

**IVSS-Initiative
Forschungsergebnisse
& Standpunkte
Nr. 16**

**Verteidigung und Stärkung
der Rechte auf Sozialschutz**

Dr. Bernd Schulte
Max-Planck-Institut für ausländisches
und internationales Sozialrecht
München

August 2004

Verteidigung und Stärkung der Rechte auf Sozialschutz

Dr. Bernd Schulte
Max-Planck-Institut für ausländisches und
internationales Sozialrecht
München

Gesetze dienen der praktischen Umsetzung von sozialen Leistungssystemen und Diensten in Einklang mit der Rechtstradition des jeweiligen Landes. So ist das Sozialrecht ein entscheidendes Element für die Gestaltung der Lebensbedingungen rund um den Erdball geworden. Individuelle Sicherheit und persönliche Freiheit sind ohne soziale Sicherheit kaum denkbar.

Soziale Rechte sind die rationale Grundlage jedes Sozialschutzsystems und des Sozialrechts, da sie Leitlinien für das gesamte Sozialschutzsystem und die entsprechende materielle Gesetzgebung sowie das Gesetzgebungsverfahren, die Exekutive und die Justiz vorgeben.

Unterschiede zwischen bürgerlichen und politischen Rechten sowie wirtschaftlichen und sozialen Rechten

Es gibt keine weltweit anerkannte Definition sozialer Rechte. Es wird jedoch allgemein zwischen *bürgerlichen* und *politischen Rechten* einerseits und *wirtschaftlichen* und *sozialen Rechten* andererseits unterschieden. Diese Differenzierung geht von der Annahme aus, dass diese beiden Rechtskategorien sich in ihrer Natur unterscheiden. Bürgerliche und politische Rechte werden gewöhnlich als Freiheit gegenüber staatlichen Eingriffen verstanden, während soziale Rechte eher einen Anspruch auf staatliche Intervention, z.B. durch die Gewährung von wirtschaftlichen und sozialen Leistungen mit sich bringen. Soziale Rechte implizieren daher eine aktive Rolle des Staates und gründen auf der Vorstellung, dass der Staat nicht nur für die öffentliche Ordnung und Sicherheit, sondern auch für die Wohlfahrt der Menschen zuständig ist und allgemein die Pflicht hat, sie in die Lage zu versetzen, die ihnen zustehenden individuellen Grundrechte zu genießen.

In der Regel werden bürgerliche und politische Rechte eher von Gerichten angewendet – während soziale Rechte eher durch die Sozialgesetzgebung und Sozialpolitik verwirklicht werden. Schließlich wurden bürgerliche und politische Rechte als direkt anwendbare, subjektive und von den Menschen durchsetzbare angesehen, während soziale Rechte oft nationale Sozialsysteme inspirieren, aber nur schrittweise realisiert werden.

Vieles spricht dafür, dass diese Unterschiede übertrieben werden, da soziale Rechte auch direkt anwendbar, vom Justizsystem umgesetzt und unmittelbar wirksam sein können. Diese Auffassung wird von Befunden im nationalen (vor allem in den Verfassungen) und internationalen Recht (z.B. der *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*) bestätigt, da diese bürgerliche und politische sowie wirtschaftliche und soziale Rechte im gleichen Rechtsinstrument im Rahmen eines umfassenden Ansatzes, der diese verschiedenen Formen von Rechten nebeneinander setzt, integrieren.

Nichtsdestoweniger haben soziale Leistungen und Ansprüche eine Reihe von nur ihnen eigenen Merkmalen:

- Es ist wichtig zu verstehen, dass das Recht nicht der einzige Bezugspunkt für soziale Ansprüche ist, da soziale Leistungen ohne Bezug auf soziale Rechte dennoch entsprechende Ansprüche beinhalten können.
- Das Wesen der in Rechtsvorschriften oder sogar in Verfassungen verankerten sozialen Rechte hängt weitgehend von der wirtschaftlichen und politischen Situation des Landes ab. Es besteht allerdings ein Unterschied zwischen einem sozialen Recht, das (1) rechtlich in der Verfassung verankert ist oder aber (2) sich nur aus der Gewährung sozialer Leistungen durch den Staat ergibt.
- Positives staatliches Handeln spielt eine entscheidende Rolle dabei, soziale Rechte effektiv zu gestalten. Thirdly,
- Der Zugang zu sozialen Rechten wird weitgehend von der institutionellen Ausgestaltung des Sozialsystems im Allgemeinen und der Verfahrensweise bei der Gewährung von Sozialleistungen im Besonderen beeinflusst.
- Es sollte berücksichtigt werden, dass soziale Rechte subjektive Rechte in dem Sinne sind, dass sie sich auf individuelle Bedürfnisse beziehen, obwohl sie auch eine gesellschaftliche Dimension haben, da ihre Umsetzung und Effizienz von Solidarität, sozialer Integration und der Förderung des sozialen Zusammenhalts abhängen.

Der Zweck des Sozialschutzes

Internationalen Rechtsinstrumenten, wie sie von den Vereinten Nationen und der Internationalen Arbeitsorganisation angenommen wurden, zufolge, hat jeder Mensch ein Recht auf soziale Sicherheit. Die praktische Umsetzung eines solchen Rechts erfordert allerdings erhebliche Anstrengungen von Seiten des Staates und der Gesellschaft. In vielen Weltregionen ist ein großer Teil der Bevölkerung nicht oder nur teilweise von der sozialen Sicherheit abgedeckt. Dies gilt für die große Mehrheit der Menschen in Entwicklungsländern, aber auch einige der reichen Industrieländer haben große Lücken in ihrem Sozialschutz.

Die Dringlichkeit eines effektiven Sozialschutzes wird heute weitgehend anerkannt. Im Allgemeinen haben die wirtschaftlich schwächeren gesellschaftlichen Gruppen keinen Sozialschutz. Was dessen Umgang angeht, so sollte bedacht werden, dass das Ziel des Sozialschutzes nicht das bloße Überleben, sondern die Wahrung der Menschenwürde und die Förderung der sozialen Integration sind.

Die Hauptaufgaben des Sozialschutzes sind die Gewährung von Einkommenssicherheit und Zugang zur Gesundheitsversorgung und anderen grundlegenden sozialen Diensten. Hier sind eine Reihe von Akteuren beteiligt, darunter der Einzelne, seine Familie, die Gemeinschaft und lokale Solidaritätsnetzwerke, Selbsthilfe- und freiwillige Wohlfahrtsinstitutionen, Unternehmer, Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften sowie andere Institutionen der Zivilgesellschaft – auf der kollektiven Ebene sind es die Sozialpartner, die Institutionen der sozialen Sicherheit, der Gesetzgeber und der Staat sowie internationale Organisationen. Der Staat kann die Systeme der sozialen Sicherheit stärken und ihre

Effektivität verbessern, indem er (1) soziale Leistungen und Dienste gestaltet und gewährt, (2) den Arbeitgebern Verpflichtungen zum Erbringen von Leistungen auferlegt, (3) Steuerbefreiungen für Sozialversicherungsbeiträge, Leistungen oder beides gewährt und (4) die Rolle der verschiedenen, oben genannten Akteure im Bereich der sozialen Sicherheit stärkt. Traditionell hat der Staat nicht nur die Möglichkeit, die Effektivität der Sozialschutzsysteme zu verbessern, sondern auch die gesetzliche Verantwortung, deren institutionelle Funktion und die Gewährung des Sozialschutzes für die Menschen sicherzustellen.

Die soziale Ausgrenzung hat viele Facetten. Entsprechende Maßnahmen müssen daher in einer Vielzahl von Politikbereichen, wie Erziehung und Berufsausbildung, Beschäftigung, Gesundheit, Unterkunft und Sozialschutz, ergriffen werden. Die Erfahrung zeigt, wie notwendig die Beteiligung aller Betroffenen ist, insbesondere der Ausgeschlossenen oder von der Ausgrenzung Bedrohten sowie der Organisationen, die sich für ihre Interessen einsetzen, einschließlich der Sozialpartner und Akteure aus der Zivilgesellschaft wie nichtstaatliche und freiwillige Organisationen.

Wanderarbeitnehmer

Grenzüberschreitende Aktivitäten schaffen auch zusätzliche und spezifische Bedürfnisse im Bereich der sozialen Sicherheit. Obwohl das Phänomen der Migration wachsende Bedeutung annimmt, erfordert es nicht unbedingt spezifische Maßnahmen im Bereich der sozialen Sicherheit auf nationaler Ebene. Stattdessen sollten die Gleichbehandlung garantiert, bestehende gesetzliche Bestimmungen effektiver angewandt und der soziale Zusammenhalt durch konkrete Maßnahmen gefördert werden.

Das Ausländerrecht bietet im Allgemeinen eine einheitliche gesetzliche Grundlage für die Regelung des gesetzlichen Status von Nicht-Staatsbürgern bezüglich des Wohnsitzes, der Beschäftigung und anderer Aktivitäten und gewährt ihnen – u.a. in Abhängigkeit von ihrer Herkunft und dem Grund ihres Aufenthaltes – unterschiedliche Wohnsitz-, Aufenthalts- und Beschäftigungsstatute. Dagegen gibt es kein "Sozialrecht für Ausländer" als besonderen Zweig des Sozialrechts. Meist nehmen sozialrechtliche Bestimmungen, die sich spezifisch auf Nicht-Staatsbürger beziehen, die Form von Änderungsbestimmungen zur allgemeinen Sozialgesetzgebung an, die sich auf Kriterien wie fehlende Staatsbürgerschaft oder Ausländerstatus beziehen und die Rechtslage der betroffenen Person berühren.

Die gesetzliche Anerkennung des Prinzips der Gleichbehandlung von Wanderarbeitnehmern bezüglich ihrer Rechte, des Sozialschutzes, Gesundheit, Unterkunft und Erziehung etc., einschließlich des Rechts auf soziale Sicherheit, ist eine Grundvoraussetzung für die rechtliche und soziale Integration dieser Arbeitnehmer in die Gesellschaft, in der sie leben. Die effektive Anwendung dieses Prinzips verlangt die Durchführung von Maßnahmen, die den Zugang der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familie zu sozialen Rechten, einschließlich des Rechts auf soziale Sicherheit, fördern. Geeignete Maßnahmen bestehen darin, sie über ihre Rechte zu informieren und besondere Vorkehrungen zu ihren Gunsten zu treffen, wenn diese sich als notwendig für die Integration der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien in die Gesellschaft, in der sie leben, erweisen.

Die Umsetzung internationaler Menschenrechtsnormen gehört zu den Maßnahmen, die geeignet sind, den sozialen Zusammenhalt zu fördern; so die Einführung der Gleichbehandlung aller Menschen unabhängig von ihrer ethnischen, nationalen und sozialen Herkunft und eine Wirtschafts-, Sozial- und Kulturpolitik, welche die Integration fördert. Andererseits können Maßnahmen zur Regulierung oder Steuerung von Wanderungsbewegungen negative Auswirkungen auf die gesellschaftliche Integration von Einwanderern und damit auf den sozialen Zusammenhalt haben.

Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft

Die informelle Wirtschaft ist in Wirklichkeit kein "Sektor", sondern ein Phänomen, das in verschiedenen Wirtschaftszweigen zu finden ist. Alle Arbeitnehmerkategorien sind betroffen: Angestellte, Selbständige, Heimarbeiter, Männer, Frauen, Kinder, unbezahlte Familienarbeit etc. In vielen Ländern arbeitet in der informellen Wirtschaft ein höherer Anteil von Aus- als Inländern – in gewissem Umfang geht dies auf die Diskriminierung zurück, die erstere in der formellen Wirtschaft erfahren. Die Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft haben im Allgemeinen wenig oder gar keine Beschäftigungssicherheit. Ihr Verdienst ist in der Regel sehr gering und sie wechseln ihre Stelle häufiger als andere Arbeitnehmer. Wenn sie nicht arbeitsfähig sind, aus welchem Grund auch immer (Krankheit, Mutterschaft, Unfall), haben sie kein Einkommen. Eine kurze Phase der Arbeitsunfähigkeit kann den Arbeitnehmer und seine Familie ohne Einkommen zum Lebensunterhalt lassen. Zudem ist die Arbeit in der informellen Wirtschaft häufig gefährlich und die Tatsache, dass sie in einem vollkommen unregelmäßigen Umfeld erfolgt, verschärft diesen Umstand noch.

Frauen werden zusätzlich benachteiligt aufgrund ihrer Fortpflanzungsrolle (z.B. Entlassung wegen Schwangerschaft oder Heirat). In der informellen Wirtschaft erhalten sie keinen Schwangerschaftsschutz, den Frauen in einer formellen Lohnbeschäftigung gewöhnlich haben (d.h. Mutterschaftsurlaub und –leistungen, Familienbeihilfen, Kindererziehungspausen, Beihilfen zu den Kosten der Kinderbetreuung).

Soziale Rechte gelten naturgemäß für alle. Ungleichheiten in der Gesellschaft können jedoch dazu führen, dass einige Personen oder Gruppen keinen Zugang zu solchen Rechten haben. Das Geschlecht ist eine allgemein anerkannte Ursache für Ungleichheit, Frauen haben in der Regel größere Schwierigkeiten als Männer, ihre Rechte wahrzunehmen. Neben dem Geschlecht können sich Ungleichheiten aus der rassischen und ethnischen Zugehörigkeit, aus dem Alter, einer Behinderung, der sexuellen Orientierung und sozioökonomischen Faktoren wie Arbeitslosigkeit und Armut ergeben. Verfahren zur Gleichbehandlung sind im geschlechtsspezifischen Bereich am fortgeschrittensten. Insbesondere der Europäischen Union wurde "weltweit die Führung in der Politik zur Gleichbehandlung der Geschlechter" zugesprochen. In den letzten Jahrzehnten stand sie an der Spitze des Kampfes gegen direkte und indirekte Diskriminierung und entwickelte eine Politik, die geschlechtsspezifische Fragen in allen Politikbereichen zu einem zentralen Kriterium macht (*gender mainstreaming*). Ein ähnlicher Ansatz könnte in Zusammenhang mit Ungleichheit und Diskriminierung aufgrund anderer Gründe verfolgt werden.

Hindernisse für die soziale Gleichbehandlung

Die Umsetzung des Prinzips der Gleichbehandlung vor dem Gesetz ist eines der Merkmale des modernen Staates in den verschiedenen Gesellschaften. Es ist somit eine spezifische Funktion des Sozialrechts, die Gewährung von sozialen Leistungen und Diensten an die individuellen Umstände des Einzelfalls anzupassen und zu verhindern, dass wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten dieses Prinzip in Frage stellen. Vor diesem Hintergrund ist das Sozialrecht nicht darauf beschränkt, "materielle" Nachteile, wie den Einkommensverlust durch Krankheit, Alter oder Arbeitslosigkeit, durch substantielles (d.h. "materielles") Sozialrecht (Gesetze, Rechtsvorschriften etc.) auszugleichen. Der Ausgleich "formaler" Nachteile durch Verfahren ("formales" Sozialrecht) gehört auch dazu. Da die sozialen Leistungen und Dienste für Personen bestimmt sind, die sozial benachteiligt sind, entsteht das zusätzliche Problem, dass diese nicht voll über ihre Rechte informiert und weitgehend nicht in der Lage sind, sie durchzusetzen.

Normalerweise geht das Rechtssystem davon aus, dass die Menschen ihre Rechte kennen und, falls nötig, den Rat eines Fachmanns hinzuziehen können, so dass sie in der Lage sind, ihre Rechte geltend zu machen, wenn nicht anders möglich, auf dem Rechtsweg. Die Gewährung eines subjektiven Rechtsanspruchs und des Zugangs zu den Gerichten mag ausreichend erscheinen um sicherzustellen, dass die gesetzlichen Ansprüche gesichert sind. Nichtsdestoweniger können Einschränkungen, die einer Person auferlegt sind – Behinderte und ausländische Wanderarbeitnehmer sind gute Beispiele – dazu führen, dass die gesetzeskonforme Wahrung der Interessen der Person nicht möglich ist.

Neben garantierten substantiellen Rechten müssen folgende wichtige Elemente vorhanden sein, um den Graben zwischen der Rechtsnorm und der "sozialen Wirklichkeit" zu überwinden und die Durchsetzung des Anspruchs auf soziale Leistungen und Dienste zu ermöglichen: Information, Konsultation, Beratung, effektive Unterstützung durch Experten und gesetzliche Vertretung. Substantielles Sozialrecht bleibt weitgehend ineffektiv, wenn in der Praxis keine angemessene Umsetzung erfolgt und wenn die Betroffenen nicht de facto und effektiv die Leistungen und Dienste erhalten, auf die sie gesetzlich Anspruch haben. Wenn die sozialen Leistungen und Dienste ineffektiv sind, werden soziale Bedürfnisse nicht befriedigt und die Leistungen, die beansprucht werden können, erreichen ihr Ziel nicht. Je differenzierter die Struktur des Systems der sozialen Sicherheit ist und je stärker es der gesetzlichen Regulierung unterworfen ist, desto komplexer wird es und die Betroffenen haben erhebliche Schwierigkeiten, sich im komplexen System des Sozialrechts zurechtzufinden. Aus diesem Grunde ist eine der wichtigsten Aufgaben der Gesetzgebung und Verwaltung im Sozialrecht die Bereitstellung eines gut ausgestatteten Systems der Information, Konsultation und Beratung, um den Anspruchsberechtigten zu helfen und soziale Dienste effektiv mit berechtigten Ansprüchen zusammenzuführen.

Die Diskrepanz zwischen "Recht" und "Rechtswirklichkeit" lässt sich an der (Nicht-)Inanspruchnahme von sozialen Leistungen und Diensten messen. Die Bedürftigkeit prüfende Leistungen werden oft nicht in Anspruch genommen. Im Sozialhilferecht wird dieses Phänomen als das der "verborgenen" Sozialhilfeberechtigten bezeichnet, welches das Ergebnis eines "Filterungsprozesses im Armutspotential" ist. Neben Informations- und Bürokratiehindernissen gibt es auch soziale wie die offensichtliche Stigmatisierung der Empfänger von Sozialhilfe, und institutionelle Barrieren wie fehlende formale Regressmöglichkeiten für Leistungsempfänger und solche, die Leistungen beanspruchen wollen. Zusammen können diese Faktoren Menschen davon abhalten, Leistungen, auf die sie Anspruch haben, tatsächlich zu beanspruchen.

Maßnahmen zur Förderung des Zugangs zu sozialen Rechten

Vereinfachungen sind vor allem im Sozialrecht besonders dringlich, wo die Betroffenen häufig weniger gut informiert und ausgebildet sind und damit gewöhnlich weniger in der Lage sind, sich mit Rechtsfragen zu befassen. Um die potentielle Lücke zwischen Rechtsansprüchen und -ausübung zu messen, ist das Zusammenspiel von Kontrolle, Prüfung und Durchführung ein wichtiger Bestandteil der Praxis. Es sollte ein Verfahren geben, das Schwächen in den bestehenden gesetzlichen Bestimmungen aufdeckt und neue Bedürfnisse erkennt. Das Erbringen der Dienstleistung, die Umsetzung und die Prüfung der Nutzerzufriedenheit sollten Priorität erhalten.

Was die sozialen Leistungen und Dienste angeht, sollten die zuständigen Institutionen (d.h. die Institutionen der sozialen Sicherheit) bestimmte Auflagen erfüllen, wie eine klare und umfassende Information der Leistungsempfänger über ihre Rechte, auf Anfrage oder in Eigeninitiative, wie dies bei den Steuerbehörden der Fall ist. Die Institutionen können sogar dafür verantwortlich gemacht werden, dass sie solche Informationen zeitgerecht geben. Die

Institutionen sollten verpflichtet werden, Anträge auf Sozialleistungen, die falsch an sie adressiert wurden, an die zuständige Stelle zu senden und die Antragsteller zu informieren, dass dies geschehen ist. Wenn eine Person Anspruch auf eine Leistung hat, kann die Institution verpflichtet werden, die Leistung selbst dann zu gewähren, wenn sie keinen Eilantrag von der betreffenden Person erhalten hat, um Notsituationen zu vermeiden. Ganz allgemein sollte von den Institutionen verlangt werden, Leistungsanträge schnell zu beantworten. Der Antragsteller sollte über die Entscheidung in einem bestimmten Zeitraum informiert werden und die Leistung sollte ebenfalls in einem bestimmten Zeitrahmen erfolgen. Entscheidungen sollten begründet und die Möglichkeiten der neuerlichen Prüfung und des Widerspruchs sollten spezifiziert werden.

Nutzerfreundliche Dienste

Ein besserer Zugang zu sozialen Rechten setzt eine Reihe von Maßnahmen voraus, die an die nationalen Rahmenbedingungen angepasst werden müssen. Das Erbringen von Leistungen und Diensten sollte so nutzerfreundlich wie möglich erfolgen. Ein solcher Ansatz erfordert die Beseitigung von Nutzungshindernissen organisatorischer, verfahrensmäßiger und anderweitiger Natur. Die Schaffung einer einzigen Anlaufstelle kann einen wichtigen Beitrag zu nutzerfreundlichen Diensten darstellen.

Unterstützung von Randgruppen

Die Bedürfnisse und Verhältnisse von Randgruppen sollten besonders berücksichtigt werden. Diese brauchen nicht nur Hilfe, um die Zugangsbarrieren zu sozialen Leistungen und Diensten zu überwinden, sondern müssen sich auch in die Lage versetzt fühlen, ihre Rechte geltend zu machen.

Gezielte Programme

Es mag eine Diskriminierung zugunsten solcher Randgruppen durch den Einsatz gezielter Programme nötig sein, da Menschen bisweilen Unterstützung und Hilfe brauchen, um Rechte zu beanspruchen und durchzusetzen. Die Betroffenen können sich hier auf Selbsthilfe und Nichtregierungsorganisationen stützen. Zu Recht wurde ein solcher Ansatz als die Herausforderung beschrieben, Risiken in Chancen zu verwandeln, z.B. in dem das Risiko des Einkommensverlustes als Gelegenheit gesehen wird, einer neuen wirtschaftlichen Tätigkeit nachzugehen.