

07.17

SGb

Die Sozial- gerichtsbarkeit

64. Jahrgang
Juli 2017
Seiten 361–424

www.DieSozialgerichtsbarkeit.de

Zeitschrift für
das aktuelle Sozialrecht

Herausgeber:

Prof. Dr. Peter Axer
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Prof. Dr. Peter Becker
Vorsitzender Richter am BSG

Prof. Dr. Frauke Brosius-Gersdorf
Leibniz Universität Hannover

Prof. Dr. Dr. h. c. Eberhard Eichenhofer
Berlin

Dr. Christine Fuchsloch
Präsidentin des LSG Schleswig-Holstein,
Schleswig

Prof. em. Dr. Dr. h. c. Wolfgang Gitter
Bayreuth

Prof. Dr. Otto Ernst Krasney
Vizepräsident des BSG a. D.

Dr. h. c. Peter Masuch
Präsident des BSG a. D.

Prof. Dr. Dr. h. c. Ulrich Preis
Universität zu Köln

Prof. Dr. Rainer Schlegel
Präsident des BSG

Prof. Dr. Peter Udsching
Vorsitzender Richter am BSG a. D.

Prof. Dr. Thomas Voelzke
Vorsitzender Richter am BSG

Dr. h. c. Matthias von Wulffen
Präsident des BSG a. D.

Aufsätze

O. Seewald

Das GKV-Selbstverwaltungsstärkungsgesetz
und der Spitzenverband Bund der Krankenkassen

I. Palsherm

Neuerungen im Schwerbehindertenrecht
durch das Bundesteilhabegesetz

S. Nielsson

Die Zukunft des Sozialen Entschädigungsrechts?

J. M. Bühs

Das Rechtsschutzbedürfnis bei der Untätigkeitsklage
– Schutz gegen Nichtstun oder sinnloses
Gerichtsverfahren?

Aktuelle Entscheidungen

Übersicht über die jüngste Rechtsprechung

Rechtsprechung mit Anmerkungen

BSG, Ruhen/Leistungsanspruch/Beitragsrückstände
(*Anm. G. Deter*)

BSG, Arbeitsunfall/Home Office
(*Anm. E. Jung*)

BSG, Eingliederungsvereinbarung/Pflichtverletzung
(*Anm. J. Hökendorf/M. Wersig*)

Kurz notiert

Sozialversicherung auf dem Weg zu einer universellen Solidarität? – Ethische Debatten

Gemeinsame Tagung der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e.V. und des Forums Sozialversicherungswissenschaft e.V. sowie der Friedrich-Ebert-Stiftung am 9. März 2017 in Berlin

Sowohl Frau *Ruth Brandherm* (Friedrich-Ebert-Stiftung) als auch Herr Prof. Dr. *Werner Sesselmeier* (Gesellschaft für Sozialen Fortschritt) erinnern bei ihrer Begrüßung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an die Tradition des Sozialversicherungsstaates, zu dessen Beginn in der Bismarck'schen Ära Fragen der Solidarität noch eine geringe Rolle spielten. Ursprünglich als bloße Absicherung der Schicht der Lohnarbeiter geschaffen, weitete sich die Abdeckung zunehmend auf große Bevölkerungskreise aus und wurde so in der Beschreibung durch den Soziologen Emil Durkheim zum „Zement, der die Gesellschaft zusammen hält“. Heute jedoch drohen die politischen Herausforderungen des demographischen Wandels, des wachsenden Wohlstandsgefälles und der zunehmenden Heterogenität der Erwerbsbiographien die Sozialversicherung als Garant sozialer Sicherheit in Deutschland zu erodieren.

Abdeckungsgrad der sozialen Sicherung/Zugang zur Sozialversicherung

Frau Prof. Dr. *Aysel Yollu-Tok* (Hochschule München) führte mit einer analysierenden ökonomischen Betrachtung in die Fragen des Zugangs zu einem System sozialer Sicherung ein, das auf den Erwerbsstatus seiner Angehörigen und, nicht wie in anderen Systemen Europas, auf den Bürgerstatus aufgesetzt ist und mit Anknüpfung an das sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnis dem Arbeitsmarkt nachgelagert ist. Pfadbrechende Korrekturen hält sie angesichts der wieder stabilen Entwicklung der Erwerbstätigkeit im sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis, das weiterhin einen Zugang für breite Kreise der Bevölkerung sicherstelle, nicht für erforderlich. Sie konstatiert indes eine zunehmende Gefahr, dass angesichts ungleicher Einkommens- und Arbeitszeitverteilung für große Teile der Erwerbstätigen in sog. prekärer, insbesondere geringfügiger Beschäftigung das erforderliche Sicherungsniveau nicht erreicht werde. Daher plädierte sie auch vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung für eine Rückführung von Erwerbstätigkeiten, die keine ausreichende soziale Sicherung gewährleisten, und damit für eine Anpassung der Arbeitszeit- und Einkommensverteilung.

Herr Dr. *Jörg Löschke* (Universität Bern) stellte der Betrachtung zum Abdeckungsgrad der Sozialversicherung zwei grundlegende Fragen voran: 1. Welche Begründungsfiguren liegen der Sozialversicherung zugrunde? und 2. Lässt sich eine Beschränkung des Zugangs daraus rechtfertigen? Seine Überlegungen fußten auf der „normativen Kraft der ethischen Begründungen“, unterschieden in politische Gründe, Gerechtigkeitsgründe, Kantianische und schließlich „konsequentialistische“ Erwägungen. Hinsichtlich politischer Begründungen für eine solidarische Versicherung, der politischen Instabilität entgegenzuwirken oder mit den Worten von Hayek, „Schutz gegen Verzweiflungsakte der Bedürftigen“ zu gewähren, forderte er einen möglichst universellen Zugang aller Inländer und – soweit Stabilität nicht mehr nur auf jeweilige Nationalitäten zu beschränken ist – eine Öffnung auch auf europäischer Ebene. Auch Gerechtig-

keitsgründe, d.h. gerechte Verteilung der in einem Kooperationszusammenhang erarbeiteten Güter, sprächen für eine Erstreckung des Zugangs über die Nationalstaaten hinweg, da der Kooperationszusammenhang im heutigen Europa nicht mehr auf jene beschränkt sei. Sein dritter Ansatz, der Ethik Kants folgend, basierend auf der Würde des Menschen, die auf der Fähigkeit gegründet sei, ein autonomes Leben zu führen, das einerseits selbstständig durch Arbeit, andererseits durch Bereitstellung entsprechender Güter durch den Staat ermöglicht werde, sieht im Wohlfahrtsstaat gleichfalls den einer generellen Bürgerversicherung. Da die Bedingungen für autonomes Handeln letztlich nicht mehr in einzelnen Nationalstaaten, sondern in verflochtenen Gemeinschaften innerhalb der EU geschaffen würden, spräche dies gleichfalls für einen universellen Zugang aller EU-Bürger. Auch der sog. konsequentialistische Ansatz, der zum Maßstab allen Handelns die (guten) Konsequenzen, damit auch eines Wohlfahrtsstaates macht, vertrüge keine Beschränkung des Zugangs einzelner Gruppen unter den Bürgern, deren Wohlergehen und damit der allgemeine Nutzen allein zählten. Letztlich sprechen für *Löschke* alle Argumente für eine europäische Bürgerversicherung mit universellem Zugang. Gegenargumente, wie das Angewiesensein auf eine Gruppensolidarität, Gerechtigkeitsgründe (bei unterschiedlichen Einzahlungen in das System) und Überforderungseinwände lässt er im Ergebnis nicht gelten.

In der anschließenden Diskussion verteidigte *Löschke* seinen Appel, erklärte die Forderung nach einer europäischen Sozialversicherung für in fünf bis zehn Jahren umsetzbar und begründete eine Beschränkung auf Europa mit den dort vorhandenen politischen Institutionen. Demgegenüber verwies Frau *Yollu-Tok* auf die Historizität und in dieser Tradition begründete Pfadabhängigkeit des Sozialversicherungssystems deutscher Prägung und wandte sich gegen die Ausgrenzung der geringfügig Beschäftigten.

Aufgaben der Sozialversicherung in einem vorsorgenden Sozialstaat/Staatliche Organisation der sozialen Absicherung

Diesem Thema widmeten sich Prof. Dr. *Frank Nullmeier* (Universität Bremen) und Dr. *Reinhold Thiede* (Deutsche Rentenversicherung Bund). Beide Redner nahmen die Alterssicherung in den Blick; Prof. Dr. *Nullmeier*, weil sie zur Verteidigung eines Sozialversicherungssystems überragende Bedeutung habe. In der Abwägung zu bloßen Systemen der Armutsvermeidung, wie dem der Grundsicherung oder eines bedingungslosen Grundeinkommens, sieht er größere Vorteile bei einem beitragsfinanzierten und am Ziel einer Lebensstandardsicherung orientierten Altersversicherungssystem. Dies untermauerte er im Hinblick auf verschiedene Dimensionen (Abdeckungsgrad, der politischen Steuerung, Finanzierung, Anpassungsfähigkeit an veränderte Rahmenbedingungen, und schließlich Leistungsniveau). Beim Abdeckungsgrad konstatierte *Nullmeier* ein teilfragmentiertes System (ohne Freiberufler, Beamte, Selbstständige und Nichterwerbstätige) und forderte demgegenüber eine universelle Abdeckung für alle im Sinne einer ökonomischen und sozialen Kooperationsgemeinschaft, die öffentlich-rechtlich zu organisieren sei und beim Umlageverfahren verbleiben könne angesichts der aktuell nicht vorteilhaften Kapitaldeckungsalternativen. In der Beitragsfinanzierung sieht er be-

deutsamen Schutz vor politischer Intervention und verteidigte die sozialrechtliche Einklagbarkeit mit eigentumsähnlichem Charakter. Beim Leistungsniveau forderte er eine Basissicherung (im Sinne einer Mindestteilhabe) ohne Bedürftigkeitsprüfung, verbunden mit einer weiteren Teilregelung der Äquivalenzteilhabe, die in Abhängigkeit zu einer zeitlichen Zugehörigkeit von 35–40 Jahren „rückzahlbare Beitragskredite“ vorzusehen habe, was reinen Armutsvermeidungs- oder Grundsicherungssystemen aus seiner Sicht eindeutig überlegen sei.

Dr. Thiede sieht in den Aufgaben eines „vorsorgenden Sozialstaates“ neben Elementen der „Nachsorge“ im Sinne kompensierender Transfers vor allem auch Elemente der Prävention, insbesondere der Vermeidung des Verlusts der Erwerbsfähigkeit. Ziele eines vorsorgenden Sozialstaates umfassten neben der individuellen Absicherung zugleich eine Absicherung der sonst einstandspflichtigen Personenkreise wie Familien, Arbeitgeber oder die Gesellschaft; daher definiert er Aufgaben der Sozialversicherung von ihrer Zielsetzung her. In der Altersvorsorge sieht er neben dem am Äquivalenzprinzip orientierten Einkommensersatz zugleich die Armutsbekämpfung und damit Einbeziehung der Gesamtbevölkerung in die Verantwortung bei Absicherung des Risikos der „überlangen Lebensdauer“. Infolgedessen ergäben sich für die Gestaltung von Lohn- und Beitragsäquivalenz zwei Alternativen, die einer „strikten“ Äquivalenz im Sinne eines linearen Verhältnisses zwischen Lohn (und gezahlten Beiträgen) und Leistungen (Abbildung der Einkommenspyramide in der Rente) oder einer „Teilhabe-Äquivalenz“, die eine Stabilisierung der Position, aber nicht der „Abstände“ in der Einkommenspyramide, bewirken (Verbreiterung der Einkommenspyramide im Rentenalter). Dennoch erfordere die Akzeptanz eines auch andere Zielsetzungen einbeziehenden Systems der Altersvorsorge ein schlüssiges stringentes System auf der Basis des Einkommensersatzes im Alter.

In der anschließenden Diskussion favorisierte Thiede ein auf der grundsätzlichen Eigenverantwortung aufbauendes Altersversorgungssystem, das die staatliche Umlage in Zeiten schwächerer Märkte stärke und umgekehrt die Umlage entlaste, wenn der Kapitalmarkt höhere Renditen verspricht. Für Nullmeier soll das Rentensystem Elemente der Fürsorge und Vorsorge zusammenführen, während er ein bedingungsloses Grundeinkommen, welches das Gerechtigkeitsempfinden infolge fehlender Berücksichtigung der Leistungen des Einzelnen nicht abbilden könne, politisch für fragwürdig und nicht umsetzbar erachtete.

Solidarität in heterogenen Gesellschaften

In das letzte Panel führte Prof. Dr. Sesselmeier mit der einleitenden Fragestellung ein: Gerät ein soziales Sicherungssystem unter Druck, wenn die Gesellschaft vielfältiger wird im Hinblick auf Religion, nationale Herkunft, berufliche Biographien sowie Alter und wirtschaftliche Verhältnisse?

Prof. Dr. Sven Jochem (Universität Konstanz) kennzeichnete die Heterogenität der Gesellschaft einleitend mit farbigen Bildern zu den Begriffen *Migration*, *Flüchtlinge*, *entfesselter Kapitalismus*, *Populismus*, *Armut*, *Digitalisierung und Solidarität* und knüpfte daran verschiedene Thesen zum Begriff der Solidarität:

Der „Individualismus der Singularität“ nach Rosanvallon impliziere neue gesellschaftliche Herausforderungen für die Theorie der sozialen Gerechtigkeit und Solidarität, während nach Leclau Solidarität ein „leerer Ort der Gemeinschaft“ oder nach Žižek Solidarität – wie Demokratie – einen immerwährenden Prozess und keinen Zustand abbilde. Das Solidaritätspotenzial des deutschen Sozialversicherungsstaates hält er zusehends vor dem Hintergrund der zunehmenden Singularität und Heterogenität für erschöpft. Mit der Perspektive auf den gesamten Sozialstaat, nicht nur Sozialversicherungen, fordert er einen Zwang zur Solidarisierung bei zunehmender Heterogenität und Erschöpfung begrenzter Solidaritäten, sowie eine Universalisierung von Leistungen jenseits von Bedürftigkeitsprüfung und Versicherungslogik ein. Fragen stellten sich im Hinblick auf Grenzziehungen bei den nationalen Staaten bzw. Demokratien oder Erweiterung auf eine Staatlichkeit innerhalb der EU, wobei er im Fazit Solidarität als Prozess der Gemeinschaftsbildung unter ethischem und politischem Rechtfertigungs-/Begründungszwang beschrieb.

Prof. Dr. Gabriel nahm zum Ausgangspunkt seiner Betrachtung historische Deutungen von Solidarität als Gemeinschaften, von denen im Bedarfsfall erwartet werden kann, dass alle für einen und einer für alle eintreten. Auf der Grundlage unterschiedlicher Verständnisse von Solidarität bei Wirtschaftsliberalen, Sozialisten, Kommunisten und katholischen Solidaristen sieht er sie als grundlegende Wertidee des deutschen Sozialstaates und zwar in der Verantwortungsübernahme der höchsten politischen Autorität für das Wohlergehen seiner Bürger sowie als Bürgerschaft für den inneren Frieden. Der korporatistische Sozialstaat knüpfe an existierende Solidaritäten an (Familie, Berufsgruppen, gesellschaftliche Zusammenhänge und Generationen) und stehe damit in der katholischen Tradition einer Stabilisierung einer Gesellschaftsform, die sich trotz Kritik in der Finanz- und Wirtschaftskrise als stabil erwiesen habe. Der traditionelle (katholische) Solidaritätsgedanke münde ein in sparsame normative Ansprüche, die Reziprozität von Begünstigten und Belasteten, einen Subsidiaritätsgedanken, welcher erlaube, den Sozialstaat auf „Hilfe zur Selbsthilfe“ zu programmieren, was die Möglichkeit biete, auf legitime Weise sozialstaatliche Leistungen zu limitieren. Gleichwohl setzte Gabriel in seinem Schlusspunkt auf eine universalistische Öffnung für menschenrechtliche Standards, indem er ein „Recht auf Zugehörigkeit“ und demokratisch legitimierte Regelungen der Einwanderung einforderte.

Prof. Dr. Mülheims (Vorsitzender des Forums Sozialversicherungswissenschaft) schließt mit seinem Fazit und Hinweis auf den bestehenden Zwangscharakter der sozialstaatlichen Solidarität, die langfristig einer neuen Begründung bedürfe und sich anpassungsfähiger an neue Solidaritätsverständnisse erweisen müsse. Er dankt allen Teilnehmenden und vor allem den Referenten für zahlreiche neue Perspektiven und Zugänge in einer anregenden Diskussion um eine zukünftige sozialstaatliche Solidarität.

Prof. Dr. Susanne Peters-Lange,
Stellvertr. Vorsitzende
Forum Sozialversicherungswissenschaft