

# Das soziale Europa

## Ort des Missvergnügens, Ort der Hoffnung

### EBERHARD EICHENHOFER

Prof. Dr. Eberhard Eichenhofer ist Hochschullehrer für Sozialrecht und Bürgerliches Recht an der Friedrich-Schiller-Universität Jena. Er hat Lehrbücher zum Sozialrecht der Europäischen Union (2013) und dem deutschen Sozialrecht (2012) verfasst, ferner Bücher zu den sozialen Menschenrechten (2012) und zum aktivierenden Wohlfahrtsstaat (2013).  
[www.rewi.uni-jena.de](http://www.rewi.uni-jena.de)

**»Europa kümmert sich nur um die Bankenrettung und nimmt dafür schwere soziale Verwerfungen in Kauf. Brüssel stützt Schuldenstaaten und vergisst die Arbeitslosen und Armen.« – Die Vorurteile gegenüber der Europäischen Union sind groß und manches daran scheint richtig zu sein. Dennoch: Die Vereinigung Europas Union ist auch sozial das Beste, was dem alten Kontinent nach zwei Weltkriegen passieren konnte.**

Europa hat dieser Tage eine schlechte Presse. Ist der Euro wirklich für die Europäische Union eine Wohltat oder ein Wagnis, das notwendig scheitert? Zwingt Europa uns Deutsche nicht dazu, Geld falsch auszugeben? Statt in die Zukunft und den sozialen Frieden zu investieren, wandert es in vorgebliebene »Rettungspläne« für einzelne EU-Staaten. Dort scheint es den »Geretteten« statt Linderung ihrer Nöte nur weiteren wirtschaftlichen und sozialen Verdruss zu bereiten. Der Ärger über Europa ist verständlich. Aber Ärger war und ist kein guter Ratgeber.

Die Deutschen müssen Europa zunächst und vor allem dankbar sein. Nach dem von ihm ausgehenden, ganz Europa verheerenden Zweiten Weltkrieg ebnete einzig die europäische Integration einem militärisch wie moralisch besiegten Deutschland den Weg zurück in die zivilierte Welt. Die erfolgreiche europäische Integration war auch die Grundvoraussetzung für die Wiedervereinigung nach 1990.

Europa war und ist beileibe also nicht nur Anlass zu Missvergnügen, sondern als große politische, wirtschaftliche und zivilisatorische Errungenschaft zu verstehen. Europa ist jedenfalls der Raum des Friedens und ein großer Markt. Er sichert Unternehmern, Arbeitnehmern und Konsumenten den Export, die Mobilität und die Vielfalt im Waren- und Dienstleistungsangebot. Eine bedeutende

Leistung. Aber in den Augen vieler scheint es sich darin zu erschöpfen. Aber viele fragen: Wie steht es um das Soziale – hat Europa einen sozialen Bezug?

Das soziale Europa wird selten gezeichnet. Dennoch bestehen viele Gründe, Europa auch als ein soziales Projekt zu verstehen. Europa verfolgt nämlich drei Ziele: Frieden, Wohlstand, sozialen Ausgleich. Mit Verträgen unter den Staaten zum ewigen Frieden zu gelangen, ist seit Jahrhunderten formuliert und verfochten worden. William Penn schlug 1692 vor, alle Fürsten mögen sich in einem Bund zusammenschließen. Auch Immanuel Kants 1784 erstmals publizierter Vorschlag »Zum Ewigen Frieden« gründet sich auf diese Idee, die ähnlich der als Klassiker am Weimarer Fürstenhof wirkende Christoph Martin Wieland 1798 in die Worte fasste, wir bräuchten einen »allgemeinen Völkerbund, ohne Rücksicht auf die im Grunde wenig bedeutsame Verschiedenheit der Staatsformen, (um) viele zu einem dauerhaften europäischen Gemeinwesen zu organisieren«.

Im 19. Jahrhundert warb der Dichter Victor Hugo für die wirtschaftlichen Möglichkeiten aus einem Zusammenschluss der europäischen Staaten. Daraus sollten sich für die Bürger Vorteilen ergeben: »Es wird der Tag kommen, an dem man zwei gewaltige Gruppen, die Vereinigten Staaten von Amerika und die Vereinigten Staaten von Europa, ein-

ander gegenüber stehend sieht, sich über die Meere die Hände reichend, die ihre Erzeugnisse austauschen, deren Handel, Industrie, Kunst, Einfalls- und Erfahrungsreichtum die Erde urbar machen, die Wüsten bewässern und besiedeln, die Schöpfung unter der Aufsicht des Schöpfers verbessern und zusammenwirken, um daraus das Wohlergehen für alle zu gewinnen, diese zwei grenzenlosen Mächte – die Brüderlichkeit der Menschen und die Kraft Gottes!« Schon hier begegnet dem Betrachter also der Gedanke, durch internationale Zusammenarbeit könne die Wirtschaft entfaltet werden, wenn deren Ertrag allen Menschen zugutekomme.

Im 20. Jahrhundert fügte schließlich Winston Churchill in seiner am 19. September 1946 in Zürich an die akademische Jugend der Welt gerichteten Rede mit seinem Plädoyer zur Vereinigung des europäischen Kontinents einen weiteren, entscheidenden Gesichtspunkt hinzu: » Dieser edle Kontinent, der letzten Endes die schönsten und kultiviertesten Gebiete der Erde

Das ist auch der Sinn und Zweck der Europäischen Union. Beides wird in aller Klarheit in Art. 3 III EUV formuliert: »Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. ... Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes. Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Sie wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.«

## »Letztlich geht es um eine alte Idee: das gute Leben für alle«

umfasst und sich eines gemäßigten und ausgeglichenen Klimas erfreut, ist die Heimat aller großen Stammvölker der westlichen Welt. Er ist die Quelle des christlichen Glaubens und der christlichen Ethik. Er war in alter und neuer Zeit der Ursprung fast jeder Kultur, Kunst, Philosophie und Wissenschaft. Wenn Europa einmal einträglich sein gemeinsames Erbe verwälten würde, dann könnten seine drei- oder vierhundert Millionen Einwohner ein Glück, einen Wohlstand und einen Raum ohne Grenzen genießen ... Wir müssen eine Art Vereinigte Staaten von Europa schaffen. Nur dann können viele hundert Millionen arbeitender Menschen sich wieder den einfachen Freuden und Hoffnungen hingeben, die das Leben lebenswert machen.«

Dies ist die sozialpolitische Vision der europäischen Integration. Sie wird von der Leitvorstellung geprägt, dass die europäische Integration das gute Leben für die arbeitenden Menschen in Europa zu schaffen hat.

haltige Warenangebot hierzulande ist zur Selbstverständlichkeit geworden. Aber ohne den Binnenmarkt gäbe es das nicht.

Die Industrieproduktion in Deutschland wurde durch die Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit ermöglicht. Das erste umfassende Regelwerk, welches die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Jahre 1958 hervorbrachte, diente der zwischenstaatlichen Koordinierung der sozialen Sicherheit.

Europäisches Recht trifft Vorecherungen, dass kein Verlust an sozialen Rechten eintritt, wenn jemand in mehr als einem EU-Staat erwerbstätig ist und Rechte in den Sozialversicherungen erwirbt. Kein soziales Recht kann deshalb durch den Wechsel des Staates der Erwerbstätigkeit verloren gehen. Alters- und Unfallrenten werden ohne Abzug auch bei Aufenthalt des Berechtigten in einem anderen EU-Staat gezahlt, in unterschiedlichen Mitgliedstaaten zurückgelegte Versicherungszeiten sind zusammenzurechnen und eine unterschiedliche Behandlung von Inländern und anderen EU-Bürgern ist unstatthaft.

Krankenbehandlungen sind auch außerhalb des zuständigen Staates aufgrund der Europäischen Krankenversicherungskarte allen im Inland Krankenversicherten zugänglich. Die dessen ungeachtet unkundigen Konsumenten angedrehten privaten »Auslandskrankenversicherungen« sind deshalb also vergebens, weil überflüssig. Nach der inzwischen in der Patientenrichtlinie niedergelegten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes sind namentlich ambulante Behandlungen EU-weit ohne Einschränkungen zu erlangen. Auch stationäre Behandlungen außerhalb des zuständigen Staates sind vor allem dann zu genehmigen, wenn sie vom zuständigen Staat gar nicht oder nicht rechtzeitig erbracht werden können.

## Sozialversicherungen und Dienste von allgemeinem Interesse

Seit Jahrzehnten schwiebt der Streit, welche Stellung den freien Trägern wie den Trägern der Sozialversicherung im Binnenmarkt zukommt. Die Frage stellt sich im Hinblick auf die Sozialversicherung, die unter Verdrängung privater Versicherungen ein Monopol hat.

Während Kritiker des Sozialstaats nicht müde werden und behaupten,

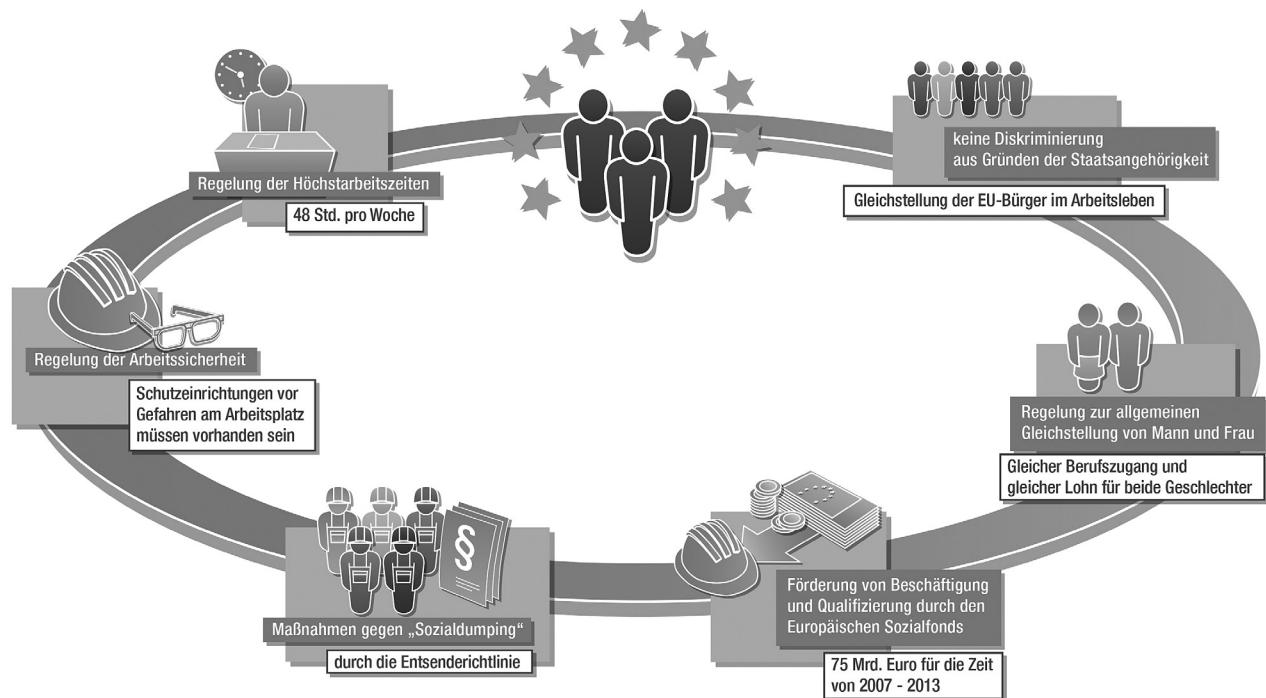
Der Binnenmarkt ermöglicht Wachstum und stabile Preise: Beide verbessern die Lebensbedingungen der Menschen. Der Binnenmarkt erstrebt die soziale Marktwirtschaft. Sie sichert Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt – die Teilhabe aller am wirtschaftlichen Erfolg. Soziale Gerechtigkeit und sozialer Schutz, Bekämpfung sozialer Ausgrenzung und Vertiefung des sozialen Zusammenhalts sind die sozialpolitischen Ziele der Europäischen Union. Ihr ist der Binnenmarkt also kein Selbstzweck, sondern Mittel für die der Union eigentlich übertragenen sozialen Zwecke.

## Freiheiten des Binnenmarkts und das Soziale

Der Binnenmarkt baut auf den Grundfreiheiten des Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehrs auf. Die Ein- und Ausfuhr von Waren und Diensten hat ohne Zölle und andere Beschränkungen zu geschehen. Das reich-

## ■ Sozialpolitik in der EU

Die soziale Dimension des Binnenmarkts



Die Sozialpolitik ist zunächst Aufgabe der Mitgliedstaaten und nicht der Europäischen Union. Allerdings setzt die Union soziale Mindeststandards und greift über den Europäischen Sozialfonds in die soziale Lage in den EU-Ländern ein.

das Monopol der Sozialversicherung widerspreche den Prinzipien des Binnenmarktes, weil es nur zur Sicherung des Allgemeinwohls erlaubt sei und der Schutz vor Risiken jede Versicherung verbürge, hat der Europäische Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung die durch Gesetz oder Tarifverträgen begründeten Schutzgarantien bestätigt. Sie erfüllten eine soziale Aufgabe und dienten damit dem Allgemeinwohl. Versicherungsmonopole mit sozialer Zweckrichtung stellten keine im Binnenmarkt unstatthaften Kartelle dar, sondern erfüllten den legitimen Gemeinwohlauftrag, das in der Europäischen Union anerkannte Menschenrecht auf soziale Sicherheit und Gesundheit (Art. 34 und 35 EuGrCH) zu fördern und zu gewährleisten.

In dieser Debatte geht es um mehr als ein Detail des Kartellrechts. Es geht um nicht mehr und nicht weniger als die Berechtigung des Sozialstaates, mit öffentlichen Mitteln und Maßstäben den sozialen Schutz zu verbürgen. Der Europäische Gerichtshof hat den seit Jahrzehnten vorgetragenen Bedenken

gegenüber den sozialstaatlichen Aktivitäten beharrlich und standhaft widerstanden. Das Beispiel zeigt: Europa ist weit mehr als ein Binnenmarkt. Europa hat auch einen ausgeprägten Sinn für das Soziale, ja mehr, der Binnenmarkt ist für die Sozialpolitik dienstbar zu machen!

Auch die freien Träger sind bei Erbringung sozialer Leistungen in das Blickfeld des Europäischen Wettbewerbsrechts getreten. Wegen des grundsätzlichen Verbots einer einseitigen Gewährung öffentlicher Beihilfen an einzelne Wirtschaftsunternehmen wurde die Frage diskutiert, ob dies Bedeutung für die kirchlichen oder freien Träger der Wohlfahrtspflege hätten, die für Staat und Gemeinden in großem Umfang Sozialarbeit leisten und dafür finanzielle Zuwendungen erhalten.

Es ist inzwischen geklärt, dass diese Frage grundsätzlich zu verneinen ist: Die Sozialarbeit bedürfe zwingend öffentlicher Förderung. Diese selbst sei ein statthafter und sachgerechter Finanzierungsmodus. Allerdings unterwirft das EU-Recht die Empfänger

solcher Zuwendungen einer umfassenden Erklärungspflicht gegenüber der Kommission, um zu sichern, dass nicht Zuwendungen über Gebühr an die Träger fließen, weil dies das Beihilfeverbote verletzt.

### Beschäftigungspolitik und Modernisierung sozialen Schutzes

Die soziale Ausrichtung der Europäischen Union zeigt sich auch in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik. Schon seit dem Gemeinsamen Markt besteht der Europäische Sozialfonds: eine von Haushaltssmitteln der Europäischen Union gespeiste Kasse, aus der viele Maßnahmen zur Förderung arbeitsuchender Menschen finanziert werden. Auch viele Länder in Deutschland profitierten in Vergangenheit und Gegenwart von den ausgereichten Förderungen für »Problemgruppen« des Arbeitsmarktes: Jugendliche, Menschen mit Behinderungen oder mit Einschränkungen aufgrund eines Migrationshintergrundes.

Darüber hinaus sind seit zwei Jahrzehnten die Beschäftigung und die

Modernisierung der Systeme sozialen Schutzes zentrale Themen der EU-Politik, deren sich Rat und Parlament seit Jahrzehnten annehmen. Zahlreiche Mechanismen sind in diesem Zusammenhang schon entwickelt worden. Es wurden Handlungsempfehlungen und Leitlinien verabschiedet und vielfältig in die Gesetzgebung der Mitgliedstaaten übertragen. Beispielsweise ist die gesamte Agenda 2010 als der deutsche Beitrag zu einem europäisch geleiteten Umbau des Sozialstaats zu verstehen.

Gewiss sind diese Maßnahmen umstritten. Aber Italien und Griechenland, Spanien und Portugal haben sich diesen Reformen weit mehr verschlossen als Deutschland. Und dies ist vielleicht auch ein Grund dafür, dass die OECD jüngst der deutschen Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik – namentlich deren Umbau zu dem auf drei Säulen beruhenden, auf Verlängerung der Lebensarbeitszeit ausgelegten Politik – ein gutes Zeugnis ausgestellt hat.

Das europäische Modernisierungsziel ist der aktivierende Wohlfahrtsstaat. Dieser wird oft als neoliberal verschrien, ist damit aber gründlich miss-

verstanden. Wer ihn einordnen möchte, müsste ihn als Ausdruck des Kommunitarismus ansehen. Dessen Leitidee ist ganz anders als der Neoliberalismus nicht: weniger Steuern, weniger Staat, weniger Bürokratie. Sondern stattdessen: keine Rechte ohne Pflichten, wer Hilfe von der Allgemeinheit fordert, schuldet im Gegenzug Anstrengungen, um selbst frei von Hilfe zu leben.

In diesem Denken ist der Sozialstaat nicht primär dazu da, die von Schicksalsschlägen betroffenen Menschen auf Dauer von der Erwerbsarbeit abzuhalten und zu berenten, sondern stattdessen die erlittene soziale Notlage mit den Mitteln der Sozialarbeit möglichst individuell und möglichst konkret mit der Perspektive einer Re-Integration in das Erwerbsleben zu bearbeiten.

Der aktivierende Wohlfahrtsstaat – Leitbild der EU-Sozialpolitik – lässt den Not leidenden Menschen nicht im Stich! Er schwatzt nicht wie ein sozial unempfänglicher Neoliberalismus allgemein von Freiheit und Eigenverantwortung, sondern fördert und fordert, baut auf Eigenverantwortung im Rahmen gewährter Hilfe.

Er steht damit ganz im Einklang mit dem Kommunitarismus, der solche Sozialpolitik prägt und leitet. Dieses Denken ist nicht unsozial, weil es von den Geförderten etwas fordert, sondern entspricht der Tatsache, dass unser Sozialstaat auf der Arbeitsgesellschaft beruht, in welcher die Menschen zur Erwerbsarbeit angehalten sind und durch den Sozialstaat in der Arbeit und zum Zwecke der Rückkehr in die Arbeit gestützt und getragen werden. Sie müssen dazu aber auch dazu angehalten werden, alles zu tun, was der Re-Integration in Arbeit verlangt.

Dies ist ein alter Gedanke einer idealistischen Pädagogik, die schon Johann Wolfgang Goethe in die Worte fasste: »Nehmen wir die Menschen wie sie sind, so machen wir sie schlechter, nehmen wir die Menschen dagegen so wie sein sollten, so bringen wir sie dorthin, wohin sie zu bringen sind!«

## Das soziale Europa wird kommen!

»Europe will be a Europe for all or it will be nothing at all!« In dieser, von einer Experten-Kommission der Europäischen Union geprägten Formel, dass Europa ein Europa für alle sein wird oder es wird nicht sein gelangt klar zum Ausdruck, wohin sich Europa bewegen muss. Europa wird seiner Bestimmung nur gerecht, wenn es den Binnenmarkt in den Dienst sozialer Ziele setzt. Stabile Preise und Wachstum, eine nachhaltige, stabile Währung sind wichtig, weil damit der wirtschaftliche Erfolg umschrieben wie auch der soziale Friede gesichert wird. Wirtschaftlicher Erfolg in Europa ist aber nur eine Seite, allerdings auch eine Grundvoraussetzung für die andere Seite Europas – dessen soziale Seite!

Vollbeschäftigung, soziale Gerechtigkeit, Kampf gegen soziale Ausgrenzungen und Förderung des sozialen Zusammenhalts sind zentrale Begriffe des EU-Rechts, weil sie zentrale Aufgaben der Europäischen Union umschreiben. Europa ist mehr als ein Binnenmarkt: ein zivilisatorisches, wirtschaftliches, kulturelles und soziales Vorhaben. Es muss nach Kräften vorangebracht werde! Mag auch Manches in und an Europa ärgerlich erscheinen – nach 1945 ist Europa nichts Besseres geschehen als die Europäische Union! ■

## Glosse

### Europäische Union will Klagenflut über Europäische Union eingrenzen

Die Europäische Union hat eine neue Verordnung verabschiedet, die die Höchstzahl an Beschwerden über die Regulierungswut der Europäischen Union auf drei pro Tag und Person begrenzt. Nötig wurde das neue Gesetz, weil sich EU-Bürger bislang je nach Alter, Geschlecht, politischer Ausrichtung und Heimatland in geradezu erschreckendem Maße unterschiedlich oft über die EU-Bürokratie echauffierten.

Die Begrenzung auf »dreimal Meckern pro Tag« soll helfen, den europäischen Einigungsprozess voranzutreiben. Eine EU-Studie ergab zuvor, dass sich EU-Bürger im Schnitt 2,47 Mal täglich über die EU beschweren. Allerdings kamen einzelne Länder wie Deutschland (5,4 Mal), Griechenland (6,9 Mal) und England (6,6 Mal) auf deutlich mehr Beschwerden, während etwa Luxemburger (2,3 Mal) oder Malteser (2,1 Mal) weitaus seltener mit der EU-Regulierung haderten. Untergrenzen hingegen seien nicht nötig, weil sich ohnehin jeder EU-Bürger mindestens einmal täglich beklagt.

EU-Parlamentspräsident Martin Schulz (SPE) ist mit der einstimmigen Verabschiebung der 200 Seiten starken Verordnung

(EU) Nr. 977/2013 zufrieden: »Wir können zwar nicht wirklich nachvollziehen, warum sich die Menschen überhaupt über die Europäische Union beschweren, immerhin ist Regulierung und Vereinheitlichung doch etwas Wunderschönes, aber da die Redefreiheit ein hohes Gut ist, darf sie natürlich nicht an sich beschnitten, sondern allenfalls genauer geregelt werden.«

Die Verordnung besagt im Speziellen, dass sich jeder einzelne EU-Bürger täglich (zwischen 0 bis 24 Uhr Ortszeit) bis zu dreimal über die Europäische Union beklagen darf. Nicht durchgeführte Beschwerden können nicht auf andere Personen übertragen werden und verfallen um Mitternacht automatisch.

Eine Grauzone der Verordnung könnte darin bestehen, dass sich EU-Bürger ihre Beschwerden bis kurz vor 24 Uhr aufsparen und so bis zu sechsmal hintereinander über die EU schimpfen könnten. Aus diesem Grunde soll in einem weiteren Gesetzesentwurf bestimmt werden, dass zwischen zwei Klagen über die EU-Regulierungswut mindestens 90 Minuten Sicherheitsabstand liegen müssen.

Quelle: [www.der-postillon.com](http://www.der-postillon.com)