

Unterrichtung

durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Schriftlicher Bericht zur Erklärung eines Vorbehalts gegen die Anwendung des Europäischen Fürsorgeabkommens (EFA) auf die Grundsicherung für Arbeitsuchende

Zuwanderung nach Deutschland ist auch im Hinblick auf den Fachkräftebedarf vielfach wünschenswert. Für den Bezug von Sozialleistungen gelten Regelungen für alle EU-Ausländer in gleicher Weise; die entsprechenden EU-Regelungen hat Deutschland in nationales Recht umgesetzt. Unionsrechtlich eingeräumte Gestaltungsspielräume werden genutzt. Im Recht der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Zweites Buch Sozialgesetzbuch - SGB II) wird für Ausländerinnen und Ausländer ein dreimonatiger bzw. weiterreichender Leistungsausschluss normiert (im Einzelnen: § 7 Abs. 1 Satz 2 SGB II; Art. 24 Abs. 2 Unionsbürgerrichtlinie). Ausländer, die in Deutschland erwerbstätig sind (Selbstständige oder abhängig Beschäftigte), erhalten unter den gleichen Voraussetzungen wie deutsche Staatsbürger Arbeitslosengeld II, wenn ihre Einkünfte zur Sicherstellung des Lebensunterhaltes nicht ausreichen.

In einer Entscheidung vom Oktober 2010 hatte das Bundessozialgericht (BSG) unabhängig vom EU-Recht den Gleichbehandlungsgrundsatz aus dem völkerrechtlichen Europäischen Fürsorgeabkommen (EFA) herangezogen. Entgegen der bisherigen Rechtslage wirkte nach dieser Auslegung des BSG nunmehr für Personen aus den EFA-Vertragsstaaten der Leistungsausschluss nicht mehr. EFA-Vertragsstaaten sind zahlreiche alte EU-Mitgliedstaaten. Von den neuen Mitgliedstaaten gehören Estland und Malta dazu, sowie einige Nicht-EU-Staaten, u.a. die Türkei.

Im Rahmen der Verpflichtung, neue Rechtsvorschriften mitzuteilen, hat die Bundesregierung von der Möglichkeit nach Art. 16 Buchstabe b) EFA Gebrauch gemacht und mit dieser Mitteilung einen Vorbehalt hinsichtlich der Anwendung dieser neuen Rechtsvorschriften auf die Staatsangehörigen der anderen Vertragschließenden erklärt. Damit wurde lediglich der Leistungsausschluss im SGB II und damit die vor dem BSG-Urteil vom Oktober 2010 geltende Rechtslage wieder vollständig gestellt.

Die Erklärung des Vorbehalts ist rechtlich zulässig und notwendig, um eine Gleichbehandlung aller EU-

Bürger in der Anwendung des deutschen Rechts sicherzustellen. Hinsichtlich der außenpolitischen und europarechtlichen Wirkung hält die Bundesregierung die Erklärung des Vorbehalts insbesondere für sachgerecht, um eine Schlechterstellung von Unionsbürgern zu vermeiden, die nicht zugleich Staatsangehörige eines Vertragsstaates des EFA sind. Länderübergreifend besteht Konsens, dass die Mitgliedstaaten der EU ebenso wie die Vertragsstaaten des EFA berechtigt sind, Vorkehrungen gegen einen unregulierten Zugang in ihre Sozialleistungssysteme zu treffen. Dazu gehört vor allem auch die Steuerung bzw. Zuordnung innerhalb nationaler Hilfesysteme. Dem trägt im Übrigen die im Abkommen ausdrücklich eingeräumte Möglichkeit zur Erklärung des Vorbehalts Rechnung.

Die Erklärung des Vorbehalts zum Europäischen Fürsorgeabkommen erfolgte nach vertiefter Prüfung der Sach- und Faktenlage und in Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt, Bundesministerium für Justiz, Bundesministerium des Inneren zur Wiederherstellung des Leistungsausschlusses im SGB II.

Der Vorbehalt verstößt auch nicht gegen die Vertragsrechtskonvention (Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge - WVK). Die Vertragsrechtskonvention regelt zwar den Umgang mit Vorbehalten (vgl. Art. 19 WVK). Nach ihrer Begriffsbestimmung sind Vorbehalte aber Erklärungen von Staaten bei der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme oder Genehmigung eines Vertrages, die bezwecken, die Rechtswirkung einzelner Vertragsbestimmungen in der Anwendung auf diesen Staat auszuschließen oder zu ändern, (Art. 2 Absatz 1 Buchstabe d) WVK). Der gegen die Anwendung des EFA erklärte Vorbehalt folgt demgegenüber einer eigenen völkerrechtlichen Ermächtigung in Artikel 16 des EFA. Er richtet sich im Übrigen nicht gegen die Anwendung des Vertrages als solchem, sondern gegen die Anwendung nationalen Rechts auf das Fürsorgeabkommen. Im Verständnis der Vertragsrechtskonvention ist der Vorbehalt im EFA also eine Erklärung zur Anwendung des Vertrages im nationalen Recht.

Die Bundesregierung hat sich auch mit der Notifizierungspflicht und dem z. B. vom Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages diskutierten Begriff der „neuen Rechtsvorschriften“ auseinandergesetzt. Die Notifizierungspflicht hat den systematischen Sinn, in einem Anhang zum EFA in einem Überblick die aktuell geltenden Gesetze zu benennen, auf die sich der Gleichbehandlungsanspruch des Art. 1 EFA bezieht. Dies hat die Bundesregierung bereits in der Protokollerklärung bei Ratifizierung des Abkommens klargestellt (vgl. BT-Drs. 2/1882, S. 23). Wie das BSG im Einklang mit der früheren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in seiner Entscheidung vom 19.10.2010 ausgeführt hat, kommt dieser Notifikation aber keine konstitutive, sondern lediglich deklaratorische Bedeutung zu. In dieser Hinsicht ist auch die Wendung „neue Rechtsvorschriften“ auszulegen: Das Wort „neu“ bezieht sich auf das Aktualisierungsgebot des Anhangs; dem Wort kommt keine konstitutive Bedeutung zu.

Zwar sind Staatsangehörige der Vertragsstaaten des Europäischen Fürsorgeabkommens in den o. g. Fällen von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II ausgeschlossen, sie könnten aber stattdessen einen Anspruch auf Hilfen

zum Lebensunterhalt nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch - SGB XII haben. Es gilt zwar die Regel, dass Personen, die nach dem SGB II erwerbsfähig oder als Angehörige dem Grunde nach leistungsberechtigt sind, keine Leistungen für den Lebensunterhalt nach dem SGB XII erhalten (§ 21 Satz 1 SGB XII). Allerdings ist nicht auszuschließen, dass die Rechtsprechung den Leistungsausschluss nach § 21 Satz 1 SGB XII nicht auf Staatsangehörige von Vertragsstaaten des EFA anwendet. Der Vorbehalt wurde auch nur für die Anwendung des SGB II erklärt.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass nach dem EU-Recht zur Koordinierung der sozialen Sicherheit Unionsbürger für eine Arbeitsuche in Deutschland einen in ihrem Herkunftsland erworbenen Anspruch auf Arbeitslosengeld für bis zu sechs Monate nach Deutschland exportieren können.

Über die Anzahl der Personen, die auf der Grundlage des Europäischen Fürsorgeabkommens bisher Leistungen erhalten haben, liegen der Bundesregierung keine statistischen Daten vor. Wie viele Personen konkret aufgrund des Vorbehalts keine Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende mehr erhalten werden, lässt sich nicht abschätzen.