

Tagungsbericht: „Von Rom nach Lissabon“

– Diskussion der 42. Richterwoche des BSG

Die 42. Richterwoche des Bundessozialgerichts in der Zeit vom 26. bis zum 28. Oktober 2010 stand mit dem Oberthema „Von Rom nach Lissabon“ ganz im Zeichen der europäischen Einigung. Damit rief das BSG (erneut) die besondere und weiter ansteigende Bedeutung des Gemeinschaftsrechts für die nationalen Sozialstaaten in Erinnerung. Zuletzt hatte sich die 39. Richterwoche des Bundessozialgerichts 2007 dem Thema „Europa“ gewidmet.

■ Björn Harich

Den Eröffnungsvortrag mit dem Thema „Der Sozialstaat in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts“ hielt der Präsident des Bundesverfassungsgerichts *Professor Dr. Andreas Voßkuhle*. Er kam in seiner Analyse des aus Art. 20 Abs. 1 GG abgeleiteten Sozialstaatsprinzips zu dem Ergebnis, es bleibe in seiner normativen Ausprägung begrenzt. Diese uneindeutige Textaussage des Grundgesetzes treffe gerade im Bereich des Sozialstaatlichen auf eine Dynamik gesellschaftlicher Wahrnehmung. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei eine differenzierte Dogmatik erkennbar: Zum einen seien dem Grundgesetz Regelungsaufträge an den Gesetzgeber zu entnehmen. Zum anderen komme dem Sozialstaatsprinzip im Hinblick auf den Individualrechtsschutz in Verbindung mit den Einzelgrundrechten gerade vor dem Hintergrund der Einheit der Verfassung eine besondere Bedeutung zu. Hier seien zum Beispiel auch auf Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG beruhende soziale Schutzpflichten zu nennen, wie sie für den Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung im Beschluss des Gerichts vom 6. Dezember 2005 (dem sogenannten „Nikolaus-Beschluss“, 1 BvR 347/98, NJW 2006, 891 ff.) betont worden seien. Zu denken sei natürlich weiter an Art. 3 Abs. 1 GG, wobei das Willkürverbot im Bereich sozialstaatlichen Handelns durch das Postulat der Folgerichtigkeit modifiziert worden sei. Zuletzt beinhalte das Grundgesetz aber auch sozialstaatliche Kerngehalte, wie etwa zuletzt beim Anspruch auf staatliche Gewährleistung des Existenzminimums entschieden (Urteil vom 9.2.2010). Allerdings lasse sich insoweit aus der Verfassung keine bestimmte Leistungshöhe ableiten. Vielmehr habe hier eine „Prozeduralisierung“ stattgefunden. Anspruch

bestehe auf eine realitätsgerechte Bewertung; verbunden mit einer Verpflichtung des Gesetzgebers zur fortgesetzten Überprüfung.

Professor Dr. Hans Michael Heinig von der Universität Göttingen wies in seinem Vortrag „Unionsbürgerstatus – Auswirkungen auf das Sozialrecht“ darauf hin, dass das Primärrecht Rechtsharmonisierungen auf dem Feld des Sozialrechts zwar weitestgehend ausschließe. Die EU habe darauf aber mit einer sozialpolitischen Dynamisierung sozialrechtsferner Politikfelder reagiert, wie etwa der Waren- und Dienstleistungsfreiheit und eben auch der Unionsbürgerschaft. Daraus entstünden nicht unerhebliche Spannungslagen. Exemplarisch lasse sich dies am Leistungsausschluss für zuwandernde arbeitssuchende Unionsbürger nach § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SGB II aufzeigen. Die auf Vorlagefragen des SG Nürnberg zurückgehende Entscheidung des EuGH in den Rechtsachen *Vatsouras* und *Koupatantze* (Rs. C-22/08, C-23/08, DVBl 2009, 972 ff.) vom 4. Juni 2009 spreche eher dafür, dass es sich bei dem SGB II insgesamt nicht um Sozialhilfe im Sinne der Ausnahmeregelung des Art. 24 Abs. 2 der Unionsbürgerrichtlinie 2004/38/EG handele; der Leistungsausschluss also hinfällig sei. Deshalb habe sich der Fokus wieder mehr auf die Voraussetzungen des Aufenthaltsrechts und die Möglichkeiten der Ausweisung auch bei EU-Bürgern zu richten.

Richter am BSG *Dr. Norbert Bernsdorff* betonte in seinem Vortrag „Die europäische Grundrechtecharta – Handreichungen für den Rechtsanwender“ die Bedeutung der am 1. Dezember 2009 zusammen mit dem Vertrag von Lissabon in Kraft getretenen Grundrechtecharta (GRCh, vgl. Art. 6 Abs. 1 EUV). Auch wenn eine eigenständige Grundrechtsbeschwerde nicht geschaffen worden sei, bestehe zur Rechtsprechung der Gerichte der Mitgliedstaaten aufgrund der Vorlagepflicht (jetzt Art. 267 Abs. 3 AEUV), die über

Dr. Björn Harich, Richter am Sozialgericht Bremen, zurzeit wissenschaftlicher Mitarbeiter am BSG

die Gewährleistung des gesetzlichen Richters auch verfassungsrechtlich abgesichert sei, eine unmittelbare Rückkopplung. Die Grundrechte der GRCh und des GG wirkten dabei wie „übereinander gespannte Netze“, die sich ergänzen. Aus deutscher Sicht „neu“ sei dabei die gleichberechtigte und heftig umstrittene Aufnahme sozialer Grundrechte in dem Titel „Solidarität“, die dem technischen Fortschritt geschuldete Aufnahme innovativer Grundrechte sowie eigentlich ins Leere gehende Grundrechte, denen keine entsprechende Kompetenz der Union gegenüberstehe (zum Beispiel Recht auf Wehrdienstverweigerung oder das Recht auf Freiheit der Eheschließung). Insoweit sei die Verfassung „auf Vorrat angelegt“. Dafür gewährleiste die Charta zum Beispiel nicht die allgemeine Handlungsfreiheit als Auffanggrundrecht. Auch enthielten insbesondere die sozialen Grundrechte teilweise nur allgemeine Grundsätze. Bei der Auslegung seien Art. 52 Abs. 7 GrCh sowie die Erläuterungen der Konventspräsidien zu berücksichtigen. Insgesamt handele es sich bei der Charta um „ein Highlight“ der Integration, wobei nicht vergessen werden sollte, dass der Zweck der Charta nicht in der Ausweitung der Kompetenzen der Gemeinschaft, sondern in erster Linie in der Bändigung der Unionsgewalt liege.

Am nächsten Morgen gab der Präsident des Landessozialgerichts Rheinland-Pfalz *Ernst Merz* noch einmal einen generellen Überblick insbesondere über die historische Entwicklung der Gründungsverträge und wies darauf hin, dass die Annäherung an ein Europäisches Sozialrecht immer durch das Prinzip Koordinierung statt Harmonisierung geprägt gewesen sei. Treibende Kräfte der Europäisierung des Sozialrechts seien die Rechtsprechung des EuGH sowie die sogenannte „Offene Methode der Koordinierung“ gewesen. Gerade auch eine gemeinsame Währungsunion entwickle dabei einen erheblichen Druck hin zu einer Annäherung der Sozialsysteme der Mitgliedstaaten an europäische Durchschnittsstandards. Dabei sei allerdings immer zu berücksichtigen, dass die Situation in den Mitgliedsstaaten sehr unterschiedlich sei, was sich nicht zuletzt am Beispiel des demographischen Wandels zeige. Auch dies spreche in erster Linie für ein leistungsfähiges System der Koordinierung und einen länderübergreifenden Informationsaustausch.

Der Referatsleiter für die Koordinierung der Sozialrechtssysteme beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Helmut Weber, konnte in seinem Vortrag „Welche Veränderungen bringen VO 883/2004 und VO 987/2009“ – im Gegensatz zu *Professor Dr. Maximilian Fuchs*, der bereits vor drei Jahren auf der Richterwoche über die VO 883/2004 referierte – nunmehr auch von dem Inkrafttreten der Verordnungen zum 1. Mai 2010 berichten, die die „alte“ Wanderarbeitnehmerverordnung Nr. 1408/71 sowie die dazu gehörige Durchführungsverordnung Nr. 574/72 abgelöst haben. Durch die Kopplung des Inkrafttretens an die Verabschiedung der Durchführungsverordnung kam es zu dieser insgesamt sechsjährigen Verzögerung. Durch den Wegfall zahlreicher Sonderregelungen sowie durch sprachliche Verbesserungen sei insgesamt eine Vereinfachung erreicht worden. Eine Modernisierung sei durch die Berücksichtigung zahlreicher inzwischen zum Koordinationsrecht ergangener EuGH-Entscheidungen sowie durch die Einführung des elektronischen Datenaus-

tauschs verwirklicht worden. Im Einzelnen wies er auf die Ausweitung des (persönlichen) Anwendungsbereichs der Koordinierung auf alle Versicherten hin, auf den Wegfall der Sonderregelung für Transportunternehmen, auf die generelle Ausdehnung des (erlaubten) Entsendezeitraums auf 24 Monate sowie auf verbesserte Regelungen für (ehemalige) Grenzgänger insbesondere im Rahmen der medizinischen Sachleistungsaushilfe oder bei Arbeitslosigkeit. Neuerungen bringe die Verordnung zudem unter anderem im Hinblick auf die Möglichkeit der Einbeziehung ausländischer Renten in die Beitragsbemessung zur Krankenversicherung der Rentner.

Nachdem der zweite Tag der Veranstaltung mit den Arbeitsgemeinschaften in den verschiedenen Rechtsgebieten ausklang, ging die Abteilungsleiterin im Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Frau *Dr. Elisabeth Neifer-Porsch*, am Morgen des dritten Tages in der – erstmals im Rahmen der Richterwoche vorgesehenen – „Aktuellen Stunde“ auf neue Entwicklungen im Sozialrecht ein. Wenig überraschend standen dabei die beiden Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 20. Dezember 2007 und vom 9. Februar 2010 ganz im Mittelpunkt ihres Vortrages. Bekanntlich setzte das Gericht sowohl für die Organisationsreform (vgl. nunmehr Art 91e GG), als auch für die Neubemessung der Leistungshöhe eine Frist zur Umsetzung der Urteile bis spätestens 31. Dezember 2010. Am 20. Oktober 2010 wurde nunmehr auch der Gesetzentwurf zur Neubemessung der Regelbedarfe und zur Änderung des SGB II und SGB XII vom Kabinett beschlossen, so dass das parlamentarische Verfahren eingeleitet werden kann. Über die in der Öffentlichkeit stark diskutierte Neubestimmung der Regelbedarfe hinaus ist Gegenstand des Gesetzentwurfs dabei auch eine Neuregelung der Leistungen für Unterkunft und Heizung (Stichwort „Satzungslösung“) sowie Änderungen bei den Freibetragsregelungen und den Sanktionsregelungen. Abschließend wies Frau *Dr. Neifer-Porsch* als Ausblick auf weitere rechtspolitische Vorhaben der Legislaturperiode auf die „alle Jahre wieder“ anstehende Weiterentwicklung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums hin.

Frau *Professor Dr. Eva Kocher* (Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder) ging in ihrem Abschlussvortrag „Diskriminierungsschutz durch das AGG vor den Arbeits- und Sozialgerichten“ auf die verschiedenen (sekundärrechtlichen) Rechtsgrundlagen des unionsrechtlichen Schutzes vor Diskriminierung in Erwerbsarbeit und sozialer Sicherung ein. Die Richtlinien seien im deutschen Recht durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) umgesetzt, das allerdings über den fragmentarischen Charakter des Gemeinschaftsrechts hinausgehe. Beispielhaft erläuterte sie sodann den Diskriminierungsschutz anhand der in der jüngeren Vergangenheit ebenfalls für den Bereich des Arbeitsrechts heftig umstrittenen Altersgrenzen (vgl. dazu Urteil des EuGH vom 22.11.2005, Rs. C-144/04, *Mangold*, NJW 2005, 3695 ff., sowie Urteil des BVerfG vom 6.7.2010, 2 BvR 2661/06, NZA 2010, 995 ff.), die aber auch im Sozialrecht, etwa bei der (früheren) Höchstaltersgrenze für Vertragsärzte (vgl. EuGH, Urteil vom 12.1.2010, Rs. C-341/08, *Petersen*, NJW 2010, 587 ff.), gelegentlich von Bedeutung sind.