

Prof. Dr. Bernd Schlüter

Die Teilhabe des Bürgers und die europäische Sozialpolitik

Wir erleben nun endlich einen **Aufbruch in der europäischen Sozialpolitik**. Die Kommission machte 2016 einen ersten Vorschlag für eine soziale Säule europäischer Politik und das EU Parlament unterstützte dies Anfang 2017. Die Motivationslagen hierfür sind ebenso vielfältig wie die Möglichkeiten der Deutung der Begriffe.

Wer die Breite der Argumente für ein soziales Europa wahrnehmen möchte, wird diese u.a. in den Positionen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) finden, der schon für sich genommen ein wichtiges Element der Teilhabe des Bürgers ist. Er setzt sich aus den verschiedensten zivilgesellschaftlichen Gruppen wie Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, Wohlfahrts- und Verbraucherschutzverbänden zusammen. Er nimmt als solcher gesellschaftliche Auseinandersetzung und Meinungsbildung ein Stück weit voraus, ist aber auch manchmal in der Gefahr, aufgrund des Kompromisscharakters seiner Beschlüsse, Vorschläge nicht genug konkretisieren zu können. Neben anderen Arbeiten des EWSA bietet die im Jahr 2015 verabschiedete **Initiativstellungnahme SOC 520 zu Grundsätzen wirksamer und verlässlicher Sozialsysteme** in Europa sowohl eine Aufbereitung der Motivationslage als auch eine Reihe konkreter Vorschläge für die Rolle der EU in der Sozialpolitik, für Grundprinzipien der europäischen wie der mitgliedstaatlichen Sozialpolitik und möglicher Ansätze der Umsetzung solcher Prinzipien.

Das Teilhabeprinzip erscheint in vielfachen Ausprägungen. Es ist Teil des **Gründungsgedankens der europäischen Einigung** nach dem zweiten Weltkrieg als Bollwerk für eine demokratisch-freiheitliche, also partizipative Friedensordnung, gegen Despotismus, Entwürdigung und Manipulation des Einzelnen und der Zivilgesellschaft. Es ist verkörpert in den Grundwerten, die sich in den europäischen Verträgen und anderen Ordnungen wiederfinden, sei es in Form materieller, gesellschaftlicher oder politischer Teilhabe.

Teilhabeprinzip und europäische Sozialpolitik

Das Teilhabeprinzip ist natürlicher Gegenstand europäischer Sozialpolitik. Die Zuständigkeit für Rechtsetzung und Leistungen im Sozial- und Gesundheitswesen liegt im Wesentlichen bei den Mitgliedstaaten. Dennoch ist **Sozial- und Gesundheitspolitik auf europäischer Ebene** wünschenswert und auch in den Vertragszielen begründet. Schlüsselziele der Verträge und der EU-Strategie 2020 sind der soziale Zusammenhalt, die Armutsbekämpfung, die Teilhabe am Arbeitsleben und der Begriff der „sozialen Marktwirtschaft“.

Die Union hat in den vergangenen Jahrzehnten eher dem freien Markt und dem Verbot von Markteingriffen den Vorrang gegeben. So konnten einerseits Wettbewerbsmanipulationen verringert, andererseits im Zweifel auch den Großkonzernen gewachsene örtliche Strukturen zum Fraß vorgeworfen werden. Erfolge etwa im Verbraucherschutz, beim Arbeitsschutz, in der Koordination der Sozialsysteme oder die Wohlstandsgewinne durch Freizügigkeit etc. konnten gleichwohl nicht verdecken, dass das soziale Europa nicht im Fokus der EU-Institutionen stand. Dennoch stehen wir nicht völlig am Anfang. Der Rat hat bereits 1992 ein garantiertes Mindesteinkommen gefordert und im Jahr 2000 eine Sozialagenda aufgestellt. Art. 12 der Europäischen Sozialcharta verpflichtet die Mitgliedstaaten, Systeme des sozialen Schutzes vorzuhalten. Die EU-Verträge beinhalten u.a. die Ziele des sozialen Zusammenhalts und des Schutzes der Daseinsvorsorge. Die Internationale Arbeitsorganisation ILO hat Grundstandards für Sozialsysteme veröffentlicht. Die UN-Konvention der Rechte der Menschen mit Behinderung setzt wichtige Maßstäbe. Der EWSA und andere Institutionen und Verbände haben aktiv u.a. die Themen Soziale Dienste, Sozialunternehmen, Sozialinvestment, Beschäftigung, Art. 9 AEUV, Jugendinitiative, wirtschaftspolitische Steuerung und Daseinsvorsorge vorangebracht.

Das verstärkte **Engagement für ein soziales und teilhabeorientiertes Europa** stützt sich außerdem auf die Erfahrungen und Fehler der Krisenbewältigung, die gefährdete Vertrauensbasis in der Bevölkerung, die bisherige Übermacht des Rates der Finanz- und Wirtschaftsminister, den Gedanken der Investition in wettbewerbsfähige moderne Volkswirtschaften und den Eindruck der Übermacht des Gedankens des freien Marktes und damit verbunden des egoistischen Individualismus und des Rechts des Stärkeren, wie er sich etwa in den Steuer- und Wettbewerbsvorteilen der globalen Konzerne, der großen Handelsketten und der industriellen Landwirtschaft ausdrückt. Hinzu kommt der Druck, welcher der Freihandel durch Staaten verursacht, die keine humanitären, sozialen, arbeitsrechtlichen und ökologischen Standards in unserem Sinne kennen und ggf. sogar wirtschaftliche Vorteile aus einer despotischen Staatsorganisation ziehen. Die enormen Unterschiede in der Wirksamkeit und Verlässlichkeit der Sozial- und Gesundheitssysteme in Europa bilden zudem nicht unerhebliche Gefährdungen für den Wettbewerb, den sozialen Zusammenhalt und Frieden in der EU. Besondere Teilhabeprobleme entstehen auch aus der allgemeinen interessengeleiteten Tendenz, den Staatsbürger zum Konsumenten und die Gesellschaft zum Markt herabzustufen.

Der zielführende Weg dürfte momentan nicht in gemeinsamen europäischen Sozialleistungen, einer gemeinsamen Arbeitslosenversicherung oder einer gemeinsam organisierten Existenzsicherung liegen, sondern in der Berücksichtigung der kulturellen und strukturellen Unterschiede bei verbindlicher **Beachtung bestimmter sozialpolitischer Prinzipien in den Mitgliedstaaten und bei den bisherigen Politikfeldern der EU**. Dabei soll nicht geleugnet werden, dass verschiedene Wettbewerbspositionen stärkere solidarische Elemente auch zwischen den Mitgliedstaaten und eine ausreichende Finanzausstattung der EU notwendig machen können. Vergleiche, Best-Practices, stärker sozialpolitisch geprägte Reformanstrengun-

gen im Rahmen des europäischen Semesters, die soziale Folgenabschätzung der EU Politiken (Art. 6 AEUV), die Anpassung der Förderbedingungen der Strukturfonds wären erste wichtige Umsetzungsschritte. Die ideale Grundlage hierfür wäre ein einvernehmlicher Beschluss der Mitgliedstaaten zu solchen Prinzipien, da eine ausreichende vertragliche Zuständigkeit der EU bisher nicht gegeben ist.

Leistungsfähigkeit der Sozialsysteme und Teilhabe

Die **gravierenden Unterschiede der Leistungsfähigkeit der Sozialsysteme**, die nur zum Teil der finanziellen Lage eines Landes geschuldet sind, wirken sich insbesondere auch im Bereich der Teilhabe aus. Mitgliedstaaten wurden zum Teil aus geopolitischen Gründen in die EU aufgenommen, die sozialpolitischen Verhältnisse spielten dabei kaum eine Rolle. Der Hinweis auf die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Sozialpolitik hindert oft die jetzt geforderte Aufwärtskonvergenz bei der Entwicklung der Sozialsysteme. Die soziale Teilhabe ist mitunter durch die Abwesenheit wirksamer Existenzsicherung, aktiver Arbeitsmarktintegration und gesellschaftlicher Integration überhaupt gefährdet. Die zentrale Rolle veralteter staatlicher Sozialverwaltungen, mangelnde solidarische Finanzierungen, Vergabesysteme bei kommunaler Sozialfürsorge oder das Prinzip des Ausgleichs von Benachteiligungen durch bloße Geldtransfers fördern oft nicht die gesellschaftliche Teilhabe und die Wahlmöglichkeiten unter qualitativ konkurrierenden sozialen Diensten. Oft sind sowohl öffentliche als auch private soziale Dienste nur zeitlich und örtlich ausreichend zugänglich, wenn zusätzlich Geldmittel aufgewandt und korrupte Systeme bedient werden. Mitunter fehlt auch eine zivilgesellschaftliche Basis sowohl für die Sozialanwaltschaft wie auch für die sozialen Dienste, die ohnehin gerne entpolitisiert als „Sozialwirtschaft“ dargestellt werden.

In **Deutschland** bestehen Praxisprobleme der Teilhabe an Leistungen mitunter bei Fachärzten oder bei Wohnungslosigkeit oder als Kunde des Jobcenters. Vorbildlich ist im Sozialgesetzbuch zwar das Ziel der gesellschaftlichen Teilhabe prominent vertreten, aber in der Praxis wird man bei der Assistenz für Menschen mit Behinderung, im Regelpflegeheim und bei der Beschäftigungsintegration bei Behinderung oder auch in der Bildungs- und Chancengerechtigkeit noch diverse Anstrengungen unternehmen müssen. In verschiedenen Mitgliedstaaten, in denen nicht einmal die Existenz oder der Wohnraum des Bürgers gesichert ist, rücken solche vermeintlich weichen sozialpolitischen Ziele naturgemäß stark in den Hintergrund oder werden Familienstrukturen und der Dorfgemeinschaft überlassen, was bei entsprechender Vitalität solcher Strukturen immerhin nicht das Schlechteste ist. Auf europäischer Ebene werden keine Probleme dadurch gelöst werden, dass wir die vermeintlich guten deutschen Verhältnisse zum Maßstab erklären. Die deutsche Illusion, man könne gesellschaftliche Teilhabe durch Sozialsysteme auch dort sichern, wo die Gesellschaft, das Vereinswesen, die Dorfgemeinschaft, die Familie, die Beschäftigung im ländlichen Raum, die Gastronomie etc. auch durch globale Einflüsse und einen falschen wirtschafts- und finanzpolitischen Rahmen erodiert, ist natürlich ebenso illusorisch wie ausschließlich auf herkömmliche Strukturen zu setzen.

Teilhabeprinzipien

Während die Kommission in ihrem Vorschlag einer sozialen Säule sehr konkrete Vorschläge in Bezug auf bestimmte Sozialleistungsbereiche macht, die in dieser Form wohl kaum mehrheitsfähig sein dürften, hatte der EWSA zunächst Ziele und Grundprinzipien zu thematisieren. In den vom EWSA vorgeschlagenen Strukturprinzipien hat das Ziel der Teilhabe in seinen verschiedenen Ausprägungen einen hohen Stellenwert. Er benennt das **Teilhabeprinzip** wie folgt: Alle Leistungen sollten selbst oder in Kombination mit anderen Leistungen zur gesellschaftlichen Teilhabe der Bürger beitragen. Gesellschaftliche Teilhabe umfasst auch die berufliche, die kulturelle, politische Teilhabe sowie die Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand.

Das Teilhabeziel begegnet uns jedoch auch in Gestalt verschiedener weiterer vom EWSA genannter Grundsätze, so etwa im **Prinzip der Zugänglichkeit**: die Sicherstellung der örtlichen, zeitlichen, finanziellen und diskriminierungsfreien Zugänglichkeit. Eine solidarische und nachhaltige Finanzierung, die Transparenz der Leistungsangebote und eine konkrete rechtliche Garantie mit Klage- und Beschwerdemöglichkeiten fördern die Zugänglichkeit. Falls vorhanden, sollten Zuzahlungsverpflichtungen sozial ausgewogen sein und sich nicht als Zugangssperre auswirken. Bürokratische Prüfungen des konkreten Hilfebedarfs können bei bestimmten Leistungen wie Suchthilfe oder psychosozialen Problemlagen kontraproduktiv sein. Insbesondere Beratungs- und Präventionsleistungen sollten dem Nutzer aktiv angeboten werden. Die Zugänglichkeit wird unterstützt, wenn Sozialsysteme einem sinnvollen **Strukturprinzip** folgen: Eine geeignete Gestaltung des rechtlichen und finanziellen Verhältnisses zwischen Nutzern, öffentlichen oder ggf. selbständigen sozialen Diensten, öffentlicher Sozialverwaltung oder Sozialversicherungen, um ein professionelles Dienstleistungsangebot sicherzustellen.

Das Prinzip der Selbstbestimmung der Nutzer: Nutzer sind nicht Objekte, sondern Koproduzenten der Hilfen und leistungsberechtigte Bürger. Sie sollten innerhalb eines angemessenen Kostenrahmens die Wahl haben zwischen verschiedenen Leistungsformen, wie z.B. ambulant und stationär. Die geeignete Hilfeart soll von der individuellen Lage, dem konkreten, durch ausgebildete Fachleute zu prüfenden Bedarf an professioneller Hilfe und den Wünschen des einzelnen Menschen sowie der örtlichen Situation abhängen und nicht von der Willkür der Politik oder der Verwaltung. Wo selbständige soziale Dienste z.B. durch Sozialgesetzgebung und Finanzierung in die öffentlichen Sozialleistungssysteme einbezogen sind, sollten Nutzer die Wahl zwischen verschiedenen Diensten haben.

Keine Teilhabe ohne das **Prinzip der Rechtssicherheit**: Eine rechtliche Absicherung der Leistungen und sozialen Grundrechte sollte durch Sozialgesetze oder ähnliche demokratisch fundierte Rechtsinstrumente der Mitgliedstaaten erfolgen. Sozialrechtliche Inhalte solcher Regelungen sollten sein: Rechtsansprüche, Ermessensregeln, Mitwirkungspflichten der Nutzer, Beschreibung der Leistungsvoraussetzungen, der Klage- oder Beschwerdemöglichkeiten, ggf. der öffentlichen Kontrolle privater Erbringer öffentlicher Leistungen, der Qualitätsregeln

und Zugänglichkeitsgarantien, der Infrastrukturverpflichtung, der Art der Finanzierung etc. Gesicherte Rechtspositionen bzw. Rechtsansprüche der Nutzer sollten mindestens bei fundamentalen Sozial- und Gesundheitsleistungen garantiert sein. Ermessensentscheidungen können in manchen Leistungsbereichen den Umständen besser Rechnung tragen. Das Wohl von schutzbedürftigen Personen ist rechtlich besonders zu schützen. Selbstständige soziale Dienste brauchen eine geschützte Rechtsposition und einen diskriminierungsfreien Zugang zur Leistungserbringung, soweit es sich nicht um Monopolsysteme handelt. In manchen Mitgliedstaaten unterstützt ein Sozialstaatsgebot in den Verfassungsgrundlagen die Position der Sozialpolitik und sichert fundamentale Sozialleistungen auch in Krisenzeiten.

Eine weitere Ausprägung des Teilhabegedankens findet sich schließlich auch im **Prinzip der Gemeinwohlorientierung**: Besonders gemeinwohlorientierte und beteiligungsfreundliche Unternehmens- und Organisationsformen sollten geeignete finanzielle und rechtliche Bedingungen vorfinden. Die öffentliche Finanzierung von in diesem Bereich tätigen Profit-Unternehmen durch Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge bedarf einer vertieften sozialpolitischen Erörterung, adäquater Kontrollen und mindestens eines Rahmens für die Gewinnausschüttung. Eine solche Diskussion sollte vor allem auch in Deutschland geführt werden. Eine zentrale Teilhabebedeutung haben auch die Rahmenbedingungen für freiwilliges Engagement und für die Vereine und Verbände der Zivilgesellschaft.

Keine Teilhabe ohne das **Prinzip der Transparenz**: Die Teilhaberechte, die Leistungsvoraussetzungen, die Verwendung öffentlicher Mittel durch soziale Dienste und öffentliche Verwaltungen sollte transparent gestaltet werden. Rechtsgrundlagen, Gründe für Leistungs- und Vergabeentscheidungen etc. sollten dem Bürger zugänglich sein. Teilhabe kann auch dort gefährdet sein, wo der Bürger nicht als ganzheitlicher Mensch, sondern als Empfänger einer spezialisierten Leistung missverstanden wird. Folglich ist auch das **Prinzip der Vernetzung von Bedeutung**: Die Alltagsrealität der Menschen, der Wandel von Lebensabläufen, neue Familienformen, die Alterung und die Zuwanderung erfordern integrierte und vernetzte Dienstleistungen. Segregation, Exklusion und Diskriminierungen sollten vermieden werden.

Sozialpolitik auf europäischer Ebene kann allerdings nur dann gelingen, wenn **europäische Politik eine stärkere Präsenz auch in den nationalen Medien und Sprachen** anstrebt und notfalls auch als informationelle Daseinsvorsorge durchsetzt. Globale und europäische Herausforderungen, die heute auf alle Weltgegenden einwirken, wird man nicht durch einzelstaatlichen Populismus lösen können. Insofern ist zu hoffen, dass der jetzige **sozialpolitische Aufbruch alle Mitgliedstaaten** erfasst. Wünschenswert ist, dass die EU bürgernäher und sozialer agiert und gleichzeitig von unseriösen Regierungen nicht weiterhin für hausgemachte Probleme verantwortlich gemacht, sondern als Chance für mehr soziale Gerechtigkeit und Teilhabe begriffen wird.

Autor

Prof. Dr. Bernd Schlüter ist ehrenamtlich Mitglied im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und Berichterstatter der EWSA-Stellungnahme SOC 520. Er wurde von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege für den EWSA benannt. Er ist ordentlicher Professor an der Katholischen Hochschule für Sozialwesen in Berlin, Publizist, Politikberater und Rechtsanwalt u.a. für das Recht der Sozialen Dienste, der Sozialsysteme und europarechtliche Bezüge bei BERNZEN SONNTAG Rechtsanwälte in Berlin und Frankfurt am Main. Er trug zuvor Vorstandverantwortung bei der Diakonie, bei der Deutschen Krankenhausgesellschaft und dem Evang. Kirchentag und ist ehrenamtlich engagiert u.a. in der Landessynode Berlin und im Aufsichtsrat des Ev. Johannesstifts Berlin.

Kontakt: schlueter@msbh.de

Weitere Informationen: www.msbh.de/rechtsanwaelte/prof-dr-bernd-schlueter

Redaktion

BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Europa

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel.: +49 30 62980-114

europa-bbe@b-b-e.de

www.b-b-e.de