

Antrag

der Abgeordneten Markus Kurth, Viola von Cramon-Taubadel, Katrin Göring-Eckardt, Memet Kilic, Beate Müller-Gemmeke, Lisa Paus, Brigitte Pothmer, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Josef Philip Winkler, Kerstin Andreae, Marieluise Beck (Bremen), Dr. Thomas Gambke, Britta Haßelmann, Ingrid Hönlinger, Katja Keul, Sven-Christian Kindler, Maria Klein-Schmeink, Tom Koenigs, Elisabeth Scharfenberg und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Neuen Vorbehalt zum Europäischen Fürsorgeabkommen zurücknehmen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die schwarz-gelbe Bundesregierung legte im Dezember 2011 einen Vorbehalt gegen das Europäische Fürsorgeabkommen (EFA) ein. Hiernach soll Zuwanderinnen und Zuwanderern aus 14 EU-Ländern sowie Norwegen, Island und der Türkei, die ausschließlich zur Arbeitssuche nach Deutschland kommen, fortan kein Anspruch mehr auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) sowie Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (Achstes Kapitel SGB XII) zustehen. Ein solch weit reichender Vorbehalt verstößt gegen den Kern des EFA, wonach allen Angehörigen der Unterzeichnerstaaten dieselben Fürsorgeleistungen zur Verfügung zu stellen sind wie den eigenen Staatsangehörigen und kommt mithin einer Teilkündigung gleich.

Die Bundesagentur für Arbeit hat derweil entsprechend reagiert und am 23. Februar 2012 eine Geschäftsanweisung erlassen, die den Angehörigen der EFA-Staaten mit sofortiger Wirkung die angezeigten Leistungen untersagt.

Auf die Schriftliche Frage des Abgeordneten Markus Kurth (Bundestagsdrucksache 17/8699, Antwort der Bundesregierung zu Frage 60) begründete die Bundesregierung diesen Schritt mit der Ungleichbehandlung von Unionsbürgerinnen und -bürgern gegenüber Angehörigen der EFA-Staaten. So hätten arbeitssuchende Angehörige aus Ländern der Europäischen Union im Gegensatz zu Angehörigen aus EFA-Staaten keinen Anspruch auf SGB-II-Leistungen. Künftig sollten daher ausnahmslos alle Staatsangehörigen, die sich allein zum Zweck der Arbeitssuche in Deutschland aufhalten, vom Leistungsausschluss betroffen sein.

Die Bundesregierung hat mit der Einlegung des Vorbehalts einen zentralen und wichtigen Grundsatz – die gegenseitige europäische Solidarität – angegriffen. Dies ist ein europapolitisch verheerendes Signal. Denn anstatt, wie überwiegend in der Literatur vertreten, die hiesige Sozialgesetzgebung europarechtskonform auszugestalten, um allen ernsthaft und nachweislich arbeitssuchenden Unionsbürgerinnen und -bürgern entsprechende SGB-II-Leistungen zukommen zu lassen, nimmt die Bundesregierung nun eine Anpassung nach unten vor.

Dieser Schritt ist das Gegenteil einer allgemein angestrebten Willkommenskultur zur Anwerbung qualifizierter Fachkräfte. Es entbehrt dabei jeglicher Grundlage, den grundsätzlichen SGB-II-Anspruch für alle arbeitssuchenden Unionsbürgerinnen und -bürger mit einer Einladung zur Einwanderung in die Sozialsysteme gleichzusetzen. So hat sich nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit (BA) die Zahl der arbeitssuchenden Ausländerinnen und Ausländer trotz des Urteils des Bundessozialgerichts aus dem Jahr 2010 und der seit Mai 2011 geltenden Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht verändert. Rund 10 000 Personen einschließlich Familienangehörige kommen monatlich zur Arbeitssuche nach Deutschland. Auch die Zahl der Anträge auf Arbeitslosengeld II liegt unterhalb der Wahrnehmungsgrenze, so eine BA-Sprecherin (Berliner Zeitung vom 9. März 2012). Vermutlich handelte es sich um einige Hundert Fälle.

Die Bundesregierung hat es außerdem versäumt, den Bundestag und den Bundesrat von der Einlegung des Vorbehalts zu unterrichten. Dies beeinträchtigt die beiden gesetzgebenden Organe in der Erfüllung ihrer von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. den Vorbehalt zum Europäischen Fürsorgeabkommen betreffend Leistungen nach dem SGB II zurückzunehmen,
2. sich im Rahmen des Europarates und der Europäischen Union dafür einzusetzen, allen arbeitssuchenden Unionsbürgerinnen und -bürgern einen Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zu gewähren und
3. den Deutschen Bundestag künftig bei Einlegung entsprechender Vorbehalte rechtzeitig vorher zu informieren.

Berlin, den 20. März 2012

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Die Mitglieder des Europarates hatten sich im Jahr 1953 zum Ziel gesetzt, die Zusammenarbeit der Mitglieder auf das soziale Gebiet auszudehnen und mithin die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen ihrer Länder auf dem Gebiet der Fürsorgegesetzgebung festzulegen (siehe BGBl. II 1956, S. 564). Mit der Annahme des Europäischen Fürsorgeabkommens (EFA) haben sich die unterzeichnenden Staaten – darunter auch die Bundesrepublik Deutschland – völkerrechtlich dazu verpflichtet, Staatsangehörigen anderer Vertragsparteien ohne ausreichende Mittel und bei erlaubtem Aufenthalt dieselben Leistungen der Sozial- und Gesundheitsfürsorge zur Verfügung zu stellen wie ihren eigenen Staatsangehörigen.

Die Bundesregierung hat im Hinblick auf die Einführung des SGB II und SGB XII ihrer Pflicht nach Artikel 16 des Europäischen Fürsorgeabkommens (EFA) sechs Jahre lang nicht genügt, dem Europarat relevante Änderungen in der Sozialgesetzgebung mitzuteilen. Dieser Pflicht ist sie verspätet erst im Dezember letzten Jahres nachgekommen. Dabei hat sie es jedoch nicht bewenden lassen. Sie hat zugleich Vorbehalte zum SGB II und SGB XII eingelegt. Der Vorbehalt zum SGB XII wiederholt dabei inhaltlich nur die schon zum Bundessozialhilfegesetz (BSHG) abgegebene Erklärung, dass auf einen ganz spezifischen und

kleinen Teil des Leistungsspektrums der SGB-XII-Leistungen (Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten) das Gebot, Angehörige der anderen Vertragsstaaten gleich zu behandeln, nicht angewendet werden soll. Für das SGB II, das für große Teile der Leistungsberechtigten (Erwerbsfähige) an die Stelle der Sozialhilfe getreten ist, hat sie jedoch folgenden Vorbehalt eingelegt:

„Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland übernimmt keine Verpflichtung, die im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitssuchende – in der jeweils geltenden Fassung vorgesehenen Leistungen an Staatsangehörige der übrigen Vertragsstaaten in gleicher Weise und unter den gleichen Bedingungen wie den eigenen Staatsangehörigen zuzuwenden.“

Damit negiert die Bundesregierung den Grundsatz der Gleichbehandlung von Staatsangehörigen der Vertragsstaaten im Bereich des SGB II vollständig. Zu diesem bedeutsamen europapolitischen Vorgang, den die Bundesregierung in aller Stille (ohne Information von Parlament und Öffentlichkeit) vollzogen hat, hat die Bundesregierung auf Befragen des Abgeordneten Markus Kurth ihre Motivation des Vorgehens und ihre Einschätzung der Auswirkungen erläutert (Bundestagsdrucksache 17/8699, Antwort der Bundesregierung zu den Fragen 60 und 61). Die Einlegung des Vorbehaltes sei in Reaktion auf eine Entscheidung des Bundessozialgerichts (BSG) vom Oktober 2010 erfolgt (gemeint ist wohl die Entscheidung vom 19. Oktober 2010 – B 14 AS 23/10), die einen gesetzlichen Leistungsausschluss wirkungslos gemacht habe. Außen- und europapolitisch sei die Bedeutung der Sache gering. Der Ausschluss von der Gleichbehandlung sei auch nötig gewesen, „um die Schlechterstellung von Unionsbürgern zu vermeiden, die nicht zugleich Staatsangehörige eines EFTA-Vertragsstaates sind“. Im Übrigen kämen für die vom Ausschluss betroffenen Personen „Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Betracht“. Diese Begründung der Bundesregierung für ihr Handeln ist falsch, auch weil ihre Analyse der Situation und der Folgen von schwerwiegenden Fehlannahmen ausgeht.

Es wiegt europapolitisch schwer, wenn sich die Bundesregierung pauschal für einen großen Bereich der Sozialpolitik vom Grundsatz der Gleichbehandlung von bestimmten Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten des Europarates – die weit überwiegend zugleich Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind – verabschiedet. Dies ist ein Bruch mit der im Rahmen des europäischen Zusammenwachsens normalen europäischen Solidarität, die jedenfalls die antragstellende Fraktion weiterbefördern und nicht beschränken oder zurückdrehen will. Solidarität muss nicht nur gegenüber den Staaten, sondern auch gegenüber den Menschen Europas gelten. Ein Integrationsrückschritt im Bereich der Sozialpolitik kann daher, anders als die Bundesregierung meint, keine Sache von geringer Bedeutung sein. Die Bundesregierung verstärkt mit diesem Vorgehen das Bild, dass sie Europa nicht als immer engere Gemeinschaft gleichberechtigter Menschen und Völker sieht.

Die Darlegung der Bundesregierung, der Vorbehalt sei nötig gewesen, um eine Schlechterstellung (anderer) Unionsbürgerinnen und -bürger zu verhindern, ist schon im Ansatz verfehlt. Wenn es der Bundesregierung darum gegangen wäre, eine Schlechterstellung anderer Unionsbürgerinnen und -bürger zu verhindern, so hätte sie eine Gleichstellung dieser – aus ihrer Sicht – bisher nicht begünstigten Gruppen erwägen müssen. Das Unionsrecht schließt eine Gleichstellung von Unionsbürgerinnen und -bürgern jedenfalls nicht aus. Vielmehr spricht viel dafür, dass es gerade auch in der vom BSG entschiedenen Konstellation eine Gleichstellung gebietet. Das BSG hatte über folgenden Fall zu entscheiden:

Der Kläger war mit einem Anspruch auf französisches Arbeitslosengeld eingereist, das in Deutschland ausgezahlt wurde (Formular E 303). Er hatte hier danach mehrere Monate gearbeitet und – nachdem er unverschuldet arbeitslos geworden war – sogar Versuche gemacht die Existenz als Selbständiger zu sichern. Gerade auch dieser Sachverhalt bietet nach der Rechtsprechung des

Europäischen Gerichtshofs (EuGH) hinreichende Anhaltspunkte, um den Arbeitnehmerstatus und damit den Anspruch auf Gleichbehandlung nicht nur auf das EFA, sondern auch auf das Unionsrecht zu stützen. Zwar hat das Bundessozialgericht die Leistungsberechtigung im Hinblick auf eine Regelung im Freizügigkeitsgesetz und in der zu Grunde liegenden Richtlinie mit sehr kurzer Begründung abgelehnt: mit den sich anschließenden unionsrechtlichen Fragen hat das BSG sich – wohl auch weil es den Anspruch auf Grund des EFA bejahte – jedoch nicht vertieft beschäftigt. Um eine Vorlage an den EuGH wäre das BSG jedenfalls kaum herumgekommen, wenn es die Ansprüche hätte ablehnen wollen. Zwar nehmen einige Landessozialgerichte und Sozialgerichte eine gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung des § 7 Absatz 1 Satz 2 SGB II vor und bejahen einen entsprechenden SGB-II-Anspruch. Eine Mehrzahl der Sozialgerichte aber hält die Frage der sozialrechtlichen Stellung arbeitssuchender Unionsbürgerinnen und -bürger nach wie vor für ungeklärt. Sie gewähren daher nur abhängig von der konkreten Notlage „unabweisbare Leistungen“ als reduzierten Regelsatz nach dem SGB II oder SGB XII.

Insgesamt bestehen gute Gründe anzunehmen, dass den Unionsbürgerinnen und -bürgern in wesentlichen Bereichen auch Ansprüche auf Gleichbehandlung aus dem Unionsrecht zur Verfügung stehen. Die – schon im Ansatz verfehlt – Behauptung der Bundesregierung, sie wolle Unionsbürgerinnen und -bürger nicht schlechter stellen, trägt auch aus diesem Grunde nicht.

Verfehlt ist die Beschreibung der (rechtlichen) Folgen für die Betroffenen, die die Bundesregierung gibt. Danach sollen für die betroffenen Unionsbürgerinnen und -bürger „Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Betracht“ kommen. Dieser Behauptung fehlt jeglicher Anhalt im Gesetz und damit jede rechtliche Substanz. Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) nennt in § 1 abschließend die „Leistungsberechtigten“. Unionsbürgerinnen und -bürger, die „ein (unionsrechtliches) Aufenthaltsrecht allein aus dem Zweck der Arbeitssuche“ haben, sind dort nicht genannt. Leistungen auf der Grundlage des AsylbLG könnten daher nur entgegen den gesetzlichen Bestimmungen gewährt werden. Den Hinweis auf Leistungen nach dem AsylbLG hielt die Bundesregierung vermutlich deshalb für erforderlich, weil selbst sie es für kaum erträglich halten dürfte, dass sich Unionsbürgerinnen und -bürger zwar einerseits legal in Deutschland aufhalten dürfen, ihnen aber andererseits keinerlei Unterstützung gewährt wird. Diesen Zustand hätte die Bundesregierung bei Festhalten an ihrer Auffassung, dass die Betroffenen nicht auch sozialrechtlich vom Unionsrecht begünstigt sind, nur dann vermeiden können, wenn sie Ansprüche nach dem SGB XII bejaht hätte. Eine solche Auslegung wäre – jenseits der unionsrechtlichen Argumente – jedenfalls heute geboten, da durch die Änderung der schwarz-roten Bundesregierung im Jahr 2006 in § 23 SGB XII klargestellt wurde, dass auch Ausländerinnen und Ausländer, „deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt“, grundsätzlich in den Anwendungsbereich des SGB XII fallen (vgl. auch Bundestagsdrucksache 16/2711, S. 10). Ihr Leistungsanspruch kann allenfalls nach § 23 Absatz 3 SGB XII gekürzt werden.

Das Einlegen des Vorbehaltes ist auch im Hinblick auf das Völkerrecht nicht bedenkenfrei. Zwar lässt das EFA auch bei Mitteilung von Neuregelungen im nationalen Recht, die Einlegung von Vorbehalten zu (Artikel 16 Buchstabe b Satz 2 EFA). Vorbehalte sind nach Artikel 19 der Wiener Vertragsrechtskonvention jedoch völkerrechtswidrig, wenn sie mit „Ziel und Zweck des Abkommens unvereinbar sind“. Kern des EFA ist aber die Gleichbehandlung im Bereich der Fürsorgeleistungen. Deshalb bestehen Zweifel, ob es mit Ziel und Zweck des Abkommens vereinbar sein kann, das Gleichbehandlungsgebot des Abkommens durch Einlegen von Vorbehalten nicht nur punktuell für einige besondere Leistungen oder spezielle Personengruppen, sondern generell für die zentrale Fürsorgeleistung und die allermeisten Betroffenen auszuschließen. So liegt der Fall hier. Denn nach Ablösung des BSHG ist die zentrale deutsche Fürsorgeleis-

tung die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, zu dem der Vorbehalt erklärt wurde. Dass das zentrale Gleichbehandlungsgebot des EFA im gesamten Bereich der wichtigsten und umfangreichsten deutschen Fürsorgeleistungen (SGB II) nicht mehr anwendbar sein soll, greift mithin seinen Sinn und Zweck an. Eine (Teil-)Kündigung statt der Einlegung des Vorbehalts hätte das Ziel der Bundesregierung jedenfalls klarer zum Ausdruck gebracht.

Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass der Vorbehalt auch zu einer Verschiebung von Kosten zwischen Bund und Kommunen führt. Denn das SGB II wird anders als das SGB XII und das Asylbewerberleistungsgesetz vom Bund finanziert. Soweit SGB-II-Leistungen versagt werden, geht dies zu Lasten der Länder und insbesondere der Kommunen, da der Aufenthalt der betroffenen Unionsbürgerinnen und -bürger regelmäßig nicht beendet werden kann und Länder und insbesondere die Kommunen die Finanzierungslast der anderen in Frage kommenden (dazu näher oben) Leistungen trifft.

Hinzuweisen ist auch darauf, dass die Bundesregierung dadurch, dass sie den Deutschen Bundestag nicht rechtzeitig vor der Einlegung des Vorbehaltes informiert hat, auch das in der Staatspraxis grundsätzlich anerkannte Recht des Deutschen Bundestages auf eine derartige Information verletzt hat (vgl. Fastenrath, Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt, 1986, S. 234 und dort abgedruckte Leitsätze des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zu den mit völkerrechtlichen Verträgen zusammenhängenden Rechtsfragen vom 7. und 8. Juni 1977). Schon aus dem Grundsatz der Organtreue wird man daher in derartigen Konstellationen eine Pflicht der Bundesregierung ableiten müssen, die Gesetzgebungsorgane rechtzeitig vor Einlegung des Vorbehaltes zu informieren, damit diese gegebenenfalls entsprechende Gegenmaßnahmen einleiten können.

