

Neue Zeitschrift für Sozialrecht

Zweiwochenschrift für die anwaltliche, betriebliche, behördliche und gerichtliche Praxis

Schriftleitung: Ministerialdirigent Dr. Gerhard Knorr, Merseburger Str. 8 a, 80993 München

NZS 19/2012

1. Oktober · 21. Jahrgang 2012 · Seite 721–760

Aufsätze und Berichte

Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen und Grenzen für Reformen der Sozialsysteme im Zeitalter der Globalisierung

Von Prof. Dr. Heinz-Dietrich Steinmeyer

I. Einleitung

Die sozialen Sicherungssysteme stehen weltweit vor erheblichen Herausforderungen und unter erheblichem Reform- und Konsolidierungsdruck. In dieser Abhandlung soll den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen und Grenzen für die sich aus der Globalisierung ergebenden Reformnotwendigkeiten insbesondere am Beispiel eines sog. Schwellenlandes – Brasilien – und einer etablierten Industrienation – Deutschland – nachgegangen werden¹.

Die sozialen Sicherungssysteme in den Staaten dieser Welt sind außerordentlich unterschiedlich und – richtigerweise – soll jedes soziale Sicherungssystem die gelebte soziale Realität im betreffenden Land widerspiegeln. Tut sie das nicht, so ergeben sich unerwünschte Wirkungen, die bis hin zum Versagen der Systeme führen können. Dies klingt wie eine Selbstverständlichkeit, bedarf aber gleichwohl der Betonung, da in den vergangenen Jahrzehnten in vielen Ländern – oft durch falsche und auch ideologische – Beratung von außen Systeme eingeführt worden sind, die sich dann später als nicht tauglich oder stark nachbesserungsbedürftig erweisen. Gerade Südamerika liefert dafür Beispiele, die sich insbesondere auf das sog. chilenische Modell und seine Nachahmer in anderen Staaten Lateinamerikas beziehen. Derartige Beispiele sind auch in Osteuropa und Südosteuropa anzutreffen, wie der Autor bei eigenen Beratungstätigkeiten in diesen Ländern feststellen konnte.

II. Systemstrukturen sozialer Sicherungssysteme

Andererseits lässt sich feststellen, dass die sozialen Sicherungssysteme der verschiedenen Staaten einer gewissen Gruppierung nach Systemstrukturen durchaus zugänglich sind. So sind Staaten anzutreffen, deren soziale Sicherheit vom Versicherungsgedanken geprägt ist; diese werden gemeinhin mit dem ältesten System – dem deutschen – in Verbindung gebracht und deshalb als sog. Bismarck – Systeme klassifiziert. Am britischen Vorbild und mehr am Fürsorgedanken und der Steuerfinanzierung sowie der Erfas-

sung der gesamten Bevölkerung orientiert sind Systeme, die man wegen des intellektuellen Schöpfers „Beveridge-Systeme“ nennt². Dem Bismarck'schen Modell folgen in Europa neben Deutschland insbesondere Frankreich, Österreich und Italien. In den Amerikas kann man das US-amerikanische System und wohl auch das brasilianische dazu zählen. Den Ideen Beveridges folgen neben Großbritannien insbesondere viele seiner früheren Kolonien wie Australien und Neuseeland und mit einer gewissen Berechtigung auch Kanada. Die ehemals sozialistischen Staaten unter Einschluss Chinas sind oder waren im Bereich der Alterssicherung geprägt von einer Basissicherung für alle – sog. Social Account – und darauf aufbauend einem einkommensbezogenen sog. Personal Account. Im Bereich der Gesundheitsversorgung war ein staatliches und steuerfinanziertes System vorherrschend. Bedeutung hat in den neunziger Jahren für die Alterssicherung schließlich noch ein Bericht der Weltbank entwickelt, die ein dreistufiges System vorschlug³, dessen „Spuren“ sich heute noch in Osteuropa aber auch in Südamerika finden.

III. Anpassungsbedarf und Anpassungsmöglichkeiten sozialer Sicherungssysteme

Soziale Sicherungssysteme bedürfen immer wieder der Anpassung, worüber später noch eingehend zu berichten sein wird. Gleichzeitig bedarf es aber der Feststellung, dass sie typischerweise von hoher Kontinuität sind und sich die Änderungsmöglichkeiten in Grenzen halten. Dies sei an einigen Beispielen erläutert. Chile hat seine radikale Neu-

1) Vortrag, gehalten am 3. 4. 2012 bei einem Symposium zu „Sozialstaat und Globalisierung“ an der Juristischen Fakultät der Pontificia Universidade do Rio Grande do Sul (PUCRS) in Porto Alegre/Brasilien. Der Vortragstil wurde weitgehend beibehalten.

2) Zur Geschichte des Sozialrechts siehe Eichenhofer, Sozialrecht, 7. Aufl. Tübingen 2010, Rn 32ff.

3) Averting the Old Age Crisis – Policies to Protect the Old and Promote Growth – A World Bank Research Report, Oxford/New York 1994.

ordnung der Alterssicherung, die als das chilenische Modell in die Annalen der internationalen Sozialpolitik einging, eingeführt, als das bisherige System völlig versagt hatte und eine grundsätzliche Neuordnung – gleich in welche Richtung – unabweisbar war⁴. Der Erfolg der Weltbank und ihrer Empfehlungen ist neben der mit den Empfehlungen auch verbundenen Krediten auch dem Umstand zu verdanken, dass bei diesen Ländern bei der Transformation von der sozialistischen Wirtschaftsordnung zur marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung eine weitgehende Umgestaltung unabweisbar war. Auf der anderen Seite hat sich die Europäische Union – von den dafür notwendigen Kompetenzen einmal abgesehen – nie ernsthaft der Frage genähert, die sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedstaaten in Aufbau und Struktur einander anzugleichen. Vielmehr vertraut man einer stetigen Konvergenz der Systeme und begleitet dies durch die sog. Offene Methode der Koordinierung⁵, die sich dadurch auszeichnet, dass die Systeme aneinander gemessen und gemeinsame Ziele der jeweils nationalen Sozialpolitiken formuliert werden.

Fragt man nach dem Grund für ein derartiges Beharrungsvermögen der Systeme, so sind mehrere Aspekte zu nennen.

Soziale Sicherungssysteme zeichnen sich aus durch erhebliche Komplexität, einen detaillierten organisatorischen Aufbau und hohen Kapitalaufwand. Bei Systemen der Alterssicherung geht es regelmäßig um ausgesprochen langfristige Verbindlichkeiten, die nicht nur aber auch aus verfassungsrechtlichen Gründen weitgehend erfüllt werden müssen. Ein Gesundheitssystem stellt klassischerweise einen Markt – insbesondere für die Leistungserbringer aber ggf. auch die Versicherer – in einer Größenordnung dar, die andere sonst als zentral hervorgehobene Teilmärkte als durchaus bescheiden erscheinen lässt. Hier bildet sich ein wirtschaftliches und organisatorisches Geflecht, das sich kaum radikal auflösen oder verändern lässt. Dies gilt im Grundsatz auch für steuerfinanzierte Sicherungssysteme und Systeme zur Armutsbekämpfung.

Nach den Erfahrungen des Autors nicht zu unterschätzen sind auch psychologische Aspekte. So waren in Osteuropa vor 1990 Gesundheitssysteme vorherrschend, bei denen staatliche Einrichtungen für aus der Sicht des Bürgers kostenlosen Gesundheitsschutz sorgten. Eine Reihe von Staaten hat dies dann durch Krankenversicherungssysteme ersetzt, was zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung führte; es war schwer, den Bürgern klarzumachen, dass das, was bisher kostenlos zur Verfügung gestellt wurde, nunmehr nur noch gegen einen Versicherungsbeitrag zu haben war⁶. Unter diesem Gesichtspunkt schwerer Änderungen zugänglich sind soziale Sicherungssysteme auch deshalb, weil sich die Bürger in ihrer Lebensplanung auf die Systeme einstellen. In einem Land mit einer bescheidenen Basissicherung im Alter stellen sich die Bürger frühzeitig darauf ein, für das Alter auch selbst noch – freiwillig – vorsorgen zu müssen während in einem Land mit einer großzügigen Alterssicherung ein derartige Bedarf kaum besteht und die Bürger sich auch dementsprechend verhalten. Beispiele dafür sind in Europa Großbritannien einerseits und Italien andererseits.

Diese Überlegungen sollten nun nicht dahin missverstanden werden, dass die Sicherungssysteme für Veränderungen unzugänglich sind. Das wäre angesichts der noch zu erörternden Herausforderungen geradezu fatal und widerspricht auch der Lebenserfahrung vom Sozialrecht als einem Rechtsgebiet mit sich ständig ändernden Regelungen. Es bedeutet nur, dass die Änderungen typischerweise innerhalb des geltenden Systems erfolgen und grundlegende Änderungen nur sehr langfristig erfolgen können. So ist es für

Staaten, die ihre Alterssicherung nach dem Umlageverfahren (Pay As You Go) finanzieren, praktisch unmöglich, das System kurz- oder mittelfristig auf Kapitaldeckung umzustellen, da die Ansprüche nach dem Umlageverfahren weiterhin bedient – also finanziert – werden müssen und gleichzeitig ein Kapitalstock aufgebaut werden muss. Die während der Umstellungsphase erwerbstätige Generation müsste also sowohl die Renten der jetzigen Rentner als auch den Kapitalstock der eigenen Alterssicherung finanzieren, wäre also – untragbar und damit unrealistisch – doppelt belastet. Hier mögen dann verfassungsrechtliche Erwägungen in die gleiche Richtung weisen, indem auch die im Umlageverfahren finanzierten Renten Bestandsschutz genießen; die Macht des Faktischen setzt aber mindestens ebenso wirksam Grenzen. Sofern es um organisatorische Neuordnungen geht, kennt jeder politisch Verantwortliche die Beharrungskräfte bestehender Strukturen. Schließlich erfreuen wir uns in unseren Ländern demokratischer Regierungssysteme, was Änderungen ebenfalls Grenzen setzt.

Diese Überlegungen wiederum sollen nicht bedeuten, dass verfassungsrechtliche Fragen gegenstandslos sind. Es ging vielmehr zunächst nur darum, aufzuzeigen, dass auch andere Rahmenbedingungen greifen.

Verfassungsrechtliche und auch sonstige Grenzen von Reformen sozialer Sicherungssysteme lassen sich abstrakt und vor dem Hintergrund der jeweiligen nationalen Verfassungen erörtern und führen dann jeweils – verdienstvoll – tief hinein in die jeweilige verfassungsrechtliche Dogmatik. Hier soll dieser Weg nicht beschritten werden sondern ausgehend von Anlässen eine verfassungsrechtliche bzw. verfassungsrechtsvergleichende Betrachtung vorgenommen werden. Angesichts des Themas „Globalisierung und soziale Sicherheit“ sollen deshalb die Herausforderungen durch die Globalisierung und die zur Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit in einer globalisierten Welt erforderlichen Maßnahmen in den Vordergrund gestellt werden.

IV. Herausforderungen für soziale Sicherungssysteme durch die Globalisierung

Was also sind die Herausforderungen, um die es hier zu gehen hat? Dazu bedarf es einer Besinnung auf das, was Globalisierung bedeutet, obwohl dieses Stichwort derzeit eigentlich in aller Munde ist. Man kann Globalisierung vielleicht kennzeichnen als Verdichtung des Zusammenlebens und als Intensivierung der Interaktion der Menschheit⁷. Damit ist aber lediglich das Phänomen beschrieben, nicht aber die durch die Globalisierung verursachten Herausforderungen.

Wirtschaftlich betrachtet bedeutet dieses Zusammenrücken einen direkteren Wettbewerb der Volkswirtschaften mit der Folge, dass sich etwa Unterschiede bei den Lohnkosten unmittelbar auswirken. Es bedeutet aber auch, dass nationale Grenzen an Bedeutung verlieren und dass nicht nur Kapital in Gestalt von Investitionen sondern auch Arbeit in Gestalt von Arbeitskräften mobiler wird. Die internationale Wirtschaft wird auch arbeitsteiliger, indem ein-

4) Siehe zu Chile Guillermo Larraín Rois: *Enhancing the Success of the Chilean Pension System in: A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean*. Inter American Development Bank, Washington, D.C., 2005; kritisch zu dieser Reform etwa Peter R. Orszag/Joseph E. Stiglitz: „Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems“. World Bank, Washington D.C. 1999.

5) S. näher Pelka, in: Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, 3. Aufl. 2012, Art. 6 AEUV Rn 13 ff. mwN.

6) Zu den sog. Transformationsländern vgl. Steinmeyer, Was bleibt übrig? Erfahrungen aus Beratungstätigkeiten in Mittel-, Ost- und Südeuropa, FS Adomeit, Köln 2008, S. 737 ff.

7) Zacher, *Globale Sozialpolitik – Einige Zugänge*, in: Festschrift Herzog, München 2009, S. 537.

zelne Industrien sich vorzugsweise auf bestimmte Länder konzentrieren. So findet in Europa eine arbeitsintensive Produktion nicht verderblicher und leicht transportierbarer Güter wie Textilien so gut wie nicht mehr statt.

Die Abwanderung von Arbeitsplätzen führt zu Arbeitslosigkeit, sofern der Wegfall dieser Arbeitsplätze nicht durch andere Industrien aufgefangen werden kann. Arbeitslosigkeit ist dann nicht nur eine Herausforderung der Systeme zum Schutz gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit sondern wirkt sich auch negativ auf die Finanzierung der anderen sozialen Sicherungssysteme aus, die Leistungsversprechen „aus besseren Zeiten“ zu erfüllen aber wegen der Arbeitslosigkeit mit niedrigeren Beiträgen zu rechnen haben.

Diese Entwicklung trifft Deutschland ebenso wie Brasilien, wenn auch jeweils in unterschiedlicher Ausprägung. So ist das deutsche Lohnniveau deutlich höher als das Brasiliens, aber auch Brasilien als dynamische und schnell wachsende Volkswirtschaft hat bereits ein Lohnniveau, das die Lohn- und Produktionskosten in Vietnam zu einer Herausforderung werden lässt. Das kann dann dazu führen, dass die Priorität bei den Lebensbedingungen der Unternehmen und nicht mehr denen der Menschen liegt und die Staaten an Gestaltungsoptionen einbüßen. Dies wird auch als Globalisierungsfälle bezeichnet.

Das führt aber sogleich zu der Frage, ob die Antwort auf die Globalisierung der Abbau der Sozialeinkommen und die Senkung der Leistungen der sozialen Sicherungssysteme sein muss; dies wird in Deutschland viel diskutiert, würde aber in der Situation Brasiliens, das gerade erfolgreich versucht, auch die Ärmsten der Armen zu erreichen und das Sicherungsniveau anzuheben, auf Unverständnis stoßen.

Auch in Deutschland ist man sich bewusst, dass es ausgeschlossen ist, aus Deutschland ein Billiglohnland zu machen, wenn der deutsche Durchschnittslohn bei 83 € pro Tag liegt, der in Vietnam aber bei gerade einmal 5 bis 6 €. Dies lässt sich ebenso auf Brasilien übertragen, wo der Durchschnittslohn pro Tag bei etwa 30 € liegt.

Was also ist zu tun? Wie bereits aus den bisherigen Überlegungen ersichtlich kann die Lösung nicht in einem „Race to the bottom“-bestehen. Die Volkswirtschaften erweisen sich – zumindest bisher – trotz höherer Lohnkosten als konkurrenzfähig, wenn sie ihr Angebot diversifizieren und sich auf Industrien konzentrieren, die eine besondere Infrastruktur oder besonderes Know-How erfordern.

Steigt man in die Diskussion um die Globalisierung tiefer ein, so ergibt sich bald, dass der reine Lohnkostenvergleich nicht weiter führt. So ist Deutschland als Exportnation mit der Globalisierung bisher nicht schlecht gefahren, auch wenn Arbeitsplätze abgewandert sind und Brasilien wird in renommierten Untersuchungen sogar als Gewinner der Globalisierung bezeichnet⁸. Die brasilianischen Wachstumsraten waren in vergangenen Jahren beeindruckend; jüngst hat sich das Wachstum aber merklich verlangsamt.

Was alle diese Staaten stattdessen aber tun müssen, ist eine Überarbeitung ihrer Systeme, um sie zukunftstauglich zu machen. Die Systeme müssen an Effizienz gewinnen. Für Erfolg in einer globalisierten Welt sind stabile gesellschaftliche Verhältnisse und die Existenz oder der Aufbau funktionierender und leistungsfähiger Institutionen im Bereich der sozialen Sicherungssysteme mindestens ebenso bedeutend wie der Blick auf das Niveau der Lohnkosten.

Das bedeutet etwa, dass die Staaten sich den Herausforderungen stellen, die sich aus der demographischen Entwicklung, der gestiegenen Lebenserwartung und einer gewissen offenbar unvermeidbaren Arbeitslosigkeit ergeben. Dabei sind die Bedingungen und Herausforderungen für Brasilien und Deutschland durchaus unterschiedlich. Während in Deutschland die Überalterung der Bevölkerung zu

erheblichen Einschnitten in die Sicherungssysteme zwingt, in deren Folge die Leistungen etwa der Rentenversicherung trotz Verlängerung der Lebensarbeitszeit sinken und die Politiker noch die Augen verschließen vor den Belastungen, die auf Krankenversicherung und die Pflegeversicherung zukommen, hat Brasilien eine vergleichsweise junge Bevölkerung, so dass das Problem einer Alterung der Bevölkerung nicht so sehr drängt wie in Deutschland, auch wenn sich auch Brasilien in absehbarer Zeit damit wird auseinandersetzen müssen⁹. Im Vordergrund steht in Brasilien derzeit die Beseitigung von Armut aber auch die Erhöhung des „Gerechtigkeitspotenzials“ des bestehenden Systems der sozialen Sicherheit. Im Vordergrund steht – wie die jüngsten und gerade von der Präsidentin verabschiedeten Reformen zeigen – eine Verbesserung der Gesundheitsversorgung¹⁰. Bedeutsam für viele sog. Schwellenländer ist auch eine Verbesserung des Einzugs von Sozialversicherungsbeiträgen aber auch von Steuern, um so eine ausgewogene Finanzierung der Sicherungssysteme sicherzustellen. Erfahrungen des Autors bei Beratungstätigkeiten in Ost- und Südosteuropa haben gezeigt, dass oft bis zu 30% der Unternehmen die Sozialversicherungsbeiträge nicht zahlen, was wegen der gleichwohl bestehenden Leistungspflicht der Sicherungssysteme zu einer hohen Belastung derjenigen führt, die ihre Beiträge tatsächlich entrichten oder aber zu Defiziten, die den Staatshaushalt belasten¹¹. Schließlich ist ein Problem Brasiliens wie vieler anderer Schwellen- und Entwicklungsländer der sog. informelle Sektor¹², der in Brasilien etwa 40% des Bruttonationaleinkommens ausmacht. Er übersteigt damit den Wert, der sich in Indien und China feststellen lässt, deutlich und wird als ein Grund bezeichnet, der Brasilien geringere Wachstumsraten beschert als diese etwa von China und Indien erzielt werden.

Fasst man all dies zusammen, so kommt man zu dem fast banalen Ergebnis, dass in Folge der Globalisierung es dringend geworden ist, dass die Staaten hinsichtlich ihrer sozialen Sicherungssysteme „ihre Hausaufgaben machen“.

V. Aufgaben aktueller brasilianischer und deutscher Sozialpolitik

Hier unterscheiden sich dann die Aufgaben, die Brasilien zu bewältigen hat, durchaus von denen der deutschen und auch europäischen Sozialpolitik, wenn sich auch andererseits deutliche Berührungspunkte ergeben.

1. Brasilien

So ist Brasilien nicht nur dabei, sein System der Gesundheitsversorgung zu verbessern und effizienter zu machen, was dann als Endziel einen allgemeinen Zugang zu sachgerechten Gesundheitsdienstleistungen hat und damit auch die gesellschaftlichen Verhältnisse verbessert. Im Bereich der Alterssicherung sind auch Privilegien abgebaut worden, die sich in den Versorgungssystemen des öffentlichen Dienstes ergeben haben. Ganz besonders hervorzuheben ist aber das von Präsident Lula initiierte Programm Bolsa Familia, das jetzt unter der Präsidentin Rousseff im Plano Brasil sem Miséria seine Fortsetzung findet. Bolsa Familia lässt sich

8) Siehe etwa „Globalisierung: Entwicklungen in Schwellenländern und ihre Auswirkungen“, Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen – April 2006, S. 73 ff.

9) S. dazu Ferreira Savoia, Pension Reform in Brazil: The Challenge of Labor Inclusion, 5th International Research Conference on Social Security „Social security and the labour market: A mismatch?“, Genf 2007.

10) Zur Gesundheitsversorgung in Brasilien siehe auch Giovannella/Souza Porto, Gesundheitswesen und Gesundheitspolitik in Brasilien, Arbeitspapier 25/2004 des Instituts für Medizinische Soziologie des Klinikums der Johann Goethe Universität Frankfurt am Main.

11) Steinmeyer, FS Adomeit, S. 737 ff.

12) S. dazu auch S. dazu Ferreira Savoia, aaO.

dahin kennzeichnen, dass arme Familien mit Kindern direkte Transferleistungen erhalten, sich aber im Gegenzug verpflichten, ihre Kinder in die Schule zu schicken und sie auch regelmäßigen Gesundheitsuntersuchungen unterziehen zu lassen. Damit hilft Bolsa Familia bei der Bekämpfung der aktuellen Armut und veranlasst Familien, in ihre Kinder zu investieren, um so den Teufelskreis der Armut zu durchbrechen und Armut in der Zukunft zu reduzieren. Das neue Programm „Plano Brasil sem Miséria“ setzt da an und will das Einkommen der armen Familien erhöhen und ihnen verbesserten Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen und Initiativen und privaten Hilfestellungen geben. Vermehrt angegangen wird auch die Bekämpfung oder Reduzierung des informellen Sektors, was durch Anreize aber auch verbesserte Überwachung und Kontrolle geschehen kann.

2. Deutschland

Deutschland – oder etwas verallgemeinernd Europa – sieht sich anderen Reformnotwendigkeiten gegenüber. Auch Deutschland hat zwar einen informellen Sektor – die sog. Schwarzarbeit ist durchaus verbreitet – die Dimensionen sind aber sehr viel bescheidener und sie spielt sich insbes. im Bereich der Privathaushalte und der haushaltsnahen Dienstleistungen ab. Armutsbekämpfung hat in Deutschland eine geringere Bedeutung als in Brasilien, auch wenn auch in Deutschland Ziel der Sozialpolitik in diesem Bereich die Durchbrechung des Teufelskreises der Armut ist. Hier ist mit der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Hartz IV) ein vergleichbarer Weg des Förderns und Forderns eingeschlagen worden. Andere Länder der Eurozone sehen sich aber angesichts der Euro-Krise einer wachsenden Armut gegenüber. Im Bereich der Alterssicherung ist das System an die erhöhte Lebenserwartung sowie die gesunkene Geburtenrate angepasst worden. Dies geschah durch Heraufsetzung des Renteneintrittsalters aber auch durch Absenkung der Leistungen und die Einführung eines sog. demographischen oder Nachhaltigkeits-Faktors in der Rentenversicherung; dieser besteht darin, dass das zahlenmäßige Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern und seine Veränderungen bei der Entwicklung des Rentenniveaus berücksichtigt werden. Die Versicherten sind auch in stärkerem Maße als bisher veranlasst, durch Eigenvorsorge zu ihrer Alterssicherung beizutragen. Für den Bereich der Krankenversicherung muss kritisch angemerkt werden, dass im Vordergrund immer noch Reformen eher kurzfristiger Wirkungen stehen und die langfristigen Fragen und Probleme bisher eher vernachlässigt werden. Entsprechendes gilt leider auch für die soziale Pflegeversicherung, ein System, das – basierend auf dem Prinzip der Sozialversicherung – bei Pflegebedürftigkeit Pflegeleistungen zur Verfügung stellt.

VI. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Wendet man sich vor diesem Hintergrund nun den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen zu, so ist als Selbstverständlichkeit zunächst zu konstatieren, dass es für jedes Land auf die jeweilige nationale Verfassung ankommt, wobei für Deutschland neben dem Grundgesetz auch die Europäischen Verträge zu nennen sind, die nicht nur aber auch in der Sozialpolitik eine immer größere Rolle entfalten. Mercosur¹³ ist im Vergleich dazu institutionell weniger ausgebaut und hat bisher keine eigene supranationale Rechtsordnung geschaffen, wie das bei der Europäischen Union der Fall ist. Es ist aber auch festzustellen, dass allerorten – global – die Verfassungen vor den Herausforderungen durch die Globalisierung stehen¹⁴.

1. Deutschland

Es sei deshalb zunächst auf die rechtlichen Rahmenbedingungen eingegangen, die sich in Deutschland für Reformen im Bereich der sozialen Sicherheit ergeben¹⁵, um dann aus vergleichender Perspektive auf die brasilianischen Rahmenbedingungen einzugehen.

a. Gesetzgebungskompetenzen

Aus deutscher Sicht ist zunächst festzustellen, dass das Sozialrecht bis auf unbedeutende Ausnahmen wie ein Blindengeld Bundesrecht ist. Der Bundesgesetzgeber hat nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die öffentliche Fürsorge, unter der heute die Sozialhilfe als das unterste soziale Sicherungsnetz verstanden wird. Erfasst sind davon auch vorbeugende Maßnahmen, die erforderlichen organisatorischen Regelungen sowie auch Zwangsmaßnahmen gegenüber Hilfebedürftigen¹⁶. Das brasilianische Programm „Bolsa Familia“ würde also übertragen auf Deutschland unter diese Kompetenznorm fallen. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG sieht eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für „das Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung und der Arbeitsvermittlung sowie die Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung“ vor. Die hier besonders interessierende Sozialversicherung ist dabei gekennzeichnet durch das soziale Bedürfnis nach Ausgleich besonderer Lasten, die Aufbringung der erforderlichen Mittel durch Beiträge der Beteiligten oder Betroffenen und die organisatorische Durchführung durch selbständige Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts¹⁷. Wichtig ist dabei, dass diese Kompetenznorm nur greift, wenn die Sicherungssysteme als Sozialversicherung ausgestaltet sind¹⁸. Die bestehende Organisationsstruktur ist dabei aber nicht sakrosankt. Unter die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz fallen auch Teile des Gesundheitswesens (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG), nicht aber das ärztliche Berufsrecht und das Recht der Krankenhäuser, wofür die Länder zuständig sind.

Daraus ergibt sich, dass in Deutschland das, was man international unter dem Bismarck-System versteht, in der Verfassung durchaus seinen Niederschlag gefunden hat, also grundsätzlich die Lösung über die Sozialversicherung in Betracht kommt. Im Bereich der Gesundheitsversorgung hat bei Reformen in der gesetzlichen Krankenversicherung immer wieder die Länderkompetenz für das Krankenhauswesen für Probleme und Streitigkeiten gesorgt, da die gesetzliche Krankenversicherung an einer Begrenzung der Kosten für stationäre Behandlung interessiert ist, die Länder jedoch an einer flächendeckenden Versorgung und insbesondere an der Auslastung vorhandener Kliniken.

b. Grundrechte

aa. Art. 1 GG – Grundsatz der Menschenwürde

Wendet man sich den Grundrechten der Verfassung zu, so ist zunächst Art. 1 Abs. 1 GG zu nennen, wonach die

13) Siehe dazu Vertrag von Asuncion v. 26. 3. 1991.

14) Siehe etwa Boyers, Globalization and the United States Constitution: How Much Can it Accommodate, Indiana Journal of Global Legal Studies Vol. 5 (1998), issue 2, Article 11; Tushnet, the Inevitable Globalization of Constitutional Law, Virginia Journal of International Law, Vol. 49:4 (2009), S. 985 ff.; Law, Globalization and the Future of Constitutional Rights, Northwestern University Law Review Vol. 102 (2008), No. 3, S. 1277 ff.

15) Siehe dazu auch Ebsen, Das Verfassungsrecht als Steuerungsinstrument für die Balance von Bestandssicherung und Flexibilität in der gesetzlichen Rentenversicherung, FS Ruland, Baden-Baden 2007, S. 81 ff.

16) Jarass/Pieroth, GG, 11. Aufl. 2011, Art. 74 Rn 17 ff.

17) Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 11. Aufl. 2011, Art. 74 Rn 35.

18) Zur Reichweite im Einzelnen siehe Schenkel, Das Grundgesetz und das „Bild“ der Sozialversicherung – Die Bedeutung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG für die Zukunft des Sozialstaats, VSSR 2010, 79 ff.

Würde des Menschen unantastbar ist und es Verpflichtung aller staatlichen Gewalt ist, sie zu achten und zu schützen. Daraus hat das Bundesverwaltungsgericht¹⁹ und später auch das Bundesverfassungsgericht unter Bezugnahme auch auf das später noch zu erörternde Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG eine Pflicht des Staates hergeleitet, dem mittellosen Bürger die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein erforderlichenfalls durch Sozialleistungen zu sichern²⁰. Hieraus folgt, dass ein System der Sozialhilfe in Deutschland von der Verfassung geboten ist und die Höhe bzw. der Umfang der zu gewährenden Leistung davon abhängig ist, was zur Führung eines menschenwürdigen Daseins erforderlich ist. Daran müssen sich deshalb die Sätze der Sozialhilfe messen lassen. Dies hat das Bundesverfassungsgericht zuletzt in einer Entscheidung vom 9. 2. 2010 betont, in der es heißt, dass das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG jedem Hilfebedürftigen diejenigen materiellen Voraussetzungen zusichere, die für seine physische Existenz und für ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unerlässlich seien²¹. Wichtig zu erwähnen ist noch, dass es sich um ein sog. Jedermann-Grundrecht handelt, also ein Anspruch unabhängig von der Staatsangehörigkeit besteht, sofern sich der Betreffende in Deutschland aufhält.

bb. Art. 3 GG – Gleichheitssatz

Praktisch von erheblicher Bedeutung ist auch der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG²². Er wird insbesondere im Rahmen der Einzelausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme wichtig, da etwa gleiche Lebenssachverhalte, die von unterschiedlichen Sicherungssystemen erfasst werden, ungleich behandelt werden mögen. Im Mittelpunkt der rechtlichen Auseinandersetzung steht dann die Frage, ob ein sachlich vertretbarer Differenzierungsgrund besteht. Dies hat etwa die unterschiedliche Besteuerung von Renten der gesetzlichen Rentenversicherung auf der einen Seite und Beamtenpensionen auf der anderen Seite zu Fall gebracht und hat auch Versuche begrenzt, über Reduzierung von Renten Angehörige des Staatssicherheitsdienstes der früheren DDR zu sanktionieren. Der Grundsatz der Gleichbehandlung der Geschlechter nach Art. 3 Abs. 2 GG schließlich hat zu einer grundlegenden Reform des Rechts der Hinterbliebenenrenten geführt und auch zur Angleichung der Altersgrenzen von Männern und Frauen.

cc. Art. 12 GG – Grundsatz der Berufsfreiheit

Der Grundsatz der Berufsfreiheit aus Art. 12 GG entfaltet Bedeutung insbesondere im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung, wenn es um die Situation der Leistungserbringer, also Ärzte, Heilmittelerbringer etc. geht. Da über 85% der deutschen Bevölkerung in der gesetzlichen Krankenversicherung versichert ist, ist die Leistungserbringung innerhalb dieses Systems die entscheidende wenn nicht ausschließliche Existenzgrundlage zahlreicher Berufe im Gesundheitswesen. Art. 12 GG schützt sowohl die Berufswahl als auch die Berufsausübung²³. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind an Beschränkungen der Berufsausübung geringere Maßstäbe anzulegen als an Beschränkungen der Berufswahl, wobei zwischen subjektiven und objektiven Berufswahlbeschränkungen unterschieden wird. Während Beschränkungen der Berufsausübung mit vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls legitimiert werden können, sind subjektive Berufswahlbeschränkungen nur zum Schutz überragender Gemeinschaftsgüter zulässig. Objektive Berufswahlbeschränkungen schließlich sind nur

zulässig, wenn sie zur Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlich schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut zwingend geboten sind²⁴. So sind etwa Anforderungen an die Praxisausstattung Regelungen, die die Berufsausübung betreffen. Vorgeschriebene Kenntnisse und Fähigkeiten sind subjektive Berufswahlbeschränkungen und dürfen nicht außer Verhältnis zur geplanten Tätigkeit stehen. An die ärztliche Tätigkeit dürfen aus guten Gründen hohe Anforderungen gestellt werden, der Betreiber eines Sanitätshauses hingegen muss nur die Voraussetzungen für eine ausreichende, zweckmäßige und funktionsgerechte Herstellung, Abgabe und Anpassung der Hilfsmittel – wie etwa Prothesen – erfüllen. Die hohen Anforderungen an die objektive Berufswahlbeschränkung haben dazu geführt, dass das Bundesverfassungsgericht eine Bedürfnisprüfung bei der Vergabe von Kassenarztsitzen als verfassungswidrig angesehen hat²⁵.

dd. Art. 14 – Eigentumsschutz

Für die Frage der Einschränkung von Leistungsansprüchen hat die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG Bedeutung, da in einem Sozialversicherungssystem die vermögenswerten Positionen in nicht unerheblichem Maße auf Eigenleistung beruhen und sie der Existenzsicherung dienen²⁶. Deshalb sind die Renten und die Rentenanwartschaften aus der gesetzlichen Rentenversicherung geschützt, während Maßstab für die Beamtenversorgung die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG sind²⁷. Die schwierigste und umstrittenste Frage ist dabei der „Grad“ des Eigentumsschutzes, weil zu berücksichtigen ist, dass Rentenansprüche und -anwartschaften nicht allein auf eigener (Beitrags-)Leistung beruhen. Es ist deshalb dahingehend zu differenzieren, dass je höher der einem Anspruch zugrundeliegende Anteil eigener Leistung ist, desto stärker der verfassungsrechtlich wesentliche personale Bezug und mit ihm ein tragender Grund des Eigentumsschutzes hervortritt. Der Eigentumsschutz wird also differenziert danach, ob die Rentenpositionen sich überwiegend aus Eigenleistung oder überwiegend aus staatlicher Fürsorge ergeben. Das führt etwa dazu, dass Hinterbliebenenrenten nicht über Art. 14 GG geschützt sind²⁸.

ee. Art. 20 Abs. 1 GG – Sozialstaatsprinzip

Schließlich sei noch das Sozialstaatsprinzip genannt, das im Grundgesetz in Art. 20 Abs. 1 GG dadurch zum Ausdruck kommt, dass dort davon die Rede ist, dass die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat sei²⁹. Dieses Sozialstaatsprinzip ist zwar ein Grundprinzip der deutschen Verfassung, ist aber in hohem Maße unbestimmt und bedarf deshalb der Konkretisierung.

19) BVerwGE 1, 159 ff., 161 f.

20) BVerfGE 82, 60 ff., 85.

21) BVerfG vom 9. 2. 2010 NZS 2010, 270.

22) S. dazu im Einzelnen Jarass/Pieroth, GG, 11. Aufl. 2011, Art. 3 Rn 54 ff.

23) S. hierzu näher Jarass/Pieroth, GG, 11. Aufl. 2011.

24) BVerfGE 11, 30 ff.

25) BVerfGE 11, 30 ff.

26) Siehe etwa Jarass, Sicherung der Rentenfinanzierung und Verfassungsrecht, NZS 1997, 545 ff.; Ruland, Die Sparmaßnahmen im Rentenrecht und der Eigentumsschutz von Renten, DRV 1997, 94 ff.; siehe dazu auch Ehsen, Das Verfassungsrecht als Steuerungsinstrument für die Balance von Bestandssicherung und Flexibilität in der gesetzlichen Rentenversicherung, FS Ruland, Baden-Baden 2007, S. 81 ff.

27) S. dazu Battis, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 5. Aufl. München 2009, Art. 33 Rn 65 ff.

28) BVerfGE 97, 271.

29) S. hierzu näher Papier, Sozialstaatlichkeit unter dem Grundgesetz, in: Festschrift für Renate Jaeger, Kehl 2011, S. 285 ff., ders., Zur Zukunft des Sozialstaates, ZfSH/SGB 2006, 3 ff.; Voßkuhle, Der Sozialstaat in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, SGB 2011, 181 ff.

Entscheidend ist daher der Satz des Bundesverfassungsgerichts, dass sich aus dem Sozialstaatsprinzip regelmäßig kein Gebot entnehmen lasse, soziale Leistungen in einem bestimmten Umfang zu gewähren³⁰. Aus dem Sozialstaatsprinzip allein lassen sich weder subjektive Rechte ableiten noch besteht ein Anspruch auf bestimmte soziale Regelungen. Praktisch bedeutsam wird das Sozialstaatsprinzip nur im Zusammenhang mit anderen Grundrechten, wie sich etwa beim Anspruch auf Sozialhilfe gezeigt hat. Aus dem Sozialstaatsprinzip kann auch der Auftrag an den Gesetzgeber entnommen werden, Vorsorge gegen die Wechselfälle des Lebens durch Schaffung sozialer Sicherungssysteme zu betreiben.

c. Recht der Europäischen Union

aa. Grundfreiheiten

Aus dem Recht der Europäischen Union sind für Reformen der Systeme der sozialen Sicherheit insbesondere die Grundfreiheiten von Bedeutung. Vorrangig ist hier an die Freizügigkeit der Arbeitnehmer bzw. die Personenverkehrsfreiheit zu denken, die die sozialen Sicherungssysteme dazu veranlasst, Geldleistungen zu exportieren und Sachleistungen im Wege der Sachleistungsaushilfe zu erbringen. Das bedeutet, dass die Rentenleistungen und andere Geldleistungen auch bei Aufenthalt im EU-Ausland gezahlt werden müssen und Zeiten in anderen Mitgliedstaaten beim Anspruchserwerb zu berücksichtigen sind. Dies kann durchaus finanzielle Bedeutung bei nationalen Sicherungssystemen haben, weshalb die nationalen Gesetzgeber in der Europäischen Union jeweils auf die europarechtlichen Implikationen achten.

Dies gilt auch für die anderen Grundfreiheiten, wobei die Warenverkehrsfreiheit und die Dienstleistungsfreiheit insbesondere bei der Leistungserbringung Bedeutung entfalten können.

bb. Verbot der Diskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit

Von beträchtlicher Relevanz ist schließlich auch das Verbot der Diskriminierung nach Staatsangehörigkeit. Es dürfen im jeweiligen nationalen Sozialrecht keine Unterschiede zwischen Staatsangehörigen der Europäischen Union gemacht werden. Nun kommt es in den Rechtsordnungen der EU-Mitgliedstaaten nur noch selten vor, dass ausdrücklich zwischen der eigenen und anderen Staatsangehörigkeiten unterschieden wird; bedeutsam ist deshalb, dass nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auch sog. mittelbare Diskriminierungen in Betracht kommen, wenn von einer Regelung die Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten ungleich stärker nachteilig betroffen sind als die eigenen Staatsangehörigen.

2. Brasilien

a. Vorbemerkung

Wendet man sich nun – aus deutscher Sicht – der brasilianischen Verfassung zu, so ergibt sich zunächst, was auch allgemein bekannt ist, dass die brasilianische Verfassung ungleich detaillierter ist als die deutsche³¹. Das bedeutet auch, dass Vorgaben für die Schaffung und Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme hier in sehr viel größerem Umfang anzutreffen sind. Dies kann einerseits förderlich sein, indem Maßstäbe verfassungsrechtlich festgeschrieben sind; es kann aber auch hinderlich sein, wenn für notwendige Veränderungen jeweils auch die Verfassung geändert werden muss. Dies zeigt sich auch an den über 60 Verfassungsänderungen seit der Schaffung der neuen Verfassung im Jahr 1988.

b. Grundrechte

Die brasilianische Verfassung enthält einen eingehenden Katalog der Grundrechte, in dem sich – natürlich – auch die Grundrechte wiederfinden, die für Deutschland die maßgebenden Rahmenbedingungen für die Gestaltung von Sozialpolitik sind. Hier wäre es interessant zu erfahren, ob diese Grundrechte in ähnlicher Weise instrumentalisiert werden wie dies in Deutschland der Fall ist.

c. Soziale Rechte

Die brasilianische Verfassung fällt im Vergleich zur deutschen weiter dadurch auf, dass sie einen umfassenden Katalog sozialer Rechte enthält. So sieht etwa Art. 7 Ziffer II ein Recht auf Arbeitslosenversicherung für den Fall der unfreiwilligen Arbeitslosigkeit vor, Ziffer XII Familienbeihilfen für Arbeitnehmer mit niedrigem Einkommen, Ziffer XXIV Altersrenten, Ziffer XXVIII eine durch Beiträge der Arbeitgeber zu finanzierende Unfallversicherung verbunden mit der Maßgabe, dass eine Haftungsfreistellung des Arbeitgebers nicht in Betracht kommen soll (!).

d. Einzelbestimmungen

Für Angehörige des öffentlichen Dienstes sind in Art. 40 der Verfassung Leistungsvoraussetzungen für Alters- und Erwerbsunfähigkeitsrenten bis hin zu den Altersgrenzen – und zwar mit Unterschieden für Mann oder Frau – detailliert geregelt. Veränderungen des Rentenalters – wie sie in Deutschland gerade vorgenommen worden sind, wie Angleichungen des Renteneintrittsalters von Männern und Frauen³² – bedürfen dann zu ihrer Umsetzung einer Verfassungsänderung. Für Hinterbliebenenleistungen findet sich gar eine Regelung zur Obergrenze der Gesamtleistung bei mehreren Leistungsberechtigten, die es in ihrer Detailliertheit mit der entsprechenden einfachgesetzlichen Regelung des deutschen Sozialgesetzbuchs aufnimmt.

e. Die Sozialordnung

Ab Art. 193 der Verfassung finden sich eingehende Regelungen zur Sozialordnung bzw. zum Sozialstaat. Dabei werden Dinge festgelegt wie das Verbot der Kürzung von Sozialleistungen, der gleichen Leistungen für die städtische und die ländliche Bevölkerung aber auch der demokratischen Strukturen der ausführenden Körperschaften sowie der Beteiligung an der Finanzierung.

aa. Die Gesundheitsversorgung

Festgeschrieben sind auch die wesentlichen Elemente des Systems der Gesundheitsversorgung, das nicht als Versicherungssystem ausgestaltet ist und werden kann sondern aus Steuern zu finanzieren ist. Die Beteiligung privater Einrichtungen an der Gesundheitsversorgung ist ebenfalls in der Verfassung (Art. 199) näher geregelt.

bb. Die sozialen Sicherungssysteme

Die sozialen Sicherungssysteme werden in den Art. 201 ff. angesprochen. Auch hier finden sich wieder zahlreiche Detailregelungen, die etwa eine Anpassung der Sozialleistungen an die Geldentwertung ebenso vorschreiben wie die Höhe des Weihnachtsgeldes für Pensionäre sowie die Zahl der erforderlichen Beitragsjahre für die Rentenversicherung. Die Verfassung schreibt auch vor, dass

30) BVerfGE 110, 412 ff., 445.

31) Siehe zur brasilianischen Verfassung auch R. Schmidt, Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit: Deutschland und Brasilien im Vergleich, in: R. Schmidt/da Silva, Verfassung und Verfassungsgericht: Deutschland und Brasilien im Vergleich, Baden-Baden 2012, S. 137 ff.

32) S. dazu kritisch S. dazu Ferreira Savoia, Pension Reform in Brazil: The Challenge of Labor Inclusion, 5th International Research Conference on Social Security "Social security and the labour market: A mismatch?", Genf 2007.

Arbeitnehmer mit geringem Einkommen ebenso in das System einzubeziehen sind wie Personen, die sich in Familien mit niedrigem Einkommen ausschließlich um den Haushalt kümmern. Es verwundert dann auch nicht, dass selbst die arbeitsrechtliche Verknüpfung von Zusatzversorgungssystemen ihren Eingang in die Verfassung findet.

cc. Bewertung

Diese Liste ließe sich fortsetzen. Sie ist gekennzeichnet von dem Bemühen, die sozialen Sicherungssysteme möglichst weitgehend zu schützen. Auf der anderen Seite gibt es aber Punkte in diesem Katalog, über die man trefflich streiten kann und bei denen es notwendig werden könnte bzw. in der Vergangenheit schon geworden ist, sie zu ändern. Davor steht dann aber nach Art. 60 der Verfassung eine $\frac{3}{5}$ -Mehrheit in beiden Häusern des Parlaments.

VII. Abschlussbetrachtung

Sowohl Brasilien als auch Deutschland stehen unter dem Eindruck der Globalisierung. Sie profitieren in unterschiedlicher Weise von ihr, müssen sich aber auch mit den durch sie ausgelösten Herausforderungen auseinandersetzen. In

beiden Ländern scheint man sich nicht auf ein „Race to the Bottom“ einlassen zu wollen bzw. zu können, sondern ist bemüht, die sozialen Sicherungssysteme widerstandsfähig zu machen und soziale Verwerfungen abzubauen oder zu vermeiden.

Bei diesen Vorhaben sind der deutsche und der brasilianische Gesetzgeber in unterschiedlicher Weise frei. In Deutschland finden sich nur wenige halbwegs konkrete Vorgaben für die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme. Die Konkretisierung der Grundrechte der Verfassung insbesondere durch das Bundesverfassungsgericht hat aber relativ klare Leitlinien gegeben. Auch das europäische Recht liefert Vorgaben. In Brasilien hingegen sind zahlreiche Elemente des Systems recht genau und konkret in der Verfassung vorgezeichnet, was den Spielraum des „einfachen“ Gesetzgebers deutlich einschränkt, was Reformprozesse schwerfälliger macht. Andererseits zwingt dies dazu, Konsenslösungen zu suchen, was angesichts der Sensibilität von Reformen der sozialen Sicherungssysteme nicht immer von Nachteil sein muss, aber auch die Gefahr von umfangreichen politischen Kugelschlägen mit sich bringt, die nicht unbedingt der Sache dienlich sein müssen.

Das gegliederte Sozialleistungssystem am Beispiel der Teilhabeleistungen aus der Sicht eines Rentenversicherungsträgers (Teil 2)

– Rechtliche Grundlagen, Mängel und Optionen –

Von Jürgen Jabben, Prof. Dr. Ralf Kreikebohm, Jürgen Rodewald

V. Rechtliche Brücken zwischen den Systemen

1. Die „Verfahrens“-Brücke in § 14 SGB IX

Das in Deutschland hoch differenzierte System von Sozialleistungsträgern mit jeweils spezifisch zugeordneten Sozialleistungen hatte in der Vergangenheit in Einzelfällen immer wieder zu Problemen bei der Ermittlung des zuständigen Sozialleistungsträgers geführt und damit auch zu einer Verzögerung der Erbringung notwendiger Leistungen zur Teilhabe. Der Gesetzgeber hat deshalb im SGB IX Regelungen getroffen, die die Nachteile dieses gegliederten Systems überwinden, die Feststellung des zuständigen Leistungsträgers beschleunigen und allgemein die Verwaltungsverfahrensdauern abkürzen sollen. Kern dieser Regelungen ist § 14 SGB IX. Ziel dieser Vorschrift ist es, „durch ein auf Beschleunigung gerichtetes Zuständigkeitsklärungsverfahren“ die möglichst schnelle Leistungserbringung zu sichern. Die zeitgerechte zügige Erbringung von Leistungen zur Rehabilitation liegt im Interesse der Leistungsberechtigten, aber auch der zuständigen Rehabilitationsträger⁶¹.

Nach § 14 Abs. 1 SGB IX soll grundsätzlich der zuerst angegangene Rehabilitationsträger die Leistungen erbringen. Deshalb wird er verpflichtet, kurzfristig, das heißt innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Antrages bei ihm, festzustellen, ob er nach dem für ihn geltenden Leistungsgesetz für die Leistung zuständig ist. Dabei geht der Gesetzgeber von einer sehr einfachen Sicht der Zuständigkeitsprüfung aus und erklärt, dass der Rehabilitationsträger nach Fristablauf „endgültig“ zuständig wird, wobei in vielen Fällen zur Prüfung der Zuständigkeit aber auch weitere Feststellungen zu Leistungsvoraussetzungen erforderlich sind⁶². Darüber hinaus enthält § 14 Abs. 1 in Satz 3 eine Regelung, dass für die Fälle, in denen für die Zuständigkeit die Ursache der Behinderung geklärt werden muss und

diese Klärung innerhalb der Frist nach Satz 1 nicht möglich ist, der Antrag unverzüglich dem Rehabilitationsträger zugeteilt wird, der die Leistung ohne Rücksicht auf die Ursache erbringt. Erfasst werden von dieser Regelung insbesondere die möglichen Leistungsansprüche gegen die Träger der Unfallversicherung. Wird nach Bewilligung der Leistung festgestellt, dass ein anderer Rehabilitationsträger hierfür zuständig ist, so erstattet nach § 14 Abs. 4 dieser dem Rehabilitationsträger, der die Leistung erbracht hat, dessen Aufwendungen nach den für diesen geltenden Rechtsvorschriften (§ 14 Abs. 4 Satz 1).

Diese im Detail sehr komplexen Regelungen haben in der Verwaltungspraxis zahlreiche Fragen aufgeworfen. Der Gesetzgeber hat dies bereits vorausgesehen und hat daher den Rehabilitationsträgern in § 13 Abs. 2 Nr. 3 aufgegeben, Gemeinsame Empfehlungen unter anderem über die Ausgestaltung des in § 14 bestimmten Verfahrens zu schließen. Diese so genannte „Gemeinsame Empfehlung zur Zuständigkeitsklärung“ liegt aktuell in der Fassung vom 28. 9. 2010 vor⁶³. Die Rehabilitationsträger haben darin Detailregelungen über den Fristbeginn für die Zuständigkeitsklärung konkretisiert. Danach liegt ein die Frist des § 14 Abs. 1 S. 1 auslösender Antrag auf Leistungen zur Teilhabe vor, wenn die Unterlagen, die eine Beurteilung der Zuständigkeit ermöglichen, vollständig vorliegen. Hierzu gehört insbesondere, dass die Identität und das konkrete Leistungsbegehren der Antragstellerin/des Antragstellers erkennbar ist. Auch das Verfahren über die Weiterleitung wird in § 2 der „Gemeinsamen Empfehlung“ konkret

61) BR-Drs. 49/01, S. 303.

62) Vgl. dazu Mrozynski/Jabben, SGB IX Teil I, § 14 Rn. 2.

63) Herausgeber: Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (BAR) e. V., www.bar-frankfurt.de.