Schriftlicher Bericht

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Landesblindengeld für Zivilblinde

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 16/4094

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration - Drs. 16/4223

Berichterstatterin: Abg. Ulla Groskurt (SPD)

Der federführende Ausschuss für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration empfiehlt dem Landtag in der Drucksache 16/4223, den Gesetzentwurf mit den aus dieser Drucksache ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Diese Beschlussempfehlung kam einstimmig zustande. Die mitberatenden Ausschüsse für Rechts- und Verfassungsfragen sowie für Haushalt und Finanzen schlossen sich dieser Beschlussempfehlung ebenfalls einstimmig an.

Der Gesetzentwurf war am 14. Oktober 2011 sogleich an die Ausschüsse überwiesen worden. Der federführende Ausschuss hat eine schriftliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf durchgeführt. Daraus ergaben sich keine Änderungsanregungen oder Bedenken.

Den Empfehlungen zur Änderung des Artikels 1 des Gesetzentwurfs (Änderung des Gesetzes über das Landesblindengeld für Zivilblinde - Neufassung des § 1 -) liegen folgende Erwägungen zugrunde:

Zu Absatz 2:

Zu Satz 1:

Zum Einleitungsteil:

Die Einfügung des Wortes „anderen“ soll nur der Angleichung an den in anderen Landesgesetzen üblichen Sprachgebrauch dienen.

Der einleitende Satzteil soll nach der Entwurfsbegründung an Artikel 2 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 (im Folgenden: Verordnung) anknüpfen. Der Entwurf ist allerdings insoweit enger gefasst als die Verordnung, als er das Erfordernis des gewöhnlichen Aufenthalts in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union (EU) - oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) oder der Schweiz - nicht nur, wie Artikel 2 Abs. 1 der Verordnung, auf Staatenlose und Flüchtlinge, sondern auch auf Staatsangehörige eines EU-Staates - oder eines EWR-Staates oder der Schweiz - erstreckt. Dies ist nach Erklärung der Landesregierung so beabsichtigt. Zur Rechtfertigung macht sie geltend, nach Artikel 7 der Verordnung sei es nur unzulässig, eine Geldleistung deshalb abzulehnen, weil eine Person in einem anderen EU-Staat wohne. Zulässig sei es aber, eine Geldleistung abzulehnen, weil die betreffende Person in einem Drittstaat wohne. Dies sei hier sachgerecht. Dieser Auffassung schloss sich der Ausschuss an.

Hinsichtlich der Familienangehörigen und Hinterbliebenen ergibt sich eine zusätzliche Abweichung von der Verordnung daraus, dass diese Personen nach dem Entwurf nicht nur in einem EU- oder EWR-Staat oder der Schweiz ihren gewöhnlichen Aufenthalt, sondern auch die Staatsangehörigkeit

eines dieser Staaten haben müssen. Dieses Erfordernis sieht die Verordnung ebenfalls nicht vor. Siehe dazu die Erläuterungen zu den Nummern 5 und 6.

Zu Nummer 1:

Der Ausschuss empfiehlt, die erste Fallgruppe (Beamtinnen und Beamte) entsprechend der in Artikel 11 Abs. 3 Buchst. a und b der Verordnung angelegten Reihenfolge erst im Anschluss in einer eigenständigen neuen Nummer 1/1 zu regeln, zumal für diese Fallgruppe eine Ausnahme von dem Grundsatz der Anknüpfung an den Beschäftigungs- bzw. Tätigkeitsort gilt.

Das Wort „entweder“ ist entbehrlich.

Ferner empfiehlt der Ausschuss, an dieser Stelle die in der Verordnung verwendeten Begriffe „Beschäftigung“ und „selbständige Erwerbstätigkeit“ (Artikel 1 Buchst. a und b der Verordnung) sowie das in der Verordnung ebenfalls verwendete Wort „ausüben“ zu wählen und die beiden genannten Begriffe in einem gesonderten Absatz 3/1 für alle betreffenden Fälle der Absätze 2 und 3 einheitlich zu definieren. Dadurch können diese und die nachfolgenden Regelungen sprachlich gestrafft werden.

Zu Nummer 1/1:

Die empfohlene neue Nummer 1/1 entspricht der Sache nach grundsätzlich der 1. Fallgruppe in Nummer 1 der Entwurfsfassung.

Hinsichtlich der Beamtinnen und Beamten empfiehlt der Ausschuss lediglich, die Vorschrift sprachlich an die beamtenrechtliche Terminologie (vgl. § 3 Abs. 1 des Beamtenstatusgesetzes) anzupassen (zum Begriff „niedersächsischer Dienstherr“ vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 des Niedersächsischen Disziplinargesetzes und § 16 Abs. 3 der Niedersächsischen Laufbahnverordnung).

Über die Entwurfsfassung hinausgehend empfiehlt der Ausschuss ferner, auch Richterinnen und Richter sowie die sog. Dienstordnungsangestellten, die bei niedersächsischen Dienstherrn bzw. Arbeitgebern beschäftigt sind, in die Regelung einzuziehen. Dadurch soll Artikel 1 Buchst. d der Verordnung Rechnung getragen werden, wonach „Beamter“ jede Person ist, die in dem Mitgliedstaat, dem die sie beschäftigende Verwaltungseinheit angehört, als Beamter oder „diesem gleichgestellte Person gilt“. Letzteres trifft auf Richterinnen und Richter sowie Dienstordnungsangestellte zu. Ein Grund, diese Personen an dieser Stelle bei der an Artikel 11 Abs. 3 Buchst. b der Verordnung anknüpfenden Regelung auszunehmen, ist für den Ausschuss nicht ersichtlich. Nach Erklärung der Landesregierung ist ihre Einbeziehung im Entwurf nur versehentlich unterblieben, tatsächlich aber gewollt (zum Begriff „dienstordnungsmäßig Angestellte“ vgl. z. B. § 67 Abs. 2 des Vierten Buchs des Sozialgesetzbuchs - SGB IV -).

Zu Nummer 2:

Die empfohlene Umgestaltung der Regelung soll der Anpassung an Artikel 12 Abs. 1 und 2 der Verordnung, der besseren Verständlichkeit und der Vermeidung einer doppelten Regelung der für beide Fälle geltenden zeitlichen Grenze dienen.

Zu Buchstabe a:

Mit der Formulierung „Unternehmen mit Sitz in Niedersachsen“ soll nach Erklärung der Landesregierung an Artikel 12 Abs. 1 der Verordnung angeknüpft werden. Dort ist allerdings stattdessen von einem „Arbeitgeber, der gewöhnlich dort [d. h. hier: in Niedersachsen] tätig ist“, die Rede. Dieser Begriff wird in Artikel 14 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 näher bestimmt. Danach kann zwar wohl der Begriff des „Arbeitgebers“ mit dem des „Unternehmens“ gleichgesetzt werden. Über den bloßen Sitz des Unternehmens hinaus wird danach jedoch darauf abgestellt, dass „gewöhnlich andere nennenswerte Tätigkeiten als reine Verwaltungstätigkeiten“ in dem Staat, in dem das Un-

ternehmen niedergelassen ist, ausgeübt werden. Diese Abweichung soll nach Erklärung der Landesregierung im Interesse einer leichteren Anwendbarkeit der Regelung hingenommen werden. Denn es dürfte im Antragsverfahren nur schwer möglich sein zu prüfen, wo der fragliche Arbeitgeber „gewöhnlich“ tätig ist. Dieser Einschätzung schloss sich der Ausschuss an. Soweit es dadurch im Vergleich mit der entsprechenden Regelung in der Verordnung zu einer Erweiterung des Kreises der anspruchsberechtigten Personen kommen sollte (falls das betreffende Unternehmen in Niedersachsen zwar seinen Sitz hat, hier aber keine nennenswerte Geschäftstätigkeit entfaltet), verstieße dies nach Auffassung des Ausschusses nicht gegen Unionsrecht. Denn danach sei es nicht unzulässig, dass ein Staat, der nach der Verordnung nicht der zuständige Staat ist, gleichwohl („freiwillig“) Sozialleistungen an die Betroffenen gewährt (vgl. EuGH, Urteil vom 20.05.2008 - C-352/06 - [Bosmann]).

Zu Nummer 3:

Zum Einleitungsteil:

Die empfohlenen Änderungen sollen der Anpassung an Artikel 11 Abs. 2 der Verordnung dienen.

Zu Buchstabe b:

Die im Entwurf in den Buchstaben b und d vorgesehenen Regelungen können nach Auffassung des Ausschusses an dieser Stelle unter einem Buchstaben zusammengefasst werden.

Zu Buchstabe c:

Durch die empfohlene Streichung der Angabe „Buchst. a“ und Einfügung der Worte „oder tätig“ sollen auch die Tätigkeiten nach Nummer 2 b einbezogen werden. Deren Nichteinbeziehung wäre nach Auffassung des Ausschusses nicht nachvollziehbar. Die Landesregierung hält es ebenfalls für sachgerecht, diese Tätigkeiten einzubeziehen.

Im Übrigen handelt es sich um eine redaktionelle Folgeänderung aus den Empfehlungen zu den Buchstaben b und d.

Zu Buchstabe d:

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung aus der Empfehlung zu Buchstabe b.

Zu Nummer 4:

Die empfohlenen Änderungen sollen der Anpassung an Artikel 11 Abs. 2 der Verordnung und Nummer 1/1 (bzw. Nummer 1, 1. Fallgruppe) des Entwurfs dienen.

Zu Nummer 5:

Die empfohlenen Einfügungen der Angabe „1/1,“ sind redaktionelle Folgeänderungen aus der Empfehlung, die Beamtinnen und Beamten usw. in einer gesonderten neuen Nummer 1/1 zu erfassen.

Die Definition des „Familienangehörigen“ (vgl. Artikel 1 Buchst. i der Verordnung) durch Verweisung auf § 10 des Fünften Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB V) scheint auf den ersten Blick nicht unbedenklich, weil nach § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB V Voraussetzung für die Familienversicherung ist, dass die betreffenden Familienangehörigen ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im „Inland“ haben. Dies könnte gegen das Verbot von Wohnortklauseln nach Artikel 7 der Verordnung verstoßen. Allerdings ist, soweit ersichtlich, wohl unstreitig, dass der Begriff „Inland“ in § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB V unions- bzw. völkerrechtskonform dahingehend auszulegen ist, dass damit auch die anderen Mitgliedstaaten der EU sowie ggf. andere Staaten, mit denen entsprechen-

de sozialversicherungsrechtliche Abkommen bestehen, erfasst werden (vgl. *Gerlach* in: Hauck, SGB V, Kommentar, Stand: Lieferung 09/11 September 2011, K § 10 Rn. 61 i; BSG, Urteil vom 30.04.1997 - 12 RK 29/96 - bei juris Rn. 15 a. E.). Für die Richtigkeit dieser Auslegung dürfte sprechen, dass andernfalls § 10 SGB V seinerseits unionsrechtswidrig wäre, was aber, soweit ersichtlich, von niemandem behauptet wird. Dementsprechend gehen die Landesregierung und der Ausschuss davon aus, dass § 10 SGB V in dem dargestellten Sinne zu verstehen ist und die Entwurfsregelung daher einem Anspruch nicht entgegensteht, wenn der betreffende Familienangehörige seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in einem anderen EU-Staat hat. Ob dies auch für die anderen EWR-Staaten und die Schweiz gilt, konnte letztlich nicht mit Sicherheit geklärt werden. Der Ausschuss geht aber davon aus.

Im Übrigen weicht der Entwurf auch hier von Artikel 2 Abs. 1 der Verordnung ab, indem - wie sich aus dem Einleitungsteil des Satzes ergibt - auch Familienangehörige Staatsangehörige eines EU- oder EWR-Staates oder der Schweiz, staatenlos oder Flüchtlinge sein müssen, während Artikel 2 Abs. 1 der Verordnung dies für Familienangehörige nicht fordert (vgl. *Otting* in: Hauck/Noftz, EU-Sozialrecht, Kommentar, Stand: Grundwerk 2010, K Art. 2 - VO 883/04 Rn. 9). Der Grund für diese von der Verordnung abweichende Differenzierung ist für den Ausschuss nicht ersichtlich, zumal der wohl erforderliche Anknüpfungspunkt zu einem EU- oder EWR-Staat oder der Schweiz in diesem Fall über die Staatsangehörigkeit des „Hauptberechtigten“ nach den Nummern 1 bis 4 in jedem Fall vorhanden wäre. Daher empfiehlt der Ausschuss, vor dem Wort „oder“ am Ende der Regelung ein Komma und die Worte „auch wenn sie nicht Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, staatenlos oder Flüchtlinge sind,“ einfügen, um das Landesgesetz auch insoweit an die Verordnung anzugleichen. Die Landesregierung hält Artikel 2 Abs. 1 der Verordnung insoweit für auslegungsfähig. Sie habe sich bei der Entwurfsabfassung von dem Ziel der Gewährleistung der Freizügigkeit innerhalb der EU leiten lassen, das hier nicht tangiert sei. Sie hat aber gegen die erweiterte Fassung keine Bedenken.

Zu Nummer 6:

Die Hinterbliebenen aus einer Eingetragenen Lebenspartnerschaft müssen nach Auffassung des Ausschusses in den anspruchsberechtigten Personenkreis einbezogen werden (vgl. das Gesetz zur Gleichstellung Eingetragener Lebenspartnerschaften vom 7. Oktober 2010, Nds. GVBl. S. 462). Der von der Landesregierung im Entwurf vorgesehene Weg, Lebenspartnerschaften klarstellend nur in der Begründung zu nennen, reicht für den Ausschuss nicht aus.

Zu der empfohlenen Einfügung der Angabe „1/1,“ siehe die Erläuterung zu Nummer 5.

Das Wort „sind“ ist durch das Wort „ist“ zu ersetzen, weil sich das Wort auf das im Singular formulierte Wort „Person“ bezieht.

Im Übrigen sieht der Entwurf auch hier eine Abweichung von Artikel 2 Abs. 1 der Verordnung vor, weil der Entwurf auch für Hinterbliebene das Erfordernis der Staatsangehörigkeit eines EU- oder EWR-Staates oder der Schweiz vorsieht (siehe die Anmerkung zum einleitenden Satzteil). Anders als bei den Familienangehörigen (Nummer 5 des Entwurfs) dürfte dies jedoch nach Artikel 2 Abs. 2 der Verordnung jedenfalls dann gerechtfertigt sein, wenn der „Hauptberechtigte“ keine solche Staatsangehörigkeit hatte, um den erforderlichen Anknüpfungspunkt zu einem der genannten Staaten herzustellen. Ob das Staatsangehörigkeitserfordernis für die Hinterbliebenen aber auch dann gerechtfertigt ist, wenn der „Hauptberechtigte“ eine entsprechende Staatsangehörigkeit hatte, ist aus den zu Nummer 5 dargelegten Gründen fraglich. Der Ausschuss empfiehlt auch insoweit eine Angleichung an die Verordnung. Zu diesem Zweck sollen nach dem Wort „Halbwaisen“ der Klammerzusatz „(Hinterbliebene)“ und der neue Satz 1/1 einfügt werden. Danach genügt es - entsprechend Artikel 2 Abs. 2 der Verordnung -, wenn nur entweder der „Hauptberechtigte“ nach den Nummern 1 bis 4 oder der Hinterbliebene nach Nummer 6 Staatsangehöriger eines EU- oder EWR-Staates oder der Schweiz, staatenlos oder Flüchtling (gewesen) ist. Die Landesregierung hat auch insoweit keine Bedenken gegen die geänderte Fassung.

Zu Satz 1/1:

Siehe den letzten Absatz der vorstehenden Erläuterungen zu Satz 1 Nr. 6.

Zu Satz 2:

Die Regelung soll an Artikel 13 Abs. 1 bis 4 der Verordnung anknüpfen, bildet diesen aber nur unvollständig ab. So sind insbesondere keine Regelungen für die Fälle des Zusammentreffens einer Beschäftigung in einem und einer selbständigen Erwerbstätigkeit in einem anderen Staat (Artikel 13 Abs. 3 der Verordnung) und des Zusammentreffens von Beamtenverhältnis und Beschäftigung bzw. selbständiger Erwerbstätigkeit (Artikel 13 Abs. 4 der Verordnung) vorgesehen. Für eine vollständige „Umsetzung“ der Verordnung besteht nach Auffassung der Landesregierung an dieser Stelle kein Bedürfnis, weil insoweit keine entsprechenden Anwendungsfälle in der Praxis zu erwarten seien. Vielmehr sei es nach ihrer Einschätzung hier ausreichend, die in Artikel 13 Abs. 1 und 2 der Verordnung geregelten Fälle des Zusammentreffens mehrerer Beschäftigungen und selbständigen Erwerbstätigkeiten vereinfachend nur im Wesentlichen abzubilden. Der Ausschuss schloss sich dieser Einschätzung an und beschränkt sich daher darauf, zu empfehlen, die auch sonst gewählten Begriffe „Beschäftigung“ und „selbständige Erwerbstätigkeit“ zu verwenden und das Wort „wesentlichen“ durch das Wort „größten“ zu ersetzen. Die im Entwurf vorgesehene Formulierung „den wesentlichen Teil“ wäre dagegen nach Auffassung des Ausschusses rechtlich bedenklich, weil die Verordnung in Artikel 13 vorsieht, dass es mehrere „wesentliche Teile“ gegen kann und in Artikel 14 Abs. 8 der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 ausdrücklich (und unmittelbar verbindlich) bestimmt, dass es sich dabei nicht um den „größten Teil“ handeln muss. Um insoweit Konflikte mit dem unmittelbar geltenden Verordnungsrecht zu vermeiden, empfiehlt der Ausschuss, hier den unionsrechtlich nicht besetzten, im Entwurf aber wohl gemeinten Begriff des „größten“ Teils zu verwenden.

Zu Satz 3:

Ein Grund für die Nichteinbeziehung der Fälle nach Satz 1 Nrn. 1, 1/1, und 2 ist für den Ausschuss nicht ersichtlich. Auch die Landesregierung spricht sich nach nochmaliger Prüfung dafür aus, diese Fälle hier einzubeziehen. Die empfohlene Formulierung setzt dies um.

Zu Absatz 3:

Die empfohlene Streichung der Worte „seinen gewöhnlichen Aufenthalt in Niedersachsen hat und“ soll dazu dienen, auch die in Absatz 1 Nr. 2 geregelten Fälle zu erfassen und insoweit etwaige Regelungslücken zu schließen.

Im Übrigen sollen die empfohlenen Änderungen der Anpassung an den Sprachgebrauch der Verordnung und der übrigen Regelungen des Gesetzes dienen.

Zu Absatz 3/1:

Für den Begriff der „Beschäftigung“ (Artikel 11 Abs. 3 Buchst. a, 1. Fallgruppe i. V. m. Artikel 1 Buchst. a der Verordnung) auf § 7 SGB IV abzustellen, ist auch nach Auffassung des Ausschusses sachgerecht, weil dieser Begriff für die deutschen Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit von zentraler Bedeutung ist (vgl. § 1 Abs. 1 SGB IV).

Hingegen ist es nach Einschätzung des Ausschusses nicht unbedenklich, für den Begriff der „selbständigen Erwerbstätigkeit“ (Artikel 11 Abs. 3 Buchst. a, 2. Fallgruppe i. V. m. Artikel 1 Buchst. b der Verordnung) auf die Erzielung von Einkünften aus selbständiger Arbeit im Sinne von § 18 Abs. 1 des Einkommensteuergesetzes (EStG) abzustellen. Richtig sei zwar, dass die Verordnung es nach ihrem Artikel 1 Buchst. a und b den Mitgliedstaaten überlasse, die Begriffe „Beschäftigung“ und „selbständige Erwerbstätigkeit“ für die Zwecke ihrer Rechtsvorschriften selbst zu definieren. Jedoch gründe die Verordnung auf Artikel 48 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU. Die dort

verwendeten Begriffe „Arbeitnehmer“ und „Selbständige“ seien abschließend unionsrechtlich bestimmt, und zwar durch Anknüpfung an sozialversicherungsrechtliche Kategorien. Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht des Ausschusses zumindest konsequent und auch rechtlich weniger riskant, hier ebenfalls auf das Sozialversicherungsrecht zurückzugreifen und auf den Begriff des „Arbeitseinkommens“ nach § 15 SGB IV abzustellen, der weiter geht als der Begriff der „Einkünfte aus selbständiger Arbeit“ im Sinne von § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 i. V. m. § 18 Abs. 1 EStG. So ist das Arbeitseinkommen nach § 15 SGB IV nach ständiger Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (vgl. BSGE 99, 284, bei juris Rn. 19 m. w. N.) nicht deckungsgleich mit dem Einkommen aus selbständiger Arbeit nach § 18 EStG, sondern umfasst alle typischerweise mit persönlichem Einsatz verbundenen Einkunftsarten. Das sind nach dem Katalog in § 2 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 bis 3 EStG Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft (§ 13 EStG), Einkünfte aus Gewerbebetrieb (§ 15 EStG) und Einkünfte aus selbstständiger Arbeit (§ 18 EStG), bei denen sich die Einkünfte aus dem Gewinn ergeben (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 EStG). Demgegenüber würden mit der im Entwurf vorgesehenen Anknüpfung an das Einkommensteuergesetz nicht alle Personen erfasst, die sozialversicherungsrechtlich erfasst würden. Der Grund für diese „Schutzlücke“ ist für den Ausschuss nicht ersichtlich. Auch könnte zweifelhaft sein, an welchem Ort die betreffenden Einkünfte „erzielt“ werden und ob es dafür auf den Tätigkeitsort ankommt. Durch die empfohlene Formulierung wird daher statt auf § 18 Abs. 1 EStG auf § 15 SGB IV abgestellt.

Zu Absatz 4:

Der Klammerzusatz ist zwar auch in § 1 Abs. 1 Satz 2 des geltenden Gesetzes enthalten, jedoch hier wie dort entbehrlich, weil die Abkürzung „SGB XII“ im Gesetz später nicht mehr verwendet wird.