenntnissen nicht stehenbleiben, sondern kommt in seiner ideengeschichtlichen und rechtsdogmatischen Untersuchung »Mitbestimmung und Demokratieprinzip« zu wahrlich radikalen Ergebnissen: Demokratieprinzip und Mitbestimmung seien nicht nur inkompatibel, vielmehr sei die Mitbestimmung sogar von »pseudo-demokratischen Fremdkörpern« zu befreien.

I. Mitbestimmung als Ausfluss des Demokratieprinzips?

Kolbe zeichnet zunächst die ideengeschichtlichen Parallelen von »deutscher Staatsdemokratie« und arbeitsrechtlicher Mitbestimmungsordnung nach. Beide Male geht es um Selbstbestimmung der Betroffenen, Machtkontrolle

durch Konstitutionalisierung und Gleichberechtigung. Während das Demokratieprinzip zwar als Leitidee zunächst die egalitäre Begründung der Staatsgewalt durch die *pouvoir constituant* gewährleisten soll, so sorgt es im »Verfassungsalltag« doch vor allem für die personelle Legitimation der zur Ausübung der *pouvoir constitué* Berufenen durch das gesamte Wahlvolk. Das Demokratieprinzip leistet also im Kern die Legitimation vorfindlicher Herrschaftsmacht, es konstituiert sie nicht jeweils neu, sondern sorgt für die Rückbindung der Herrschaft von Menschen über Menschen an den (Mehrheits-)Willen aller.

Mitbestimmungsteilhabe schafft demgegenüber Sonderpartizipationsrechte für »besonders Betroffene«. So gesehen, ist sie damit nicht nur kein Ausfluss des Demokratieprinzips. Wie Kolbe richtig feststellt, führt sie vielmehr in rechtfertigungsbedürftiger Weise sogar zu einer Einschränkung des Demokratieprinzips (S. 85, 99).

II. Mitbestimmung als Einschränkung des Demokratieprinzips

Hinzu kommt, dass die Mitbestimmung einen Bereich erfasst, der bereits legitimiert ist (S. 392) – und das sogar deutlich valider. Die arbeitgeberische Herrschaft über den Arbeitnehmer um bei diesem Bild zu bleiben – ist durch die privatautonome Unterwerfung des Arbeitnehmers selbst begründet, geht also auf einen Konsens der Beteiligten zurück, das »Herrschaftsobjekt« hat die Herrschaft selbst (mit)konstituiert, anders als der Staatsbürger, der der staatlichen Herrschaftsmacht ungefragt bereits mit der Geburt unterfällt.

Nun liegt ja, zumindest nach gängiger Lesart, dem Arbeitsrecht ein Grundmisstrauen gegenüber der Belastbarkeit der arbeitnehmerischen Selbstbindung zugrunde. Der Arbeitnehmer sei gar nicht in der Lage, seine Interessen im Verhältnis zum Arbeitgeber selbstbestimmt wahrzunehmen, die Herrschaft des Arbeitgebers bleibe eine autoritäre, aus dieser Enge müsse der Arbeitnehmer durch stärkere Partizipation befreit werden. Er bedürfe also eines Vertragshelfers, der die Ersetzung oder zumindest die Ergänzung der vorgängigen privatautonomen Selbstbindung bewirken kann. Diesem Ansatz verdankt sich zunächst die Tarifautonomie als kartellierte, gebündelte Ausübung der Privatautonomie zur Verbesserung der vertraglichen Konditionen mittels kollektiver Verschiebung des Marktgleichgewichts. Über die

Einflussnahme auf die vertragliche Grundlage hinaus ist in diesem Konzept aber auch die Idee eines weiteren Helfers, eines Beistandes bei ihrer betrieblichen Umsetzung angelegt, der mittels Mitbestimmungsrecht bei der alltäglichen Ausübung der arbeitgeberischen Gestaltungsmacht die arbeitnehmerischen Interessen zur Geltung bringen kann.

Anders als noch im überbetrieblichen Bereich, in dem es vorwiegend um die Durchsetzung parallel laufender Arbeitnehmerinteressen im Sinne einer Förderung der Austauschgerechtigkeit geht – mehr Geld, mehr Urlaub, kürzere Arbeitszeit usw., ist ein solcher betrieblicher Repräsentant meist mit Verteilungskonflikten innerhalb der Belegschaft konfrontiert – betriebliche Ordnung, Koordination der Arbeitszeiten, Urlaubspläne, Verteilungsschlüssel innerhalb eines Dotierungsrahmens usw. Damit ist die laut *Franz Gamillscheg*¹ »dritte Dimension« des Arbeitsrechts angesprochen, der Ausgleich von konfligierenden Interessen unter den Arbeitnehmern. Dann kommt es darauf an, welchem Zuteilungsmodus der Vorzug gebührt: Prioritärer Zugriff durch bilaterale Einigung mit dem Arbeitgeber oder kollektive Verteilung im multilateralen Regelungsbereich unter Ausschluss abweichender Individualvereinbarungen? Soll hier eine Kollektiventscheidung Vorrang haben, kommt es zu einem Eingriff in die Vertragsfreiheit der zu einem Solidaropfer Verpflichteten. Die Partizipation wird an dieser Stelle also hochgradig ambivalent, es gibt Sieger und Verlierer. Der Vertragshelfer wird seinerseits zum Inhaber von Herrschaftsmacht, die der Legitimation bedarf.

Eine privatautonome Legitimation scheidet mangels vorgängiger Unterwerfung der Betroffenen aus. Eine »demokratische« Legitimation durch Wahl des Repräsentanten kann die Herrschaftsmacht nicht konstituieren, sondern nur Partizipation bei ihrer Ausübung gewährleisten. Eigentlich hat hier längst das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung zur funktionalen Selbstverwaltung den Weg gewiesen: Dem staatlichen Gesetzgeber erwächst dann eine besondere Verantwortung, wenn er durch einen Akt der Autonomieverleihung einem autonomen Verband nicht nur allgemein das Recht zu eigenverantwortlicher Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben einräumt, sondern ihn zugleich zu Eingriffen in den Grundrechtsbereich ermächtigt. Der Gesetzgeber muss also durch hinreichend klare Vorgaben entscheiden, welche Gemeinschaftsinteressen so gewichtig sind, dass das Freiheitsrecht des Einzelnen zurücktreten muss.² Wesentlichkeitstheorie und Gesetzesvorbehalt folgen also nicht nur aus dem Rechtsstaats-, sondern auch

aus dem Demokratieprinzip (so auch *Kolbe*, S. 187). Allein dem Gesetzgeber steht mithin die Kompetenz zu, Gruppeninteressen zu privilegieren. Demnach muss insbesondere bei einem Ausgleich der Interessen gleichrangiger Grundrechtsträger, der im Wege gesetzlich autorisierter und nicht mitgliedschaftlich legitimierter Normsetzung durch Private erfolgt, der Gesetzgeber selbst die Grenzziehung zwischen Individual- und Kollektivinteressen vornehmen, soweit die Durchsetzung des Kollektivinteresses den Eingriff in entgegenstehende Individualrechte erfordert.³ Materiell wird der Gesetzesvorbehalt durch das zwingende Mitbestimmungsrecht des § 87 BetrVG ausgefüllt, soweit die Tatbestände einer Ausgleichsfunktion im Sinne distributiver Gerechtigkeit dienen.⁴

Die Pointe des Verhältnisses von Mitbestimmung und Demokratieprinzip liegt also richtigerweise im Gesetzesvorbehalt, das Gesetz legt die Scheidelinie zwischen autonomer Selbstbestimmung und heteronomer Sozialbindung fest. Das ist in der Tat nicht das, was die Parole des »Kampfes um die Mitbestimmung« insinuiert, also selbstzweckhafte Partizipation als Legitimierung von unten. Klargestellt ist aber immerhin, dass wir es nur in dieser Hinsicht mit einer »strukturelle(n) Inkompatibilität als Systemdifferenz zwischen Staat und Gesellschaft« zu tun haben.⁵ Denn staatliche und gesellschaftliche Sphäre sind auch an dieser Stelle nicht sortenrein geschieden, der Staat kann also bei Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben durchaus Sozialpolitik mit Mitteln des Privatrechts betreiben.

III. Mitbestimmung ohne Demokratieprinzip?

Überraschenderweise möchte *Kolbe* diesen Weg im »Funktionsprinzipien der Mitbestimmungsordnung« überschriebenen Hauptteil seiner Arbeit ausdrücklich nicht mitgehen (das Folgende findet sich auf S. 187 ff.). Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur funktionalen Selbstver-

1 *Gamillscheg*, FS Fechner, 1973, S. 135, 145.

2 Etwa BVerfG, 9.5.1972 – 1 BvR 518/62 ua. – BVerfGE 33, 125, 158 ff.

3 So schon *Hans Hanau*, Individualautonomie und Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten, Köln 1994, S. 126; ders., RdA 1996, 158, 171.

4 Auch dazu schon *Hans Hanau*, Individualautonomie und Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten (Fn. 3), S. 128 ff.

5 So *Reichold*, JZ 2014, 296 in seiner Rezension der hier zu besprechenden Arbeit.

waltung dürfe keine Anwendung finden. Der Betrieb sei ein grundrechtlich geschützter Freiheitsbereich, den der Staat nicht umfassend gesetzlich strukturieren dürfe. Hier gehe es ›nur‹ um private Rechtsetzung, der Staat gebe mit der ›distanzierten‹ Anerkennung privater Rechtsakte keine Befugnisse preis. Eine inhaltliche Programmierung durch Parlamentsgesetz sei nicht erforderlich, § 77 Abs. 4 S. 1 BetrVG reiche als allgemeine Ermächtigungsgrundlage für belastende Betriebsvereinbarungen aus. Der Staat sei an die Grundrechte der Normunterworfenen lediglich in der Schutzpflichtdimension gebunden, es sei zu klären, in welchem Umfang grundrechtliche Freiheiten zugunsten sozialstaatlicher ›Gerechtigkeitserwägungen‹ zurückgedrängt werden dürften. Zentral sei eine Verhältnismäßigkeitskontrolle, wegen der fehlenden mitgliedschaftlichen Legitimation müssten Kollektivmaßnahmen durch ein überwiegendes Interesse gerechtfertigt werden. Der Günstigkeitschutz hänge vom Zweck der Kollektivregelung ab. Günstigkeitsfest seien damit nicht etwa nur Betriebsvereinbarungen im Bereich der Ausgleichsfunktion, auch der Drittschutz gegenüber Kunden oder der Allgemeinheit müsse einbezogen werden. Privatheteronome Wirkungen der Mitbestimmung seien durch das BetrVG ausreichend legitimiert, die Inhalte der von den ›Betroffenen‹ zu erarbeitenden Inhalte könnten und müssten mit Rücksicht auf die privatrechtliche Qualität der Betriebsverfassung nicht demokratisch strukturiert und legitimiert werden.

Das ist alles wenig überzeugend. Betriebsverfassungsrechtliche Rechtsakte werden vom Staat nicht »distanziert« anerkannt, sondern überhaupt erst durch die staatliche Ausstattung mit normativer Wirkung konstituiert, für ein Proprium des Privatrechts bleibt hier schlicht kein Raum. Die Grundrechte sind deshalb auch nicht in ihrer Schutzpflichtdimension, sondern unmittelbar in ihrer Abwehrdimension einschlägig. *Kolbe* muss ja auch sogleich selbst einräumen, dass das Untermaßverbot hier kein Anwendungsfeld hat. An der Wesentlichkeitstheorie führt also schon rechtskonstruktiv kein Weg vorbei. Der Gesetzgeber hat durch die Bewehrung zentraler sozialer Angelegenheiten mit zwingenden Mitbestimmungsrechten die Weichen gestellt. *Kolbe* zieht auf S. 196 selbst die Parallele zur Konkretisierung des als tarifvertragliche Betriebsnorm Regelbaren durch die Tatbestände der erzwingbaren Mitbestimmung in sozialen Fragen.⁶ Sofern diese Fragen einen Kollektivbezug aufweisen, müssen sie günstigkeitsfest sein. Daraus folgt im Umkehrschluss zwingend, dass andere

Kollektivinteressen gerade keinen Vorrang haben dürfen. Die Entscheidung über Ob und Ausmaß von sozialpolitischer Umverteilung darf nicht Privaten überlassen bleiben, die dafür aus guten Gründen keine Legitimation haben. Sonst öffnete ausgerechnet die von *Kolbe* reklamierte »privatrechtliche Qualität der Betriebsverfassung« einer letztlich konturlosen, weil allein am Verhältnismäßigkeitsprinzip zu messenden Freiheitsbeschränkung Tür und Tor.

Offenkundig handelt es sich bei den gerade angeführten Defiziten um einen Kollateralschaden bei dem eigentlichen *Kolbeschen* Bemühen. Denn er möchte vor allem zeigen, dass sich die arbeitsrechtliche Mitbestimmungsordnung völlig losgelöst von einer Legitimation mittels Wahl durch die Betroffenen konstruieren lässt, dass wir es hier ausschließlich mit einer mittelbaren, prozeduralen Steuerung der Wirtschaft durch den Sozialstaat zu tun haben (S. 393). Mit der vollständigen Tilgung des Demokratieprinzips aus seinem Mitbestimmungskonstrukt ist er jedoch über das Ziel hinausgeschossen. Am Erfordernis einer »demokratischen« Legitimation »von unten« für die Mitbestimmungsordnung lässt sich in der Tat zweifeln, am Erfordernis einer demokratischen Legitimation »von oben« aber nicht!

Die *Kolbesche* Wendung muss umso mehr überraschen, als er selbst an anderer Stelle völlig zu Recht konstatiert, dass die heteronome, normative Wirkung der Betriebsvereinbarung, weil nicht nach dem Vorbild des Tarifvertrags »von unten« erklärbar, »rechtslogisch zwingend auf dem Demokratieprinzip als einzig denkbarer alternativer Legitimationsquelle beruhen muss« (S. 185). Nicht nur öffentliches Recht, sondern auch privatrechtliche Zwangswirkungen, die nicht auf eine selbstbestimmte Unterwerfung zurückgeführt werden können, bedürften demokratischer Legitimation (S. 186) dem ist nichts hinzuzufügen.

IV. Mitbestimmung ohne Wahl

Ausgesprochen anregend ist die von *Kolbe* vorgelegte Schrift hingegen in ihrer Hauptstoßrichtung (prägnant zusammengefasst auf S. 393 ff.). Mitbestimmung sei keine Mikrodemokratie in Betrieben und Unternehmen, die Funktionsprinzipien könnten nicht dem staatsverfassungsrechtlichen Demokratieprinzip entlehnt werden. Heteronome Wirkun-

⁶ Dazu, dass hier der Gesetzesvorbehalt eine Synchronisation erfordert, schon *Hans Hanau*, RdA 1996 (Fn. 3), 173 ff.

gen der Mitbestimmung könnten und müssten nicht durch die Partizipation der Arbeitnehmer gerechtfertigt werden, sondern beruhten allein auf der gesetzlichen Anordnung. In einer nicht demokratisch, sondern sozialstaatlich fundierten Mitbestimmungsordnung müssten die der Staatsverfassung entlehnten Elemente der Arbeitnehmerteilhabe neu bewertet werden. Insbesondere Wahlen seien kein Mittel, Kollektiventscheidungen an den Willen der wahlberechtigten Arbeitnehmer rückzubinden. Sie sollten nicht Legitimation schaffen, sondern Akzeptanz. Die Partizipation solle also den ›sozialen Frieden‹ sichern. Mitbestimmung sei auch ohne Wahl verfassungsrechtlich zulässig. Eine paternalistische Interessenrepräsentation durch gesetzlich bestellte Arbeitnehmervertreter wäre nicht ›schlechter‹ legitimiert als die heute dominierende Repräsentation durch gewählte.

Dieser radikale Bruch mit dem bisherigen Verständnis fällt *Kolbe* umso leichter, als er ja zuvor auch den Einfluss des Demokratieprinzips im Sinne einer Programmierung der Mitbestimmung geleugnet hat.

Mit *Kolbe* ist jedenfalls zu konstatieren, dass die Wahl durch die wie auch immer betroffenen Arbeitnehmer nichts zur privatautonomen Legitimation, zur Konstituierung der Mitbestimmung beiträgt. Die Wahl könnte jedoch immerhin, wie auch auf anderen Feldern, zur Legitimation der bereits vorfindlichen Gestaltungsmacht durch Einfluss auf die Besetzung des Repräsentanten beitragen. Eine Wahl könnte nicht nur zur Akzeptanz, sondern auch zu einer »Abmilderung« der mit der Mitbestimmung verbundenen Grundrechtseingriffe beitragen. Sie könnte auch als Ergänzung der durch das Demokratieprinzip »von oben« veranlassten gesetzgeberischen Steuerung, als ihre Flankierung »von unten« geboten sein, gewissermaßen als Ausprägung eines Demokratieprinzips zweiter Ordnung.

Zu denken gibt, dass die Tarifvertragsparteien durch Betriebsnormen auch ohne Mandat auf die Arbeitsverhältnisse von Außenseitern zugreifen können, darauf verweist auch *Kolbe* (S. 238). Das ließe sich allerdings mit der verfassungsrechtlich privilegierten Rolle der Tarifvertragsparteien erklären, die aufgrund der bloß »subsidiären« Zuständigkeit des staatlichen Gesetzgebers im Rahmen der Tarifautonomie ohnehin die Rolle eines Quasigesetzgebers bei der Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse spielen⁷ – ein Satz, der einem allerdings im anbrechenden Mindestlohnzeitalter nicht mehr ohne Scheu aus der Feder fließt.

So oder so würde man in einer rein paternalistisch verstandenen Mitbestimmungsordnung gesteigerte Sorgfalt

auf die Auswahl des zu bestellenden Repräsentanten legen müssen, ein gerüttelt Maß an Sachnähe wäre unabdingbar (so auch *Kolbe*, S. 237 f.).

V. Praktische Folgen

In einem letzten Kapitel (S. 295 ff.) nimmt sich *Kolbe* im Detail der praktischen Folgen seines Ansatzes an. Grundstürzendes ergibt sich nicht. Der Abschied von der »Betroffenendemokratie«, der keinen Gleichlauf von Betroffenheit und Teilhaberechten mehr verlangt, erlaube eine genauere Konturierung von Zuordnungsfragen, die rechtliche Bindung des Arbeitnehmers an den Arbeitgeber werde maßgeblich. Das habe etwa Konsequenzen für die Arbeitnehmerzuordnung und -zurechnung im Konzern, die Mehrfachzurechnung von Arbeitnehmern eines Gemeinschaftsunternehmens an alle Muttergesellschaften sei geboten, die Mehrfachzurechnung von im Gemeinschaftsbetrieb beschäftigten Arbeitnehmern an alle Trägerunternehmen aber scheide aus (S. 335 f.).

Weniger für diesen Ansatz einzunehmen vermag hingegen, wenn aus ihm, im Ergebnis mittlerweile in Gesellschaft des 1. Senats des BAG⁸, eine größere Freiheit für die Annahme einer Betriebsvereinbarungsoffenheit von individualrechtlichen Leistungen »mit kollektivem Bezug« abgeleitet wird⁹ (S. 318 ff.). Denn eine Umgestaltung kann hier im Regelfall richtigerweise nur kollektivrechtlich entlang der Reichweite des Mitbestimmungsrechts aus § 87 Abs. 1 Nr. 10 BetrVG erfolgen.

Kolbes stringent durchkomponierte und anschaulich formulierte Schrift gibt willkommenen Anlass zum Nachdenken über die mitbestimmungsrechtlichen Grundlagen. Auch wenn man nicht allen seinen Thesen zustimmen kann, so ist doch zu wünschen, dass *Kolbes* rigoroser Zugriff auf ein nicht zuletzt auch politisch vermintes Terrain zur Entzauberung eines (alt-)bundesrepublikanischen »Mythos« beiträgt, jedenfalls aber die notwendige Diskussion über die grundsätzliche Konzeption der Mitbestimmung beflügelt.

Prof. Dr. Hans Hanau,
Helmut-Schmidt-Universität Hamburg

⁷ So schon *Hans Hanau*, RdA 1996 (Fn. 3), 177.

⁸ BAG, 5.3.2013 – 1 AZR 417/12 – NZA 2013, 916.

⁹ Dagegen schon *Hans Hanau*, Individualautonomie und Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten (Fn. 3), S. 42 ff.

Sozial- und verfassungsrechtliche Aspekte der Bürgerversicherung

Monographie von Karl-Jürgen Bieback, 2. Auflage, 2014, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 300 S. (ISBN 978-3-8487-0837-6), 59,- €, erschienen als Band 61 der Reihe »Schriften der Hans-Böckler-Stiftung«

I. Einführung

Nach dem Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD für die 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages wird es auch in dieser Legislatur keine Reform der Sozialversicherung geben, die unter dem Namen Bürgerversicherung den Versichertenkreis der gesetzlichen Krankenversicherung und der gesetzlichen Rentenversicherung erweitert. Gleichwohl ist die pünktlich zum Beginn der 18. Wahlperiode vorgelegte 2. Auflage von Karl-Jürgen Biebacks Schrift »Sozial- und verfassungsrechtliche Aspekte der Bürgerversicherung« ein wichtiger Beitrag zur sozialpolitischen und rechtswissenschaftlichen Diskussion der nächsten Jahre.

Unabhängig von Mehrheiten und Koalitionen muss sich jeder Gesetzgeber in der Bundesrepublik Deutschland zur Zukunft der großen Sozialversicherungssysteme verhalten. Dabei ist im Krankenversicherungsrecht der international in dieser Form einmalige Dualismus von gesetzlicher und privater Krankenversicherung unter dauernder Kritik, wird von Versicherten als ungerecht und von Experten als dysfunktional empfunden. Die soziale Sicherung der Selbstständigen erweist sich als bislang ungelöstes Problem, unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung von Armut im Alter und bei Krankheit und Behinderung ebenso wie im Hinblick auf erleichterte Übergänge am Arbeitsmarkt zwischen selbstständiger und abhängiger Beschäftigung. Es ist daher nicht verwunderlich, dass viele kleinere Reformen der Sozialversicherung denjenigen politischen und rechtlichen Fragen begegnen, die idealtypisch in einer großen Reform unter den Namen »Bürgerversicherung« oder »Erwerbstätigenversicherung« angegangen werden könnten.

II. Was seit der ersten Auflage geschah

Nachdem die erste Auflage von Biebacks Monographie 2005 erschienen ist, lieferten insbesondere die Diskussionen um das GKV-WSG des Jahres 2007 einschließlich der verfas-

sungsgerichtlichen Entscheidung¹ neues Material zur Diskussion, denn die Reform sollte, unter Beibehaltung des dualen Krankenversicherungssystems, eine allgemeine Versicherungspflicht in der Krankenversicherung verwirklichen, nach der Pflegeversicherung also schon der zweite Schritt zu einer Einwohnerversicherung gegen grundlegende Risiken. Die Diskussion über die kompetenziellen Möglichkeiten und Schranken des Gesetzgebers im Sozialrecht wurde durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zum Risikostrukturausgleich² und die Verfassungsreform der bundesstaatlichen Ordnung von 2006 wesentlich beeinflusst. Schließlich gibt auch die Neuordnung des Europäischen Rechts durch den Vertrag von Lissabon 2009 Anlass, den europarechtlichen Rahmen der deutschen Sozialversicherung in neuem Licht zu sehen. Die rechtswissenschaftliche Diskussion ist intensiv weitergeführt worden, unter unterschiedlichen Vorzeichen etwa bei der Staatsrechtslehrtagung 2010³ und beim 69. Deutschen Juristentag 2012⁴. Mehrere rechtswissenschaftliche Monographien haben sich zwischen 2005 und 2014 mit dem Thema befasst⁵, dazu kommen lebhaft ökonomische und politikwissenschaftliche Diskussionen aus Sicht und zahlreiche Stellungnahmen von verschiedener politischer Seite.

III. Der Gesetzgeber hat Gestaltungsfreiheit

Bieback verarbeitet das umfangreiche Material souverän und bringt es in eine Form, die das Thema ebenso knapp wie umfassend, nüchtern wie pointiert behandelt. Die Stu-

1 BVerfG, 10.6.2009 – 1 BvR 706/08 ua. – BVerfGE 123, 186.

2 BVerfG, 18.7.2005 – 2 BvF 2/01 – BVerfGE 113, 167.

3 Martin Nettesheim/Oliver Diggelmann/Joachim Lege ua., Der Schutzauftrag des Rechts, Berlin 2011, S. 112 ff. mit Referaten von Thorsten Kingreen und Joachim Lege.

4 Ulrich Becker/Heike Schweitzer, Wettbewerb im Gesundheitswesen: Welche gesetzlichen Regelungen empfehlen sich zur Verbesserung eines Wettbewerbs der Versicherer und Leistungserbringer im Gesundheitswesen? Gutachten B zum 69. Deutschen Juristentag, München 2012.

5 Thorsten Kingreen/Jürgen Kühling, Monistische Einwohnerversicherung, Baden-Baden 2013; Astrid Wallrabenstein, Versicherung im Sozialstaat, Tübingen 2009; Markus Zimmermann, Sozialversicherung und Privatversicherung im Kompetenzgefüge des Grundgesetzes, Berlin 2009; Jutta Schröder, Bürgerversicherung und Grundgesetz, Baden-Baden 2008; Jan-Erik Schenkel, Sozialversicherung und Grundgesetz, Berlin 2008; Anne Lenze, Staatsbürgerversicherung und Verfassung, Tübingen 2005.

die ist rechtswissenschaftlich anhand verfassungsrechtlicher und rechtssystematischer Fragen gegliedert, bezieht dabei die Argumente aus der sozialpolitischen und ökonomischen Sicht ein und ist historisch, rechts- und sozialpolitikvergleichend informiert. Es wird deutlich, dass sich *Bieback* bereits seit vielen Jahren mit den zu Grunde liegenden Fragen intensiv befasst hat.⁶ Die bisweilen unübersichtliche Debatte wird von ihm auf eine überschaubare Menge verfassungsrechtlicher Fragen zurückgeführt.

Es gelingt *Bieback* anhand der gründlich aufgearbeiteten Rechtsprechung des BVerfG aufzuzeigen, dass dem Gesetzgeber im demokratischen und sozialen Rechtsstaat bei der Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme ein erheblicher Spielraum für Einschätzungen, Wertungen und Prognosen zukommt. Mit diesem realistischen Maßstab lässt er fast beiläufig die Luft aus Positionen heraus, die mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit jeweils betroffene Interessen schützen, indem sie zuvor ihre eigenen Einschätzungen und Prognosen entsprechend in Stellung gebracht haben. Ebenso zeigt *Bieback* auf, an welchen Stellen Autoren in Rechtsbegriffe, vor allem den der Sozialversicherung, eigene Wertungen gelegt haben, die sie im nächsten Schritt wieder herausholen, um bestimmte Ergebnisse zu begründen. Zugleich erliegt er nie der Versuchung, methodisch spiegelbildlich vorzugehen und eine Pflicht des Gesetzgebers zur umfassenden Sozialversicherung aus dem Grundgesetz herauszuzaubern, nur weil andere dort einen Bestandsschutz der Pflichtversicherungsgrenze oder der Privatversicherung oder gar deren Vorrang vor der Sozialversicherung entdeckt zu haben glauben. Die Arbeit von *Bieback* zeigt rechtlich auf, dass und wie der Gesetzgeber die Sozialversicherungspflicht ausweiten kann, wenn er will – nicht mehr und nicht weniger. Warum *Bieback* dies sozialpolitisch für sinnvoll hält, begründet er ebenfalls, ohne aber die Funktionsgrenzen von Verfassungsrecht und Sozialpolitik aus den Augen zu verlieren.

IV. Was für eine Bürgerversicherung spricht

Im ersten Abschnitt des Buches werden zunächst die sozialpolitisch wesentlichen Argumente in der Diskussion aufgezeigt. Hier werden die beiden wesentlichen Begründungen für Reformbedarf erläutert: Selbstständige sind nicht hinreichend sozial geschützt (S. 23 ff.), das Neben-

einander von gesetzlicher und privater Krankenversicherung ist nur schwer begründbar, gibt manchen Personen ein schwer nachvollziehbares Wahlrecht, während viele ansonsten auf das eine oder andere System festgelegt sind, der Systemwettbewerb zwischen beiden Organisationsformen ist ebenso begrenzt wie dysfunktional (S. 31 ff.). Entsprechend legt *Bieback* auch dar, dass eine Bürgerversicherung nicht ohne weitere Reformen demografisch verursachte Probleme oder Ineffizienzen in der Erbringung von Gesundheitsleistungen auflösen kann, dass aber das gegenwärtige Nebeneinander von gesetzlichen und privaten Versicherungssystemen dies nicht besser tun kann (S. 41 ff.). Ein Gebot der Ehrlichkeit ist auch aufzuzeigen, dass keine denkbare Bürgerversicherung in einem freiheitlichen, europäisch eingebundenen Staat mit ungleicher Einkommensverteilung die »Zweiklassenmedizin« ganz ausschließen kann (S. 43 ff.). *Bieback* zeigt auf, dass die Einbeziehung von Selbstständigen in die Sozialversicherung in der Europäischen Union der Normalfall ist (S. 45 ff.) und auch in der deutschen Sozialversicherung eine lange Tradition hat (S. 47 ff.), während die von ihren Befürwortern zur »Friedensgrenze« stilisierte Versicherungspflichtgrenze im Zeitverlauf erheblich geschwankt hat. Schließlich wird jener Grund für eine Bürgerversicherung untersucht, den ihre Gegner gerne für den einzigen Grund halten: die Stärkung des Solidarprinzips (S. 57 ff.). Hier werden die verschiedenen Dimensionen der Solidarität in der Sozialversicherung differenziert dargestellt: der soziale Risikoausgleich und der Ausgleich zwischen Personen unterschiedlicher Vorsorgefähigkeit und es wird verdeutlicht, dass diese bereits traditionell in der Sozialversicherung verankert sind. *Bieback* setzt sich mit verschiedenen Deutungen des Solidaritätsbegriffs im sozialpolitischen und verfassungsrechtlichen Diskurs auseinander und kommt zu dem Ergebnis, dass Solidarität im modernen sozialen Rechtsstaat gerade nicht auf Homogenität und Freiwilligkeit, sondern auf Differenz und rechtliche Verbindlichkeit gegründet ist (S. 64 ff.). Hier erfolgt zum ersten Mal in der Arbeit eine Auseinandersetzung mit jenen Positionen in der rechtlichen und ökonomischen Literatur, die der Sozialversicherung die Legitimität zur Einkommensumverteilung absprechen wollen und sie auf eine wie immer eng geführte Versicherungsfunktion

⁶ Vgl. nur *Karl-Jürgen Bieback*, Sozialer Fortschritt 1999, 166 ff.; *ders.*, Kritische Justiz 2001, 29–45; *ders.*, VSSR 2003, 1–44.

beschränken wollen, während Umverteilung alleine über Steuern erfolgen solle (S. 66 ff.). In diesem sozialpolitischen Teil beschränkt sich *Bieback* zunächst auf den Hinweis, dass die Sozialversicherung einer solchen Logik noch nie gefolgt ist und die neueren Versuche zur Steuerfinanzierung angeblich versicherungsfremder Aufgaben in der Krankenversicherung keine vernünftige Abgrenzung zwischen einem Versicherungs- und einem Solidaritätsbereich erkennen lassen.

V. Gesetzgebungskompetenzen

Im nächsten Teil befasst sich *Bieback* mit den Gesetzgebungskompetenzen. Er wendet sich gegen historisch und systematisch begründete Einengungen des Begriffs der Sozialversicherung (S. 70 ff.) und zeigt auf, dass das BVerfG die versicherungsförmige Vorsorge gegen bestimmte Risiken, die Beitragsfinanzierung, das Solidarprinzip und die organisatorische Selbstständigkeit vom Staat als Merkmale des Typus Sozialversicherung angesehen hat, den Versichertenkreis dabei aber nicht auf die abhängig Beschäftigten oder auf homogene Gruppen beschränkt hat. Hierzu bestand weder historisch noch systematisch Anlass. Die Neuordnung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern bei der Föderalismusreform 2006 ist zudem ein guter Grund für die Annahme, dass dem Grundgesetz seit dieser Revision nicht der Stand der Kompetenzbegriffe von 1949, sondern derjenige von 2006 zu Grunde liegt (S. 73), also zum Beispiel schon die allgemeine Versicherungspflicht gegen Pflegebedürftigkeit. *Bieback* referiert eine Diskussion, bei der die Gesetzgebung zur Sozialversicherung von der Finanzverfassung abgegrenzt wird und mit der begründet wird, dass Sozialversicherungsbeiträge nicht auf verschiedene Einkommensarten erhoben werden dürften, eine Beitragsbemessungsgrenze haben müssten und auch keine Umverteilung im Bundesstaat bewirken dürften (S. 79 ff.). Er zeigt, dass diese Ideen in der Rechtsprechung des BVerfG – etwa zur Familienausgleichskasse⁷ oder zum Risikostrukturausgleich⁸ – keine Resonanz gefunden haben. Für das Vorliegen eines Sozialversicherungsbeitrags kommt es nach *Bieback* richtigerweise auf die Zweckbindung an Versorgungssysteme und parafiskalische Träger mit eigenem Haushalt an (S. 83).

Schließlich wendet sich *Bieback* gegen die Annahme, aus der »Zusammenschau« der Kompetenznormen für

Sozialversicherung und Privatversicherung in Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 und 11 GG ergebe sich schon, dass es in der Krankenversicherung beides geben müsse und dass das eine keine Merkmale des anderen haben dürfe⁹. Am Beispiel der Unfallversicherung zeigt *Bieback* mit Recht auf, dass die Sozialversicherung historisch gewachsen in ganz unterschiedlichen Formen der Finanzierung möglich, am Beispiel der privaten Pflegeversicherung, dass eine sozial motivierte Regulierung der Privatversicherung in weitem Umfang zulässig ist¹⁰. Das größte Kompetenzproblem stellt sich mithin bei einer möglichen Einbeziehung von Beamten in die Sozialversicherung. Die Föderalismusreform hat insofern den Ländern die alleinige Gesetzgebungskompetenz für die Versorgung ihrer Beamten gegeben. Der Bund könnte die Sozialversicherung für sie öffnen und für den Teil ihrer Eigenvorsorge sie auch einbeziehen; die Beihilfe durch Sozialversicherung ersetzen müssten die Länder aus eigenem Entschluss (S. 94).

VI. Die Grundrechte neu versicherter Selbstständiger

Ein Schwerpunkt des Buches ist die Prüfung der verfassungsrechtlichen Vereinbarkeit der Einbeziehung von Selbstständigen in die gesetzliche Krankenversicherung und Rentenversicherung als Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit. *Bieback* befasst sich zunächst damit, ob und wieweit die Schutzbedürftigkeit der neu in die Sozialversicherung einbezogenen Personen Voraussetzung für die Verfassungsmäßigkeit ist. Zunächst verweist er auf die sozialpolitischen Einschätzungen und sozialwissenschaftlichen Erkenntnisse über die tatsächliche Schutzbedürftigkeit vieler Selbstständiger. Er weist zudem darauf hin, dass die bereits vollzogene Einbeziehung eines Teils der Selbstständigen (etwa § 2 Nr. 9 SGB VI) zu erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten führt (S. 100 ff.). Es kommt hinzu, dass nicht nur die mangelnde Vorsorgefähigkeit, sondern auch die mangelnde Vorsorgewilligkeit Grund für eine Pflichtversicherung sein kann, wenn die Risiken später

7 BVerfG, 10.5.1960 – 1 BvR 190/58 ua. – BVerfGE 11, 105.

8 BVerfG, 18.7.2005 – 2 BvF 2/ 01 – BVerfGE 113, 167.

9 So *Zimmermann* (Fn. 5).

10 BVerfG, 3.4.2001 – 1 BvR 2014/95 – BVerfGE 103, 197.

über Sozialhilfe abzudecken sind (S. 102). Dazu kommt, dass nur durch eine allgemeine Versicherungspflicht verhindert wird, dass sich nur Personen mit einem hohen Risiko versichern und die Versicherung dadurch teuer wird (S. 103). Dass eine allgemeine Versicherungspflicht aus diesen Gründen zulässig ist, hat das BVerfG in den Entscheidungen zur Pflegeversicherung und zum GKV-WSG anerkannt. Auch ein Gleichheitsverstoß durch allgemeine Versicherungspflicht ist nicht erkennbar. *Bieback* zeigt auf, dass die gegenwärtig (nur) in der gesetzlichen Krankenversicherung geltende Versicherungspflichtgrenze zu logischen Schwierigkeiten bei der Begründung einer Versicherungspflicht führt, die durch ihren Wegfall gelöst werden könnten (S. 121 f.). Er setzt sich ausführlich mit der These auseinander, die Einbeziehung leistungsstarker Personen, die sich selbst (privat) versichern könnten, in die gesetzliche Krankenversicherung und damit letztlich der soziale Ausgleich in der Krankenversicherung seien »versicherungsfremd«¹¹. *Bieback* führt dagegen aus, dass Sozialversicherung nicht auf individuelle Äquivalenz reduziert werden kann und den Zusammenschluss von mehr oder weniger Risikobehafteten, Einkommensstarken und Einkommensschwachen voraussetzt (S. 127). Ob alle Versicherten das Risiko in ihrer Person verwirklichen oder verwirklichen können, hängt von seiner Definition ab. Die Versicherung von Familienangehörigen, die nicht jeder hat, oder von Gesundheitsrisiken, die nicht jeden treffen können, ist nicht versicherungsfremd (S. 128 f.). Sozialpolitisch werden Vorsorgesysteme besser legitimiert und stabilisiert, wenn sie gerade nicht nur die Armen, sondern möglichst viele Personen erfassen (S. 131). *Bieback* zeigt weitere legitime Gründe für eine weit reichende Versicherungspflicht auf: Ein umfassendes Versicherungssystem führt zur sozio-ökonomischen Neutralität sozialer Sicherheit und ermöglicht Übergänge am Arbeitsmarkt (S. 132), sichert die Stabilität der Sozialversicherung (S. 133 ff.), ist in der Lage, die Prävention sozialer Risiken zu organisieren und zu finanzieren (S. 136 ff.) und die Versorgungsstruktur sachgerecht zu gewährleisten (S. 139 ff.) – eine Aufgabe, die die gesetzliche Krankenversicherung heute bereits für die Privatversicherung faktisch mit übernimmt.

Schließlich wird die von manchen Autoren vertretene These überprüft, eine Pflichtversicherung in der Privatversicherung sei ein milderer Grundrechtseingriff als eine Pflichtversicherung in der Sozialversicherung, mindestens sei eine Wahlfreiheit zuzulassen. *Bieback* zeigt auf, dass

diese These bei gleichbleibender sozialpolitischer Zielsetzung nur mit ganz erheblichen Eingriffen in die Freiheit der Privatversicherungen schlüssig bleibt (S. 141 ff.) und es sich bei dem vorgeschlagenen System der Privatpflichtversicherung mit sozialem Ausgleich aus Steuermitteln im Übrigen um etwas anderes handelt als eine Bürgerversicherung. Ein Vergleich der beiden Konzepte in Bezug auf die Eingriffstiefe ist mangels sonstiger Vergleichbarkeit nicht möglich. *Bieback* überlässt dem Leser die sich zusätzlich aufdrängende Frage, was ansonsten eigentlich an einer privaten Pflichtversicherung »milder« sein soll als an einer gesetzlichen. Zu weiteren in der Literatur geltend gemachten Gleichheitsfragen zeigt er im Folgenden, dass die allgemeine Versicherungspflicht mehr Gleichheitsprobleme löst, als sie aufwirft (S. 144 ff.).

VII. Einbeziehung von Nicht-Erwerbseinkommen

Ausführlich wird die Möglichkeit geprüft, Einkommen außerhalb des Erwerbseinkommens in die Sozialversicherungsbeitragspflicht einzubeziehen und die Beitragsbemessungsgrenze in der GKV anzuheben (S. 153 ff.). Als sozialpolitische Ziele werden dafür angesetzt die Kompensation der sinkenden Lohnquote, die Senkung der Lohnnebenkosten, die Beteiligung insbesondere älterer Menschen an den Kosten der Gesundheitsversorgung, die Entlastung der Niedrigeinkommen und die Stabilisierung des Wachstums am Gesundheitsmarkt. Ausführlich wird dargestellt, dass eine Sozialversicherungspflicht ohne Beitragsbemessungsgrenzen und eine Beteiligung verschiedener Einkommensarten in Europa nicht untypisch wäre (S. 159 ff.). In einer nicht national bornierten Rechtsdogmatik sollte dies zumindest ein Argument gegen diejenigen Stimmen sein, die entsprechende Regelungen schon mit dem Begriff der Sozialversicherung für unvereinbar halten. Zudem ist die Heranziehung weiterer Einkommensarten in der freiwilligen Krankenversicherung auch in Deutschland schon seit langem üblich (S. 162 ff.) und wurde vom BVerfG in der Entscheidung zur freiwilligen Krankenversicherung der Rentner ausdrücklich gebilligt¹². Im Übrigen zeigt *Bieback*

¹¹ So insbesondere *Friedhelm Hase*, *Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich*, Tübingen 2000.

¹² BVerfG, 15.3.2000 – 1 BvL 16/96 ua. – BVerfGE 102, 68.

auf, dass auch hier die Bewertung der Angemessenheit des Eingriffs davon abhängt, ob zuvor ein Gegensatz von Versicherungsprinzip und Solidarausgleich in die Sozialversicherung hineininterpretiert worden ist, aus dem man dann ein Übergewicht des Solidarausgleichs schließen kann (S. 176 ff.). *Bieback* sieht die Gewichtung von Solidar- und Versicherungsprinzip schlicht als Gestaltungsaufgabe der Sozialpolitik (S. 177) und stellt sich dagegen, deren demokratische Gestaltungsaufgabe durch rechtswissenschaftliche Kopfgeburten – wie zB. den steuerrechtlichen Halbteilungsgrundsatz – zu beschränken. Ebenso wendet er sich dagegen, das Versicherungsprinzip der Sozialversicherung als völlige Äquivalenz von Beitrag und Leistung zu verstehen¹³ (S. 178 ff.). Eine solche Äquivalenz im Sinne der Versicherung als Sparkasse gibt es aber schon in der Privatversicherung nicht, in der Sozialversicherung erst recht nicht. Geboten ist ein grundsätzliches Austauschverhältnis zwischen Beitrag und Leistungsanspruch (S. 180), mehr nicht.

Aus der weiteren Erörterung der Ausgestaltung einer Bürgerversicherung im Lichte gleichheitsrechtlicher Fragen wird deutlich, dass noch eine Reihe konzeptioneller Fragen zu lösen sind, um die Beitragsbemessung Selbstständiger und bei Kapitaleinkommen sachgerecht zu bestimmen. Weiterentwickelt werden sollte der Vorschlag von *Bieback*, als Korrelat zum Arbeitgeberanteil eine Abgabe von den Auftraggebern Selbstständiger zu erheben (S. 196).

VIII. Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten

Geprüft wird auch, ob der Einbeziehung von Beamtinnen und Beamten in die Bürgerversicherung deren Rechte aus den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) entgegenstehen (S. 200 ff.). Dies wird zu Recht verneint, da es verschiedene Wege zu einer angemessenen Alimentation gibt, zu denen auch die Einbeziehung in die Sozialversicherung gehört. Im Sinne einer konzentrierten Darstellung prüft *Bieback* hier nicht auch noch, ob der Einbeziehung der Bundes- und Landtagsabgeordneten in die Sozialversicherung verfassungsrechtliche Bedenken entgegenstehen. Der Bericht der Unabhängigen Kommission zum Abgeordnetenrecht von 2013 hat eine solche Pflicht jedenfalls als verfassungskonforme Möglichkeit der angemessenen Entschädigung (Art. 48 Abs. 3 GG) bewertet¹⁴, der Bundestag ist darauf jedoch nicht eingegangen.

IX. Grundrechte der Arbeitgeber

Untersucht wird weiterhin kurz der Vorschlag, den Arbeitgeberbeitrag künftig nach der gesamten Lohnsumme zu bemessen, um den Beitrag möglichst beschäftigungsneutral zu gestalten und hohe Einkommen angemessener zu beteiligen (S. 209 ff.). *Bieback* kommt zu dem Ergebnis, dass ein solcher Eingriff gerechtfertigt wäre.

X. Grundrechte privater Versicherungsunternehmen?

Schließlich werden mögliche Eingriffe in die Rechtspositionen der privaten Versicherungsunternehmen im Bereich der privaten Krankenversicherung überprüft (S. 213 ff.). *Bieback* prüft eine mögliche umfassende Versicherungspflicht für Neuversicherte am Maßstab der Berufsfreiheit. Das im September 2013 veröffentlichte Gutachten von Andreas *Fisahn* zur Bürgerversicherung¹⁵ konnte *Bieback* nicht mehr einarbeiten. *Fisahn* setzt sich intensiv mit der Frage auseinander, ob und wieweit Aktiengesellschaften eigentlich ihrem Wesen nach sich auf das Grundrecht der Berufsfreiheit berufen können oder ob bei ihnen das personale Substrat fehlt, das für den Grundrechtsschutz juristischer Personen erforderlich ist. Er kommt mit beachtlichen Argumenten zu dem Ergebnis, dass die Berufsfreiheit zwar den Beschäftigten der Versicherungsunternehmen, nicht aber diesen selbst zusteht. Auch *Fisahn* prüft allerdings hilfsweise einen Eingriff in die Berufsfreiheit, da der bisherige Mainstream der verfassungsrechtlichen Diskussion diese meist ohne Problematisierung von Art. 19 Abs. 3 GG auf Aktiengesellschaften anwendet und nicht unwahrscheinlich ist, dass auch das BVerfG entsprechend vorgehen würde. *Bieback* prüft pragmatisch gleich Art. 12 Abs. 1 GG und findet dabei eine andere Schwachstelle bei den Argumenten intensiver Schützer der PKV-Grundrechte. Diese gehen zum Teil vom Berufsbild des »Krankheitsvollversicherers« aus, den auch das BVerfG seiner Recht-

¹³ So *Joachim Becker*, *Transferequivalenz und Verfassung*, Tübingen 2001.

¹⁴ BT-Drs. 17/12500, S. 22 ff.; vgl. *Welti*, ZParl 2014, 293 ff.

¹⁵ *Andreas Fisahn*, *Eine Bürgerversicherung ist rechtens – Eine Untersuchung zu den verfassungsrechtlichen und europarechtlichen Problemen bei der Einführung einer Bürgerversicherung in Deutschland*, *Hugo Sinzheimer Institut für Arbeitsrecht*, HSI-Working Paper Nr. 02, 2013.

sprechung zu Grunde zu legen scheint. Es entspricht aber weder der Realität der Versicherungswirtschaft noch den erwartbaren Folgen der Bürgerversicherung, wenn davon ausgegangen wird, dass es grundrechtlich geschützte Unternehmen gebe, die ausschließlich mit Krankenvollversicherungen handeln und dies nach der Reform nicht mehr tun können (S. 219 ff.). Zutreffend legt *Bieback* dar, dass es diesen Beruf nicht gibt, so dass der Eingriff auf der Ebene der Berufsausübung von Versicherungsunternehmen erfolgt. Was aus der kryptischen Aussage des BVerfG folgt, eine erneute Prüfung habe zu erfolgen, wenn das »eigentliche Hauptgeschäft« der PKV »ausgezehrt« werde¹⁶, kann auch *Bieback* nicht sicher wissen. Dass darin aber keine Bestandsgarantie für die PKV und aller ihre politischen Rahmenbedingungen liegen muss (S. 223), kann festgehalten werden. Man könnte durchaus diskutieren, ob und wann solche Änderungen wirtschaftlicher Rahmenbedingungen überhaupt Grundrechtseingriffe sind und berufsregelnde Tendenz haben, denn die Berufsfreiheit gewährleistet keinen Anspruch auf erfolgreiche Marktteilhabe und künftige Erwerbsmöglichkeiten¹⁷. Aber auch wenn die berufsregelnde Tendenz für den Fall unterstellt wird, dass ein Geschäftsfeld durch staatliche Maßnahmen der Daseinsvorsorge verkleinert wird, sind doch die sozialpolitischen Gründe angemessen in die Abwägung einzustellen, die bei *Bieback* zu Recht für eine entsprechende Handlungsfreiheit des Gesetzgebers ausfällt (S. 226).

XI. Gibt es einen Vorrang der Privatversicherung?

Einen anderen Ansatzpunkt verfolgen Thorsten *Kingreen* und Jürgen *Kühling*, die im Anschluss an die Diskussion auf dem 69. Deutschen Juristentag unter dem Titel »Monistische Einwohnerversicherung« das Konzept einer privatrechtlich organisierten einheitlichen Krankenversicherung veröffentlicht haben.¹⁸ *Kingreen* und *Kühling* begründen auf weniger als zwei Buchseiten¹⁹, dass sie eine von ihnen gewünschte einheitliche Versicherung als öffentlich-rechtliche Versicherung für unzulässig halten. Sie schreiben, die Organisation der Krankenversicherung in den Niederlanden und die private Pflegeversicherung in Deutschland bewiesen, dass eine solidarische Krankenversicherung auch in privatrechtlicher Form angeboten werden könne. Diese Vermutung lassen sie ausreichen, um ein öffentlich-recht-

liches Alternativmodell für unzulässig zu halten. Im Weiteren schlagen sie vor, für die private Einwohnerversicherung die Rechtsform des Versicherungsvereins auf Gegenseitigkeit (VVaG) vorzuschreiben und die dann privatisierten Krankenkassen und modifizierten Krankenversicherungsunternehmen in öffentlich-rechtliche Verbandsstrukturen einzubinden. *Bieback* erklärt, dass darin gegenüber den Aktiengesellschaften ebenfalls ein starker Grundrechtseingriff liege und findet die von *Kingreen* und *Kühling* nicht ausgesprochene Prämisse eines Vorrangs der Privatversicherung vor der Sozialversicherung bei *Isensee*²⁰. Einen solchen, allein mit dem Grundsatz der Subsidiarität begründeten Vorrang der privaten Versicherung könne es aber, so *Bieback* zu Recht, nur im Bereich der genuin privatautonom begründeten und gestalteten Versicherung geben, aber nicht bei einer – auch von *Kingreen/Kühling* geforderten – solidarischen allgemeinen Versicherung (S. 231).

Man könnte wie *Bieback* knapp über den Kurzschluss bei *Kingreen/Kühling* hinweggehen und ihr Konzept als zwar nicht verfassungsrechtlich gebotenes, aber doch diskutables Alternativkonzept für eine Bürgerversicherung aufgreifen. Doch wird eine gründliche und abgewogene Diskussion gefährdet, wenn weit reichende Entscheidungen ganz knapp begründet werden. Ohne die Idee, eine öffentlich-rechtliche Bürgerversicherung sei unzulässig, würde kaum jemand darauf kommen, aus 90 % gesetzlicher Versicherung und 10 % privater Versicherung 100 % private Versicherung zu machen. Argumente für die Überlegenheit der privatrechtlichen Organisationsform finden sich nämlich bei *Kingreen/Kühling* kaum. Sie verwenden vielmehr erheblichen argumentativen Aufwand dafür zu belegen, dass die privatisierten Krankenkassen durch genügend Regulierungsaufwand auch weiter öffentliche und gemeinwohlorientierte Aufgaben versehen könnten.

Offensiver ist insoweit eine überwiegend ökonomische Schrift unter rechtswissenschaftlicher Mitwirkung von *Wille/Hamilton/von der Schulenburg und Thüsing*²¹, die im

16 BVerfG, 10.6.2009 – 1 BvR 706/08 ua. – BVerfGE 123, 186, 266.

17 So BVerfG, 20.4.2004 – 1 BvR 905/00 – BVerfGE 110, 274 (Ökosteuer).

18 *Kingreen/Kühling* (Fn. 5).

19 *Kingreen/Kühling* (Fn. 5), S. 24 f.

20 *Isensee*, ZfV 2010, 838.

21 Eberhard *Wille/Geert Jan Hamilton/Johann-Matthias Graf von der Schulenburg/Gregor Thüsing*, Privatrechtliche Organisation der gesetzlichen Krankenkassen, Baden-Baden 2012.

Umfeld der Techniker Krankenkasse publiziert worden ist. Dort wird eine privatrechtliche Organisation der bisher gesetzlichen Krankenkassen mit einer höheren Funktionalität für den Wettbewerb im Gesundheitswesen begründet, der durch Vertragsfreiheit der Krankenkassen und die Fähigkeit zur Beteiligung der Krankenkassen zur Beteiligung an Unternehmen verbessert werden sollte. Krankenkassen seien zudem Finanzdienstleister und bedürften des uneingeschränkten Zugangs zu den Kapital-, Rückversicherungs- und Risikomärkten.²² Die privatisierten Krankenkassen sollten dann mit der öffentlichen Aufgabe der Sozialversicherung beliehen werden.²³

XII. Gesetzliche Kassen auf dem Weg zur Privatisierung?

Über solche Konzepte kann man diskutieren. Aber sollten sie durch die Behauptung eines grundsätzlichen Vorrangs der privaten Rechtsform gegen öffentlich-rechtliche Alternativen immunisiert werden? Solches Denken nimmt Anleihen an einer überwunden geglaubten Entwicklungsstufe des Europäischen Gemeinschaftsrechts, die nach dem Grundsatz vorging: Was marktförmig organisiert werden kann, muss auch marktförmig organisiert werden. Der Europäische Binnenmarkt stand nicht nur dafür, bestehende Märkte zusammenzufügen, sondern auch Märkte zu schaffen, wo sich der Gesetzgeber aus sozialstaatlichen Gründen für andere Organisationsformen der Daseinsvorsorge entschieden hatte²⁴. Als Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse genießen öffentliche Dienste auch den Respekt des Europarechts (Art. 14 AEUV), der Zugang zu ihnen ist als soziales Grundrecht zusammen mit dem Recht auf soziale Sicherheit und dem Recht auf Gesundheitsschutz anerkannt (Art. 34–36 Charta der Grundrechte). Und die deutschen gesetzlichen Krankenkassen wurden auch nicht vom Europäischen Gerichtshof gezwungen, sich als Unternehmen zu verstehen.²⁵

Als Unternehmen wurden die Krankenkassen vielmehr zunehmend von ihren Vorständen und leitenden Angestellten definiert, nachdem der Gesetzgeber beschlossen hatte, die öffentlich-rechtlichen Kassen in einen begrenzten Wettbewerb zu stellen, ohne aber öffentlichen Auftrag und Kooperationspflichten abzuschaffen (vgl. §§ 1–4 SGB V). Für größere Teile der Öffentlichkeit, der Politik und selbst der Rechtswissenschaft gelang es damit, Unsicherheit

darüber zu stiften, worum es sich bei den Krankenkassen eigentlich noch handelt. Selbst der Referent Joachim *Lege* bei der Staatsrechtslehrertagung 2010 sah sich durch die Wechsellmöglichkeit, das Angebot von Zusatztarifen und die Umbenennung der Kassenschließung in Insolvenz dazu veranlasst zu meinen, die Kassen seien bereits privatisiert, weil was sich wie Privatrecht anfühle, auch Privatrecht sei.²⁶ So fühlt es sich wohl auch für manche Vorstände der Krankenkassen an, die sich nur noch durch eine ihren Management-Fähigkeiten inadäquate Rechtsform daran gehindert sehen, als große Player auf den Gesundheits- und Finanzmärkten zu agieren, dafür aber ihre Gehälter veröffentlichen müssen (§ 35a Abs. 6 S. 2 SGB IV). Jedenfalls lehrt die politische Erfahrung, dass Leitungskräfte öffentlicher Unternehmen oft ein weit höheres Interesse an deren Privatisierung haben als die Öffentlichkeit, der diese Unternehmen (noch) gehören.

Die Frage nach dem richtigen Verhältnis öffentlicher und privater Institutionen und Regulierungen ist nicht neu und sie stellt sich auch in anderen Bereichen öffentlicher Daseinsvorsorge. So wichtig wie die Sicherung der Lebensrisiken durch Sozialversicherung sind der allgemeine Zugang zu Wasser, Entsorgung, Energie und Verkehr, für die in Deutschland traditionell die kommunale Selbstverwaltung verantwortlich ist. Nachdem in den letzten Jahrzehnten dort der Wettbewerb gefördert und manches privatisiert wurde, schlägt das Pendel nun zurück zur öffentlichen Verantwortung, weil Wettbewerb und Privatisierung nicht immer die erwünschten Ergebnisse gebracht haben und politische Steuerungsmöglichkeiten verloren gingen. Nicht unbedingt die Produktion, aber die Netze für Wasser, Energie und Verkehr sollen in öffentlicher Hand sein, werden zum Teil teuer zurückgekauft. Das Netz der sozialen Sicherheit ist die Sozialversicherung.

Den schleichenden Formwandel der Krankenkassen auch noch erschöpfend zu beleuchten, gehörte nicht zur Aufgabe von Karl-Jürgen Bieback. Die von ihm überzeugend entwickelten Ausführungen zur Zulässigkeit eines

22 *Wille/Hamilton/von der Schulenburg/Thüsing* (Fn. 21), S. 90 f.

23 *Wille/Hamilton/von der Schulenburg/Thüsing* (Fn. 21), S. 136 f.

24 So für die Arbeitsvermittlung: EuGH, 23.4.1991 – C-41/90 – Slg. 1991, I-1979 (*Höfner und Elser*).

25 EuGH, 16.3.2004 – C-264/01 – Slg. 2004, I-2493 (AOK-Bundesverband ua.).

26 *Lege* (Fn. 3), S. 145.

öffentlich-rechtlichen Bürgerversicherungs-Konzepts zeigen jedoch: Es gibt eine Alternative zum Status quo, und wer den Status quo verändern will, muss nicht die vollständige Privatisierung der Krankenkassen befürworten. Ob sich eine Mehrheit für Krankenkassen als privatisierte Finanzmarktakteure findet, ist eine Frage der Politik, verfassungsrechtlich geboten sind sie nicht.

XIII. Bürgerversicherung und Selbstverwaltung

Dem Rezensenten bleibt ein Monitum, wiederum weniger an *Bieback* als an den gesamten Diskurs über die Bürgerversicherung: Es wäre wünschenswert, dass auch die Organisationsform der Sozialversicherung als Teil eines Konzepts der Bürgerversicherung stärker diskutiert würde. Artikel 161 der Weimarer Verfassung trug dem Deutschen Reich auf ein »umfassendes Versicherungswesen unter maßgebender Mitwirkung der Versicherten« zu schaffen²⁷. Wenn also die historische Auslegung ein Strukturelement der Sozialversicherung als notwendig hervorheben sollte, wäre es dieses. Grundrechtlich gesehen kann Mitwirkung auch ein Element der Kompensation des Freiheitseingriffs durch Pflichtversicherung sein.

Die Reichweite der Sozialversicherung geht über die deutschen Bürgerinnen und Bürger hinaus. Aber als selbstverwaltete Körperschaften sprechen sie ihre Mitglieder auch und gerade bürgerschaftlich an. Insoweit wäre der Name »Bürgerversicherung« geeignet, an das Prinzip partizipatorischer Demokratie innerhalb der Sozialversicherung anzuknüpfen, das durch die Mitwirkung der Versicherten und Arbeitgeber, in der Krankenversicherung mittlerweile auch der Selbsthilfe behinderter und chronisch kranker Menschen, mit Leben gefüllt werden soll. Die Erweiterung des Versichertenkreises erfordert insofern auch neue Überlegungen zur Legitimation und Arbeitsweise der in der Selbstverwaltung vertretenen Gewerkschaften und sonstigen Arbeitnehmerorganisationen (§ 48 Abs. 1 SGB IV).²⁸

Schon heute kann man fragen, ob es noch gerechtfertigt ist, bei den Sozialwahlen die Vertretung der Versicherten auf Gewerkschaften und andere Arbeitnehmerorganisationen zu begrenzen und Familienversicherte auszuschließen. Diese Regelungen, zu denen sich der Wahlbeauftragte für die Sozialversicherungswahlen²⁹ und die Bundesregierung³⁰

ausdrücklich bekannt haben, sind ein klares Bekenntnis dazu, dass auch heute alle Zweige der Sozialversicherung nach Finanzierung und Schutzbereich rund um das Erwerbsarbeitsleben aufgebaut sind. Sie setzen voraus, dass im Großen und Ganzen insbesondere die Gewerkschaften und Arbeitnehmerorganisationen sozial repräsentativ und sachkundig genug sind, um auch Rentner, Studierende, Hausfrauen und Hausmänner sowie Selbstständige in ihren Interessen als Versicherte zu vertreten. Diese Frage stellt sich besonders dort, wo die Interessen zwischen den Beitrag zahlenden Arbeitgebern und Versicherten einerseits und überwiegend auf Leistungen angewiesenen alten, chronisch kranken und behinderten Versicherten andererseits divergieren könnten. Ein Gutachten 2008 hatte in diesem Kontext empfohlen, die Vorschlagsberechtigung auf alle sozialpolitischen Verbände auszudehnen.³¹

Im Zusammenhang mit der Bedeutung des Arbeitslebens für Lasten und Inhalte der Sozialversicherung steht auch, ob die Arbeitgeber weiterhin zur Hälfte an den Organen der Selbstverwaltung beteiligt sein sollen. Das Gutachten 2008 hatte für die Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung empfohlen, den Anteil der Versicherten wieder auf zwei Drittel festzusetzen. Mit ähnlichen Argumenten ließe sich, wenn gewünscht, auch begründen, staatlichen Vertretern einen Anteil einzuräumen.

Das Gesundheitsstrukturgesetz 1992 veränderte die soziale Selbstverwaltung der Krankenkassen bereits erheblich. Unmittelbar wurden die Strukturen zugunsten des hauptamtlichen Vorstands gestärkt. Noch wesentlicher erscheinen aber mittelbare Wirkungen auf das Selbstverständnis der Kassen, ihrer Organe und ihrer Mitglieder. Mit dem Wechsel der Krankenkasse als wesentlichem Instrument für niedrigere Beiträge und eine bessere Versorgungs- und Verwaltungsqualität, wurde die innere Mitgestaltung von Versorgung und Verwaltung von der Mitbestimmung eines nach Region, Betrieb, Branche oder Berufsstand abgegrenzten Kollektivs zur Positionierung in

27 Vgl. *Wolfgang Ayass*, *SozSich* 2013, 422 ff.

28 Vgl. dazu *Felix Welti*, *SGb* 2011, 485 ff.

29 Schlussbericht des Bundeswahlbeauftragten für die Sozialversicherungswahlen zu den Sozialwahlen 2011.

30 *BT-Drs.* 17/14779.

31 *Bernard Braun/Tanja Klenk/Winfried Kluth/Felix Welti*, *Modernisierung der Sozialversicherungswahlen, Baden-Baden 2008*; Gegenpositionen vgl. *Robert Paquet*, *SozSich* 2013, 417 ff.; *Leonhard Hajen*, *SGb* 2014, 229 ff.

einem Versichertenmarkt. Damit müssen sich Organe der Verwaltung und Selbstverwaltung zunehmend an beweglichen und attraktiven Versicherten orientieren. Zu diesen gehören nach allen ökonomischen Rationalitäten und sozialwissenschaftlichen Erkenntnissen stärker die jungen berufstätigen Versicherten, weniger die älteren und chronisch kranken Versicherten. Die Selbstverwaltung wurde Teil dieses systemisch geförderten Wettbewerbs um Junge und Gesunde, selbst wenn die dort vertretenen Personen und Organisationen dies nicht befürworten.

Die Politik des Kassenwettbewerbs zielte und zielt auch auf mehr Effizienz durch Fusionen und Schließungen von Kassen, die durch den mittelbaren Wettbewerbsdruck erreicht werden sollen. Dies verstärkt aber das bei jeder Organisation vorhandene Interesse am Erhalt der eigenen Position und Existenz. Auf der Führungsebene wurde und wird dieser Effekt durch Schaffung eines im Verhältnis zu anderen Organisationen des öffentlichen Sektors gut bezahlten Kassenmanagements verstärkt. Wer viel verdient, hat viel zu verlieren.

Diese Entwicklungen führen zu dringenden Fragen an das Selbstverständnis der in der Selbstverwaltung vertretenen Organisationen und Ehrenamtlichen. Ist ihr Auftrag vor allem eine gute Wettbewerbsposition der jeweiligen Kasse als Unternehmen? Oder sollen sie eine öffentliche Körperschaft an die Gesellschaft rückbinden, kassenübergreifende Ziele verfolgen und dadurch eher negative Effekte des Wettbewerbs eindämmen? Die Antwort auf diese Fragen kann zu unterschiedlichen Schlüssen führen, welche Organisati-

onen geeignet sind, bei Sozialwahlen anzutreten. Die im Gesetz fortgeschriebene Orientierung an den großen Organisationen des Arbeitslebens spricht eher für die zweite, übergreifende Funktion. Dies gilt umso mehr, als viele wichtige Entscheidungen zur Gesundheitsversorgung durch die Gesamtheit der Kassen auf Landesebene, durch den GKV-Spitzenverband und durch den Gemeinsamen Bundesausschuss getroffen werden. Eine Vitalisierung der Sozialwahlen durch sichtbare sozialpolitische Relevanz müsste den Zusammenhang zu deren Entscheidungen verdeutlichen.

XIV. Schluss

Die Sozialversicherung steht in Umbrüchen, die dazu drängen, die Aufgabe der sozialen Selbstverwaltung und den Sinn der Sozialwahlen zu diskutieren und zu bestimmen. Dabei sollte soziale Selbstverwaltung ihren Platz finden als Weg, durch Beteiligung der Bürger und Versicherten die Akzeptanz und Effektivität sozialer Sicherung zu verbessern und gute Verwaltung zu erreichen. Sie wird ihren heutigen Stellenwert verlieren, wenn die Produktion sozialer Sicherheit als Aufgabe von staatlich regulierten Unternehmen im Wettbewerb definiert wird.

Zum besprochenen Werk bleibt festzuhalten: Das Buch von *Bieback* gehört auf jeden Schreibtisch, von dem aus Sozialpolitik gestaltet wird.

Prof. Dr. Felix Welti,
Universität Kassel

Zusammenfassungen

Deakin: Das Normalarbeitsverhältnis in Europa – Aktuelle Entwicklungen und Prognosen für die Zukunft

SR SR 3/2014, S. 89–99

Der Autor gibt einen Überblick über die geschichtliche Entwicklung des Normalarbeitsverhältnisses in Europa und betont die Bedeutung dieser Beschäftigungsform in Zeiten der Eurokrise. Er beschreibt das Verhältnis des Normalarbeitsverhältnisses zu atypischen Arbeitsverhältnissen in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten.

Trampusch: Strukturen der tariflichen Altersvorsorge im internationalen Vergleich

SR SR 3/2014, S. 100–107

Die Autorin gibt einen Überblick über ausgewählte Strukturmerkmale zu den Systemen der tariflichen Altersvorsorge in den Niederlanden, Schweden, Dänemark, Frankreich und Deutschland. Sie zeigt, dass die Entwicklung dieser Systeme eng mit der Entwicklung der Arbeitsbeziehungen verbunden ist. Bei der Ausbreitung von Tarifrenten spielt darüber hinaus der Staat eine wichtige Rolle.

Koberski: Geplante Reformen der EU-Kommission und deren mögliche Auswirkungen auf Betriebsrenten

SR SR 3/2014, S. 108–116

Der Autor beleuchtet die neue sog. Mobilitäts-Richtlinie der EU und die von der EU-Kommission geplante Änderung der Pensionsfonds-Richtlinie kritisch und erläutert ihre Auswirkungen auf das deutsche Recht der betrieblichen Altersversorgung.

Abstracts

Deakin: The Standard Employment Relationship in Europe – Recent Developments and Future Prognosis

SR SR 3/2014, p. 89–99

The author recaps the development of the standard employment relationship in Europe and asserts its importance in dealing with economic crisis. He outlines the relationship between the standard employment relationship and so called precarious work in different EU Member States.

Trampusch: An international comparison of collective bargaining on company pensions

SR SR 3/2014, p. 100–107

The author gives an overview of certain structural characteristics of systems of collective bargaining on company pensions in the Netherlands, Sweden, Denmark, France and Germany. She explains the correlation between the development of these systems and employment relations. The role of the state is also important in expanding systems of collective bargaining on company pensions.

Koberski: Reform plans of the European Commission and their possible effect on company pensions

SR SR 3/2014, p. 108–116

The author critically examines the new EU Labour Mobility Directive and the plans of the European Commission to reform the Institutions for Occupational Retirement Provision Directive (IORP Directive) and discusses the effects they will have on German company pensions law.

Vorschau | In der nächsten Ausgabe »Soziales Recht« lesen Sie:

Abhandlungen

- *Wolfgang Spellbrink: Das Recht der Berufskrankheiten – Bilanz, Probleme, Perspektiven*
- *Susanne Baer: Gleichheit im deutschen und europäischen Recht*

Rezensionsaufsätze

- *Hanau, Peter, 60 Jahre Bundesarbeitsgericht, eine Chronik (Martin Henssler)*

Neuerscheinungen der HSI-Schriftenreihe



Ingrid Maas / Karl Schmitz / Peter Wedde
Datenschutz 2014
 Probleme und Lösungsmöglichkeiten
 2014. 121 Seiten, kartoniert
 € 19,80
ISBN 978-3-7663-6386-2
 HSI-Schriftenreihe Band 9

Die Diskussion über Datenschutz in der Gesellschaft und im Arbeitsleben hat durch diverse Skandale an Brisanz und Bedeutung gewonnen.

Dieses Gutachten schildert an Beispielen, welche Flut von Daten im Arbeitsverhältnis entsteht und verarbeitet wird. Es zeigt: Für einen wirksamen Schutz der Persönlichkeitsrechte von Beschäftigten reichen bestehende Regelungen des BDSG und BetrVG nicht mehr aus.



Monika Schlachter
Das Verbot der Altersdiskriminierung und der Gestaltungsspielraum der Tarifvertragsparteien
 2014. 113 Seiten, kartoniert
 € 19,80
ISBN 978-3-7663-6389-3
 HSI-Schriftenreihe Band 10

Das Verbot der Altersdiskriminierung spielt durch seine unionsrechtliche Verankerung in der Rechtspraxis eine zunehmende Rolle. Immer häufiger werden auch tarifvertragliche Regelungen auf den altersdiskriminierungsrechtlichen Prüfstand gestellt.

Gegenstand dieses Bandes sind tarifvertragliche Regelungen zum Sonderkündigungsschutz und zur Verdienstsicherung. Sie tragen den besonderen Schutzbedürfnissen von älteren Beschäftigten Rechnung.

Beachten Sie auch:



Thorsten Kingreen
Soziales Fortschrittsprotokoll
 Potenzial und Alternativen
 2014. 77 Seiten, kartoniert
 € 19,80
ISBN 978-3-7663-6326-8
 HSI-Schriftenreihe Band 8

EINFACH ONLINE BESTELLEN ODER COUPON AUSFÜLLEN UND ABSCHICKEN:

1. Einsteigen auf www.bund-verlag.de
2. Daten eingeben
3. Absenden

Expl.	Best.-Nr. 978-3-7663	Autor / Kurztitel	Preis / €
	6386-2	Maas / Schmitz / Wedde Datenschutz 2014	19,80
	6389-3	Schlachter Das Verbot der Altersdiskriminierung und der Gestaltungsspielraum der Tarifvertragsparteien	19,80
	6326-8	Kingreen Soziales Fortschrittsprotokoll	19,80

E-Mail-Service

Ja, ich möchte den E-Mail-Service Ihres Verlages nutzen, um über interessante Angebote und Neuigkeiten auf dem Laufenden gehalten zu werden. Diesen Service kann ich jederzeit schriftlich bei der Bund-Verlag GmbH widerrufen.

SERVICE-FAX: 069 / 79 50 10 - 11*

*Wir geben Ihre Bestellung zur Ausführung an eine Buchhandlung unserer Wahl weiter.

Absender: Frau Herr

Name / Vorname: _____

Firma / Funktion: _____

Telefon: _____

E-Mail: _____

Straße / Nr.: _____

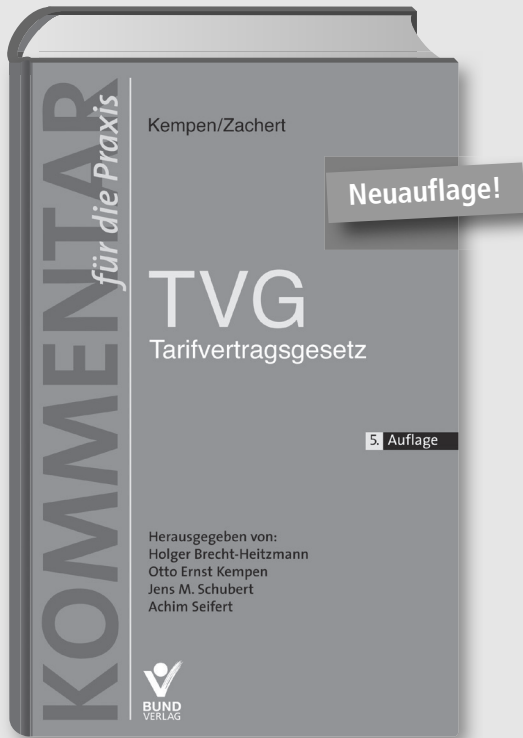
PLZ / Ort: _____

Datum / Unterschrift: _____



Postfach
 60424 Frankfurt am Main
 Infotelefon:
 0 69 / 79 50 10-20
 Fax:
 0 69 / 79 50 10-11
 Internet:
www.bund-verlag.de
 E-Mail:
kontakt@bund-verlag.de

Der große Kommentar zum Tarifrecht



Der Kommentar für die Praxis erläutert das gesamte Tarifvertragsgesetz wissenschaftlich fundiert und praxisnah. Alle Kommentierungen sind komplett überarbeitet und aktualisiert. Gesetze, Rechtsprechung und Literatur sind bis einschließlich Oktober 2013 berücksichtigt.

Neu hinzugekommen sind Aspekte des internationalen und des europäischen Tarifrechts, zu Sanierungstarifverträgen und Unternehmensumstrukturierungen sowie zum tarifdispositiven Arbeitsrecht und zur »Tarifeinheit«. Neu sind auch Erläuterungen zum Arbeitnehmer-Entsendegesetz, zum Mindestarbeitsbedingungsgesetz (MiArbG) und zu §3a Arbeitnehmerüberlassungsgesetz.

Die Herausgeber:

Dr. Holger Brecht-Heitzmann, Professor an der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Schwerin

Dr. Otto Ernst Kempen, Professor für Arbeitsrecht, Verfassungsrecht und Politikwissenschaft an der Europäischen Akademie der Arbeit in der Universität Frankfurt a. M.

Dr. Jens M. Schubert, apl. Professor für Arbeitsrecht und Europäisches Recht an der Leuphana Universität Lüneburg, Leiter des Bereichs Recht und Rechtspolitik in der Bundesverwaltung der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di

Dr. Achim Seifert, Professor für Bürgerliches Recht, Deutsches und Europäisches Arbeitsrecht und Rechtsvergleichung an der Friedrich-Schiller-Universität Jena

Otto-Ernst Kempen / Ulrich Zachert (Hrsg.)

TVG – Tarifvertragsgesetz

Kommentar für die Praxis

5., vollständig neubearbeitete Auflage

2014. 1.770 Seiten, gebunden

€ 148,-

ISBN 978-3-7663-6157-8

Beachten Sie auch:



Berg / Kocher / Platow
Schoof / Schumann
**Tarifvertragsgesetz und
Arbeitskampfrecht**
Kompakt-Kommentar
4., überarbeitete Auflage
2013. 944 Seiten, gebunden
€ 89,-
ISBN 978-3-7663-6210-0

EINFACH ONLINE BESTELLEN ODER COUPON AUSFÜLLEN UND ABSCHICKEN:

1. Einsteigen auf www.bund-verlag.de/6157 2. Daten eingeben 3. Absenden

Expl.	Best.-Nr. 978-3-7663-	Autor / Kurztitel	Preis / €
	6157-8	Kempen / Zachert (Hrsg.) TVG – Tarifvertragsgesetz	148,-
	6120-0	Berg u.a. Tarifvertragsgesetz und Arbeitskampfrecht	89,-

E-Mail-Service

Ja, ich möchte den E-Mail-Service Ihres Verlages nutzen, um über interessante Angebote und Neuigkeiten auf dem Laufenden gehalten zu werden. Diesen Service kann ich jederzeit schriftlich bei der Bund-Verlag GmbH widerrufen.

Absender: Frau Herr

Name / Vorname:

Firma / Funktion:

Telefon:

E-Mail:

Straße / Nr.:

PLZ / Ort:

Datum / Unterschrift:

SERVICE-FAX: 069 / 79 50 10-11*

*Wir geben Ihre Bestellung zur Ausführung an eine Buchhandlung unserer Wahl weiter.

SR 09 14 14



Postfach
60424 Frankfurt am Main

Infotelefon:
0 69 / 79 50 10-20

Fax:
0 69 / 79 50 10-11

Internet:
www.bund-verlag.de/6157

E-Mail:
kontakt@bund-verlag.de