

Die Sozialwirtschaft europäisiert sich.

Chancen, Risiken und Gestaltungserfordernisse

Das Thema „Europa“ war über längere Zeit von erlesener Belanglosigkeit - wenn auch beliebt bei Festveranstaltungen. Man diskutierte die Konsequenzen der europäischen Integration für die Sozialwirtschaft; die Betroffenheit war aber nur eine vage, eine vermutete. Mittlerweile wird „Europa“ erfahrbar in seiner praktischen Bedeutung für die Vereine, Verbände und Unternehmen der Sozialwirtschaft.¹ Daher sind die Akteure in der Sozialwirtschaft gefordert, kontinuierlich zu prüfen, welche Herausforderungen und Gestaltungsbedarfe durch die Europäisierung für sie sich ergeben. Entsprechend müssen sie Europa-Arbeit als Aufgabe geschäftspolitisch und organisatorisch verankern.

1 Europa

Die Europäische Union besteht zurzeit aus 25 Einzelstaaten. In ihnen leben ca. 455 Millionen Einwohner. Das Bruttoinlandsprodukt der EU beträgt ca. 9,6 Billionen Euro. Der Anteil der EU-Mitgliedstaaten an der globalen Wirtschaftsleistung wird mit 28 % veranschlagt.² - Im Vergleich dazu die USA: 293 Millionen Einwohner und ein Bruttoinlandsprodukt von ca. 11 Billionen Euro.

Schon die Anzahl der Länder mit unterschiedlichen kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten lässt erahnen, welche Dynamik von den Unterschieden zwischen den einzelnen europäischen Ländern ausgeht und welcher Anpassungsleistungen es bedarf, um die Lebenschancen anzunähern und das wirtschaftliche

¹ Eine frühe solide Studie zu den Auswirkungen der europäischen Integration auf die Freie Wohlfahrtspflege ist: Bank für Sozialwirtschaft (Hg.) (1991), Freie Wohlfahrtspflege im zukünftigen Europa. Herausforderungen und Chancen im Europäischen Binnenmarkt. Prognos Studie. Köln: Eigenverlag. Die Befunde haben damals nicht alle Vertreter der freien Wohlfahrtspflege gerne vernommen

² Eurostat 2004

Potential zu entfalten, damit eine Gesamtleistungskraft entsteht, die Europa befähigt, sich mit anderen Weltregionen im Wettbewerb behaupten zu können - ein Hauptziel gesamteuropäischer Politik.

Diese Anpassungsleistung hat zur Konsequenz, dass die europäischen Institutionen immer tiefergehender und umfassender auf die Lebensverhältnisse einwirken, und das Geschehen in den übrigen europäischen Ländern für unsere eigene Entwicklung immer bedeutsamer wird. Europa hat Auswirkungen auf immer mehr Lebensbereiche, befördert Richtung und Geschwindigkeit des Wandels unseres Landes und wirkt somit auch auf die Sozialwirtschaft.

Unter diesen Bedingungen sind Vereine, Verbände und Sozialunternehmen fahrlässig, wenn sie die fortschreitende Europäisierung der Sozialwirtschaft nicht oder nicht angemessen ins Kalkül ziehen.

Europa ist strategisch und operativ für die Vereine, Verbände und Sozialunternehmen in der Sozialwirtschaft relevant geworden. Strategisch: Europa ist in den Blick zu nehmen, wenn es darum geht, die strategischen Ziele für die zukünftige Ausrichtung und Steuerung einer sozialwirtschaftlichen Organisation zu entwickeln und diese auch letztlich einzulösen. Operativ: Europa wird immer mehr auch für das Alltagsgeschäft der Vereine, Verbände und Sozialunternehmen in der Sozialwirtschaft unmittelbar relevant.

2 Die europäischen Aktionsfelder der sozialwirtschaftlichen Organisationen verdichten sich

Die sozialwirtschaftlichen Organisationen sind mittlerweile in zwei europäische Aktionsfelder eingebettet, die sich jeweils zunehmend verdichten.

Da ist zunächst das politisch-institutionelle Aktionsfeld Europas. Die sozialwirtschaftlichen Organisationen stehen hier im Bezug zu den EU-Institutionen wie dem Rat, dem Parlament, der Kommission, dem Wirtschafts- und Sozialausschuss, dem Ausschuss der Regionen, dem Europäischen Gerichtshof und der Europäischen Zentralbank.

Aber Europa ist nicht nur „Brüssel“. Hierzu gehört auch das gesellschaftliche Aktionsfeld mit den Beziehungen sozialwirtschaftlicher Organisationen z. B. zur Sozialwirtschaft, den Märkten, zu Fachkreisen und Interessenpartnern in den übrigen EU-Ländern.

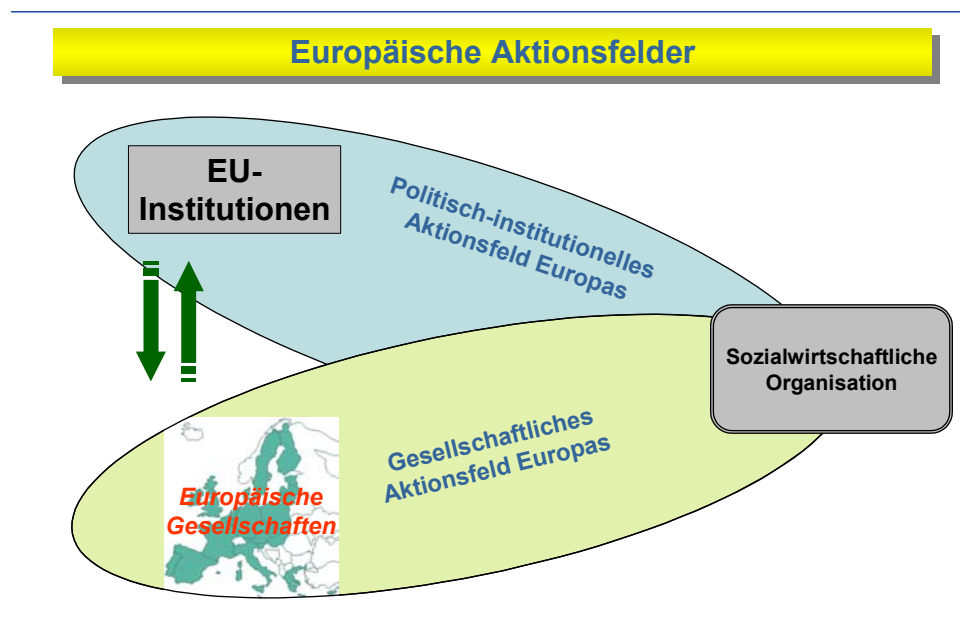


Abbildung 1: Europäische Aktionsfelder

Die Beziehungsstränge zwischen den sozialwirtschaftlichen Organisationen und den europäischen politischen Institutionen wie auch zwischen Politik, Gesellschaft und Wirtschaft der übrigen Länder werden vielfältiger und intensiver.

Um die zunehmende Europäisierung der Sozialwirtschaft augenfällig zu machen, werden im Folgenden einige Beziehungsstränge beispielhaft herausgearbeitet, mit denen sozialwirtschaftliche Organisationen in das politisch-administrative und in das gesellschaftliche Aktionsfeld Europas eingebunden sind.

2.1. Die sozialwirtschaftlichen Organisationen im politisch-institutionellen Aktionsfeld Europas

Die Einbindung sozialwirtschaftlicher Organisationen in das politisch-institutionelle Aktionsfeld Europas kann verdeutlicht werden an den vermehrten Zuständigkeiten der EU-Institutionen, der strategiegeleiteten EU-Politik der zunehmenden Dichte europäischer Rechtsetzung sowie an der Marktordnung, der finanziellen Förderung und an den Willensbildungsprozessen.³

2.1.1 Die Zuständigkeiten und das Themenspektrum der EU-Institutionen mit Auswirkungen auf die sozialwirtschaftlichen Organisationen nehmen zu.

Wir stellen eine Verlagerung von Kompetenzen „nach oben“, von den nationalen Institutionen zu den europäischen Institutionen fest. Dadurch vermehren sich die Politikfelder in der Zuständigkeit der EU.

Europapolitik ist heute mehr als nur Wirtschaftspolitik.⁴ Zunächst stand der gemeinsame Markt im Mittelpunkt der europäischen Integration. Die Sozialpolitik beschränkte sich auf den damit zusammenhängenden Sozialschutz für die mobilen Arbeitskräfte. Mittlerweile werden darüber hinaus immer mehr Themen auf europäischer Ebene behandelt, die für sozialwirtschaftliche Organisationen relevant sind.

So befassen sich der Rat, das Parlament und die Kommission z. B. mit der Beschäftigung⁵, der Eingliederung ausgegrenzter Personen in den Arbeitsmarkt⁶, mit der Chancengleichheit Behinderter⁷, mit der Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft, der Behinderung und des Alters⁸, mit der Jugend⁹, mit der Migration¹⁰, mit

³ Eine fundierte Darstellung der Entwicklung der Freien Wohlfahrtspflege in das politisch-administrative Feld Europas bis Ende der 90er Jahre gibt Lange, Chris (2001), Freie Wohlfahrtspflege und europäische Integration. Zwischen Marktangleichung und sozialer Verantwortung. Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge: Frankfurt

⁴ Mit dem Amsterdamer Vertrag, der am 1.5.1999 in Kraft getreten ist, erfolgte eine beachtliche Ausweitung der Zuständigkeiten der EU im Bereich der Sozialpolitik.

⁵ Titel VIII EG-Vertrag: Beschäftigung

⁶ Titel XI EG-Vertrag: Sozialpolitik, allgemeine und berufliche Bildung und Jugend

⁷ Art. 13 EG-Vertrag; Art. 21 und 16 der Europäischen Charta der Grundrechte; Mitteilung der Europäischen Kommission (30. Oktober 2003), Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen: Ein Europäischer Aktionsplan KOM(2003) 650

⁸ Art. 13 EG-Vertrag; Grünbuch der Europäischen Kommission "Gleichstellung sowie Bekämpfung von Diskriminierungen in einer erweiterten Europäischen Union" vom 28.05.2004, KOM(2004) 379

⁹ Art. 149 EG-Vertrag

¹⁰ Titel IV EG-Vertrag: Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr;

dem Gesundheitsschutz¹¹, mit der Zukunft der Gesundheitsdienste und der Altenpflege¹², mit dem Blutspendewesen¹³ und dem Katastrophenschutz¹⁴; sie befassen sich auch mit der zukünftigen Finanzierung und der Leistungsfähigkeit der Sozialversicherungssysteme¹⁵. Viele Dienste der Sozialwirtschaft sind mittlerweile direkt oder indirekt Gegenstand europäischer Politik geworden. Thematisiert wird

- ihre Bedeutung für den Zusammenhalt der Gesellschaft,
- ihre Qualität,
- ihre nachhaltige Finanzierbarkeit,
- der Zugang zu ihnen und
- ihre Stellung in der europäischen Marktordnung.

Mit dem Hinweis auf die europäische Marktordnung wird schon angedeutet, dass die europäische Politik mit übergreifenden Themen befasst ist, die auch für sozialwirtschaftliche Organisationen relevant sind. Zu nennen sind hier z.B. das Schaffen eines günstigen Umfeldes für die Entwicklung innovativer Unternehmen¹⁶, die Steigerung von Qualität und Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und die Schaffung eines europäischen Finanzmarktes¹⁷.

Die aktuelle Haushaltskonsolidierung, deren Konsequenzen allenthalben von der Sozialwirtschaft erfahren werden, sind auch im Zusammenhang zu sehen mit der Höherzonung der Finanz- und Geldpolitik auf die europäische Ebene. Denn diese „...bedeutet auch, dass auf nationaler Ebene dann nicht mehr über Geld sozialpoli-

¹¹ Titel XIII EG-Vertrag: Gesundheitswesen

¹² Mitteilung der Europäischen Kommission: Die Zukunft des Gesundheitswesens und der Altenpflege: Zugänglichkeit, Qualität und langfristige Finanzierbarkeit sichern, vom 05.12.2001, KOM(2001) 723

¹³ Richtlinie 2002/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Qualitäts- und Sicherheitsstandards für die Gewinnung, Testung, Verarbeitung, Lagerung und Verteilung von menschlichem Blut und Blutbestandteilen und zur Änderung der Richtlinie 2001/83/EG

¹⁴ Entscheidung 1999/847/EG des Rates vom 9. Dezember 1999 über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft für den Katastrophenschutz; Mitteilung der Europäischen Kommission: Ausbau der Katastrophenschutzkapazitäten in der Europäischen Union vom 25.03.2004, KOM(2004) 200.

¹⁵ Die Anwendung der offenen Methode der Koordinierung im Bereich der Renten wurde vom Rat im Dezember 2001 beschlossen und vom Europäischen Rat in Laeken 2001 gebilligt.

¹⁶ Europäische Kommission (21.01.2003.), Grünbuch „Unternehmergeist in Europa“ KOM(2003) 27; Mitteilung der Europäischen Kommission vom 02.03.2004: Aktionsplan: Europäische Agenda für unternehmerische Initiative KOM (2004) 70.

¹⁷ Mitteilung der Europäischen Kommission vom 11.05.1999: Aktionsplan Finanzdienstleistungen KOM(1999)232

tisch agiert werden kann; d.h., eine sozialpolitische Leistung gegen eine einzelstaatliche Verschuldung (ist) künftig nicht mehr möglich¹⁸.

Mit der Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs der europäischen Politik verdichten sich die Beziehungen zwischen den sozialwirtschaftlichen Organisationen und den europäischen Institutionen.

2.1.2 Von der EU-Politik werden übergreifende Strategien zur wirtschaftlichen und sozialen Gestaltung entwickelt und umgesetzt.

Auf europäischer Ebene werden Strategien mit konkreten Zielen zur wirtschaftlichen und sozialen Gestaltung Europas beschlossen, die von den einzelnen europäischen Ländern umzusetzen sind.

Solche strategischen Zielsetzungen sind z. B. das Ergebnis des Gipfeltreffens von Lissabon. Auf ihrer Sondertagung „Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt“ (23.–24.3.2000) haben die Staats- und Regierungschefs beschlossen, die EU bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen. U. a. wurden folgende Ziele festgelegt: Ein günstiges Umfeld für die Entwicklung innovativer Unternehmen zu schaffen; die Entwicklung eines einwandfrei funktionierenden Binnenmarktes weiter voranzutreiben mit der Einführung fairer und einheitlicher zur Anwendung gelangender Regeln für den Wettbewerb und die staatlichen Beihilfen; mehr Wachstum und Beschäftigung durch bessere Bereitstellung von Kapital und die Verringerung der Kapitalkosten; die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte; die Verbesserung der beschäftigungsfördernden Wirkung der Steuer- und Sozialsysteme; das Steigern der Beschäftigungsquote; die langfristige Aufrechterhaltung der sozialen Sicherungssysteme angesichts einer alternden Bevölkerung; die Förderung der sozialen Integration durch Maßnahmen zur Beseitigung der Armut und Reduzieren der sozialen Ausgrenzung.

¹⁸ Diese Feststellung wurde hellsichtig schon 1999 getroffen: Terwey, Franz (1999), Entwicklungstrends der EU-Wirtschafts- und Sozialpolitik und die Konsequenzen für die Sozialwirtschaft. In: Bank für Sozialwirtschaft (Hg.), Erstes BFS-Europaforum Brüssel 28.10.1999. Köln: Eigenverlag

Zu diesen und weiteren Zielen wurden konkrete Maßnahmen festgelegt und nachfolgend im Ergebnis bewertet. So bekommen die formulierten Strategien Nachhaltigkeit und Wirkungskraft für die einzelnen Staaten.

Am 02.02.2004 hat die Europäische Kommission die Halbzeitbilanz des Lissabon-Prozesses für mehr Wachstum und Beschäftigung veröffentlicht. Der Bericht fällt eher nüchtern aus. Zwar haben die Politiken in den einzelnen europäischen Staaten und die weltwirtschaftliche Entwicklung dazu beigetragen, dass viele Ziele noch nicht erreicht worden sind, nichtsdestoweniger will die neue Kommission wieder an die Ziele von Lissabon anknüpfen.

Ein reduzierter neuer Aktionsplan soll auf dem "Frühjahrgipfel" des Europäischen Rates im März 2005 beschlossen werden. Demnach sollen bis 2010 3 % Wirtschaftswachstum und 6 Mio. neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

Um sicher zu stellen, dass die Ziele des Europäischen Rates auch eingelöst werden, findet insbesondere in den Politikbereichen, in denen die EU keine unmittelbare Rechtsetzungskompetenz hat, vermehrt die „offenen Methode der Koordinierung“ Anwendung.

Was ist unter der „offenen Methode der Koordinierung“ zu verstehen?

Der Europäische Rat vereinbart Leitlinien. Die Mitgliedstaaten übernehmen diese in ihre Politikgestaltung: Sie stellen nationale Aktionspläne auf; nach einer gewissen Zeit berichten sie an die Kommission über ihre Maßnahmen und die Zielerreichung. Auf europäischer Ebene werden dann die Ergebnisse verglichen und bewertet. Erfolg und Misserfolg werden bekannt gemacht; evtl. ergehen auch Aufforderungen an die abweichenden Einzelstaaten, größere Anstrengungen zur Zielerreichung zu unternehmen.



Abbildung 2: Offene Methode der Koordinierung

Die offene Methode der Koordinierung wird mittlerweile u. a. in folgenden Politikbereichen angewendet: Gesundheit und Langzeitpflege, Beschäftigung, Armut/Ausgrenzung, Alterssicherung¹⁹, Jugend und Unternehmenspolitik.²⁰

Somit wird der Wandel in den einzelnen Mitgliedsstaaten der EU hin auf gemeinsame Ziele zur Steigerung der Leistungsfähigkeit und zur Behauptung im Wettbewerb der Weltregionen mit dem Austausch von „guter Praxis“, mit Benchmarking, „blaming“ und vergleichendem Lernen vorangetrieben.

2.1.3 Die Anzahl der Rechtssetzungsakte mit Auswirkung auf die sozialwirtschaftlichen Organisationen erhöht sich.

Mit der Höherzonung von Zuständigkeiten auf die EU-Institutionen, mit der Zunahme von Politikfeldern und dem wachsenden Gestaltungswillen bzw. Gestaltungszwang nimmt auch die Zahl der Rechtssetzungsakte der EU-Institutionen zu.

¹⁹ Die Anwendung der offenen Methode der Koordinierung im Bereich der Renten wurde vom Rat im Dezember 2001 beschlossen und vom Europäischen Rat in Laeken 2001 gebilligt

²⁰ Europäische Kommission: Europäisches Regieren. Ein Weißbuch, KOM(2001) 428 vom 25.07.2001.

Man geht von etwa 1300 Rechtsetzungsakten der EU pro Jahr aus. Über 50 % der Gesetze, die der Bundestag, der Bundesrat und die Länderparlamente beraten, stehen im Zusammenhang mit EU-Entscheidungen.

Wie wichtig die EU-Regelungen für die Praxis sein können, zeigt sich auch an der Initiative der Europäischen Kommission zu den Leistungen der „Daseinsvorsorge“. Hier geht es um die Frage, ob soziale Dienste dem europäischen Wettbewerbsrecht unterliegen oder nicht, und wie dies ggf. rechtlich zu regeln ist. Aktuell liegt ein Vorschlag der Kommission vor, dass bei sozialen Diensten, die wirtschaftlich tätig sind und denen staatliche Ausgleichszahlungen gewährt werden, keine Meldung an die zuständige Wettbewerbsbehörde gehen muss, wenn der Jahresumsatz 60 Mill. Euro und die staatlichen Beihilfen 20 Mill. Euro jährlich nicht übersteigen.²¹

Die praktische Durchschlagskraft der EU-Rechtsetzung zeigt sich bereits in vielen Tätigkeitsbereichen der Sozialwirtschaft.

Der EuGH hat in zwei Urteilen den Bereitschaftsdienst der Arbeitszeit zugerechnet.²² Diese Urteile haben gravierende Konsequenzen für die Arbeitseinsatzplanung, den Personalbedarf und die Personalkosten u. a. in Krankenhäusern, Pflegeeinrichtungen, ambulanten Diensten und Rettungsdiensten. Das deutsche Arbeitszeitgesetz wurde daraufhin zum 1.1.2004 angepasst. Die breite Betroffenheit von dieser Regelung kommt darin zum Ausdruck, dass auf politischen Druck aus den Mitgliedsstaaten hin die Kommission sich nun gezwungen sieht, die dem Urteil zugrunde liegende Richtlinie neu zu fassen und einen entsprechenden Konsultationsprozess einzuleiten.²³ Dies wiederum löste Empörung bei den Arbeitnehmern aus: Sie werfen der EU-

²¹ Entscheidung der Kommission vom 16.01.2004 über die Anwendung von Artikel 86 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen, die bestimmten Unternehmen als Ausgleich für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gewährt werden; Schulte, Bernd (2004), Binnenmarkt und „Soziale Daseinsvorsorge“ aus rechtlicher Sicht. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Nr. 6; Scholz, Stephanie (2004), Die sozialen Dienste im Fokus der EU-Institutionen. Stärkung solidarischer Strukturen. In Diakonie Impulse, Heft 4; Brünner, Frank (2004), Europa erreicht die Wohlfahrtspflege. In: neue caritas, Heft 11

²² EuGH: Urteil in der Rechtssache C-303/98 vom 03.10.2000, Fall SIMAP; EuGH: Urteil in der Rechtssache C-151/02 vom 09.09.2003, Fall Jaeger

²³ Europäische Kommission (22.09.2004): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/88/EG über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung KOM(2004) 607

Kommission einen „Kniefall vor den Arbeitgebern“ vor, insbesondere weil nun die Bereitschaftszeit nicht mehr generell als Arbeitszeit angesehen werden soll und die wöchentliche Höchstarbeitszeit ausgeweitet werden kann.²⁴

Auch wenn heute Bundesländer - z. B. im Pflegebereich – keine mit der Bedarfplanung verbundene Förderung mehr vornehmen, dann geschieht auch dies mit Bezug auf EuGH Entscheidungen.²⁵ Dass die EU-Norm 1970 für Pflegeeinrichtungen sozialwirtschaftlicher Organisationen relevant ist, weil sie festlegt, dass der Abstand zwischen der Matratze eines Pflegebettes und der Oberkante des Gitters 22 cm zu betragen hat, ist direkt einsichtig.

Zwei Beispiele aus dem Behindertenbereich:

Mit der Verordnung der Kommission zu den Artikeln 87 u. 88 des EG-Vertrages wird festgelegt, dass in beschützten Beschäftigungsverhältnissen staatliche Beihilfen in Höhe von bis zu 60 % der jährlichen Lohnkosten und Sozialversicherungsbeiträge vom Staat übernommen werden können. Diese Beihilfe gilt als Ausgleich für verringerte Produktivität. Höhere Beihilfen gelten als wettbewerbswidrig. Diese Grenzziehung entspricht aber nicht der Realität; es wird unterstellt, dass 40 % Leistungsfähigkeit bei den behinderten Menschen gegeben sind.²⁶

Dass für die sozialwirtschaftlichen Organisationen auch die Elektronik-Altgeräte-Richtlinie der EU (Directive on Waste Electrical and Electronic Equipment)²⁷ bedeutsam ist, fällt nicht unmittelbar auf. Sie ist aber für die Werkstätten für behinderte Menschen wichtig, da in Deutschland ca. 70 Werkstätten Elektroaltgeräte demontieren und entsorgen. Die Verordnung ist von doppelter Bedeutung: Sie schreibt Verfah-

²⁴ Marburger Bund (2004), Europa darf Vorschriften für Bereitschaftsdienst nicht lockern. Presseinformation Nr. 31 6.10.; zum aktuellen Stand der Diskussion aus Sicht der Krankenhausträger s. Walger, Martin/Hulebaus, Thomas (2005), Änderung der EU-Arbeitszeitrichtlinie :Eile tut Not. In: das Krankenhaus, Heft 1

²⁵ Hierzu: Münder, Johannes/von Boetticher, Arne (2004), Objektförderung als verbotene Beihilfe nach europäischem Recht und Neumann, Volker (2004), Investitionskostenförderung und europäisches Wettbewerbsrecht; beide in Köbl, Ursula/Brünner, Frank (Hg), Abschied von der Objektförderung. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft

²⁶ Bundesarbeitsgemeinschaft der Werkstätten für Behinderte Menschen: Aktionsplan der EU bis 2010. Weitreichende Folgen für Werkstätten. In: Werkstatt: Dialog, Heft 1, 2007

²⁷ Richtlinie 2002/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Elektro- und Elektronik-Altgeräte (Elektroschrottrichtlinie) vom 27. Januar 2003

ren der Demontage vor, denen entsprochen werden muss; des Weiteren entsteht Unsicherheit, weil man noch nicht weiß, ob und in welchem Umfang die Gerätehersteller jetzt eigene Rücknahme- und Verwertungssysteme entwickeln und somit evtl. die Werkstätten Aufträge verlieren.²⁸

Auch die zurzeit in ihren Auswirkungen auf die Sozialwirtschaft viel diskutierten internationalen Regelungen zur Eigenkapitalausstattung von Banken (Basel II) werden auf europäischer Ebene ausgestaltet und erlangen als europäisches Recht Geltung. Bei diesen Regelungen geht es u. a. darum, dass Banken zukünftig Kredite in Abhängigkeit von dem individuellen Risiko des Kreditnehmers vergeben. Diese Regelung hat enorme Konsequenzen für den Zugang sozialwirtschaftlicher Organisationen zu Krediten und für ihre Finanzierungskosten.²⁹

Solche Beispiele für die praktischen Auswirkungen der europäischen Rechtsetzung auf die sozialwirtschaftlichen Organisationen ließen sich noch weiter fortsetzen. Aber es wird schon deutlich: Die Rechtsetzung nimmt auf europäischer Ebene zu. Die Betroffenheit sozialwirtschaftlicher Akteure ist vielfältig und tiefgehend. Sie bezieht sich sowohl auf grundlegende ordnungspolitische Regelungen, wie auch auf Einzelregelungen für das Alltagsgeschäft sozialwirtschaftlicher Organisationen.

2.1.4 Die EU schafft eine europäische Marktordnung

Die EU schafft Voraussetzungen für die Erweiterung der Märkte über die nationalen Grenzen hinaus. Die europäische Marktordnung (Art – 23-60 und 81-97 EGV) erfordert den Abbau aller Regelungen, die den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital behindern und wettbewerbsverzerrende Standortvorteile schaffen.

Die Kommission will durch die europäische Wettbewerbsordnung,

- gleiche Chancen für den Marktzugang erreichen,

²⁸ Vgl. Stapel, Olaf (2003), EU-Elektroschrott-Richtlinie. In: Werkstatt: Dialog, Heft 5

²⁹ Tölken, Christian (2003), Basel II. Praktische Konsequenzen für Unternehmen der Freien Wohlfahrtspflege. In: König, Joachim/Oerthel, Christian/Puch, Hans-Joachim (Hg.), Soziale Arbeit im gesellschaftlichen Wandel. Starnberg: Schulz

- wettbewerbsverzerrende Beihilfen verhindern und
- mit Deregulierung zur Leistungssteigerung durch Wettbewerb beitragen.

Übergeordnete Zielsetzung ist, die Wirtschaftlichkeit, die Innovationskraft und die Dynamik der europäischen Wirtschaft und somit die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt zu steigern. Europa soll im Wettbewerb mit anderen Weltregionen bestehen können.

Die Tendenz zur Erweiterung des Marktes wird auch von der Rechtsprechung des EuGH befördert: Die Bürger können

- bei Umzug in ein anderes EU-Land ihre auf Versicherungs- und Transferleistungen erworbenen Ansprüche mitnehmen; und sie können
- sozialversicherungsfinanzierte Leistungen im EU-Ausland einkaufen und bekommen diese in der Regel erstattet.³⁰

Die Ausgestaltung des europäischen Binnenmarktes geht weiter. Der „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt“³¹ hat heftigen politischen Gegenwind auch aus der Sozialwirtschaft ausgelöst. Absicht dieses Entwurfs ist es, die noch auf dem europäischen Markt bestehenden Hemmnisse für Dienstleistungen, die als selbständige wirtschaftliche Tätigkeiten in der Regel gegen Entgelt erbracht werden, abzubauen. Die Leistungserbringer sollen nur den Regelungen, Standards und Kontrollen ihres Herkunftslandes unterworfen werden. Explizit werden in dem Richtlinienentwurf auch die Gesundheits- und Pflegeleistungen erwähnt. Befürchtet wird, dass eine solche Richtlinie zu einer „Spirale nach unten“ führt, da Angebote mit niedrigeren Qualitätsstandards, Sozialstandards und entsprechenden Preisen auf dem deutschen Markt eine allgemeine Standardabsenkung, einen Verdrängungswettbewerb und Sozialdumping hervorrufen wür-

³⁰ So wurde vom EuGH festgestellt, dass die in Deutschland erworbenen Ansprüche auf Leistungen aus der Pflegeversicherung nicht verloren gehen, wenn man im europäischen Ausland lebt (EuGH Rechtssache C-160/96, 5.3.1998; Fall Molenaar); in einem andern Urteil wurde klargestellt, dass Gesundheitsleistungen auch im europäischen Ausland eingekauft werden können und die Aufwendungen dann in Deutschland zu erstatten sind. (EuGH Rechtssache C-120/95, 28.4.1998, Fall Kohl; s. auch EuGH Rechtssache C-385/99, 13.5.2003, Fall Müller-Fauré und hierzu Schölkopf, Martin (2003), EuGH-Urteil zur Inanspruchnahme ambulanter und stationärer Behandlungsleistungen im Ausland. In: das Krankenhaus, Heft 6

³¹ Europäische Kommission (25.2.2004), Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt KOM(2004) 2

den. Die Akteure der Sozialwirtschaft sind frühzeitig auf den Plan getreten. Es ist aber davon auszugehen, dass diese Richtlinie, wenn auch in veränderter Form, zustande kommen wird. Die sozialwirtschaftlichen Anbieter müssen neben der politischen Einflussnahme bereits jetzt auch aktiv werden, indem Sie Szenarien für ihren heimischen Markt entwickeln und die Möglichkeiten und Vorteile der eigenen Dienstleistungserbringung im europäischen Ausland prüfen.

Aber von den europäischen Institutionen wird nicht nur die Umsetzung des reinen Wettbewerbs forciert; es gibt unterschiedliche Akzentsetzungen. So entwickelt der EuGH auch Begründungen für rechtlich zulässige Einschränkungen des Wettbewerbs. Einschränkungen können z. B. gerechtfertigt sein, um ein bestimmtes Versorgungsniveau, den Zugang und die Leistungssicherheit im Rahmen der öffentlich legitimierten Daseinsvorsorge zu gewährleisten.

Hierzu ein Beispiel: Der EuGH war mit einem Fall befasst, der ihm vom OVG Rheinland-Pfalz vorgelegt worden war: Ein privater Anbieter hatte gegen die landesgesetzlich vorgesehene vorrangige Übertragung der Notfallrettung und des Krankentransports auf einen bestimmten Anbieterkreis geklagt. Der EuGH erkannte: Gewisse Organisationen können bei der Zulassung zur Notfallrettung und Krankentransport begünstigt werden. Voraussetzung aber ist, dass ansonsten keine wirtschaftliche, qualifizierte und sichere Versorgung gegeben ist. Die Begrenzung des Wettbewerbs ist insbesondere dann zulässig, wenn dadurch

- ein Rentabilitätsausgleich erfolgt, der erst den wirtschaftlichen Betrieb und somit die Versorgung ermöglicht,
- dann aber auch die Leistungen qualifiziert erbracht werden,
- die Anbieter ihre marktbeherrschende Stellung nicht zu Lasten der Konsumenten ausnutzen und
- Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten nicht benachteiligt werden.³²

In neueren Urteilen werden Beihilfen der öffentlichen Hand, dann als nicht wettbewerbsverzerrend angesehen, wenn diese die Mehraufwendungen für das Gemeinwohl nicht überkompensieren.³³

³² EuGH Rechtssache C- 475/99, 25.10.2001, Fall Ambulanz Glöckner

Die Entscheidungen des EuGH konservieren nicht Anbieter und Branchenstrukturen. Sie sind ausgerichtet auf die effektive und wirtschaftliche Erbringung von Leistungen.

Im Zusammenhang mit der europäischen Marktordnung ist wichtig, welcher Status den sozialen Diensten und der sozialwirtschaftlichen Organisationen als Anbieter zugewiesen wird:

- Wird die Erbringung sozialer Dienste generell als wirtschaftliche Tätigkeit, also als auf einem Markt in Konkurrenz zu anderen Anbietern erbracht, angesehen?
- Wird in Fortentwicklung der Ergebnisse eines neueren EuGH Urteils³⁴ das Beihilfeverbot nicht greifen, weil der Sozialwirtschaft ein anderes Wirtschaftsprinzip zugrunde liegt als bei privat-gewerblichen Anbietern, nämlich das der solidarischen Leistungserstellung und das Fehlen einer Gewinnerzielungsabsicht?

Gerade durch die Etablierung einer europäischen Marktordnung wird der Druck auf sozialwirtschaftliche Organisationen verstärkt, ihr Selbstverständnis und ihr Positionierung im Verhältnis zu privat-gewerblichen Anbietern und zum Staat zu klären.

Beispielhaft lässt sich dies an dem politischen Prozess der Ausgestaltung der Mitteilung der Europäischen Kommission „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa“³⁵ aufzeigen.

Von Seiten der Freien Wohlfahrtspflege wurde zunächst einmal denkmalschützerisch argumentiert: „Soziale Dienste“ unterliegen generell nicht dem europäischen Wettbewerbsrecht. Und: Zu den sozialen Diensten gehört all das, was die Wohlfahrtsverbände tun; somit kommt den Verbänden „Reservatschutz“ zu, sie sind vom Wettbewerb im Binnenmarkt auszunehmen.

³³ EuGH Rechtssache C-280/00, 24.7.2003, Fall Altmark-Trans

³⁴ EuGH Rechtssachen C-264/01, C-306/01, C-355/01, 6.3.2004 („Festbetragsurteil“)

³⁵ Mitteilung der Europäischen Kommission, Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, KOM(2000) 580 vom 20.09.2000

Diese Position war nicht lange zu halten. Man war gezwungen, sich differenzierter einzubringen. Eine Klärung des eigenen Selbstverständnisses und der Alleinstellungsmerkmale war gefordert.

Durch die aufgezwungene Auseinandersetzung mit der europäischen Marktordnung sind folgende Fragen zu beantworten:

- Was ist das Besondere an „sozialen“ Dienstleistungen im Verhältnis zu den übrigen Dienstleistungen?
- Gehören auch die marktfähigen sozialen Dienstleistungen zu den Aufgaben sozialwirtschaftlicher Organisationen?
- Welches sind die Alleinstellungsmerkmale sozialwirtschaftlicher Organisationen im Verhältnis zu dem Staat und zu den privat-gewerblichen Anbietern?

Die Alleinstellungsmerkmale im Verhältnis zum Staat und den gewerblichen Anbietern sind dann zu klären, wenn die sozialwirtschaftlichen Organisationen sich nicht selbst nur als Restgröße und Lückenbüßer neben den öffentlichen und gewerblichen Dienstleistungsanbietern definieren. Reicht es für eine originäre Funktionsbestimmung sozialwirtschaftlicher Organisationen aus, sich als Anbieter zu verstehen, der solidarisch Leistungen nach dem Wirtschaftsprinzip der Gemeinnützigkeit erbringt und der zugleich Akteur der Zivilgesellschaft ist?

Die Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege hat im Oktober 2004 ein Memorandum zum „Zivilgesellschaftlichen Mehrwert gemeinwohlorientierter sozialer Dienste“ vorgelegt.³⁶ Den Anstoß zur Klärung des Selbstverständnisses gab explizit der Argumentationsdruck, der „aus Brüssel“ kam. Man will Einfluss nehmen auf die z. Z. von der Kommission geplante sektorspezifische Regelung für sozialen Dienste in der europäischen Marktordnung.³⁷

Die Einführung der europäischen Marktordnung verlangt von sozialwirtschaftlichen Organisationen, die Besonderheiten ihrer Leistungen und ihrer Wirtschaftsweise zu klären; dort, wo sie sich im Wettbewerb mit privat-gewerblichen Anbietern behaupten.

³⁶Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (2004), "Memorandum zum zivilgesellschaftlichen Mehrwert gemeinwohlorientierter sozialer Dienste". Berlin

³⁷ Diese wurde angekündigt im Weißbuch der Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM (2004) 374 vom 12.05.2004

ten müssen, stehen sie unter den Druck zur Rationalisierung, zu Innovation, zur Schaffung leistungsfähiger Betriebsgrößen und ggf. zur Balance zwischen ihrer „Mission“ und dem Überleben am Markt.

2.1.5 Mit monetärer Steuerung setzt die EU strategische Ziele um und gestaltet die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen in den Mitgliedsstaaten

Das politisch institutionelle Aktionsfeld Europas ist natürlich auch wegen der finanziellen Förderung von Interesse für sozialwirtschaftliche Organisationen. Mit monetärer Steuerung versucht die EU, strategische Ziele umzusetzen und entsprechend die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen in den Mitgliedsstaaten zu gestalten.³⁸

Die EU bietet Ko-Finanzierung für einzelne Projekte. Aber unterstützt werden ausschließlich Projekte, die zu den politischen Zielsetzungen der EU passen. Die Hoffnung, mit EU-Förderung die wegbrechenden nationalen Förderungen kompensieren zu können, ist trügerisch.

Die Inanspruchnahme von Projektmitteln muss eingebettet sein in ein Konzept zur Weiterentwicklung einer Organisation. Die Frage ist: Trägt ein gefördertes Projekt zur Stärkung der Zukunftsfähigkeit bei? Wie können durch ein EU-gefördertes Projekt bestehende Leistungen qualifiziert oder neue Leistungen entwickelt werden?

EU-Förderung kann für sozialwirtschaftliche Organisationen relevant sein. Aber: Das Interesse an Europa darf nicht auf die Förderung eingeeengt werden. Die Sozialwirtschaft ist mittlerweile über viele andere relevante Beziehungsstränge mit Europa verbunden.³⁹

³⁸ Vgl. Becker, Helle, Bildung in der Europäischen Union. Handbuch zur Projektplanung und -finanzierung, Weinheim und München 2001

³⁹ Aufgrund dieser Entwicklung wurde das Informationsangebot von EUFIS, dem internetbasierten EU-Informationssystem der Bank für Sozialwirtschaft (<http://www.eufis.de>), über EU-Förderinformationen hinaus erweitert um Informationen zu Politikprozessen und Entscheidungen der EU-Institutionen.

2.1.6 Die Einbindung in das politisch-institutionelle europäische Aktionsfeld erfordert die Teilnahme an Willensbildungsprozessen

Die Einbindung in das politisch-institutionelle europäische Aktionsfeld gibt den sozialwirtschaftlichen Organisationen die Chance, sich einzumischen in Prozesse

- der Meinungsbildung,
- der Politikformulierung,
- der Rechtsetzung und
- der Umsetzung europäischer Politik.

Voraussetzung hierzu ist, dass sozialwirtschaftliche Organisationen politikfähig sind. Dies beinhaltet, dass sie frühzeitig von relevanten politischen Prozessen Kenntnis haben, weil dann der Gestaltungsspielraum noch größer ist, sie zur sach- und zeitgerechten internen Meinungsbildung fähig sind und Einflussmacht haben.

Die Einflussnahme auf die europäische Politik erfolgt zumeist über die nationalen Trägerverbände, Bundesvereinigungen und Fachverbände oder aber über die unmittelbare Mitgliedschaft in europäischen Netzwerken; sie kann je nach Größe der sozialwirtschaftlichen Organisation bis zu einem gewissen Maße auch direkt erfolgen.

Die Kooperation mit Partnern aus mehreren europäischen Ländern ist eine wichtige Voraussetzung für erfolgreiche Interessenvertretung bei europäischen Institutionen. Eine nationale Organisation allein läuft dort zumeist ins Leere. Daher entstehen auf europäischer Ebene zahlreiche Verbände und Netzwerke, die an Fachpolitiken ausgerichtet sind.⁴⁰ Die Partizipation an europäischen Netzwerken dient nicht nur dem fachlichen Austausch, sondern insbesondere auch der Einflussnahme auf die europäische Politik. Die europäischen Netzwerke sind Frühwarnsysteme, Austauschforen und Transmissionsriemen von Interessen.

⁴⁰ So z. B. Caritas Europa, Eurodiaconia; Europäische Vereinigung der Krankenhausdirektoren, Europäischer Krankenhausverband (Standing Committee of the Hospitals of the European Union, HOPE), Europäischer Heimleiterverband, (European Association for Directors of Residential Care Homes for the Elderly, E.D.E), European Association of Services Providers for people with Disabilities, Europäische Vereinigung ethisch alternativer Banken (Fédération européenne des bancs éthique et alternatif, FEBEA).

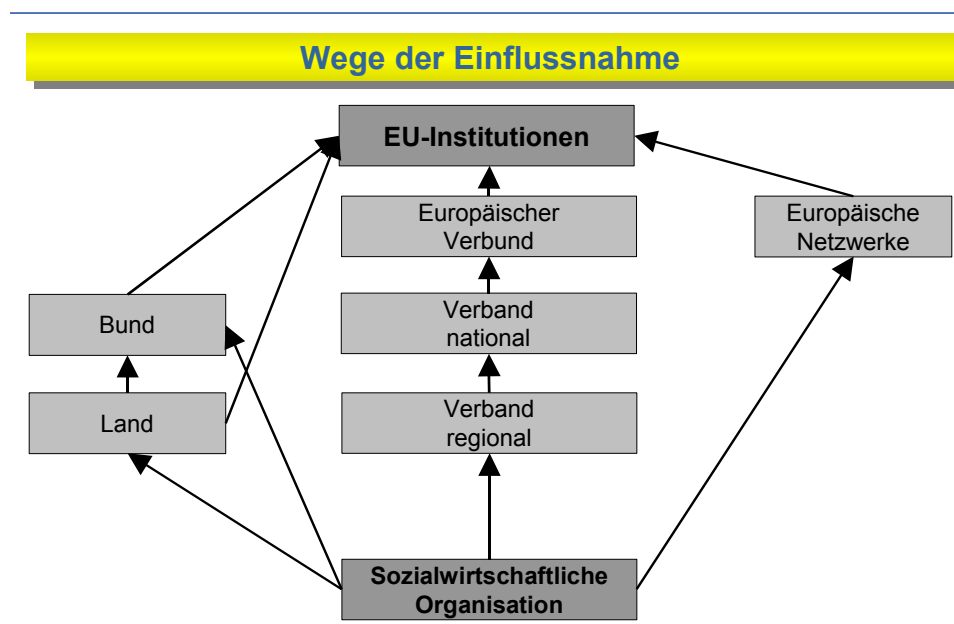


Abbildung 3: Wege der Einflussnahme

Die politische Einflussnahme sozialwirtschaftlicher Organisationen erfolgt nicht nur direkt auf die europäischen Institutionen. Sie ist auch auf die nationale Politikebene gerichtet. Diese ist in zweifacher Hinsicht relevant: Die sozialwirtschaftlichen Organisationen müssen Einfluss nehmen sowohl auf die Meinungsbildungsprozesse nationaler Politik, die in die EU-Institutionen hineinwirkt; sie müssen aber auch Einfluss nehmen auf die nationale Ausgestaltung und Umsetzung europäischer Entscheidungen. So wirken sozialwirtschaftliche Organisationen im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung mit an den Nationalen Aktionsplänen zur sozialen Eingliederung und zur Beschäftigung und an der Umsetzung von EU-Richtlinien wie z.B. der Richtlinie über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in nationales Recht.⁴¹

Worum kann es bei der Einflussnahme gehen? Bei der Einflussnahme sozialwirtschaftlicher Organisationen geht es z. B. um die Verhinderung eines Gesellschaftsmodell in Europa, das allein vom freien Markt geprägt ist, um die Berücksichtigung der Besonderheiten sozialer Dienste, um förderliche Rahmenbedingungen für ge-

⁴¹ Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27.01.2003 über Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten

meinnützige und zivilgesellschaftliche Organisationen oder um die Gestaltung der Fachpolitiken⁴² und der Förderpolitik.

2.2. Die sozialwirtschaftlichen Organisationen im gesellschaftlichen Aktionsfeld Europas

Nicht nur die politischen Prozesse und Institutionen der EU sind relevant für die Sozialwirtschaft. „Europa“ ist nicht „Brüssel“. Zu Europa gehören auch die gesellschaftlichen Gegebenheiten in den übrigen Ländern, wie z. B. die dortige Stellung und Entwicklung der Sozialwirtschaft, die Reformdiskussionen und -erfahrungen, die Fachdiskussionen und Finanzierungsbedingungen. Die sozialen Herausforderungen sind in den EU-Ländern ähnlich. So sind der demographische Wandel, die Finanzierungs- und Leistungskrise der Sozialversicherungssysteme, die Effizienz und Effektivität der Sozial- und Gesundheitsdienste, die Branchenveränderungen auch andersorts brisante Themen.

Die Einbindung sozialwirtschaftlicher Organisationen in das gesellschaftliche Aktionsfeld Europa kann beispielhaft an zwei Beziehungssträngen verdeutlicht werden: Die Einbindung in den europäischen Erfahrungsraum und die Einbindung in den europäischen Markt.

2.1.7 Der sozialwirtschaftlich relevante Erfahrungsraum erweitert sich über die nationalen Grenzen hinaus

Heute erfahren wir mehr aus den übrigen europäischen Ländern; wir sind aber auch gefordert, der erfolgreichen Arbeit wegen die übrigen europäischen Länder aktiv in unseren Erfahrungsraum einzubeziehen.

⁴² Ein Beispiel zur Fachpolitik: Die beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU sind fokussiert auf die Integration in den Arbeitsmarkt. Ausgeblendet werden Behinderte, die außerhalb der regulären Erwerbswirtschaft in besonderen Einrichtungen wie Werkstätten tätig sind. Aufgabe ist es, darauf hinzuwirken, dass dieser Personenkreis auch in die Optik europäischer Politik kommt.

Im Zuge der europäischen Integration hängt der Erfolg sozialwirtschaftlicher Organisationen auch davon ab, wie effektiv sie sich kontinuierlich über das europäische Geschehen informieren. Denn dies ist Voraussetzung, um die Chancen und Risiken der Entwicklungen in den übrigen Ländern erkennen und zu nutzen und ggf. sich darauf auszurichten.

Die Erweiterung des Informationshorizontes und des Erfahrungsraumes über die Grenzen lohnt sich. Die guten oder schlechten Erfahrungen in den übrigen Ländern können lehrreich sein, zur fachlichen Fortentwicklung anregen, zum Schaffen innovativer und guter Lösungen beitragen. Europa ist auch ein Lernfeld geworden.

In den meisten Ländern gibt es ähnliche Reformvorhaben wie in Deutschland. In den fachpolitischen Diskussionen um die Einführung „persönlicher Budgets“ kann man auf die Erfahrungen in den Niederlanden, in Großbritannien und Skandinavien zurückgreifen. Wir benötigen Konzepte zur Betreuung von Dementen: Gibt es lehrreiche in den übrigen Ländern? Es kann anregend sein, die Bettendichte von Krankenhäusern, die Prokopfausgaben für die Gesundheit und die Zufriedenheit mit der Gesundheitsversorgung in den einzelnen europäischen Ländern zu vergleichen. In Deutschland entstehen Bestrebungen, die Großeinrichtungen für Behinderte aufzulösen. Können die Erfahrungen mit Community Care in Großbritannien anregend sein?⁴³ Vielleicht gibt es in einigen Ländern innovative Konzepte zur Finanzierung sozialer Dienste. In Deutschland wird die Freie Wohlfahrtspflege zu 14 % (ca. 7,7 Mrd. Euro) über Zuwendungen finanziert. Kann man von anderen europäischen Ländern lernen, wie man die originären Aufgaben mit weniger staatlichen Mitteln finanzieren kann? Andere Länder wie z.B. Großbritannien und Dänemark haben Erfahrungen mit Maßnahmen der Forderns und Förderns am Arbeitsmarkt à la Hartz. Wie können wir uns diese zunutze machen?⁴⁴

⁴³ Vgl. Tüllmann, Michael (2004), Von unseren Nachbarn lernen. Im Modernisierungsprozess der Behindertenhilfe ging Großbritannien einen anderen Weg. In: neue Caritas, Heft 11

⁴⁴ Vgl. Klammer, Ute/Leiber, Simone (2004), Aktivierung und Eigenverantwortung in europäischer Perspektive. In: WSI Mitteilungen, Heft 9

Die Akteure der europäischen Sozialwirtschaft haben sich etwas zu sagen, da sie mit ähnlichen Problemen konfrontiert sind.⁴⁵ Entsprechend kann man sich über Lösungsansätze informieren und deren Stärken und Schwächen diskutieren, „best practice“ austauschen, unterschiedliche Sichtweisen und Kompetenzen produktiv zusammenführen und derart voneinander lernen.

Hospitationen in Vereinen, Verbänden, Einrichtungen und Diensten anderer europäischer Länder bekommen eine größere praktische Bedeutung⁴⁶, europäisch ausgerichtete Fachkonferenzen zu den die sozialwirtschaftlichen Organisationen interessierenden Fragen nehmen zu; in allen Leistungsbereichen sind europäische Fachvereinigungen/Plattformen entstanden⁴⁷; in Projektverbänden/Entwicklungspartnerschaften werden länderübergreifend Konzepte und Lösungen erarbeitet⁴⁸.

Zunehmend wird in unseren nationalen politischen und fachlichen Diskussionen Bezug genommen auf Gegebenheiten, Diskussionen und Erfahrungen in den übrigen europäischen Ländern. Das Argumentationsrepertoire wird europäisiert. Die Einsichten aus dem Vergleich z. B. von Politiken, Sozialsystemen, Angebotsstrukturen, von Kosten, Preisen, Effektivität und Qualität fließen in die nationale Diskussion ein. Die Kenntnisse der Regelungen, Daten und Kennzahlen aus den übrigen EU-Staaten legt einen Vergleich nahe. Die wachsende transnationale Vergleichbarkeit macht Diskrepanzen erklärungsbedürftig, führt zu einem Systemwettbewerb - und in der Tendenz zur Angleichung.

⁴⁵ So stehen die Gesundheitssektoren in Deutschland und in Frankreich vor den gleichen Probleme: Finanzierbarkeit, mangelnde Qualitätsanreize und unzureichende Verzahnung.

⁴⁶ S. z. B. das europäische Austauschprogramm für Krankenhausmitarbeiter/innen des „Ständigen Ausschusses der Krankenhäuser der Europäischen Union (HOPE)“ . Das Programm bietet Krankenhausträgern die Möglichkeit, Gäste aus dem europäischen Ausland aufzunehmen und von deren Erfahrungen zu profitieren. Darüber hinaus können eigene Mitarbeiter im Rahmen der Personalentwicklung zu einer vierwöchigen Hospitation in ein europäisches Land entsendet werden, um sie für die internationale Zusammenarbeit zu qualifizieren.

⁴⁷ S. o. Anm. 40; die Bank für Sozialwirtschaft ist Mitglied in der Europäische Vereinigung ethisch alternativer Banken (Fédération européenne des bancs éthique et alternatif, FEBEA) und mit anderen europäischen Finanzinstituten gleicher Ausrichtung verbunden zu einem European Office for Social Finance.

⁴⁸ Die EU will die Problemlösungsfähigkeit und die Innovationskraft in Europa steigern. Da sie erkannt hat welchen Beitrag hierzu länderübergreifende Information und der intensive Austausch haben, fördert sie - und fordert in mitfinanzierten Projekten - multilaterale Partnerschaften, die transnationale Verbreitung von Erfahrungen und innovativen Ergebnissen.

Das Wissen um die Gegebenheiten in den übrigen europäischen Ländern und die Erfahrungen aus den landesübergreifenden Kooperationen regen an, bieten ein reicheres Lernfeld, führen zu neuen Ideen, qualifizieren die Arbeit. Hierdurch kann aber auch das Bestehende und Eingefahrene unter Beweiszwang kommen und infrage gestellt werden; der Veränderungsdruck erhöht sich.

2.1.8 Die Märkte öffnen sich über die nationalen Grenzen hinaus

Innerhalb der von der Politik geschaffenen europäischen Markordnung entwickeln sich die Märkte, in denen die sozialwirtschaftlichen Organisationen aktiv sind bzw. sein können und von denen einen Anpassungsdruck auf sie ausgehen kann.

Die politische Ausgestaltung der europäischen Marktordnung, wie sie u. a. in der Diskussion um die Leistungen der „Daseinsvorsorge“ und im Vorschlag über die Dienstleistungsrichtlinie zum Ausdruck kommt⁴⁹, löste bei den Akteuren der Sozialwirtschaft heftige Reaktionen aus; die Rechtsprechung des EuGH hat die Tendenz in der nationalen Gesetzgebung nach mehr Wettbewerb bekräftigt. Aber unmittelbar hat die Entwicklung des europäischen Binnenmarktes bislang noch nicht zu nennenswerten Veränderungen auf den Sozial- und Gesundheitsbereich geführt. Sie sind aber noch zu erwarten.

In Grenzregionen finden hier und da Markterweiterungen statt. Es entstehen Wettbewerbssituationen aber auch Chancen für eigene Aktivitäten. Krankenhäuser und Altenheime beziehen das Nachfragepotential jenseits der Grenze in ihre strategischen Überlegungen mit ein, OP-Kapazitäten beiderseits der Grenze werden besser ausgenutzt, die Wohn- und pflegerische Versorgung älterer Menschen erfolgt in einem grenzüberschreitenden Versorgungsraum.

Der europäische Markt erleichtert die Bildung von Leistungsketten. Derart können sozialwirtschaftliche Organisationen länderübergreifend ihre Dienstleistungen zusammenfügen, um somit das Angebot für die eigene Klientel zu verbessern, die Wirt-

⁴⁹ S. o. 2.1.4

schaftlichkeit zu erhöhen und den Vertriebsradius zu erweitern. Hat z. B. ein Anbieter sich zum Ziel gesetzt, die Attraktivität seines stationären Wohn- und Pflegeangebots zu erhöhen, kann er durch die Zusammenarbeit mit einem Partner in einem anderen europäischen Land eine Leistungskette schaffen, indem dort den Pflegebedürftigen und ihren Angehörigen Erholungsmöglichkeiten angeboten werden; Behindertenwerkstätten schließen sich zusammen, um Synergien beim Einkauf zu erzielen, Vertriebsmöglichkeiten zu erhöhen sowie Auftragsakquisition und Akquisitionsabwicklung europaweit durchführen zu können⁵⁰; die niederländische Krankenversicherung schließt Verträge mit Krankenhäusern in Deutschland Belgien ab, um die akute Versorgung sicherzustellen.

Nach der Osterweiterung der EU verlagern Unternehmen einfache Arbeiten, die einst in Behindertenwerkstätten erledigt wurden, häufiger in die der EU neu beigetretenen Länder. Die Werkstätten müssen nun neue Produktionskonzepte entwickeln. Der Einsatz billiger Pflegekräfte aus Osteuropa in Privathaushalten macht ambulanten Diensten Konkurrenz. Grundsätzlich ist diese Aktivität nicht zu beanstanden. Die Frage ist nur, wie die Preiskonkurrenz sich auf die Pflegequalität auswirkt und wie die (Mindest-)Standards gehalten werden können.

Bereits heute leisten sozialwirtschaftliche Organisationen Unterstützungs- und Aufbauarbeit in den neuen EU-Ländern und in den Kandidatenländern Rumänien, Bulgarien und Kroatien. Hierbei geht es um

- die Beratung von Partnern beim Aufbau von Diensten,
- die Qualifizierung von Fach- und Führungskräften nach den neuen Anforderungen,
- das Verbessern der Angebote an sozialen Diensten und Einrichtungen,
- die Unterstützung beim Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen,
- die Beratung der Administration und der Politik bei der Schaffung neuer institutioneller Voraussetzungen für die Sozial- und Gesundheitsdienste sowie für die Zivilgesellschaft und um
- das Qualifizieren von Personal für den deutschen Markt.

⁵⁰ S. z. B. den Interessenverbund europäischer Werkstätten für Behinderte, die im Entsorgungsbereich tätig sind: „Workability Recycling Partnership“; vgl. Richter, Dirk (2004), Eine Chance für Werkstätten. In: Werkstatt: Dialog, Heft 5

Sozialwirtschaftliche Organisationen tätigen Investitionen und bieten Leistungen auch in europäischen Kernländern an. Ausgehend von den eigenen Kernkompetenzen und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit können in den übrigen europäischen Ländern Leistungen angeboten werden, die dort noch nicht, nicht in ausreichendem Maße oder auf niedrigem Qualitätsniveau angeboten werden vorhanden sind; es kann aber auch das deutsche Klientel im Ausland bedient werden. Dieses Engagement muss eingebettet sein in die Strategie und das Finanzkonzept eines Sozialunternehmens. Nur wenige Träger sind in der Lage, die finanziellen Aufwendungen für größere Investitionen im Ausland zu tragen. Investitionen im europäischen Ausland erfordern eine hohe Finanzkraft. Bei dem heimischen Diensten darf es nicht zu finanziellen Schwierigkeiten und Standardabsenkungen kommen.

Die sozialwirtschaftlichen Organisationen haben wegen der relativen Eigenkapitalchwäche und dem begrenzten Zugang zum Kapitalmarkt für ein internationales Engagement eine ungünstige Ausgangslage im Vergleich zu privaten Anbietern. Wenn die Finanzkraft hinlänglich ist, dann können sie gegenüber den privaten Anbietern ihre besonderen Vorteile ausspielen: die Einbindung vor Ort über Schwesterverbände und Kirchen, die einschlägige Fachlichkeit und evtl. die gemeinnützige Wirtschaftsweise.

Die Erweiterung des europäischen Marktes hat noch nicht unmittelbar zu einer Änderung in der Branchenstruktur im Sozial- und Gesundheitssektor geführt. Europäische Anbieter und Anleger sind bislang noch nicht in nennenswertem Maße auf dem deutschen Markt aufgetreten. Dies kann mit der bislang intransparenten Finanzierung in diesen Sektoren zusammenhängen, oder auch mit der noch vorhandenen Kleinschnittigkeit in den Branchen und des relativ kleinen Finanzvolumens, dass platziert werden kann. So ist z. B. für den Krankenhaussektor ein größeres Interesse der ausländischen Käufer und Anleger zu erwarten, wenn nach der Einführung der DRGs eine Konsolidierung und Marktbereinigung stattgefunden hat und sich größere Unternehmenseinheiten herausgebildet haben.

Noch wird Deutschland umkreist. Die schwedische Capio kaufte eine englische Klinikgruppe für 1,98 Mrd. Euro auf und finanzierte dies über den Börsengang; mittler-

weile ist sie auch in Frankreich tätig. 300 Senioreneinrichtungen hat die Investitionsgesellschaft der Allianz aufgekauft. Aber nicht in Deutschland, sondern in Großbritannien.⁵¹

In den Tätigkeitsbereichen der Sozialwirtschaft, die im Wettbewerb stehen, in denen ein hoher Kapitalbedarf und angemessene Renditechancen bestehen, ist eine Europäisierung oder gar Internationalisierung zu erwarten. Die sozialwirtschaftlichen Anbieter in diesen Sektoren müssen, wenn sie nicht weichen sollen, sich in Größe, Effizienz und Finanzkraft ihren privat-gewerblichen Wettbewerbern anpassen. Daneben wird es auch noch Tätigkeitsbereiche sozialwirtschaftlicher Organisationen geben, die weiterhin regional oder national aufgestellt sein werden.

3 Gestaltungserfordernisse sozialwirtschaftlicher Organisationen angesichts des europäischen Integrationsprozesses

Die an einigen Beispielen illustrierte sich zunehmend verdichtende Einbindung der Vereine, Verbände und Sozialunternehmen in das politisch-institutionelle und das gesellschaftliche Aktionsfeld Europas verlangt Anpassung und bietet erfolgsnotwendig zu nutzende Chancen. Hieraus ergeben sich für sozialwirtschaftliche Organisationen unabweisliche Gestaltungserfordernisse.

Europa-Arbeit als integraler Bestandteil der Geschäftspolitik der sozialwirtschaftlichen Organisation

Der erwartete Nutzen der Europa-Arbeit für die eigene Organisation ist klar herauszuarbeiten und zu definieren - wobei sich die Nützlichkeit mit zunehmender Erfahrung nach und nach immer facettenreicher gestalten kann. Auf dieser Grundlage muss Europa-Arbeit dezidiert gewollt, beschlossen und durchgeführt werden.⁵²

⁵¹ Financial Times Deutschland, 6.7.2004

⁵² Europa-Arbeit unterscheidet sich insofern nicht von anderen Aufgabenbereichen sozialwirtschaftlicher Organisationen.

Die Nützlichkeit von Europa-Arbeit besteht nicht nur im „Geld abgreifen“. Der Erfolg von Europa-Arbeit ist nicht an der Höhe der eingeworbenen Fördermittel zu messen, sondern daran, wie diese dazu beitragen, den Erfolg der Organisation langfristig zu sichern bzw. zu erhöhen.

Europa in die Entwicklung und die Verwirklichung der Strategie der sozialwirtschaftlichen Organisation einbeziehen

Das politisch-institutionelle und das gesellschaftliche Aktionsfeld Europas sind bei der Entwicklung und Verwirklichung der strategischen Ziele zu berücksichtigen. Europa gehört zum strategierelevanten Umfeld einer sozialwirtschaftlichen Organisation.

Schon allein die nationalen Anforderungen verlangen von den Verbänden, Vereinen und Sozialunternehmen die Entwicklung von strategischen Zielen zur zukunftsgerichteten und ergebnisorientierten Steuerung. Strategische Ziele sind Relevanzkriterien: Sie lassen erkennen, was wichtig ist für den Erfolg.⁵³ Wenn Europa nicht bei der Entwicklung und Realisierung des Zielportfolios berücksichtigt wird, dann können die Chancen und Risiken nicht erkannt werden, die Europa bietet.

Entsprechend sind z. B. folgende Fragen zu stellen:

- Welche Entwicklungen im politisch-institutionellen und dem gesellschaftlichen Aktionsfeld Europas sind unmittelbar relevant und können nutzbar gemacht werden für das Erreichen der ideellen und wirtschaftlichen Ziele?
- Wie wirken sich die Entwicklungen in dem politisch-institutionellen und im gesellschaftlichen Aktionsfeld Europas vermittelt über die nationale Politik, die Finanzierungspartner, die Nutzer/Kunden, die Mitarbeiter etc. aus?

⁵³ Becher, Berthold (2002), Warum strategische Unternehmensentwicklung auch in der Sozialwirtschaft? Notwendigkeit, Verfahren und Voraussetzungen. In: Maelicke, Bernd (Hg.), Strategische Unternehmensentwicklung in der Sozialwirtschaft. Baden-Baden: Nomos

Strategische Relevanz von Europa

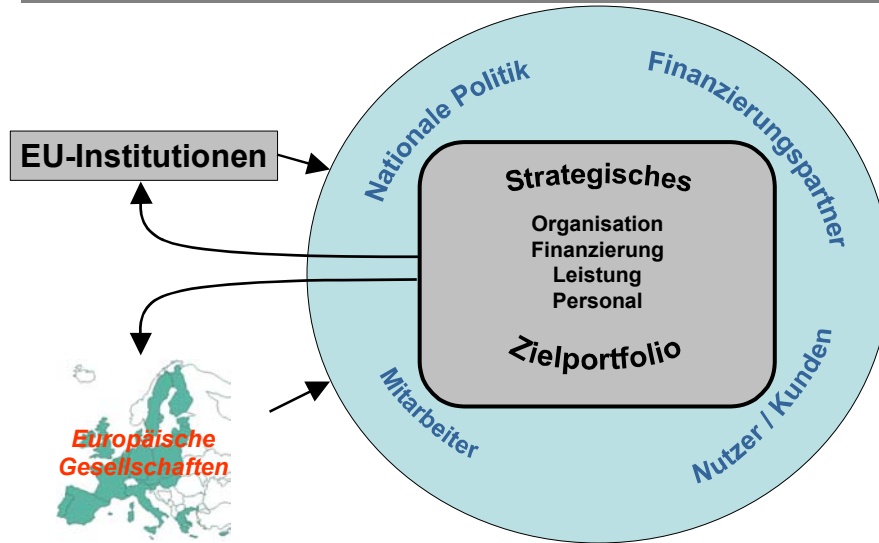
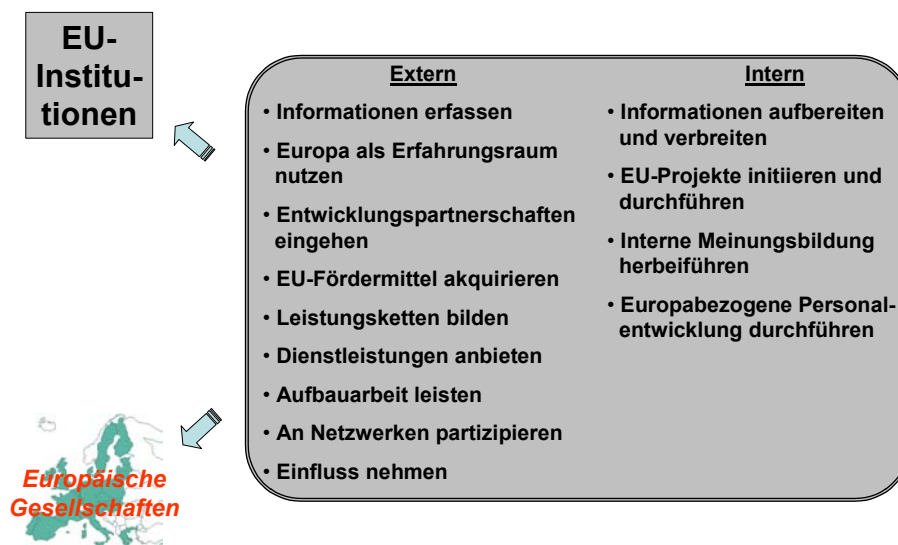


Abbildung 4: Strategische Relevanz von Europa

Das Spektrum der externen Europa-Arbeit organisationsspezifisch nutzen

Es wird oft pauschal von Europa-Arbeit gesprochen. Lange Zeit über beschränkte sich Europa-Arbeit auf die Suche nach Fördermitteln. Es ist aber notwendig, sich dass gesamte Spektrum der Europa-Arbeit zu verdeutlichen.

Aktivitätsspektrum der Europa-Arbeit



Ausgehend von dem differenzierten Aktivitätsspektrum der Europa-Arbeit ist zu fragen:

- Welche Aktivitäten der Europa-Arbeit sind notwendig und nützlich für die Organisation?
- Bei welchen Aktivitäten der Europa-Arbeit ist es wirksamer und wirtschaftlicher, sich der Unterstützung anderer wie z. B. des Trägerverbandes, europäischer Netzwerke und/oder eines externen Dienstleisters zu bedienen?

Der externe Dienstleister besorgt kontinuierlich spezifische Informationen, führt das Monitoring der spezifisch relevanten Politikprozesse durch, berät, eröffnet Kontakte, stellt europäische Vernetzungen her und unterstützt die organisationsinterne Europa-Arbeit. Die Kooperation mit einem externen Dienstleister ist für viele sozialwirtschaftliche Organisationen der beste Weg, sich wirksam und ressourcenschonend in Europa einzubringen und sich Europa zu nutze zu machen. Es reicht nicht, wenn der externe Dienstleister sich „in Brüssel“ auskennt; er muss die Sozialwirtschaft und ihre Tätigkeitsfelder eingehend kennen und auch mit anderen europäischen Ländern vernetzt sein.⁵⁴

Europa-Arbeit organisatorisch verankern

Nur wenn die Europa-Arbeit auch organisatorisch verankert ist, kann sie ihren Beitrag zum Erfolg eines Vereins, eines Verbandes und einer Sozialorganisation leisten. Entsprechend sind angemessene Aufgabenbeschreibungen zu fertigen, die Qualifikationsanforderungen zu bestimmen, die Verantwortlichkeiten für die Europa-Arbeit klar festzulegen und hinlängliche personelle, finanzielle und materielle Ressourcen bereitzustellen. Zudem sind die Berichtspflichten und -wege festzulegen, so dass Klarheit darüber besteht, für welche Stellen in der Organisation (Geschäftsführung, Gremien, Fachpositionen etc.) von wem welche EU-Informationen zu liefern

⁵⁴ Aufgrund des besonderen Bedarfs sozialwirtschaftlicher Organisationen hat die Bank für Sozialwirtschaft für sie ein spezielles differenziertes Angebot an EU-Dienstleistungen entwickelt. Sie bietet u. a. das internetbasierte EU-Informationssystem EUFIS an (<http://www.eufis.de>), berät, vermittelt Kontakt und bietet sozialwirtschaftlichen Organisationen an, ihre Agentur in Brüssel zu sein.

sind, und wer für wen unmittelbar Ansprechpartner in EU-Fragen ist. Die Europa-Arbeit ist nicht zu reduzieren auf die eine EU-Stelle; Geschäftsführung und Facharbeit sind um die europäische Dimension zu erweitern.

4 Schlussbemerkung

Wir sind noch am Anfang eines Prozesses der intensiveren Einbeziehung sozialwirtschaftlicher Organisationen in das politisch-institutionellen und das gesellschaftliche Aktionsfeld Europas. Entsprechend muss der Blick auf Europa nicht auf die Fördermittel verengt werden; zudem ist „Europa“ nicht nur „Brüssel; hierzu gehören auch die einzelnen nationalen Gesellschaften. Jede Organisation hat sich zu fragen, in welchem Ausmaß für sie Europa erfolgsrelevant ist. Es reicht nicht, über Europa nur zu diskutieren, nur zu rasonieren. Europa-Arbeit muss geschäftspolitisch gewollt sein, einbezogen werden in die Strategieentwicklung und ist organisatorisch zu verankern.

„Nun auch noch Europa !? Die Arbeitsbelastungen haben ohnehin exorbitant zugenommen“, wird manch einer aus sozialwirtschaftlichen Organisationen sagen. Aber: Der Europäisierung der Sozialwirtschaft können wir nicht entgehen. Die sozialwirtschaftlichen Organisationen sind nicht nur betroffen von „Europa“; sie haben sich aktiv einzubringen, sie können sich Europa nützlich machen. Die Europäische Integration schafft wichtige Rahmenbedingungen für die strategischen und operativen Entwicklungen der sozialwirtschaftlichen Anbieter. Vorausschauendes Anpassen an europäische Entwicklungen ist erfolgsrelevant.

Sozialwirtschaftliche Organisationen, die zur Bewältigung der nationalen Herausforderungen mit ihrer Strategie, dem Leistungsportfolio, dem Management, der Organisation und der Finanzkraft zukunftsfähig aufgestellt sind, haben gute Voraussetzungen, die europäische Integration zu bewältigen. Damit die strategische und operative Relevanz von Europa angemessen von den Verbänden und Sozialunternehmen berücksichtigt werden kann, müssen diese auch die entsprechenden Voraussetzungen schaffen. Daher sind die Bemühungen „europafähig“ zu werden, weiter fortzusetzen.

Nur so können die Produktivitätskräfte, die sich aus dem verbandlichen, professionellen, wirtschaftlichen, politischen und bürgerschaftlichen Miteinander in Europa ergeben von Vereinen, Verbänden und Sozialunternehmen genutzt werden können.

Dr. Berthold Becher

Leiter der Abteilung Research, sozialwirtschaftliche Marktunterstützung, Europa-Service

Bank für Sozialwirtschaft AG

Wörthstraße 15-17

50668 Köln

Tel.: +49-221/97356-237

Email: b.becher@sozialbank.de

