

Joachim Rock | Joß Steinke [Hrsg.]

Die Zukunft des Sozialen – in Europa?

Soziale Dienste und die europäische Herausforderung



Nomos

edition
sigma



Joachim Rock | Joß Steinke [Hrsg.]

Die Zukunft des Sozialen – in Europa?

Soziale Dienste und die europäische Herausforderung



Nomos

edition
sigma



Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8329-5689-9 (Print)

ISBN 978-3-8452-3996-5 (ePDF)

edition sigma in der Nomos Verlagsgesellschaft

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort: Die Zukunft des Sozialen – in Europa?

Europa ist im Zwiespalt. Am 25. März 2017 jährte sich die Unterzeichnung der Römischen Verträge und damit die Geburtsstunde des europäischen Einigungsprozesses zum 60. Mal. Für viele war dies ein Grund zu feiern, denn die Unterzeichnung des EWG-Vertrages durch Deutschland und weitere fünf Partnerstaaten, welche noch wenige Jahre zuvor von Deutschland besetzt waren, war ein historischer Schritt hin zu einem in Frieden geeinten Europa. Aber nur drei Tage später, am 28. März 2017, unterzeichnete die britische Premierministerin Theresa May ein Schreiben an den Europäischen Rat, in dem sie den Austritt Großbritanniens aus der EU, den „Brexit“, erklärt. Dieser wurde in der Folge immer wieder vertagt, aktuell auf den 31. Januar 2020. Auch in anderen Ländern, namentlich in Frankreich, erhalten politische Gruppen Zulauf, die den Austritt ihres Landes aus der Europäischen Union fordern. Die Stimmung ist nicht besser als die Lage. Buchtitel zum Zustand des Einigungsprozesses tragen Titel wie „Europa in der Falle“ (Offe 2016), „Europadämmerung“ (Krause 2017) oder, noch vergleichsweise optimistisch, „Trotz alledem!“ (Prantl 2016).

Überdeutlich ist: Die europäische Idee hat ihre Anziehungskraft verloren. Nach dem Zweiten Weltkrieg war die europäische Einigung ein Projekt, das innerhalb der europäischen Staaten breite Zustimmung genoss. Es bestand das, was in sozialwissenschaftlicher Begrifflichkeit als „permissiver Konsens“ bezeichnet wird: die Bürgerinnen und Bürger Europas standen dem Projekt mit interesselosem Wohlgefallen gegenüber und nahmen die Entwicklungen in Brüssel, Straßburg und den anderen Zentren europäischer Politik mit freundlicher Gleichgültigkeit hin. Der europäische Einigungsprozess kannte in dieser Zeit, trotz Phasen der Stagnation, im Wesentlichen nur eine Richtung: nach vorne, hin zu einer Vertiefung und Erweiterung. Diese Zeit ist Geschichte. Die Idee eines fortschreitenden Einigungsprozesses ist – nach vielstimmiger Kritik aus fast allen politischen Richtungen – in der Defensive, eine Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger hat sich längst abgewandt und zurückgezogen.

Das britische Referendum vom 23. Juni 2016, in dem eine Mehrheit von 51,9 Prozent der britischen Wählerinnen und Wähler bei einer Wahlbeteiligung von 72,2 Prozent für den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union stimmte, war ein weiterer Kulminationspunkt in einem längeren Prozess der Entfremdung zwischen den Bürgerinnen und Bürger einerseits und den europäischen Institutionen andererseits. Die große europäische Idee, ihre verbindende Kraft und die riesigen Fortschritte, die der europäische Integrationsprozess über Staatsgrenzen hinweg bewirkt hat, sind in Vergessenheit gera-

ten. Schon in der Finanz- und Eurokrise sind die nationalen Regierungen und europäischen Institutionen kollektiv daran gescheitert, europäische Lösungen gemeinsam zu entwickeln. Im Umgang mit den vielen hunderttausend in der Europäischen Union Hilfe suchenden Menschen hat sich nur zu deutlich gezeigt, dass Europa gerade in der Krise nackt dasteht: Ansätze einer gemeinsamen Krisenpolitik kollabierten in kürzester Zeit, die wenigen gemeinsamen Beschlüsse blieben zumeist als unverbindliche Bekundungen stehen und innerhalb weniger Wochen und Monate wurden im Wortsinne Grenzen wieder aufgebaut. Deutlich mehren sich schrille und national-egoistische Töne in den Ländern. In Deutschland spüren wir das doppelt: Als wachsende Antipathie in den Krisenländern einerseits und als Zunahme an Ressentiments in Deutschland gegen die Menschen in Süd- und Osteuropa andererseits. Die hierzulande geführten Debatten um den Verbleib Griechenlands in der Euro-Zone sind aus unserer Sicht ein weiterer Tiefpunkt in der politischen Kultur. Folgerichtig verliert sich die öffentliche und politische Debatte über den Fortgang der europäischen Integration in einem geradezu beschämenden Klein-Klein. Realpolitiker sind sich sicher, dass mit Europa derzeit keiner der sprichwörtlichen Blumentöpfe zu gewinnen ist, und Wahlen erst recht nicht. Und so ist auch das politische Handeln derzeit von einer frappierend mangelnden Weitsicht geprägt. Teilweise entsteht der Eindruck, so mancher glaube, wir seien in Deutschland nicht angewiesen auf ein solidarisches Miteinander. Das dürfte eine fatale Fehlannahme sein.

Europa braucht neue Antworten, neue Konzepte und vielleicht auch neue Visionen. Ein weiteres ‚Durchwurschteln‘ ist die gefährlichste und teuerste aller Optionen. Dass die Zukunft der Europäischen Union mit höheren Etats für die Öffentlichkeitsarbeit der Europäischen Kommission geheilt werden kann, ist in jedem Fall ein Irrglaube. Es braucht neben konkreten Vorschlägen eine allgemeine Debatte, die mit Kategorien operiert, über die sich auch streiten lässt. Dieser Versuch wird mit diesem Band gemacht – mit einem Bezug auf das Soziale in Europa. Die Frage, welchen Stellenwert und welche Qualität Sozialpolitik in Europa bekommen soll, ist entscheidend. Aber was genau ist ein „Soziales Europa“? Auch diese Frage bleibt selbst in den schärfsten Konturierungsversuchen seiner Befürworter noch viel zu offen. Und solange das so ist, wird auch die grassierende Europaskepsis fortschreiten.

Eine Diskussion um den Ort einer an den Interessen der Menschen orientierten, auf soziale Gleichheit und politische Partizipation gerichteten Politik ist deshalb notwendig. Dass der Sozialstaat seine Zukunft auf nationaler Ebene hinter sich hat und das wohlfahrtsstaatliche Heil nur im fortschreitenden Integrationsprozess gesucht werden kann, ist inzwischen alles andere als gewiss. In der Sozialpolitik erleben wir an vielen Stellen eine Polarisierung zwischen Markt und Staat. In dieser Situation geraten intermediäre Instanzen unter

Druck. Gerade dort jedoch, in der Zivilgesellschaft und im sog. Dritten Sektor, zeigt sich, ob die Zukunft des Sozialen in Europa liegt oder liegen kann. Es ist deshalb Zeit, die Debatte weiterzuführen und nach der Zukunft des Sozialen in Europa zu fragen. Dieser Band will einen Beitrag dazu leisten, indem er mit den hier zusammengestellten, zuvor unveröffentlichten Beiträgen unterschiedliche Perspektiven auf die Zukunft des sozialen Europas und auf die Zukunft des Sozialen in Europa sammelt.

Die beiden einleitenden Beiträge kommen trotz des gemeinsamen Anliegen, eine Stärkung des Sozialen in Europa für notwendig zu halten, zu entgegengesetzten Schlussfolgerungen für die Zukunft des europäischen Projekts.

Kathleen Wabrowetz und Job Steinke nehmen Bezug auf die intellektuelle Debatte um das soziale Europa und lasseneinige der Hauptprotagonisten zu Wort kommen. Sie folgen denjenigen, die eine Rückkehr zum Nationalstaat für gefährlich halten und plädieren für eine mutige und konsequente Weiterentwicklung im Sinne einer echten europäischen Sozialpolitik. Dafür greifen sie er konkrete Vorschläge auf. Dass diese Risiken bergen und Widerstände auslösen, bleibt nicht unerwähnt, aber Steinke erscheint dieser Weg als unumgänglich, nicht nur um die Union zu festigen, sondern um den Sozialstaat selbst zu erhalten.

Joachim Rock wirft einen kritischen Blick auf die aktuelle Verfassung der Europäischen Union. Diese habe sich in den vergangenen Jahren zunehmenden von vormals europäischen Idealen der Demokratie, Solidarität und Rechtsstaatlichkeit entfernt. Die Hoffnung, ausgerechnet durch eine Fortsetzung des Integrationsprozesses einen notwendigen Richtungswechsel einzuleiten, teilt er nicht. Der Nationalstaat habe seine Zukunft dennoch bereits hinter sich. Er plädiert stattdessen für einen Richtungswechsel hin zu mehr Solidarität in Europa, für soziale Mindeststandards und eine stärkere Orientierung am Prinzip der Subsidiarität, etwa durch eine Vertiefung der Zusammenarbeit der Regionen in Europa.

In den weiteren Beiträgen werden, daran anschließend, aktuelle Fragen einer europäischen Sozial- und Gesundheitspolitik diskutiert. Besonderes Augenmerk gilt dabei den Auswirkungen der Europäisierung auf die Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege,.

Björn Hacker tritt in seiner Analyse¹ einen Schritt zurück und zerlegt die Debatte um ein soziales Europa in ihre Einzelteile. Hacker zeigt vier zentrale

1 Die Beiträge von Björn Hacker und Felix Welti sind erstmalig 2017 formuliert worden und werden hier in geringfügig überarbeiteter Fassung ebenso erstmals zugänglich gemacht wie die Texte von Frank Nullmeier und Bernd Schulte aus dem Jahr 2015. Die Aktualität der Beiträge, auch und gerade für die Sozialwirtschaft und ihren gemeinnützigen Teil, die Freie Wohlfahrtspflege, ist ungebrochen.

Konfliktfelder auf, die diese Debatte dominieren. So lassen sich Kriterien freilegen, nach denen ein Soziales Europa funktionieren kann oder eben gerade nicht. Zudem zeigt der Beitrag einige neue Themen auf, die Push-Faktoren in Richtung einer europäischen Sozialpolitik sein können.

Felix Welti analysiert detailliert den Einfluss der europäischen Binnenmarktregeln auf das deutsche Gesundheitssystem und zeigt, in welchem Ausmaß Europäische Kommission und Europäischer Gerichtshof über das europäische Wettbewerbsrecht eine Europäisierung dieses Politikfeldes vorangetrieben haben. Weltis Beitrag ist auch exemplarisch zu sehen, denn er verdeutlicht, welche Konsequenzen die Einführung von Märkten im sozialen Sektor hat. Märkte schaffen heißt immer auch europäische Märkte schaffen.

Bernd Schulte beschäftigt sich in seinem Beitrag mit der sozialen Infrastruktur und den Dienstleistungen und ihrer rechtlichen und politischen Einbettung in die Europäische Union. Er stellt die Besonderheiten der Leistungserbringung in Deutschland heraus, verortet sie im europäischen Binnenmarkt und Wettbewerbsrecht und greift dabei auch die Verhandlungen zur Liberalisierung des Welthandels auf. Insgesamt zeichnet Schulte die Ökonomisierung der sozialen Infrastruktur in und durch die Europäische Union eindrucksvoll nach.

Frank Nullmeier stellt die Frage, welche strategischen Optionen die Wohlfahrtsverbände mit ihrem spezifischen Leistungsangebot unter den Bedingungen eines europäischen Systems, das dem Binnenmarkt den Vorrang vor dem Sozialen einräumt, haben. Einer kritischen Auseinandersetzung mit verschiedenen Alternativen folgen einige Empfehlungen für die Verbände. Sie können auch als Erwartungen verstanden werden.

Ein englisches Sprichwort sagt: „The proof of the pudding is in the eating“. Die gemeinnützigen Dienste der Freien Wohlfahrtspflege, denen die Herausgeber des Bandes eng verbunden sind, stehen schon seit Jahren unter dem Druck und in der Verantwortung, das Soziale unter dem Druck schrumpfender Finanzierungsspielräume und im Gegenwind eines harten Wettbewerbs mit gewinnorientierten Anbietern zu bewahren. Sie haben eine Seismographenfunktion für kommende Entwicklungen. Auch aus diesem Grund kommt ihnen in diesem Band besonderes Gewicht zu.

Die Autoren kommen an verschiedenen Stellen zu unterschiedlichen Schlüssen und Analysen. Aber genau darum geht es gerade: Sich in der Debatte um Europa und das soziale Europa nicht hinter allgemeingültigen Begriffe zu verstecken.

Die Förderung des sozialen Gedankens in Europa ist nur über einen verstärkten Dialog zu erreichen. Sie erfordert Übersetzungsleistungen, ganz profan bei sprachlichen Problemen, aber vor allem auch durch die Schaffung von Verständnis für die sozialstaatlichen Korrekturen der einzelnen Mitgliedsländer, die es zu berücksichtigen geht, wenn man das Soziale in Europa nachhaltig

schaffen kann. Wenige Menschen haben sich diesem Ziel mit so großem Engagement gewidmet, wie es Bernd Schulte getan hat. Wo immer über die Zukunft des Sozialen in Europa gesprochen wurde, war Bernd Schulte als kenntnisreicher Wissenschaftler, engagierter Diskutant, als Moderator zwischen den „Welten des Wohlfahrtsstaates“ und vor allem als leidenschaftlicher Sozialrechtler und Europäer meistens mitten dabei. Sein Engagement hat dazu beigetragen, Verständnis zu schaffen und Grenzen zu überwinden. Nur eine Woche, nachdem er den hier erstmals veröffentlichten Beitrag abgeschlossen hatte, starb Bernd Schulte plötzlich und unerwartet. Er fehlt heute, als Wissenschaftler, als engagierter Europäer, als stets zugewandte und vermittelnde Persönlichkeit. Den Autoren war es wichtig, diesen unverändert aktuellen Beitrag einem breiteren Kreis zugänglich zu machen, und widmen diesen Band dem Andenken an Dr. Bernd Schulte.

In den vergangenen Jahren ist es ruhiger geworden um das Soziale Europa. Dieser Band soll ein Beitrag dazu sein, die notwendige Debatte neu zu beleben.

Inhalt

1 Soziales Europa: Weiter, statt zurück	13
<i>Joß Steinke & Kathleen Wabrowetz</i>	
2 Mind the gap: für ein Europa der Solidarität und Subsidiarität	27
<i>Joachim Rock</i>	
3 Ausbruch aus dem Krisenzyklus? Konfliktlinien und Bedingungen für ein Soziales Europa	47
<i>Björn Hacker</i>	
4 Der Einfluss des Europäischen Wettbewerbsrechts auf die Organisation des deutschen Gesundheitswesens	65
<i>Felix Welti</i>	
5 Die Stellung der Wohlfahrtsverbände in Europa: Chancen und Risiken sozialer Dienstleistungserbringung	83
<i>Bernd Schulte</i>	
6 Agieren oder reagieren? Strategische Optionen der Wohlfahrtsverbände im europäischen Einigungsprozess	109
<i>Frank Nullmeier</i>	
Autorinnen und Autoren	117

1 Soziales Europa: Weiter, statt zurück

Im Vorwort ist es bereits beschrieben: Eine Weiterentwicklung der europäischen Integration ist nicht erkennbar. Die Frage der sozialen Integration in der Europäischen Union wurde zuletzt deutlich überlagert von Themen wie Brexit und dem Aufkommen europakritischer politischer Kräfte. Und dennoch muss sie gestellt werden, denn die regionalen Disparitäten innerhalb der Union bleiben trotz positiver Gesamtentwicklung an den Arbeitsmärkten in den letzten Jahren ein ökonomischer und politischer Risikofaktor und ein Hindernis für weitere Integrationsschritte. Letztlich muss die Frage erlaubt sein: Wird die Integration weitergeführt und die Europäische Union zu einer Sozialunion ausgebaut oder ist ein Rückzug in den Nationalstaat die richtige Antwort und gewährleistet eine Sicherstellung des Wohlfahrtsstaates? In diesem Beitrag wird eine Position eingenommen, die sich für einen weiteren Ausbau ausspricht und sich von der „Rückbauschule“ abgrenzt. Die Annahme, dass ein Integrationsrückbau adäquate Problemlösungen verspricht, ist eine These, nicht mehr. Wer sich allerdings für einen Ausbau einsetzt, darf die Gefahren, die in einem Ausbau sozialpolitischer Kompetenzen bestehen, selbstverständlich auch nicht kleinreden. Hier ist sicher noch die eine oder andere Debatte zu führen. Aber damit das „Soziale Europa“ nicht abstrakt bleibt, werden drei mögliche Politikansätze in aller Kürze vorgestellt. Ob sie realistisch und umsetzbar sind, ist ebenso eine Frage des Standpunkts wie die Frage, ob sie Chancen auf politischen Rückhalt in der Bevölkerung haben.

„Not one penny more for Europe“!? Europa am Scheideweg

Trotz oder gerade wegen der lähmenden Brexit-Verhandlungen und dem wachsenden Einfluss von anti-europäischen Kräften, ist die politische Debatte um eine Weiterentwicklung des sozialen Europas nicht wesentlich weitergekommen. Dabei sind die sozialen und strukturellen Probleme, die spätestens im Zuge der Finanzmarktkrise sichtbar geworden sind, keineswegs verschwunden. Die Frage nach einem sozialen Europa bleibt also aktuell. Es geht darum, ob die Integration der Europäischen Union inklusive der in 2017 proklamierten Säule sozialer Rechte und der ausgefeilten Koordinierungsmechanismen (Europäisches Semester) letztlich in einem genuin europäischen Sozialmodell münden, oder ob gerade diese Entwicklung angesichts einer Union aus höchst un-