

Benchmarks für ein solidarisches und soziales Europa



VON BERND SCHLÜTER

Prof. Dr. Bernd Schlüter ist Mitglied im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, Hochschullehrer an der Katholischen Hochschule für Sozialwesen und Partner in der Rechtsanwaltskanzlei BERNZEN SONNTAG. Von 2000 bis 2009 war er im Vorstand des Diakonischen Werkes in Hessen und Nassau und im Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland tätig. schlueter@msbh.de

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat die Europäische Kommission aufgefordert, ihre Anstrengungen in der Sozialpolitik zu steigern und gemeinsam mit den Mitgliedstaaten konkret umsetzbare sozialpolitische Grundsätze aufzustellen und umzusetzen. Das könnte auch Folgen für die Sozialwirtschaft in Deutschland haben.

Die Zuständigkeit zur Rechtssetzung im Sozial- und Gesundheitsbereich liegt im wesentlichen bei den Mitgliedstaaten. Die Europäische Gemeinschaft als supranationaler Kern der Europäischen Union ist zwar aus dem Gedanken der Friedenssicherung entstanden, konkret aber aus der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft hervorgegangen. Und daraus erklärt sich vor allem die bisherige nachgeordnete Rolle des »Sozialen« auf der Gemeinschaftsebene gegenüber dem »Wirtschaftlichen«.

Das Interesse von Wirtschaft und Industrie an einem gemeinsamen, möglichst schwach regulierten Binnenmarkt hatte sich bisher als bestimmende Größe erwiesen. Dabei wurde aber dem Umstand zu wenig Rechnung getragen, dass die Verschärfung der Armut-Reichtums-Entwicklung, die Herausforderungen der Finanz- und Wirtschaftskrisen, die Armutmigration innerhalb der Union, die Flüchtlingsfrage und die extremen Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Sozialsysteme der Mitgliedstaaten Risiken und Wettbewerbsverzerrungen darstellen können. Zudem erzeugt auch die reine Wirtschafts- und Binnenmarktpolitik Rückwirkungen auf den Sozialsektor und vor allem auf die bisher wirtschaftspolitisch kaum erfassten Sozialwirtschaft. Insbesondere das Beihilferecht, das Vergaberecht und vielfältige Koordinierungsfragen sind hier zu nennen.

Es ist jedoch festzustellen, dass die Beschäftigungspolitik und der Arbeitsschutz auf EU-Ebene in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen und dass einige Vertragsänderungen das sozialpolitische

Profil durchaus gestärkt haben. Zudem sind mit dem neuen Grundbekenntnis zur »sozialen Marktwirtschaft« (Art. 3 Abs. 3 AEUV), der Grundrechtecharta, dem Ziel des sozialen Zusammenhalts, der neuen sozialen Folgenabschätzung (Art. 9 AEUV) und mit den sozialen Zielen der EU-2020-Strategie Grundlagen für verstärkte sozialpolitische Ansätze gelegt worden.

Auch die Strukturfonds sind ein wesentliches Element europäischer Politik auch in Bereichen, in denen die Europäische Union keine Gesetzgebungszuständigkeit hat. Mit dem Europäischen Sozialfonds wird die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in den Mitgliedstaaten gefördert. Aus der Verteilung ehemaliger landwirtschaftlicher Überschüsse hat sich inzwischen ein eigener Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen in Deutschland entwickelt.

Es gab schon bisher Ansätze für gemeinsame sozialpolitische Grundsätze. Dabei haben die EU-Organe allerdings noch nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft, um die Mitgliedstaaten konsequenter dabei zu begleiten, überall wirksame Sozialsysteme zu befördern. Neben den EU-Organen und den politischen Parteien haben sich auf EU-Ebene eine Reihe von nationalen und auch europäischen Interessenvertretungen etabliert, wie etwa Verbände der Krankenhäuser, Eurodiaconia, Caritas Europa, die Vertretung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege sowie der Sozialversicherungen. Diese finden sich teilweise wiederum in übergeordneten Plattformen oder Querschnittstrukturen wieder.

Der neue Ansatz in der Sozialpolitik

Die bisherigen Maßnahmen konnten nicht verhindern, dass die EU-Politik bisher von wirtschaftlich-finanziellen Leitlinien, vom Gedanke des freien Binnenmarktes und vom Rat der Wirtschafts- und Finanzminister dominiert wurden. Neuerlich kommt eine Art nationaler Abschottung dazu, die überhaupt an einem Konsens über die Zukunft der Europäischen Union und an einem einheitlichen Wertekanon zweifeln lassen.

Unter dem Eindruck des weiteren Auseinanderdriftens von Arm und Reich in der Europäischen Union und in den Mitgliedstaaten, aufgrund der durch die Krise und die Krisenpolitik teilweise erfolgten Schwächung der Sozialsysteme und angesichts der Notwendigkeit, Strukturformen mit sinnvollen Konzepten zu hinterlegen, haben Kommission, Parlament und Ratspräsidentschaft und europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss im letzten Jahr eine sozialpolitische Agenda und die Etablierung einer weiteren sozialpolitischen Säule in der Europapolitik gefordert. Hierzu hat der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss im September 2015 konkrete Maßnahmen vorgeschlagen. Die Initiativstellungnahme des Ausschusses (SOC 520), bei welcher ich Berichterstatter war, hat im September 2015 die Kommission aufgefordert, ihre Anstrengungen in der Sozialpolitik zu steigern und gemeinsam mit den Mitgliedstaaten konkret umsetzbare sozialpolitische Grundsätze aufzustellen und wirksamer umzusetzen.

Die Initiative geht von dem Gedanken aus, dass die Union sich wieder stärker als Wertegemeinschaft begreift. Die Wettbewerbsverzerrungen aufgrund der unterschiedlichen Sozialpolitiken und Defizite bei der Unterstützung und Befähigung von Menschen gefährden auch das Funktionieren des Binnenmarktes. Man konnte es nicht länger hinnehmen, dass in der Europäischen Union Menschen hungern, dass es keine oder keine integrierende und fördernde Arbeitslosenunterstützung oder keine garantierte Grundversorgung für Kranke gibt. Außerdem stellt die Migration in leistungsfähige Sozialsysteme ein eigenes Problemfeld dar.

Wir wollen einen Prozess anstoßen, in dem allgemeine Grundsätze für Sozialsysteme und praktikable Benchmarks gemeinsam entwickelt werden. Diese sollen im Rahmen des geltenden Rechts eine möglichst hohe Verbindlichkeit und Wirksam-

keit erlangen, mindestens im Wege einer einstimmigen gemeinsamen Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten, der Kommissionsempfehlungen im Rahmen des europäischen Semesters, als Voraussetzung für die Förderung aus dem Europäischen Sozialfonds, über die soziale Folgenabschätzung nach Art. 9 AEUV und als Leitlinien u. a. für die wirtschaftspolitische Steuerung und die Krisenpolitik wirksam werden.

Es gibt sehr unterschiedliche Kulturen und sozialpolitische Traditionen und starke Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten, welche von dem gewählten Ansatz respektiert werden. Die Grundsätze beschäftigen sich mit gemeinsamen Kriterien für eine garantierte Existenzsicherung, mit der Etablierung professioneller sozialer Dienste für die verschiedenen Bedarfslagen, mit der Rechtssicherheit und Beschwerdemöglichkeiten für die Bürger, mit geeigneten Arbeitsbedingungen und Ausbildungen, mit Qualitätssicherung, Zugänglichkeitsgarantien, mit der rechtlichen Absicherung von Sozialunternehmen und Zielen wie Befähigung, soziale Teilhabe und Finanzierungen, die sich am Grundsatz der Solidarität und der geförderten Eigenverantwortung ausrichten.

Es gibt dabei Anleihen aus den deutschen Erfahrungen, aber im Kern bieten die bestehenden Gemeinsamkeiten verschiedener Systeme den eigentlichen Kern der Vorschläge. Der starke nichtstaatliche, sozialrechtlich gerahmte und öffentlich finanzierte eigenständige Wohlfahrtssektor und das Subsidiaritätsprinzip überhaupt sind Besonderheiten des deutschen Systems, die in anderen Mitgliedstaaten schwer verständlich sind und auch nicht eins zu eins übertragen werden können und sollen. Oft werden dort öffentlich finanzierte Sozialleistungen vom Staat oder den Kommunen erbracht. Das Verhältnis zu selbständigen sozialen Diensten ist teilweise nicht klar geregelt oder es stellt durch Vergabeverfahren den Bürger vor vollendete Tatsachen.

Wir haben daher vorsichtig angeregt, dass die Position der Sozialunternehmen rechtlich und finanziell in allen Mitgliedstaaten geklärt werden sollte und die Nutzer ein gewisses Wahlrecht zwischen Diensten und Leistungsformen haben sollten. Der Rechtsschutz des Bürgers und die Absicherung wettbewerblicher Elemente in den Sozialsystemen sind Stärken des deutschen Systems. Gleichzeitig gibt es viele gemeinsame Herausforderungen. Die Frage nach solidarisch finanzierten ambulanten Pflegediensten ist in vielen

Staaten ein Thema, ebenso wie eine wirksame Arbeitsmarkt- und Armutspolitik.

Wir haben in Deutschland sicherlich ein System, dass den vorgeschlagenen Grundsätzen nahezu vollständig entspricht. Dennoch gibt es Reformbedarfe, die vielleicht durch die europäischen Debatten gestärkt werden können. So gibt es Nachholbedarf aufgrund der Zersplitterung unserer Leistungsbereiche und der oft pauschal abwehrenden Haltung unserer Sozialbehörden u. a. bei den Bedarfen von Menschen mit Behinderung, finanziell garantierten Personalschlüsseln und einem greifbaren Leistungsanspruch in Krankenhäusern und Pflegeheimen.

Auch die Solidarität lässt sowohl in den Steuer- wie in den Sozialversicherungssystemen stellenweise zu wünschen übrig. Der mittleren Einkommen der Arbeitnehmer und Kleinbetriebe sind stark belastet, der Großkonzern und der Empfänger von Kapitalerträgen mindert seine Steuern. Wir sprechen in unserem Papier auch positiv die Frage der Gemeinnützigkeit an und regen in Bezug auf Profitunternehmen im Sozialbereich mindestens einen Rahmen für die Privatisierung von Gewinnen in öffentlich finanzierten Arbeitsfeldern. Hier haben wir ebenfalls in Deutschland noch Erörterungsbedarf.

Die Kommission arbeitet an einer sozialpolitischen Agenda, an einer neuen politischen Säule sozialer Rechte und an entsprechenden Benchmarks für den Vergleich und für Empfehlungen für die Fortentwicklung der Systeme der Mitgliedstaaten. Hierzu haben wir als europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss und die deutschen Wohlfahrtsverbände neben der Stellungnahme weitere konstruktive Beiträge geliefert und werden dies weiterhin tun. Gleichzeitig hat sich mit großem Engagement die luxemburgische Ratspräsidentschaft dieser Frage angenommen und veranstaltet mehrere Konferenzen zu diesem Themenkreis. Hilfreich wäre, wenn auch der Europäische Rat einen Grundsatzbeschluss in dieser Sache fasst. ■

Die 12-seitige Stellungnahme der Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft zu den »Grundsätzen wirksamer und verlässlicher Sozialleistungssysteme« steht auf der Webseite der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zum Herunterladen zur Verfügung: www.bagfw.de (Rubrik Veröffentlichungen, Stellungnahmen/Positionen).