

Sozialraum Europa. Der Einfluss der europäischen Bürgerinnen und Bürger auf die Entwicklung einer EU-Sozialpolitik

Monika Eigmüller

Wiesbaden 2021: Springer VS, 191 S.

Anita Heindlmaier

Salzburg Centre of European Union Studies/Fachbereich Politikwissenschaft und Soziologie, Universität Salzburg

E-Mail: anita.heindlmaier@plus.ac.at

Wie kam es dazu, dass EU-Bürger*innen innerhalb der Europäischen Union nicht nur ökonomische Grundfreiheiten genießen, sondern mittlerweile auch weitgehende soziale Rechte, z.B. hinsichtlich des Zugangs zu Sozialleistungen in einem anderen Mitgliedstaat? Wie kam es zu dieser Integration der Sozialpolitik, obwohl Mitgliedstaaten Widerstand leisteten? Monika Eigmüller leistet dazu mit ihrem Buch *Sozialraum Europa* einen bedeutenden Beitrag aus der soziologischen Europaforschung, indem sie den Fokus auf einen in der Literatur bislang weniger beachteten Aspekt richtet: Während die Bedeutung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) als „Motor der Integration“ weithin erforscht und anerkannt ist, rückt sie einzelne EU-Bürger*innen ins Zentrum der Analyse und zeigt ihre Bedeutung für den Integrationsprozess im Sozialbereich seit Mitte der 1990er. Der Rechtsraum in der EU, so Eigmüller, ist zu einem individuellen Anspruchs- und Handlungsraum geworden.

Weitgehende soziale Rechte für EU-Bürger*innen gehen nach breiter wissenschaftlicher Meinung insbesondere auf die Judikatur des Europäischen Gerichtshofs zurück, welcher nach Caporaso und Tarrow (2009) damit ein „soziales Europa“ schaffe. Der EuGH ist bei alledem jedoch selbstverständlich darauf angewiesen, dass Fälle an ihn herangetragen werden. Vor jeder Klage steht allerdings ein Individuum – dies betont Eigmüller und setzt mit ihrer Analyse hier an.

Sie untersucht, wie sich einzelne EU-Bürger*innen den Rechtsraum zunutze gemacht und Rechte gerichtlich eingefordert haben, und als Konsequenz den Integrationsprozess beeinflusst haben. Sie widmet sich demnach sowohl den institutionellen Entwicklungen und deren Wirkung, als auch dem Handeln von Individuen

und dessen Wirkung, d.h. der „Wechselwirkung zwischen Akteurshandeln und Strukturebene“ (5). Konkret zeichnet sie die Kompetenzübertragung an die EU-Ebene an den drei Fällen von Arbeitszeit, Patientenmobilität und Zugang zu bedarfsabhängigen Sozialleistungen in anderen Mitgliedstaaten in einer Prozessanalyse nach. Ihre Fälle betreffen damit sowohl regulative als auch redistributive Sozialpolitik.

Dabei kommt sie zu dem Schluss, dass die jeweilige Integration „zu einem ganz entscheidenden Teil mit den damit verbundenen individuellen Interessen einzelner Europäerinnen und Europäer zu tun hat“ (158). Es ergeben sich somit unterschiedliche territoriale und mitgliedschaftliche Räume in der EU, „die mal mehr mal weniger von den herkömmlichen nationalen abweichen“ (159). So kommt es bei der Patientenmobilität zu einer territorialen Entgrenzung, wenn Bürger*innen in einem anderen Land Gesundheitsleistungen in Anspruch nehmen können. Wenn EU-Migrant*innen im Zielstaat Sozialleistungen beziehen, haben wir es wiederum mit einer mitgliedschaftlichen Entgrenzung zu tun (77; 159). Resultat ist demnach eine „doppelte Entgrenzung“ elementarer Prinzipien nationaler Wohlfahrtsstaaten (vgl. Ferrera 2005).

Abschließend verweist Eigmüller auf das potentielle Spannungsverhältnis zwischen individuellen und kollektiven Interessen: Für die Einzelnen ist von Nutzen, wenn sie sich ihre individuellen Rechte sichern können; dies kann allerdings in einem Spannungsverhältnis zu Kollektivinteressen und nationalen Wohlfahrtsstaaten stehen. Wie weitere Forschung aufgezeigt hat, drängten Mitgliedstaaten in der Praxis den Einfluss des EuGHs und somit eine Europäisierung von Sozialpolitik

zurück: Tendenziell wurden nicht erwerbstätige EU-Bürger*innen von bedarfsabhängigen Sozialleistungen wie Sozialhilfe ausgeschlossen (u.a. Kramer et al. 2018; Scheibelhofer/Holzinger 2018) – und klagten nicht. Das Spannungsverhältnis wurde de facto insofern aufgelöst, als Zugang zu nationalen Wohlfahrtsstaaten erschwert wurde. Und auch der EuGH selbst änderte schließlich, wie Eigmüller betont, seine Rechtsprechung und stellte in Fällen wie *Dano* (C-333/13) den Schutz nationaler Wohlfahrtssysteme über Freizügigkeitsrechte. Diese gesamte Entwicklung ist vor dem Hintergrund der Diskussion zu vermeintlicher „Armutsmigration“ zu sehen. Hier plädiert Eigmüller abschließend für mehr Solidarität in der EU und dafür, „anstelle eines bloßen zögerlichen Zurück- und Aufweichens der nationalen Wohlfahrtsstaaten politischerseits ein positives Bild europäischer Sozialpolitik zu entwerfen“ (165), denn nur ein gemeinsamer Markt reiche nicht für eine „Identifikation mit dem Projekt Europa“ (164).

Als Frage bleibt schließlich noch offen, welche Individuen es sind, die ihre Rechte vor dem EuGH einfordern (können) und so die Integration zumindest in der Theorie weiter vorantreiben können. Während Eigmüller also sehr wohl bislang weniger beachtete am Integrationsprozess beteiligte Akteure „sichtbar werden“ lässt (157), kommen womöglich noch einmal weitere Akteure ins Spiel: jene Akteure, welche die Individuen unterstützen, und welche auch Interessen haben können. Eigmüller nennt hier bereits kollektive und korporative Akteure sowie Anwalt*innen. Daneben können auch „Vermittler*innen“ (Ratzmann/Heindlmaier 2022) relevant sein, welche z.B. den Link zu rechtlichem Beistand herstellen können. Dies stärker zu erforschen könnte gewinnbringende weitere Einblicke in den Integrationsprozess geben.

Literatur

- Caporaso, James A./Sidney Tarrow (2009), Polanyi in Brussels: Supranational Institutions and the Transnational Embedding of Markets, in: *International Organization*, Vol. 63(4), 593-620.
- Ferrera, Maurizio (2005), *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford: Oxford University Press.
- Kramer, Dion/Jessica Sampson Thierry/Franca van Hooren (2018), Responding to Free Movement: Quarantining Mobile Union Citizens in European Welfare States, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 25(10), 1501-1521.
- Ratzmann, Nora/Anita Heindlmaier (2022), Welfare Mediators as Game Changers? Deconstructing Power Asymmetries Between EU Migrants and Welfare

Administrators, in: *Social Inclusion*, Internet: <https://doi.org/10.17645/si.v9i4.4642>.

Scheibelhofer, Elisabeth/Clara Holzinger (2018), „Damn It, I Am a Miserable Eastern European in the Eyes of the Administrator“: EU Migrants’ Experiences with (Transnational) Social Security, in: *Social Inclusion*, Vol. 6(3), 201-209.