

KONTRASTE

Nummer 9, November 2004

**PRESSE- UND
INFORMATIONSDIENST
FÜR SOZIALPOLITIK**

DASEINSVORSORGE

Neue Dienstleistungsrichtlinie der EU-Kommission	3
Radikale Liberalisierung.....	4
Soziale Dienstleistungen in der Europäischen Union.	5
Solidardienste in Europa - Perspektiven aus österreichischer Sicht.....	10
Soziale Dienste im Spannungsfeld zwischen Markt und Gemeinwohlorientierung	15
EU und öffentliche Dienste: Ein Kampf um die Zukunft Europas.....	18

SPEKTRUM

Zahlung gegen Wertschöpfung	25
Sprachrohr für Arbeitslose: Arbeitslosenselbstvertretung und Arbeitslosenanwaltschaft	27
Wider vermeintliche Sachzwänge: Vorschläge für eine andere Wirtschaftspolitik.....	29
Restrukturierung alter Industrieregionen - das Beispiel Oberschlesien	31

BUCHTIPPS	32
------------------------	----

VERANSTALTUNGEN	34
------------------------------	----

Liebe Leserin, lieber Leser!

Hand aufs Herz: Ist Ihnen der Name Frits Bolkestein geläufig - bzw. war Ihnen die sog. „Bolkestein-Richtlinie“ bislang ein Begriff? Falls nicht, dürfte dies nicht zuletzt einem Umstand geschuldet sein, der erst jüngst bei einer kommunikationswissenschaftlichen Tagung in Wien vehement beklagt wurde: dem weitgehenden Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit. Während die Politik in vielen Bereichen zunehmend supranational geprägt ist, ist die mediale Öffentlichkeit als notwendiger „Resonanzraum der Politik“ (Jörg Trenz) noch weitgehend national ausgerichtet. Die Berichterstattung über europäische Themen ist mehrheitlich auf Qualitätszeitungen beschränkt, länderübergreifende europäische Mediendebatten fehlen gänzlich, so das Ergebnis einer bei der Tagung vorgestellten Studie.

Zumindest im Fall des vom scheidenden Binnenmarkt-Kommissar Frits Bolkestein erarbeiteten Entwurfs für eine Dienstleistungsrichtlinie wäre eine intensivere europaweite mediale Diskussion wünschenswert, geht es hier doch um Wesentliches: Durch die Richtlinie soll die Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt als eine der vier Grundfreiheiten laut EG-Vertrag realisiert werden - dies jedoch zu höchst problematischen Konditionen: Durch das sog. Herkunftslandprinzip - danach unterliegen Dienstleistungsunternehmen in der EU nur noch den (rechtlichen) Anforderungen ihres Herkunftslandes - würden nationale Qualitätsstandards und Schutzvorschriften ausgehebelt, es droht eine „Harmonisierung“ von Sozial- und Umweltstandards auf niedrigstem Niveau (Näheres dazu in den Beiträgen von Renate Kamleithner und Christian Felber).

Die Richtlinie erstreckt sich auf sämtliche Dienstleistungen, die gegen Entgelt erbracht werden. Dieses muss nicht vom Dienstleistungsempfänger entrichtet werden, auch der Staat kann hierfür aufkommen. Aufgrund dieses Entgeltkriteriums würden durch die Richtlinie - falls sie in dieser Form beschlossen werden sollte - somit auch alle öffentlichen bzw. im öffentlichen Auftrag erbrachten Dienstleistungen für den europäischen Binnenmarkt geöffnet; Leistungen, die gemeinhin unter dem Begriff der Daseinsvorsorge subsumiert werden. Darunter versteht man kollektive Vorkehrungen, die dem Einzelnen erst eine eigenständige Daseinsführung ermöglichen. Der Begriff deckt somit

ein breites Spektrum an Leistungen ab, von der Energie- und Wasserversorgung über Verkehr und Post bis hin zu Gesundheits- und Sozialdiensten.

Über die Art und Weise, wie diese Dienste erbracht werden sollen, gibt es in der EU bereits eine länger andauernde Diskussion, die zuletzt in ein Weißbuch zu „Dienstleistungen in allgemeinem Interesse“ mündete (Näheres dazu in den Beiträgen von Dirk Jarré und Claus Faber). Generell lässt sich ein Trend in Richtung Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen erkennen, davon soll es allenfalls bestimmte, eng umgrenzte Ausnahmen geben. Die Hauptargumente für die - teils schon vollzogene, teils noch anstehende - Liberalisierung: Private Unternehmen wirtschaften besser, billiger und effizienter, die KonsumentInnen erhalten „mehr Leistung für weniger Geld“.

Doch die Erfahrung hat mittlerweile gezeigt (z.B. im Energiebereich), dass auch liberalisierte Märkte ihre Schattenseiten haben. Zu nennen sind hier Probleme bei der Versorgungssicherheit aufgrund mangelnder Investitionen in die Infrastruktur, auch die erhoffte Reduktion der Kosten bleibt langfristig oft aus: Produzenten nutzen gegebenenfalls ihre marktbeherrschende Stellung, auch fallen neue Kosten an: für Unternehmensgewinnse, für Werbung, für die Bearbeitung von Kundenwechsel sowie von Rechtsstreitigkeiten in einem komplexen und un stetigen Markt.

Die Entscheidung, ob ein bestimmter Sektor (ganz oder teilweise) liberalisiert werden soll, sollte insofern weniger aus ideologischen Motiven, sondern vielmehr aufgrund pragmatischer und nachvollziehbarer Erwägungen (internationale Erfahrungen, bisherige KundInnenzufriedenheit, absehbarer Koordinierungsaufwand etc.) erfolgen und auch weniger dem Einfluss mächtiger Lobbies geschuldet als vielmehr Ergebnis eines demokratischen Diskussionsprozesses sein. Eine mediale Öffentlichkeit, die Entscheidungsprozessen auf EU-Ebene die angemessene Aufmerksamkeit widmet, würde dazu einen konstruktiven Beitrag leisten, meint

*Ihre
KONTRASTE-Redaktion*

Neue Dienstleistungsrichtlinie der EU-Kommission

Radikale Liberalisierung des Dienstleistungsmarktes geplant

Ein neuer Richtlinienvorschlag der EU für Dienstleistungen im Binnenmarkt sieht vor, dass in Zukunft nicht mehr das Recht jenes Landes entscheidend ist, in dem eine Dienstleistung erbracht wird, sondern das Recht jenes Landes, aus dem der Dienstleistungsersteller kommt, das sogenannte Herkunftslandprinzip. In der Praxis bedeutet dies, dass beispielsweise der portugiesische Dienstleister, der in Österreich einen Auftrag durchführt, nur das portugiesische Recht beachten muss, nicht aber das österreichische. Das heißt, dass letztlich in Österreich 25 verschiedene Rechtsordnungen gelten. Es ist beabsichtigt - wie die EU-Kommission auch in den Erläuterungen ausdrücklich festhält -, einen Wettbewerb der unterschiedlichen Rechtssysteme einzuführen. „Die nationalen Vorschriften sind zum Teil archaisch, übertrieben aufwändig und verstoßen gegen EU-Recht. Diese Vorschriften müssen schlichtweg verschwinden“, so der zuständige EU-Kommissar Bolkestein.

Ruinöser Wettlauf um die niedrigsten Schutzstandards droht

Nach dem Vorschlag der EU-Kommission könnten sich Dienstleistungsanbieter den Ort mit den jeweils niedrigsten Standards auswählen und dann zu diesen günstigen Herkunftslandbedingungen über die Grenze arbeiten. Eine solche Regelung würde letztlich zu einem verschärften Wettbewerb um das billigste Angebot führen. Ein ruinöser Wettlauf um die niedrigsten Schutzstandards in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU wird angeheizt und der Druck auf unsere Arbeits-, Sozial-, Berufsausbildungs- und Verbraucherschutzvorschriften massiv verschärft.

Die Entsendung von ArbeitnehmerInnen wird zwar entsprechend der Entsenderichtlinie vom Herkunftslandprinzip ausgenommen. Doch auch hier werden dem Mitgliedstaat der Leistungserbringung Möglichkeiten entzogen, die eine Kontrolle der Einhaltung der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen erlauben würden. Beispielsweise wäre eine Anforderung zur Vorlage von Sozialversicherungsunterlagen unzulässig oder hinsichtlich Drittstaatsangehöriger dürfte die Aufent-

halts- und Beschäftigungsbewilligung am Ort der Leistungserbringung nicht überprüft werden. Die Bekämpfung von Schwarzarbeit wird somit extrem erschwert. Die EU nimmt bewusst in Kauf, dass Berufszugangsregeln für Dienstleister über die Binnengrenze jene begünstigen, die eine schlechtere Qualifikation aufweisen, als ihre Mitbewerber sie im Dienstleistungserbringungsstaat nachweisen können. Die Richtlinie wird daher zu einem Wettbewerb der niedrigsten Zugangsvoraussetzungen führen. Dies steht in klarem Widerspruch zur Lissabon-Strategie, die auf Qualifikation und Weiterbildung setzt. Das österreichische Berufsausbildungssystem würde bei einem Qualitäts- und Qualifikationsdumping unweigerlich seinen Stellenwert verlieren.

Kritik auch von Interessenvertretungen kleiner und mittlerer Unternehmen

Die Richtlinie wird vor allem von Großindustrie und internationalen Dienstleistungskonzernen befürwortet. Hingegen hagelt es nicht nur von Gewerkschaften, sondern auch von Interessenvertretungen der kleineren und mittleren Unternehmen heftige Kritik. An Stelle der geplanten radikalen Liberalisierung des Dienstleistungsmarktes werden für die verschiedenen kommerziellen Dienstleistungsbereiche Maßnahmen zur Koordinierung und Harmonisierung der Standards auf hohem Niveau gefordert.

Der Dienstleistungsbereich trägt rund 70 Prozent zum Bruttoinlandsprodukt bei. Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie hätte daher massive Auswirkungen auf das gesamte Wirtschaftsleben und den Arbeitsmarkt.

Renate Kamleithner
Kammer für Arbeiter und Angestellte OÖ
Abteilung Wirtschaftspolitik

Radikale Liberalisierung

Die von der EU-Kommission geplante Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt stellt selbst das GATS noch in den Schatten.

Próxima estación: Dienstleistungsrichtlinie. Wer geglaubt hat, dass das GATS die Grenze der neoliberalen Globalisierung markiere, muss sich jetzt von der EU-Kommission eines besseren belehren lassen. Die geplante „Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt“ stellt alle bisherigen Liberalisierungsprojekte in den Schatten. Sie bringt unerhörte Freiheiten für Unternehmen, während sie nationale Rechtssysteme wirkungsvoll aushebelt. Umweltschutz, soziale Sicherheit, Löhne und KonsumentInnenchutz drohen in einem Wettbewerb von neuer Qualität zermalmt zu werden.

Offiziell geht es der Kommission darum, den Binnenmarkt für Dienstleistungen zu dynamisieren und „Handelshemmnisse“ zu beseitigen. „Archaische“ und „übertrieben aufwändige“ Regulierungen sollen „schlicht verschwinden“, lockt Noch-Binnenmarktkommissar Frits Bolkestein, ohne sich mit Studien über die behaupteten Nachteile dieser Gesetze aufzuhalten. Die Richtlinie, die vom Baugewerbe bis zur Trinkwasserversorgung so gut wie alle Dienstleistungen betrifft, startet mit simplen Verboten – für die Mitgliedstaaten: Sie dürfen von niederlassungswilligen Dienstleistungsunternehmen nicht mehr verlangen: die Eintragung in ein Firmenregister, die Gründung einer Filiale, die Nennung einer Vertretungsperson, die Hinterlegung finanzieller Sicherheiten oder den Verbleib im Land für eine Mindestdauer.

Zweiter Knebel: Eine lange Latte von „Niederlassungshindernissen“ müssen die Mitgliedsländer gegenseitig überprüfen, wie etwa die Beschränkung der Zahl der Anbieter auf einem bestimmten Gebiet (z.B. Taxis oder Krankenhäuser), die Rechtsform eines Unternehmens (z.B. nur gemeinnützige oder auch Aktiengesellschaften), eine Mindestkapitalausstattung (relevant für die Insolvenzquote und die Kontinuität der Dienstleistung), erforderliche Berufsqualifikationen (Qualität), Mindestpreise (gegen das Markteroberungsdumping großer Ketten) oder Höchstpreise (wichtig bei öffentlichen Dienstleistungen wie Trinkwasser oder Öffis). Falls die Mitgliedstaaten nicht binnen sechs Monaten davon überzeugt werden können, dass diese Regelungen „ob-

jektiv, verhältnismäßig und zwingend erforderlich“ sind, fallen sie.

Dritter Strick: Neue Regulierungsvorhaben müssen bei der Kommission angemeldet werden, die sie auf ihre Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit überprüft und – im gegenteiligen Fall – untersagt. Gemeinden, Länder und nationale Regierungen dürfen die Dienstleistungswirtschaft – immerhin zwei Drittel der Wirtschaft – nicht mehr im Allgemeininteresse gestalten, sondern müssen die Entscheidung an die Kommission abtreten. Ein ungeheurer Machtzuwachs für Brüssel – und ein glatter Bruch des Subsidiaritätsprinzips.

Herkunftslandprinzip

Das Epizentrum der Richtlinie liegt dennoch woanders: Erstmals soll in einem Gemeinschaftsakt umfassend das „Herkunftslandprinzip“ zur Anwendung kommen. Es besagt, dass Dienstleistungsanbieter nicht mehr die Gesetze des Landes einhalten müssen, in dem sie tätig sind, sondern nur noch diejenigen des Landes ihrer Herkunft. Betroffen sind sämtliche Regelungen über „das Verhalten der Dienstleistungserbringer, die Qualität und den Inhalt der Dienstleistung, die Werbung, die Verträge und die Haftung“. Der deutsche Bundesrat mokiert, dass damit „kein einheitliches Recht“ mehr in den einzelnen Mitgliedstaaten gelten würde. Für jedes Unternehmen gälte ein anderes Recht, insgesamt 25 verschiedene. Logische Folge Nummer eins: EU-Konzerne würden sich in einer „Ausfluggungswelle“ in den Ländern mit den geringsten Qualitätsstandards niederlassen und von dort aus EU-weit tätig werden. Nummer zwei: Die nationalen Unternehmen, welche strengere Standards befolgen müssen, würden auf Gleichbehandlung klagen und eine Absenkung der heimischen Standards fordern. Ein Wettlauf nach unten bei Qualitäts-, Umwelt- und Standards aller Art wäre die Folge. Nummer drei: KonsumentInnen hätten bei Fehlleistungen von Firmen kaum noch eine Chance: Wer wendet sich schon im Schadensfall an eine Behörde in Italien, Lettland oder Portugal?

Ausgenommen vom Herkunftslandprinzip sind lediglich ArbeitnehmerInnen – theoretisch. Sie müssen zu den Löhnen und Sozialversicherungsbedingungen des Tätigkeitslandes beschäftigt werden. Doch auch hier obliegt die Kontrolle nicht dem Tätigkeitsland, sondern dem Herkunftsland. Und welches Interesse sollte ein Land haben, seinen exportierenden Firmen im Ausland auf die Finger zu schauen? De facto wird zum Beispiel ein in Österreich tätiges polnisches oder portugiesisches Bauunternehmen geradezu eingeladen, sein Personal zu polnischen oder portugiesischen Löhnen einzusetzen. Lohn- und Sozialdumping wird Tür und Tor geöffnet.

Lobbies jubilieren

Fazit: Die Lobbies jubilieren. Die Zusammenarbeit mit der Kommission hat wieder einmal 1a geklappt. Der Binnenmarkt reift zu neuer Qualität heran. Eine glück-

liche Fügung will es, dass der Richtlinienvorschlag mit der EU-Erweiterung zusammenfällt. Mit den „neuen Standards“ im Osten lässt sich der Westen blendend untergraben. Strategie ist eben alles. Der Binnenmarkt selbst geht maßgeblich auf die prominenteste EU-Lobby, den ERT, zurück. Am „European Round Tables of Industrialists“ sitzen die Vorstandsvorsitzenden von 45 der größten EU-Konzerne. Kurz nach seiner Gründung 1983 legte er einen Masterplan für einen „gemeinsamen europäischen Heimat-Markt“ vor. Über den Umweg der Einheitlichen Europäischen Akte wurde 1992 das Wunschkind „Binnenmarkt“ aus der Taufe gehoben. Langsam bekommt das Kindchen Zähne. Und Europa ein Gesicht.

Christian Felber

Der Beitrag erschien ursprünglich im „Falter“ 42/04. Nachdruck mit freundlicher Genehmigung des Autors.

Soziale Dienstleistungen in der Europäischen Union.

Politische und rechtliche Rahmenbedingungen

Die Europäische Union befasst sich seit etwa einem Jahrzehnt intensiv mit dem Bereich der sogenannten „Leistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse“ („Services of general interest“ oder „Services d'intérêt général“) in Europa. Dabei stehen Fragen des Binnenmarktes und des Wettbewerbsrechts gleichermaßen im Mittelpunkt der Überlegungen wie auch Aspekte der Umsetzung von Grundrechten des Bürgers und der Förderung der sozialen wie territorialen Kohäsion. Daraus entsteht bei der Einordnung und der Behandlung dieser Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, zu denen wir auch die sozialen Dienste rechnen, ein ausgesprochen kompliziertes und interessantes Spannungsfeld. Festzustellen ist, dass wir es bei diesen Leistungen mit einem Sektor zu tun haben, der keine festen Konturen hat und je nach Ländern, Kulturen und Traditionen sehr unterschiedlich strukturiert ist und begriffen wird. Ganz allgemein jedoch wird unter „Leistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse“ die flächendeckende Versorgung mit wichtigen Wirtschaftsgütern und anderen spezifischen Dienstleistungen im allgemeinen Interesse zu gleichen Bedingungen verstanden.

Die Europäische Kommission formuliert diesen Bereich aus ihrem eigenen Blickwinkel so: „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa sind marktbezogene oder nicht-marktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Behörden mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen belegt werden“. Davon sind gemäß der Europäischen Kommission abzugrenzen die sog. „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“, eine Begrifflichkeit aus dem EG-Vertrag, der in Artikel 86 besagt, es handle sich um „marktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Mitgliedstaaten mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden.“

In Österreich wie in Deutschland sprechen wir in diesem Zusammenhang gemeinhin von der sogenannten „Daseinsvorsorge“. Der Begriff wurde erstmals von Ernst Forsthoff geprägt. Forsthoff argumentiert, dass der Mensch aufgrund des industriellen Wandels zunehmend die Beherrschung seines Lebensraums verloren hat und daher zum Erhalt seiner Eigenständigkeit auf Vorkehrungen angewiesen ist, die ihm Daseinsführung

erst möglich machen. Die Verantwortung für solche Vorkehrungen weist Forsthoff der „öffentlichen Hand“ zu.

Es handelt sich also um ein breites Spektrum an Dienstleistungen, die von großen, an Netze gebundenen Industrien wie z.B. Energie, Wasser und Abwasser, Post, Verkehr und Kommunikation, reichen bis zu Gesundheitsdiensten, Bildung und Sozialleistungen. Sie können lokal, regional, national, europäisch oder sogar global erbracht werden.

Die Rolle der EU Mitgliedstaaten

In der Europäischen Union herrscht die Überzeugung vor, dass ein offener und transparenter Markt im allgemeinen die beste Grundlage für die umfassende und effizienteste Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen ist. Jedoch stellt sich das Problem, dass die Märkte gewisse Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nicht oder nicht ausreichend erbringen oder erbringen können, weil entweder der Marktpreis für solche Dienste für Verbraucher mit geringer Kaufkraft zu hoch oder die Kosten für die Erbringung der Leistungen über den Marktpreis nicht abzudecken sind. Der Staat ist daher verpflichtet, Sorge dafür zu tragen, dass dennoch solche kollektiven oder qualitativen Grundbedürfnisse abgedeckt werden und Dienstleistungen im allgemeinen Interesse zur Verfügung stehen.

Daraus ergibt sich die einzelstaatliche Verantwortung, Unternehmen mit der Erbringung solcher Dienstleistungen unter Gemeinwohlaufgaben zu beauftragen und die damit verbundenen Aufgaben und ihre Art und Weise der Erfüllung zu definieren, sowohl auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene – und dies in voller Transparenz. Hingegen ist es insbesondere Aufgabe der Europäischen Union, die Einhaltung der Bestimmungen des EG-Vertrages inklusive des mit ihm verbundenen Instrumentariums sicherzustellen und dafür Sorge zu tragen, dass die Dienste den Bedürfnissen der Bürger entsprechen – etwa im Hinblick auf Qualität, Preis, Verfügbarkeit und Zugänglichkeit sowie Verbraucherschutz.

Allerdings hat sich in der Wahrnehmung dieser staatlichen Verpflichtung in den letzten Jahrzehnten einiges verändert. Das Leitmotiv heißt „Mehr steuern und we-

niger rudern“ und wirkt sich dahingehend aus, dass immer weniger Selbsterbringung von Dienstleistungen seitens der staatlichen Stellen erfolgt, hingegen immer mehr Beauftragung von öffentlichen oder privaten Unternehmen. Der Staat beschränkt sich somit zunehmend auf die Festlegung der öffentlichen Zielvorgaben, inklusive der Definition des „Gemeinwohls“, konzentriert sich auf die Regulierung und Überwachung der Leistungserbringung durch andere und hat gegebenenfalls noch Verantwortung für die Finanzierung der Dienstleistungen.

Dieser Trend darf allerdings nicht dazu führen, dass die entsprechenden staatlichen Stellen damit auch gleichermaßen Verantwortung und Zuständigkeit für die Umsetzung der definierten Ziele abtreten. Im Gegenteil, es werden verstärkt ordnungspolitische Instrumente im Bereich der Dienste von allgemeinem Interesse benötigt, um diese zu definieren, zu gestalten und ihre Umsetzung auf allen Ebenen sicher zu stellen. Die jüngste Entwicklung der Entflechtung und des verstärkten Wettbewerbs hat sicher zu vermehrter Transparenz bei der Organisation, den Kosten und der Finanzierung solcher Dienste geführt. Jedoch besteht noch deutlicher Bedarf an intensiveren Überlegungen zur Sicherstellung besserer demokratischer Kontrolle.

Der wirtschaftliche und strukturelle Integrationsprozess in der Europäischen Union birgt sicher tendenziell Gefahren für die alleinige Entscheidungskompetenz und Fähigkeit der nationalstaatlichen Stellen im Bereich der Dienstleistungen im allgemeinen Interesse. Die Europäische Kommission betont aber immer wieder mit Verweis auf das Prinzip der Subsidiarität die souveräne Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zur Regulierung der Marktaktivitäten in diesem Sektor und anerkennt das stillschweigende Recht der Mitgliedstaaten zur Auferlegung spezieller Gemeinwohlverpflichtungen (nach Artikel 86, Absatz 2 des EGV) und den sich in diesem Fall ergebenden Nachrang der Gemeinschaftsregeln des Binnenmarktes und des Wettbewerbs.

Und die Rolle der Gemeinschaft

Die Gemeinschaft verfügt aber in einigen wichtigen Gebieten, die für die Dienstleistungen im allgemeinen Interesse von Bedeutung sind, über erhebliche Kompetenzen: nämlich zum Beispiel in den Bereichen Bin-

nenmarkt, Wettbewerb, staatliche Beihilfen, Freizügigkeit, Verkehr, Handel, Umwelt, Sozialpolitik, Gesundheit, Verbraucherpolitik, soziale Kohäsion, etc. Insofern argumentiert die Kommission auch, dass damit eine geteilte Verantwortung zwischen Mitgliedstaaten und der Union besteht und ausgeübt werden muss.

Die Europäische Kommission beleuchtet die Thematik der Dienstleistungen der Daseinsvorsorge aus zwei Perspektiven. Primär befasst sie sich damit, gemäß ihrem Ursprung und ihrer Geschichte, aus der Sicht des offenen Marktes und der EU-Wettbewerbsregeln und betont entsprechend immer wieder die Bedeutung der effizienten und diskriminierungsfreien Erbringung dieser Leistungen als Voraussetzung für das reibungsfreie Funktionieren des Binnenmarktes. Zunächst konzentrierten sich die Aussagen der Kommission auf den Sektor der großen Netzwerkindustrien wie Gas, Strom, Wasser, Verkehr und Telekommunikation. Nur gelegentlich streifte sie andere, nicht minder wichtige Bereiche der Daseinsvorsorge wie die sozialen Dienste, die Gesundheitsversorgung oder das Erziehungswesen.

Andererseits argumentiert die Kommission aber auch im Hinblick auf das „Europäische Gesellschaftsmodell“ und dessen Werte und Ziele, wobei sie insbesondere den Beitrag der Daseinsvorsorge zur Förderung der sozialen und territorialen Kohäsion unterstreicht (so in Artikel II-36 der „Charta der Grundrechte“). Sie führt unter anderem aus, dass diese Leistungen ein „Pfeiler der europäischen Staatsbürgerschaft“ sind und dem Bürger erst den wirksamen Gebrauch der Grundrechte ermöglichen, dass sie zur Erhöhung der Lebensqualität aller Bürger beitragen und eine wichtige Rolle bei der Überwindung von sozialer Ausgrenzung und Isolierung spielen. Konsequenterweise identifiziert die Kommission eine Reihe unabdingbarer Kriterien, die bei der Erbringung der Leistungen der Daseinsvorsorge zu gewährleisten sind: Sicherung des Universaldienstcharakters und der Kontinuität der Dienste, Qualitätssicherung und Erschwinglichkeit der Leistungen sowie Nutzer- und Verbraucherschutz inklusive bestimmte Mitspracherechte.

Im Überblick ergeben sich folgende unterschiedliche Notwendigkeiten der Anwendung von Gemeinschaftsrecht mit modulierter Intensität:

- * Bei den großen netzwerkgebundenen Wirtschaftszweigen der Daseinsvorsorge, wie Strom, Gas, Telekom etc., finden die Gemeinschaftsregeln mit dem Ziel der Verbesserung eines reibungslosen Binnenmarktes in der Union volle Anwendung.
- * Bei den anderen Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse, wie etwa Wasser, Rundfunk und Deponien, gibt es kein à priori umfassendes europäisches Regelwerk, denn diese Dienste operieren auf dem Grundsatz der „(Bürger)Nähe“. Eine für die Anwendung von Gemeinschaftsregeln ganz entscheidende Frage ist daher, ob der Handel grenzüberschreitend beeinträchtigt wird. Eventuell kann auch noch der Aspekt des Umweltschutzes in Betracht kommen.
- * Bei nicht-wirtschaftlichen Tätigkeiten und bei Dienstleistungen ohne Auswirkungen auf den Handel bestehen keine spezifischen Regelungen und sie unterliegen auch nicht den Vertragsbestimmungen über Binnenmarkt, Wettbewerb und staatliche Beihilfen. Dennoch fallen auch diese Tätigkeiten und Dienstleistungen unter gewisse Gemeinschaftsregeln – wie z.B. den Grundsatz der Nichtdiskriminierung.

Die aktuelle politische Debatte

In der aktuellen politischen Debatte über die Zukunft der Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa steht zentral die Frage nach der Rolle des Staates in der Marktwirtschaft. Die bisherige Entwicklung in der Union ist so verlaufen, dass zunächst das Ziel verfolgt wurde, Handelsbarrieren zu beseitigen, um einen echten Binnenmarkt zu entwickeln, mit dem angepeilten Ergebnis, Preise zu senken.

Im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse erfolgt die Anwendung der Regeln des Binnenmarktes und des Wettbewerbs nur dann, wenn es sich um wirtschaftliche Aktivitäten handelt, die den Handel zwischen Mitgliedstaaten betreffen. Bei der Anwendung dieser Regeln sind drei Prinzipien zu beachten:

1. das *Prinzip der Neutralität*, nach dem es grundsätzlich unerheblich ist, ob das Eigentum an eine Unternehmen, die eine solche Leistung erbringen, in öffentlicher oder in privater Hand liegt,

2. das *Prinzip der Gestaltungsfreiheit* der Mitgliedstaaten bei der Definition der Leistungen, wobei sich die Kompetenz der Kommission nur auf die Kontrolle offenkundiger Fehler oder des Missbrauchs beschränkt,
3. das *Prinzip der Verhältnismäßigkeit*, welches bestimmt, dass Einschränkungen des Wettbewerbs und Begrenzungen der Freiheiten im Binnenmarkt nicht über das zur wirksamen Erfüllung der Aufgabe notwendige Maß hinausgehen.

Die Europäische Kommission hat festgestellt, dass sich durch die Liberalisierung im Binnenmarkt keine negativen Auswirkungen auf die Gesamtleistungen der Daseinsvorsorge in der Union ergeben haben, sondern diese im Gegenteil zur Schaffung neuer Arbeitsplätze beigetragen hat. Also folgert die Kommission, dass hohe Standards bei der Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge unter Anwendung des EG-Wettbewerbsrechts und der Binnenmarktregeln zu vereinbaren sind. Jedoch räumt sie ein, dass, wenn die Kräfte des Markts Leistungen der Daseinsvorsorge nicht zufriedenstellend bereitstellen, die nationalen Behörden der Mitgliedstaaten bestimmten Leistungserbringern Pflichten im allgemeinen Interesse auferlegen (sog. Gemeinwohlverpflichtungen) und, falls dies erforderlich ist, besondere oder ausschließliche Rechte übertragen (quasi als Monopol) oder nötige Finanzierungsmechanismen zur Ermöglichung der Leistungserbringung (etwa mittels staatlicher Beihilfen) entwickeln können.

Auch die Europäische Kommission ist sich der zunehmenden politischen und rechtlichen Spannungslagen durchaus bewusst, die sich in den Wechselwirkungen zwischen den Regelungen in den Bereichen Wettbewerb und freier Warenverkehr einerseits und den Aufgaben bei der Erbringung von Dienstleistungen im allgemeinen Interesse andererseits ergeben. Diese potentiell konfliktuelle Lage wurde insbesondere durch die Aufnahme des Grundsatzes der Förderung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse in die Ziele des EG-Vertrags (Artikel 16, Vertrag von Amsterdam, Oktober 1997) verdeutlicht. Daraus hat sich ein breites Feld an offenen Fragen und Unsicherheiten sowohl für die verantwortlichen öffentlichen Stellen in den Mitgliedstaaten als auch bei den Betreibern der Dienste der Daseinsvorsorge ergeben. Diese Unsicherheiten werden erst langsam durch Entschei-

dungen des Europäischen Gerichtshofs (siehe Urteil des EuGH vom 24. Juli 2003 in der Rechtssache C-280/00 „Altmark Trans“) und durch Konsultations- oder Entscheidungsverfahren der Europäischen Kommission (Grünbuch und Weißbuch zur Daseinsvorsorge) einer Klärung zugeführt.

Es ist nun offensichtlich Zielrichtung der Europäischen Kommission, auf der Grundlage des erwähnten Artikels III-3 des Verfassungsvertrags in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten eine aktive und dynamische Politik in dem Sinn zu entwickeln, den Bürgern auf der Basis des offenen und fairen Wettbewerbs den Zugang zu bestmöglichen Diensten der Daseinsvorsorge sicherzustellen.

Das Grünbuch zur Daseinsvorsorge und die Reaktionen

Aufgrund der zunehmenden Rechtsunsicherheit und des sich abzeichnenden Handlungsbedarfs hat sich die Kommission vor einiger Zeit dazu entschlossen, nunmehr auch ein sogenanntes „Grünbuch“ zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse herauszugeben. Das Grünbuch wurde am 21. Mai 2003 veröffentlicht und enthielt 30 Fragen, die die Debatte zu folgenden vier Themenbereichen stimulieren sollten:

1. dem Umfang möglicher Maßnahmen der Gemeinschaft zur Umsetzung des EG-Vertrags im Bereich der Dienstleistungen im allgemeinen Interesse bei voller Respektierung des Subsidiaritätsprinzips;
2. den Grundsätzen, die in eine mögliche EU-Rahmenrichtlinie zu den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse Eingang finden könnten – inklusive der Frage, welchen zusätzlichen Nutzen ein solches Instrument wohl brächte;
3. der Definition verantwortungsvollen Regierens in Bezug auf die Organisation, Finanzierung und Bewertung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse;
4. Maßnahmen, die zur Schaffung größerer Rechtssicherheit beitragen könnten.

Auf das Grünbuch gingen bis zum 15. September 2003, der von der Europäischen Kommission gesetzten Frist, insgesamt knapp 300 Reaktionen (davon 28 aus Österreich) ein. Als wichtigste Ergebnisse dieses Konsulta-

tionsprozesses können die folgenden Punkte festgehalten werden:

- * eine ganz überwiegende Zahl der Akteure spricht sich gegen weitere Kompetenzen der Europäischen Union im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse aus;
- * es wird dem entsprechend auch nicht die Einrichtung von europäischen Regulierungsbehörden in diesem Bereich gewünscht;
- * über die Notwendigkeit und den Nutzen einer europäischen Rahmenrichtlinie als allgemeines Instrument scheiden sich die Geister; hingegen scheinen sektorielle Richtlinien durchaus gewünscht;
- * die Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Aktivitäten (als Grundlage der Anwendung der EG-Verträge) wird weitgehend akzeptiert, jedoch wird diese Abgrenzung für nicht immer sinnvoll oder ausreichend angesehen und daher für die Einführung weiterer Kriterien zwecks größerer rechtlicher Sicherheit plädiert;
- * auch im Bereich der nicht-wirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wird eine vermehrte Zuständigkeit der Europäischen Union abgelehnt; doch sollte eine allgemeine Klärung der Zweckmäßigkeit einer EU-Verantwortlichkeit im Sozialbereich erfolgen;
- * in Bezug auf Gemeinwohlverpflichtungen bestehen geteilte Auffassungen hinsichtlich der Notwendigkeit und Nützlichkeit von europäischen Kriterien; die EU sollte aber durchaus Prinzipien und Ziele von Dienstleistungen im allgemeinen Interesse definieren, jedoch die konkrete Umsetzung sollte in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verbleiben;
- * neben den derzeit geltenden spezifischen Verpflichtungen, wie zum Beispiel Dauerhaftigkeit, Qualität und Zugänglichkeit der Dienste, sollen zunächst keine weiteren sektor-spezifischen Verpflichtungen definiert, sondern die Entwicklung abgewartet werden;
- * es besteht eine klare und nachdrückliche Forderung nach mehr Rechtssicherheit im Bereich der Kontrolle staatlicher Beihilfen;
- * in Sachen Finanzierung der Dienstleistungen wird nachdrücklich auf der Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten bestanden – selbstverständlich mit Einschränkung bei tatsächlichen Behinderungen des Binnenmarktes und des Wettbewerbs;
- * hinsichtlich der vorgetragenen Pläne zur europäischen Evaluierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse besteht Skepsis: wenn sie denn erfolgt, sollte sie auf jeden Fall politische, soziale, ökonomische sowie umweltrelevante Aspekte und Kriterien umfassen;
- * im übrigen wird mehr Transparenz zu den internationalen Verhandlungen im Rahmen des GATS gefordert, sofern diese den Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse betreffen (könnten);
- * schließlich wird noch die Wichtigkeit der Grund-Dienstleistungen von allgemeinem Interesse für die Entwicklung der ärmsten Länder betont und dabei das Problem des Zugangs zu Finanzierungen und Auslandsinvestitionen hervorgehoben.

Weitere Arbeiten der Europäischen Kommission

Infolge des Grünbuch-Konsultationsprozesses und in Anwendung des „Altmark-Trans“-Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom Juli 2003 zur Finanzierung von gemeinwohlorientierten Tätigkeiten wirtschaftlicher Art aus staatlichen Mitteln (Beihilfenkontrolle) hat die Europäische Kommission unter Federführung des Wettbewerbskommissars Mario Monti im Februar 2004 ein Maßnahmenpaket vorgeschlagen mit dem Ziel, mehr Rechtssicherheit in beihilferechtlichen Fragen zu schaffen („Monti-Paket“). Die entsprechenden Texte werden derzeit von den Mitgliedstaaten, aber auch von anderen interessierten bzw. betroffenen Akteuren kommentiert.

Die Europäische Kommission hat in ihrem dann im Juni 2004 in Folge zum Grünbuch veröffentlichten Weißbuch zu „Diensten im allgemeinen Interesse“ auf Drängen von zivilgesellschaftlichen und öffentlichen Akteuren im Sozialleistungsbereich erstmals die Bedeutung der sozialen Dienste als wichtige Komponente der Daseinsvorsorge explizit herausgestellt und dabei angekündigt, dass sie die auch aus ihrer Sicht bestehende Lücke in Hinblick auf Darstellung, Verständnis und europäische Strategien mit einer Mitteilung zu „Sozial- und Gesundheitsdiensten“ 2005 schließen werde. Bemerkenswert ist dabei, dass die Kommission gleichzeitig kundgibt, dass sie diese Mitteilung in Kooperation mit den betroffenen Akteuren erstellen werde. Damit erfüllt sie eine Forderung vor allem der Nicht-Regierungsorganisationen im Bereich des Sozialwesens.

Folgerungen und Empfehlungen für die Träger von sozialen Diensten

Zunächst ist es seitens der Träger solcher Dienste geboten, ihr Tätigkeitsspektrum sorgfältig dahingehend zu überprüfen, welche wirtschaftlichen Tätigkeiten ausgeübt werden und wo gegebenenfalls EU-Regelungen anwendbar und EU-Eingriffe möglich wären. Dabei ist es wichtig zu bedenken, dass es nicht entscheidend ist, welche Organisation oder Institution in den Genuss der Beihilfe kommt (Prinzip der Neutralität), sondern welche Aktivitäten sie entfaltet (in einem neuen Mitgliedsstaat der EU betreibt zum Beispiel eine Kirche marktbeherrschend die Zementherstellung!).

Ein präzises Verständnis der vier im sog. „Altmark-Trans“-Urteil des Europäischen Gerichtshofs aufgestellten Kriterien in Sachen Zulässigkeit der Finanzierung gemeinwohlorientierter Tätigkeit wirtschaftlicher Art aus staatlichen Mitteln ist unabdingbar für rationales Handeln sowohl der beauftragenden staatlichen Stelle wie der Träger von mit Gemeinwohlauftrag versehenen sozialen Diensten und Einrichtungen. Insbesondere müssen beachtet werden:

- * die klare und sorgfältige Definition der Beauftragung pro Betrauungsakt;
- * die vorherige eindeutige und transparente Ermittlung der Kostenparameter (nachträglicher Defizit-

ausgleich ist nicht möglich!);

- * die unbedingte Vermeidung von Überkompensation (Quersubventionen müssen verhindert werden);
- * die Überlegung, ob eine Ausschreibung nicht der sichereren Weg wäre (nach EuGH-Urteil jedoch nicht zwingend erforderlich).

Es ist für die Beteiligten wichtig, sich der Tatsache bewusst zu sein, dass es maßgeblich von ihren eigenen Entscheidungen abhängt, ob und in welchem Umfang europäisches Binnenmarkt- und Wettbewerbsrecht bei sozialen Diensten und Einrichtungen von allgemeinem Interesse zur Geltung kommen. Sinnvoll ist es auf jeden Fall, wenn beauftragende öffentliche Stellen und die Leistungsträger gegenüber der Europäischen Kommission eigene und unabhängige Vorstellungen über die erforderlichen Rahmenbedingungen und die zukünftige Gestaltung von „lokalen sozialen Dienstleistungen“ im Rahmen der Daseinsvorsorge entwickeln – sich also nicht nur von den Fragen und Vorschlägen der Kommission leiten lassen.

Dirk Jarré

Der Autor ist Vizepräsident der Plattform der europäischen Sozial-NGOs. Gekürzte Fassung eines Vortrags, gehalten bei der EU-Konferenz der österreichischen Volkshilfe in Brüssel am 15. und 16. April 2004

Solidardienste in Europa – Perspektiven aus österreichischer Sicht

Die Sozialen Dienste als Teil der Daseinsvorsorge können einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, um die Europäische Union von einer Wirtschafts- zu einer Sozialunion weiter zu entwickeln.

Die europäische Idee befindet sich gegenwärtig in einem eigenartigen Zustand: ausufernd und zum gleichen Zeitpunkt die Substanz einmahnend - Stichworte: die Beitrittskandidaten bzw. die Verfassungsdiskussion, verängstigend und gleichzeitig Sicherheit vermittelnd. Oft wird der europäische Prozess von denselben Politikern zugleich als zu schnell und zu langsam beschrieben bzw. seine Ergebnisse als zu dürftig oder als zu weit reichend empfunden.

Dessen ungeachtet erleben wir zur Zeit einen äußerst erfolgreichen europaweiten Prozess der Faktensetzung. Europa ist mittlerweile zum größten Binnenmarkt der Erde geworden, seine Städte beginnen sich, zumindest was das Konsumangebot betrifft, immer mehr zu ähneln. Die Magie der vier Grundfreiheiten hält uns in Bann und zwingt uns in uniforme Lebensstile. Von ähnlich bestimmender Faktizität sind die Stabilitätskriterien, die europaweit die Haushaltsführung zu einer Königsdisziplin der Politik gemacht haben, bei der man ei-

gentlich nur scheitern kann. Welch einfaches, ehrliches und ehrsamtes Amt war es doch vor Maastricht, ein Finanzminister oder Stadtkämmerer zu sein.

Krise der Politik

Kurzum, der Erfolg des europäischen Prozesses ist ein ökonomischer, nicht zuletzt auch dank der gemeinsamen Währung. An dieser Bewertung ändert sich auch nichts, wenn man mit Bedauern feststellen muss, dass es bislang nicht gelungen ist, für ein ausreichendes Beschäftigungsniveau zu sorgen und das erklärte Ziel des offiziellen Europa, Vollbeschäftigung, in weiter Ferne liegt. Der Binnenmarkt, wirtschaftsgeschichtlich betrachtet eine welthistorische Leistung, hat keine Fans, er hat die Herzen der EuropäerInnen nicht erobert. Er fasziniert vor allem jene, die nicht dazugehören und in prekären Lebensverhältnissen dahinvegetieren. In Europa selbst sorgt hingegen alles, was mit dem ökonomischen Integrationsprozess zusammenhängt, für Verunsicherung. Zu Recht, da Sicherheiten verloren gingen, häufig die Lebensplanung über den Haufen geworfen werden musste und viele Menschen, vor allem ältere, schlicht orientierungslos geworden sind. Die wenigsten haben sich dagegen aufgelehnt, vielmehr versucht, sich in das Unvermeidliche zu fügen. Die Folge sind politische Apathie und Antriebslosigkeit.

Paradox, je intensiver und erfolgreicher die Erfolgsgeschichte „Europa der Märkte“ abläuft, umso blasser wirkt das politische Projekt Europa. Vorbei sind die Zeiten, als das ökonomische Projekt „Kohle und Stahl“, das am Beginn des europäischen Prozesses stand, die Herzen der Menschen begeistern konnte, weil es in einer beschwerten Zeit, in der die Erinnerung an den Krieg noch allgegenwärtig war, Sicherheit und vor allem Frieden verhiess.

Das gegenwärtige Europa wird als zahnlos, als ohnmächtig erlebt, dem es nicht gelingen will, für jenes Maß an Sicherheit zu sorgen, ohne das es die Mehrzahl der Menschen schlicht nicht aushält. Damit meine ich nicht nur das Manko einer europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, auch nicht die innere Sicherheit, den Nährgrund für Europas Demagogen. Die innere Sicherheit ist immer besonders dann gefährdet, wenn eine bestimmte Schwelle an sozialer Sicherheit unterschritten wird.

Viele Menschen fühlen sich heute, nicht zuletzt als Folge der ökonomischen Entwicklungen, die durch das Projekt des europäischen Binnenmarktes gebündelt und moderiert wurden, wurzellos, den Gefahren des Lebens schutzlos ausgesetzt, ja, als Konsequenz der Erosion der sozialen Sicherungssysteme gleichsam „unbehaust“. Die Konsequenz benennt Zygmunt Bauman in seinem Buch „Die Krise der Politik“:

„Die entscheidenden Parameter des menschlichen Daseins nehmen nun in Bereichen Gestalt an, zu denen die Institutionen des Nationalstaates keinen Zugang besitzen. Die Mächte, die über Wahrung und Wandel dieser Daseinsbedingungen herrschen, sind zunehmend globalisiert, während die Kontroll- und Beeinflussungsinstrumente des Bürgers, so mächtig sie auch sein mögen, lokal beschränkt bleiben.“

Klarer ließe sich nicht begründen, worum es in Zukunft gehen muss: um die Schaffung einer europäischen Sozialunion. Es ist noch nicht lange her, da war es populär, Brüssel ein „Hände weg von der Sozialpolitik“ entgegen zu rufen. Vor allem die bundesdeutsche und die britische Regierung gefielen sich in der Rolle, der Europäischen Kommission jegliche Kompetenz auf dem Gebiet der Sozialpolitik abzusprechen und bemühten regelmäßig den EUGH. Erst der Amsterdamer Gipfel führte zu einem signifikanten Kompetenzgewinn für die Sozialpolitik auf europäischer Ebene, in dem die Staats- und Regierungschefs eine Gemeinschaftskompetenz beim Kampf gegen die soziale Ausgrenzung vereinbarten. Der Gipfel von Nizza führte schließlich zur Verabschiedung der Europäischen Grundrechtscharta und zur Einigung auf das „Lissabon Ziel“, Europa bis zum Jahr 2010 zur wettbewerbsfähigsten Region mit mehr und besseren Jobs und einem möglichst hohen Ausmaß an sozialem Zusammenhalt zu machen. Die zunächst auf die Beschäftigungspolitik explizierte Methode der offenen Koordinierung sollte die Bedenken gegenüber einem zu rigiden Brüsseler Zentralismus entkräften. Der portugiesischen Präsidentschaft war es im ersten Halbjahr 2000 gelungen, ein interessantes Paket an Zielvorstellungen und Instrumenten für eine europäische Sozialpolitik auf den Weg zu bringen.

Seither ist Ruhe eingekehrt, Europa weit davon entfernt, die Lissabon Ziele ernst zu nehmen, geschweige

denn sie zu erfüllen, die NAPS, zentrales Instrument der Methode der offenen Koordinierung, wurden zur Beschäftigungstherapie für überforderte Bürokraten und NGOs. Das soziale Europa nähert sich jenem Zustand, als den man bis zur Übernahme der Präsidentschaft der Europäischen Kommission durch Jacques Delors das Projekt des Binnenmarktes gerne beschrieb: „Eurosclerose“.

Was läuft momentan auf europäischer Ebene ab?

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass wir ganz Unterschiedliches meinen, wenn wir Europäer vom Sozialstaat oder Wohlfahrtsstaat reden. Nur für Amerikaner oder deren Adepten mag das alles das gleiche sein. Wir Europäer wissen um die Kraft der unterschiedlichen Kulturen auf unserem Kontinent, und nachdem der Wohlfahrtsstaat auch und vor allem eine kulturpolitische, eine zivilisatorische Leistung ist, muss natürlich auch die Kultur des Helfens, die Solidarität, unterschiedliche Ausprägungen aufweisen.

Unsere Vielfalt ist etwas wertvolles und schützenswertes. Doch wo ansetzen, wenn es darum gehen soll, eine gemeinschaftliche Perspektive aufzubauen? Etwas Neues entwickeln oder einen der ausgetretenen traditionellen Wege der Sozialstaatlichkeit weiter ausbauen? Die europäische Sozialunion auf den Pfaden Bismarcks? Oder doch lieber ein einziges Volksheim?

Fest steht, dass der Binnenmarkt einer einzigen, sehr simplen, oftmals auch brutalen Logik folgt: Freie Bahnen den Tüchtigen! Das kann man von der Sozialpolitik nicht sagen. Häufig ist deren Argumentation differenzierend und oft nur von Experten nachvollziehbar. Recht ist nicht immer gerecht und Bedürftigkeit bedeutet für viele nicht unbedingt auch einen Zugang zu sozialen Leistungen.

Natürlich kann das Plädoyer für eine europäische Sozialunion nicht bedeuten, alles Bestehende fortzuschreiben. Umbau ist die einzige Perspektive. Umbau ist aber nicht gleichzusetzen mit Abbau. Was geschehen kann, das zeigt ein kurzer Blick darauf, welcher Mechanismus sich die Staaten traditionellerweise bei ihren sozialpolitischen Aktivitäten bedienen:

- * Die am längsten angewendete Methode ist die der *Regulierung*: Durch gesetzliche Bestimmungen, die zumeist mit Sanktionen versehen sind, werden bestimmte Verhaltensweisen als wünschenswert hingestellt (Gebote) bzw. unterbunden (Verbote.).
- * Die größte Bedeutung haben mittlerweile *Einkommenstransfers*: In allen Wohlfahrtsstaaten sind heute die Individuen in eine Vielzahl von Leistungen, Unterstützungszahlungen und Beihilfen involviert, die über Steuern oder Versicherungsbeiträge finanziert und unter direkter oder indirekter Beteiligung des Staates durchgeführt werden.
- * Schließlich gibt es noch die *Sozialen Dienste*: Diese ergänzen oder ersetzen ursprünglich private Institutionen der Dienstleistungsproduktion wie die Familie.

Die Art und Weise, wie soziale Dienste erbracht werden, variiert unter den Mitgliedstaaten der Union beträchtlich. Es gibt vier prinzipielle Möglichkeiten der Dienstleistungserbringung, durch den Staat, die Zivilgesellschaft, die privaten Haushalte oder den Markt. Nachdem sich die unterschiedlichen Bereiche mischen, gibt es eine nicht mehr überblickbare Vielzahl an Modellen tatsächlicher Dienstleistungserbringung. Drei Konstanten lassen sich aber ausmachen:

- * Die jeweilige politische Geschichte, die unterschiedlichen Ausprägungen zivilgesellschaftlich-demokratischen Engagements sowie religiöse Traditionen führten dazu, dass wir heute in Europa eine bunte Fülle unterschiedlicher Kulturen des Helfens kennen.
- * In allen Mitgliedstaaten der Union spielt der Staat eine wichtige Rolle. Wenn er die Dienste nicht selbst organisiert, dann ist er zumindest für deren Finanzierung und die Schaffung der Rahmenbedingungen verantwortlich.
- * Immer bedeutender für die sozialen Dienste werden die Marktkräfte. Nicht zu Unrecht wird heute im Sozialbereich von Quasi-Märkten gesprochen. Die Dynamik, welche seit einiger Zeit den gesamten sozialen Dienstleistungssektor erfasst, wird ganz entscheidend davon bestimmt.

Welchen Veränderungen sind die skizzierten Mechanismen der Sozialpolitik ausgesetzt? Wir befinden uns gegenwärtig in einer Zeit des massiven Abbaus von Re-

gulierungen – Deregulierung ist eines der Hauptintentionen des Neoliberalismus –, daher trägt die europäische Politik auch in erster Linie dazu bei, den Kodifikationsgrad des Sozialschutzes herunterzufahren. Eine gesamteuropäische Gesetzgebung ist auch dort, wo es eindeutige Kompetenzen und qualifizierte Mehrheiten gibt, namentlich im Bereich des Arbeitsrechtes, nie wirklich in Schwung gekommen und hinkt in seiner Bedeutung hinter den meisten Politikbereichen hinterher. Die Wirtschaftspolitik der Union sorgt auch dafür, dass sozialpolitisch motivierte Transfers dem Ziel der Stabilisierung der Haushalte zum Opfer fallen. Zudem werden von den maßgeblichen Think-Tanks soziale Leistungen als leistungshemmend denunziert. Ein höheres Maß an Beschäftigung lässt sich offensichtlich nur dann erzielen, wenn die Menschen die Angst im Nacken verspüren.

Gegenläufige Tendenzen

Was die sozialen Dienste betrifft, haben wir es europaweit mit zwei gegenläufigen Tendenzen zu tun. Zum einen steht der gesamte Sektor der Sozial- und Gesundheitsdienste im Sog der durch Globalisierung und Binnenmarkt entfesselten Marktkräfte. Diese kanalisieren Bedürfnisse, standardisieren Dienstleistungsangebote und schaffen neue Anspruchsniveaus der NutzerInnen („Vom Klienten zum Konsumenten“). Diese Kräfte wirken offensiv und vereinheitlichend. Auf der anderen Seite steht das zunehmende Unvermögen der privaten Haushalte, namentlich der Frauen, mit den Bürden der wachsenden sozialen Problemlagen zu Rande zu kommen. Der Staat stiehlt sich aus finanziellen Gründen und wegen eines geänderten Rollenverständnisses aus seiner bislang wahrgenommenen Verantwortung zurück. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen, ob groß oder klein, führen auf ihrem jeweiligen Terrain isolierte Abwehrgefechte mit der Perspektive, dereinst all das betreuen zu dürfen, was als nicht marktfähig gilt. Im Gegensatz zum Marktprinzip agieren die drei anderen Typen der Dienstleistungsproduktion defensiv und lokal.

Will man die Europäische Union in Richtung einer Sozialunion weiterentwickeln, dann gilt es, diese Hintergründe zu respektieren. Weder wird es möglich sein, durch ein möglichst ausgefeiltes Regelwerk ein soziales Europa gleichsam von Brüssel her zu verordnen. Noch

fehlen die entsprechenden finanziellen Möglichkeiten, ähnlich wie in der Nachkriegszeit systematisch ein dichtes, geschweige denn einheitliches Netz sozialer Leistungen zu knüpfen. Die Ausgestaltung der sozialen Dienste wird daher oberste Priorität haben müssen. Es wird ganz entscheidend darauf ankommen, wie es gelingt, deren Potential zu optimieren. Dazu ist es notwendig, eine möglichst flexible Formel für einen neuen welfare-mix zu finden, die europaweit private Haushalte, Zivilgesellschaft, Staat und Markt in einen produktiven Zusammenhang setzt, um sie so zum Fundament des europäischen Sozialmodells werden zu lassen.

Gegenwärtig laufen auf europäischer Ebene wegweisende Diskurse rund um die sog. Daseinsvorsorge. Diesbezügliche Veranstaltungen, an denen ich teilnahm, liefen stets nach dem selben Muster ab. Alle waren wir uns der Bedeutung und Tragweite der Thematik bewusst, schicksalsschwer lastete eine Bedrohung über uns und es war nicht augenscheinlich zu orten, von wem diese ausging. Gelegentlich wurden Experten der Kommission gehört, welche unisono versicherten, den Sektor nicht zu kennen, und dass es eigentlich keinerlei bedrohende Auswirkungen des Wettbewerbsrechts auf die gemeinnützige Dienstleistungserbringung gäbe. Solche Feststellungen machten die Sache noch suspekter. Gerne bemühte man deswegen auch das Orakel des EUGH, der am laufenden Band „richtungweisende Urteile“ produzierte. Wirkliche Klarheit war damit aber auch nicht zu erzielen. Einige flüchteten auf eine höhere, globale Ebene und nahmen die WTO und die dort ablaufenden GATS-Verhandlungen ins Visier. Das glich dann zeitweilig einem Kampf gegen Windmühlen.

Ich will keineswegs die Notwendigkeit leugnen, derartige Diskussionen zu führen. Ob das nun die Daseinsvorsorge oder GATS ist, wir sollten das alles genau analysieren und laufend beobachten. Ich wende mich aber gegen eine ausschließliche Fixierung darauf, so, als ob alles davon abhinge, was bei diesen Prozessen herauskommt, so, als ob wir es gar nicht mehr in unseren Händen hätten, welche Zukunft wir wollen.

Mich stört indes nicht nur diese defensive Grundhaltung, ich meine auch, dass die Rezeption der geschilderten Diskurse äußerst selektiv und national begrenzt

erfolgt. Die Deutschen sind die Champions in der Daseinsvorsorge, haben uns sogar einen unübersetzbaren Begriff geschenkt, den schon die Österreicher nicht mehr verstehen. Die Franzosen reden zwar auch über das gleiche Thema, allerdings geht es ihnen dabei nicht primär um ihre sozialen Dienste, sondern um die Energieversorgung usw.

Beitrag der sozialen Dienste zur Sozialunion - acht Thesen

Was wir brauchen, ist eine groß angelegte europaweite, europäische Diskussion über den Beitrag sozialer Dienste zum Aufbau einer europäischen Sozialunion. Meine diesbezüglichen Vorstellungen möchte ich abschließend zu acht Thesen zusammenfassen:

1. Das soziale Europa herzustellen ist die größte Herausforderung der nächsten Jahrzehnte. Nur wenn dies gelingt, wird es auch im globalen Maßstab Frieden und Wohlstand geben. Bleibt der Integrationsprozess ausschließlich dem Ökonomischen verhaftet, so läuft Europa Gefahr, an den durch den Binnenmarkt produzierten sozialen Gegensätzen zu zerbrechen.
2. Das soziale Europa lässt sich nicht durch Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs bzw. der gemeinschaftlichen Organe verordnen. Es muss von unten wachsen. Dies kann nur durch eine intensiviertere Partnerschaft der Regierenden mit der Zivilgesellschaft und den Sozialpartnern geschehen.
3. Es muss eine Situation angestrebt werden, wo quer durch Europa adäquate, allen zugängliche soziale Dienstleistungsangebote vorgehalten werden, die den Bürgern in einer immer größeren Flexibilität einfordern Arbeits- und Lebenswelt Sicherheit und Planbarkeit ermöglichen. Sicherheit schafft Vertrauen und Europa wird nur dann genügend Legitimität besitzen, wenn seine Bürger auch etwas davon haben.
4. Mit der europäischen Grundrechtscharta besitzt das soziale Europa eine ausgezeichnete Geschäftsgrundlage, um einen gemeinsamen Wertezusammenhang für die sozialpolitischen Akteure zu begründen. Sie ermöglicht vor allem auch eine zeitgemäße Einbindung der Bürger im Sinne von „citizenship“.
5. Den Solidardiensten, also der zivilgesellschaftlichen Konzeption von sozialer Dienstleistung, könnte in

diesem Prozess eine tragende Rolle zukommen, die allerdings nicht mit der Forderung nach einer Monopolstellung gleichzusetzen ist. Sie könnten die Interessen der Bürger bündeln und gleichsam als deren Transmissionsriemen zum Staat fungieren.

6. Um eine solche Rolle einzunehmen, gilt es, dem Markt die Gestaltungshoheit streitig zu machen und möglichst viele Marktanteile mit sozialer Motivation zu durchdringen. Ein Solidarverband, der nicht wirtschaftlich agiert, ist ein schlechter. Gleichzeitig muss es aber auch darum gehen, über diese engen ökonomischen Beschränkungen, die man sich im Alltagsgeschäft auferlegen muss, hinaus zu denken.
7. Derartige sozialpolitische Motivationen standen am Beginn der meisten Verbände. Sie sind aus den unterschiedlichsten Gründen teilweise verloren gegangen. Sie machen aber immer noch ihre Unverwechselbarkeit aus. Ein „Zurück zu den Wurzeln“, zumindest im Sinne einer Wiederentdeckung des Gründergeistes, würde nicht nur deren Wettbewerbsfähigkeit stärken, sondern wäre auch ein essenzieller Zugewinn für eine künftige europäische Sozialunion.
8. Als Organisationen der Zivilgesellschaft müssen wir viel stärker auf einen europäischen Erfahrungsaustausch hinarbeiten. Wir sind zwar in eine Vielzahl von europaweiten Kampagnen eingebunden, aber über unsere gemeinsamen Werte, über die Ethik, die unserer Tätigkeit zugrunde liegt, zu unseren organisatorischen Problemen haben wir uns bisher nur mit wenigen ausgetauscht. Ohne soziale Dienste wird es kein soziales Europa geben. Das wird aber nur dann funktionieren, wenn wir unsere Vielfalt zu einer neuen Synthese zusammenwachsen lassen.

Josef Weidenholzer

Der Autor ist Vorstand des Instituts für Gesellschafts- und Sozialpolitik und Präsident der österreichischen Volkshilfe. Gekürzte Fassung eines Vortrags, gehalten bei der Jahrestagung der deutschen Arbeiterwohlfahrt (AWO) in Frankfurt am 13.5.2004.

Soziale Dienste im Spannungsfeld zwischen Markt und Gemeinwohlorientierung

Ende Juni fand in Brüssel eine Konferenz zum Thema „Soziale Dienste von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union“ statt. In diesem Beitrag werden die zentralen Themen der Konferenz sowie die wesentlichen Diskussionspunkte aufgezeigt.

Gemeinwohlorientierte soziale Dienste sind integraler Bestandteil der Kategorie „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“, da sie mit diesen die allgemeinen, aus der Anerkennung der Grundrechte hergeleiteten Werte gemein haben und auch auf denselben allgemeinen Grundsätzen wie diese beruhen, zum Beispiel Universalität, Gewährleistung des Zugangs, Kontinuität, Qualität, Teilhabe der Nutzer, erschwinglicher Preis und Transparenz.

Spezifische Merkmale von gemeinwohlorientierten sozialen Diensten

Andererseits weisen soziale Dienste von allgemeinem Interesse spezifische Merkmale auf, durch die sie sich von anderen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (im Sinne der EU-Gesetzgebung) wie den Netzwerkindustrien unterscheiden. Gemeinwohlorientierte soziale Dienste leisten einen Beitrag zur Förderung des sozialen Zusammenhalts wie auch zur Durchsetzung der sozialen Rechte der einzelnen Nutzerinnen und Nutzer und damit zur Verwirklichung von zwei vorrangigen Zielen der Systeme des Sozialschutzes. Zu den besonderen Merkmalen von gemeinwohlorientierten sozialen Diensten zählen u.a. folgende:

- * Sie verfolgen das Ziel der konkreten Umsetzung der Grundrechte, insbesondere der sozialen Rechte, sowie der Schaffung von Chancengleichheit, insbesondere für Menschen, die mit Schwierigkeiten und Hindernissen beim Zugang zu diesen Rechten und bei deren Wahrnehmung konfrontiert sind.
- * Sie stützen sich auf bestimmte Grundsätze, nämlich die Anerkennung der Bedeutung der Menschenwürde, der Solidarität, der sozialen Gerechtigkeit, des sozialen Zusammenhalts und Wohlstands, der Entwicklung von sozialem Kapital, der Stärkung der Handlungskompetenzen und der Teilhabe der Nutzerinnen und Nutzer an der Gestaltung, Erbringung und Evaluierung von sozialen Diensten.

- * Sie reagieren auf soziale Bedürfnisse und gesellschaftliche Defizite, die der Markt nicht in angemessener Weise abdecken kann – oder die möglicherweise durch bestimmte Marktstrukturen erst entstehen. Sie erfüllen somit öffentliche Aufgaben, die sich aus dem Grundsatz des allgemeinen Interesses ergeben.
- * Sie sind demzufolge wirkungsvolle Werkzeuge für die angemessene Umsetzung öffentlicher Politik auf den Gebieten des Sozialschutzes, der Nicht-Diskriminierung, der Solidarität und der Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene.

Die Erbringung sozialer Dienste und der Markt

- * Gemeinwohlorientierte soziale Dienste können von unterschiedlichen Anbietern erbracht werden – von öffentlichen, von kommerziellen und von freigeinnützigen Anbietern. Sie alle weisen spezifische Stärken und Schwächen auf.
- * Ein differenziert strukturierter sozialer Dienstleistungssektor kann die jeweiligen Vorteile der unterschiedlichen Anbieter effizient miteinander kombinieren und den Nutzerinnen und Nutzern gleichzeitig eine ausreichende Auswahl gewährleisten – und ihnen hierdurch eine aktive Einflussnahme auf die Entwicklung des sozialen Dienstleistungssektors entsprechend ihren Bedürfnissen und Präferenzen ermöglichen.
- * Ein erheblicher Teil der sozialen Dienste von allgemeinem Interesse wird von freigeinnützigen Organisationen der Wohlfahrtspflege erbracht, die vielfach durch ehrenamtliche Helferinnen und Helfer sowie Spenden unterstützt werden. Durch diese Formen der Unterstützung kommt ihnen eine besondere Rolle bei der Förderung von Solidarität und aktiver Bürgerbeteiligung zu.
- * Gestützt auf die oben erwähnten Werte bieten frei-

gemeinnützige Träger der Wohlfahrtspflege, die soziale Dienste erbringen, den Menschen häufig umfassende Dienstleistungen auf der Grundlage eines ganzheitlichen Konzepts mit dem Ziel an, bei der Erbringung von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen die Wahrung der Menschenrechte und insbesondere der sozialen Rechte zu fördern. Durch ihren Einsatz für die Achtung der Rechte der Nutzerinnen und Nutzer und durch die Förderung der Nutzerbeteiligung leisten sie einen wichtigen Beitrag zur partizipativen Demokratie.

- * Es besteht somit ein enger und entscheidender Zusammenhang zwischen der Natur, den Leitbildern und den Handlungsweisen der Anbieter sozialer Dienste auf der einen Seite und der Qualität der von ihnen angebotenen Dienstleistungen auf der anderen, insbesondere im Hinblick auf die Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer.
- * Die Kosten der gemeinwohlorientierten sozialen Dienste können und sollten nicht von einzelnen Nutzern, insbesondere nicht von solchen in wirtschaftlich schwieriger Lage, getragen werden – was notwendigerweise eine Finanzierung durch die öffentliche Hand und/oder eine Kostendeckung über solidarische Systeme erforderlich macht.

Modernisierung

Vor allem in den neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union stehen soziale Dienstleistungen im Kontext eines anhaltenden und tiefgreifenden Wandels in den europäischen Gesellschaften, was auch die sich verändernden Bedürfnisse der Nutzer sozialer Dienste einschließt. Dies gilt ebenfalls für die Reformen der verschiedenen Komponenten der Sozialschutzsysteme.

Der Begriff der „Modernisierung“ wird im allgemeinen mit Reformen in Verbindung gebracht, die ausschließlich oder doch in erster Linie auf der Annahme beruhen, dass eine dringende Notwendigkeit besteht, Kosten zu senken, um die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu sichern. Es ist jedoch ein Modernisierungskonzept vonnöten, das sich am Ziel der Gewährleistung qualitativ hochwertiger und effizienter sozialer Dienste orientiert und das die Bedürfnisse der Menschen sowie die Grundwerte und übergeordneten Ziele der Gesellschaft – wie soziale Rechte, soziale Gerechtigkeit, sozialer Zusammenhalt und eine ausgewogene gesell-

schaftliche und wirtschaftliche Entwicklung – in den Mittelpunkt stellt.

Dieses Verständnis von der Modernisierung gemeinwohlorientierter sozialer Dienste erfordert eine die auf Qualität und Effizienz ausgerichtete Modernisierung gleichermaßen der sozialen Dienste selbst als auch des öffentlichen Umfelds, das die Rahmenbedingungen für diese Dienstleistungen bestimmt und in dem diese Leistungen erbracht werden.

Qualität

Qualität ist der Schlüssel für die Verbesserung der Effektivität und Effizienz von gemeinwohlorientierten sozialen Diensten sowie deren Akzeptanz für ihre Nutzerinnen und Nutzer und Kostenträger. Zu den wesentlichen Qualitätsmerkmalen zählen: Konzentration auf die Bedürfnisse der Menschen, die Fähigkeit der Leistungsanbieter, sich auf veränderte Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer einzustellen, Transparenz gegenüber Öffentlichkeit und Behörden, institutionalisierte Möglichkeiten der Mitbestimmung der Nutzerinnen und Nutzer mit geeigneten Strukturen der Einbe-

Europaweites ExpertInnentreffen

Die Konferenz „Soziale Dienste von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union – Ihre besonderen Charakteristika, ihre Leistungsfähigkeit und Rahmenbedingungen der Dienstleistungserbringung“ (Brüssel, 28./29.6.2004) wurde gemeinsam vom deutschen Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, der Plattform der Europäischen Nichtregierungsorganisationen im sozialen Bereich (Platform of European Social NGOs) und dem Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa mit Unterstützung der Europäischen Kommission (Generaldirektion Beschäftigung und Soziales) organisiert. Die Konferenz brachte Expertinnen und Experten aus allen 25 Mitgliedstaaten der Europäischen Union zusammen, insbesondere Vertreterinnen und Vertreter der zuständigen Ministerien und sonstigen öffentlichen Einrichtungen, der Europäischen Kommission und weiterer EU-Institutionen, von nationalen Nichtregierungsorganisationen und europäischen NRO-Netzwerken, von regionalen und lokalen Behörden sowie auch Wissenschaftler.

ziehung repräsentativer Nutzerorganisationen in die Konzeption, Kontrolle und Bewertung sozialer Dienste, angemessene Beschwerdemechanismen, Kompetenz der Fachkräfte und ehrenamtlichen Helfer, Kontinuität, eine die Entwicklung von engen Beziehungen und von sozialem Kapital fördernde Verlässlichkeit sowie ganzheitliche und auf die Nutzerin bzw. den Nutzer zugeschnittene Konzepte.

Qualität hängt wesentlich davon ab, dass der öffentliche Sektor ein förderliches Umfeld schafft, insbesondere durch geeignete Gesetze und Vorschriften, Finanzierungsbedingungen und steuerliche Möglichkeiten, Schaffung erforderlicher struktureller Bedingungen, Anreize für Engagement und Investitionen von Organisationen und Privatpersonen sowie Anerkennung von beispielhaften Leistungen und Ergebnissen.

Qualitätsmanagement sollte auf einvernehmlich festgelegten messbaren Standards basieren und unter Anwendung objektiver Bewertungsmethoden durchgeführt werden, wobei alle relevanten Akteure einzubeziehen sind. Es hat den Anschein, dass derzeit noch ein gewisser Aufholbedarf im Hinblick auf die Definition und Messung von Qualität besteht. Es ist noch nicht abschließend geklärt, wie, durch wen und auf welcher Ebene dies geschehen sollte.

Soziale Dienste im EU-Kontext

Die Ziele und Grundsätze des EU-Kontexts für Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse und sprachlicher Duktus spiegeln ein Grundkonzept wider, das im wesentlichen auf ökonomischen Leistungskriterien beruht. Die Konferenz hat gezeigt, dass dieser Ansatz den gemeinwohlorientierten sozialen Diensten nicht gerecht wird und deshalb in dieser Form nicht in vollem Umfang auf die Wirklichkeit sozialer Dienste in der gesamten Europäischen Union anwendbar ist. Dies gilt zum Beispiel für die Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Diensten und den Primat der Kriterien Produktivität und Kosteneffizienz.

Dies mag letztlich den Schluss nahe legen, dass der spezifische Charakter des Sektors der gemeinwohlorientierten sozialen Dienste rechtlich explizit anerkannt werden müsse und damit dem sozialen Dienstleistungs-

sektor eine eigene Identität zuzusprechen wäre. Damit könne eine in geeigneter Weise modulierte Anwendung von marktwirtschaftlichen und wettbewerbsrechtlichen Vorschriften, die sich an den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer wie an Qualitätsaspekten orientiert, erheblich einfacher durchzuführen sein und würde zugleich mehr Rechtssicherheit bieten.

Verändert sich die Rolle des Staates?

Die Rollen, die jeweils dem Staat und anderen beteiligten Akteuren zukommen, unterliegen gegenwärtig einem tiefgreifenden Wandel, insbesondere im Hinblick auf die Zuständigkeit für die Wahrung der Grundrechte, die Verantwortung für die Festlegung der Beziehungen zwischen den verschiedenen Komponenten der Systeme des Sozialschutzes sowie der Verpflichtung zur Schaffung eines Umfeldes, durch das ein reibungsloses Funktionieren gemeinwohlorientierter sozialer Dienste einschließlich ihrer angemessenen Bewertung gewährleistet wird. Trotz umfangreicher gesetzlicher Bestimmungen und Regelungen gibt es neue und bislang ungelöste Spannungen, widerstreitende Interessen und Konflikte zwischen den verschiedenen Ebenen in der europäischen Gesellschaft – und zwar zwischen der lokalen, der regionalen, der nationalen und der EU-Ebene.

Diese Unsicherheiten, die verschiedene Aspekte der rechtlichen Zuständigkeit und der politischen Verantwortung betreffen, müssen in erster Linie durch einen konstruktiven Dialog unter Einbeziehung aller Akteure angegangen werden. Die umfassende Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Gestaltung der Zukunft der gemeinwohlorientierten sozialen Dienste als Eckpfeiler des Europäischen Sozialmodells ist von entscheidender Bedeutung und muss deshalb durch einen strukturierten zivilen Dialog mit den zuständigen öffentlichen Organen und Stellen auf allen Ebenen gewährleistet werden. Diese Herangehensweise wäre ein herausragendes und nachahmenswertes Beispiel für die konkrete Anwendung des Art. I-46 (Grundsatz der partizipativen Demokratie) des „Verfassungsvertrags für die Europäische Union“.

Beteiligung an EU-Verfahren

Aufgrund der spezifischen Natur, der Werte, Ziele und Verfahren der gemeinwohlorientierten sozialen Dienste

wird davon ausgegangen, dass alle betroffenen Akteure – und insbesondere die in der Sozialpolitik tätigen Nichtregierungsorganisationen – in die Erarbeitung der „Mitteilung der Kommission über Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen in der Europäischen Union“ fortlaufend einzubeziehen sind – selbstverständlich ohne dass hierdurch die Autonomie und Verantwortlichkeit der Kommission eingeschränkt wird.

Der Grundsatz der partizipativen Demokratie in der Europäischen Union bedeutet überdies, dass die betroffenen Akteure, in diesem Zusammenhang also insbesondere die Anbieter und Nutzerinnen bzw. Nutzer sozialer

Dienste, auch intensiv in sämtliche wichtigen EU-Verfahren einbezogen werden, die unmittelbar oder mittelbar Einfluss auf die gemeinwohlorientierten sozialen Dienste und deren Entwicklung haben.

Dies schließt die Verantwortung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ein, sich auf nationaler Ebene in einem breit angelegten Dialog mit der Zivilgesellschaft über die einzunehmenden Positionierungen zu den verschiedenen diesbezüglichen EU-Verfahren zu beraten.

Dirk Jarré

Platform of European Social NGOs

EU und Öffentliche Dienste: Ein Kampf um die Zukunft Europas

Als die Vorgänger unserer jetzigen Regierungschefs die Römischen Verträge unterzeichneten, wussten sie sicher nicht, wohin sich diese auswachsen würden. Die EWG in ihrer Gründungsphase war wie ein erweitertes, vertieftes GATT¹, das sich Stück für Stück auf weitere Wirtschaftsbereiche ausdehnte. Dass die „Befreiung“ des EU-Handels auch mal tief in die Eingeweide regionaler und kommunaler Kompetenz mit ihren Wirtschaftsaktivitäten eingreifen würde, sah wohl niemand.

Schon eher absehbar war dieser Weg mit der Verwirklichung des Binnenmarktes 1993. Internationaler Handel war das eine, aber in einem riesigen, einheitlichen Binnenmarkt ohne Ländergrenzen mit uniformen Regeln ist schon eher der „große Wurf“ erkennbar: Es geht darum, möglichst alle Bereiche wirtschaftlicher Aktivität marktkonform zu gestalten. Die Unterscheidung zwischen öffentlichen und nichtöffentlichen Diensten, zwischen privaten und öffentlichen Betreibern ist dann nur mehr graduell.

Die rechtlichen Grundlagen im EG-Vertrag sind auch darauf angelegt, den Binnenmarkt unentwegt zu erweitern. Aus neun dürren Artikeln auf nicht einmal drei Seiten² sollte sich im Kern die größte ökonomische Umgestaltung Europas seit dem zweiten Weltkrieg heraus schälen.

Juristisch war die EG (und später die EU) Neuland: So ist klar, dass EU-Recht nationales Recht aushebelt, aber inwieweit bestimmende Baugesetze nationaler Verfassungen auch davon verdrängt werden können, ist bis heute umstritten. Ob verdrängt oder nicht, in jedem Fall

werden Schlüsselkompetenzen auch der österreichischen Verfassung bedrängt. Im Fachjargon heißt dies „Überschattung“: Nationales Recht wird nicht aufgehoben, sondern durch die übergeordnete Gültigkeit von EU-Recht (oft in ganz anderen Bereichen) in seinen Freiheiten immer mehr beschränkt, so dass es irgendwann eine leere Hülle ist. Konkretes Beispiel ist die in der österreichischen Bundesverfassung verankerte Gemeindeautonomie: Kein Gesetz der EU beschränkt die österreichische Gemeindeautonomie direkt, aber Regalmeter an Richtlinien und Verordnungen (plus ihre nationale Umsetzung) binden die Gemeinden an bestimmte Prozeduren, verbieten ihnen bestimmte Aktivitäten oder schränken die in Österreich relativ umfassende Autonomie zum eigenen wirtschaftlichen Handeln anderweitig ein. Das Resultat ist eine gefesselte Kommune, die ihre österreichischen Rechte zwar lesen, aber nicht mehr ausüben kann.

Eingebaute Expansion des Europarechts

Nicht nur durch „Überschattung“ expandiert die EU, sondern auch durch zunehmende EU-Regulierung. Vor

allem mit dem Wettbewerbsrecht und dem Verbot staatlicher Beihilfen ist eine bis jetzt einzigartige Expansion überstaatlicher (EU-)Regulierung eingetreten. Seine Hauptbegründung hat diese Expansion in der Möglichkeitsform zweier Artikel: Artikel 81 EGV verbietet Vereinbarungen und abgestimmte Verhaltensweisen, „*welche den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen geeignet sind*“. Artikel 82 verbietet „*die missbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung [...], soweit dies dazu führen kann, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen*“.

Diese zwei Möglichkeitsformen haben es in sich. Sie beschreiben nämlich, dass schon etwas verboten ist, was zu etwas führen könnte, das schädlich ist. Nun ist ja Prävention besser als Reparatur (vor allem weil gerade Märkte viel schneller ruiniert als repariert sind), aber die Möglichkeitsform, dass der Binnenmarkt beeinträchtigt sein könnte, ließ die EU-Kommission als Hüterin der Verträge immer weiter dahingehend wirken, Märkte zu „schützen“, wo gar keine sind: Es könnte ja sein, dass eine marktbeherrschende Stellung (zum Beispiel eines staatlichen Energieversorgers mit seinem Verteilernetz) einen Markt verhindert. Es würde also (so die Argumentation) einen Markt geben, also müsse man ihn „öffnen“. Dann wird er geöffnet, und es gibt ihn, und die EU-Kommission hat sich praktischerweise gleich rückwirkend selbst bestätigt. In Wirklichkeit hat sie aber nur einen Versorgungsbereich in einen Markt verwandelt.

Das Resultat ist eine beispiellose Marktexpansion. Vorwiegend große transnationale Unternehmen entwickeln Begehrlichkeiten auf Bereiche, die ohne Markt versorgt sind. Die Generaldirektionen Binnenmarkt und Wettbewerb der EU-Kommission (von den Unternehmen eifrig lobbyiert) bringen immer mehr dieser Bereiche auf die EU-Agenda. Die großen Unternehmen ihrerseits haben beste Kontakte zum Rat und ihren dortigen Ministern, die eine Marktöffnung ihrerseits absegnen und damit den Markt machen, der vorher gar nicht da war. Hinten nach folgt das „Fußvolk“ der Fach-Generaldirektionen und kümmert sich um die Regulierung und Beobachtung des neuen Marktes. Diese Expansionslogik der Marktregulierung steht nirgendwo in einzelnen Paragraphen. Sie ergibt sich aus dem ausgezeichneten Rechtsschutz für den „Gemeinsamen Markt“ und dem bis Amsterdam fehlenden und seit Amsterdam zahnlo-

sen Schutz der nicht-marktbezogenen Wirtschaftsbereiche.³

Dieser fehlende Schutz öffentlicher Wirtschaftsbereiche schlägt sich in der zunehmenden Deregulierung privaten Wirtschaftens und der zunehmenden Einschränkung staatlichen Handelns nieder. Diese Einschränkungen stehen vor allem im Artikel 86 EGV: Dort steht das Verbot aller Beihilfen außer in einzelnen restriktiven Ausnahmen. Der Staat soll damit allerdings nicht als Geldgeber verdrängt werden. Das Verbot unzulässiger Beihilfen ist nur der Versuch, den Staat davon abzubringen, mit eigenem Geld tatsächlich Wirtschaftslenkung zu vollbringen.

Im Windschatten des Schutzes eines „Gemeinsamen Marktes“, der zum Zeitpunkt des Schutzes vielfach noch gar nicht existiert, vollzieht sich also eine der wesentlichen Paradigmenwechsel europäischer Politik. Das Europäische Modell einer gemischten privaten, kollektiven und parastaatlichen sowie staatlichen Wirtschaft, durch die der Staat ein Teil des Wirtschaftsgeschehens ist, hat ausgedient. Die Rolle des halbstaatlichen und staatlichen Sektors als Rezessionspuffer, Steuerungsinstrument und Vorreiter (z.B. bzgl. Technologie) geht zu Ende.

Was wir statt dessen erleben, ist ein noch unsicheres Experiment im Maßstab 1:1. Eine Wirtschaft und Gesellschaft, die sich in ihren Kernkompetenzen (Innovation, gesellschaftliche und politische Entwicklung) auf sehr wackelige und mit einer Liste an Vorbehalten versehene Marktprozesse verlässt. Wir wissen aus der (empirischen und theoretischen) Forschung, wann und wo Märkte gut funktionieren: bei relativ homogenen Gütern, bei tendenzieller Expansion des Gesamtmarktes (und seiner Ausgangsressourcen) und beim Fehlen größerer exogener Verwerfungen. Wir wissen, dass Märkte in Krisensituationen zu absurdem Verhalten neigen. Wir verwandeln unseren Staat in einen Nachtwächterstaat, weil wir uns darauf verlassen, dass unsere immer komplexere Wirtschaft nicht mehr ins Schlingern kommt.

Schlingern im Paradigmenstreit

Jener große Entwurf des Nachtwächterstaates (der übrigens schon ziemlich alt ist und dessen aktuelle Ausprä-

gung des Neoliberalismus auf Hayek zurück geht) ist natürlich nicht Europas Realität. Die EU wird getrieben von Interessengruppen, die je nach ihrer politischen Macht Rat und Parlament mal hierhin und mal dorthin zerren. Mal verschanzen sich große Unternehmen hinter ihrem Staat, manchmal booten sie ihn aus. Manchmal möchten sie einen starken Staat (was militärische und innere Sicherheit oder den Abbau des Sozialstaates anbelangt), mal einen schwachen (wenn es Unternehmenssteuern, ArbeitnehmerInnenschutz oder Umweltauflagen betrifft).

So schlingert die EU in einem Paradigmenstreit zwischen dem „alten“ und dem „neuen“ Europa hin und her: Mal wird das „europäische Sozialmodell“ gelobt und die Bedeutung der „Dienste im allgemeinen Interesse“ für die Integration der EU (vor allem wenn der soziale Friede in Gefahr gerät), mal der „freie kompetitive Markt“, für den es auch gilt, länger zu arbeiten und den Gürtel enger zu schnallen. Dass einige Aspekte dieser zwei Entwürfe Europas nicht zusammen passen, wird gnädig übersehen.

Die einen, etwa GlobalisierungskritikerInnen wie attac, fordern keine Renaissance des Staates, aber eine Renaissance des Öffentlichen: *privare* hieße auf lateinisch „rauben“, und es gehe darum, jene geraubten Ressourcen der Öffentlichkeit wieder zurück zu geben. Nur so sei ein vernünftiges gesellschaftliches Gegengewicht zu einem zunehmend unmenschlichen Kapitalismus zu schaffen. Für einen herkömmlichen Staat mit solcher Asylpolitik, der ArbeitnehmerInnen und soziale Randgruppen im Regen stehen lässt und Sozialleistungen auf Almosen zurückstufte, hat die „neue Zivilgesellschaft“ wenig Sympathie. Die anderen argumentieren mit dem Allmendedrama (siehe Kasten): Der erste, der sich aus dem Rennen ums Überleben nimmt, ist als erster tot, also müssen alle rennen. Wir müssten also noch konkurrenzfähiger werden, noch mehr vom Weltmarkt unter eigene Kontrolle bringen und den Kampf der Kontinente um die Verfügbarkeit über Ressourcen und Absatzmärkte aufnehmen. Dass uns irgendwann allen der Atem ausgeht, hat für die konkrete Entscheidung (rennen oder nicht) keine Bedeutung.

Dieser Schlingerkurs macht die EU-Rechtsakte zu den international wohl am schlechtesten umgesetzten Rechtsakten: Eine aktuelle Studie belegt, dass gerade

mal zehn Prozent aller EU-Rechtsakte pünktlich und fehlerfrei umgesetzt werden, nur ein Drittel gilt als „einermaßen“ umgesetzt.⁴ Das „Erste Eisenbahnpaket“ wurde 2001 beschlossen und hätte bis März 2004 in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Österreich hat zu spät umgesetzt, ein Dutzend andere Länder noch gar nicht. Während dessen wird das „Dritte Eisenbahnpaket“ bereits im EU-Parlament debattiert.

Wo öffentliche Dienste besonders heftig mit dem Imperativ des Binnenmarktes kollidieren, werden dann vage Verordnungen getroffen, die mehr Rechtsfragen aufwerfen als lösen. Die Verordnung 1191/69 („Nahverkehrsverordnung“) ist so ein Fall: Um eine sofortige, gänzliche Liberalisierung des Nahverkehrs abzubiegen, flüchtete man in Kompromisse und Ausnahmeregelungen. 1969 beschlossen, 1991 novelliert, weiß man erst seit dem EuGH-Urteil zu Magdeburg (Näheres s.u.) einermaßen, wie sie zu verstehen sein könnte. All das ist in vielen Fällen sogar sehr günstig: Es hätte noch viel schlimmer kommen können. Allemal ist es ein Symptom, dass hier Welten aufeinanderprallen.

Einen folgenschweren Nachteil hat die Entwicklung allerdings: Die zunehmend komplexere Rechtsmaterie wird nicht mehr ein Feld für ExpertInnen und die Politik, sondern für die JuristInnen. Verkehrspolitik wird zum Beispiel zunehmend am EuGH entschieden. Nichts gegen JuristInnen, aber die Qualität z.B. ihrer Verkehrspolitik ist enden wollend.

Versuch einer Klärung: Das Grünbuch zu „Diensten im Allgemeinen Interesse“

In diesem Klima zunehmender Unsicherheit und steigender politischer und juristischer Konflikte suchte die EU-Kommission nach einer Klärung. Das EU-„Grünbuch zu Diensten im Allgemeinen Interesse“ sollte eine Lösung finden, wie die verschiedenen Gruppen in der EU sich den Umgang mit Öffentlichen Diensten in Zukunft vorstellen.

Der Unterbau, nämlich dass die Behandlung Öffentlicher Dienste sowohl im Wettbewerbsrecht als auch im Beihilfenrecht und in den allgemeinen Schutzbestimmungen des Artikel 16 EGV unter Vorbehalt des „Gemeinsamen Marktes“ stehen, stand allerdings nicht zur Diskussion. Das ist auch logisch: Die EU-Kommission

kann die Römischen Verträge nicht verändern und will es auch gar nicht. Ziel ist stattdessen, einen Weg zu suchen für das angeblich Unabwendbare: Eine Unterwerfung der Dienste im Allgemeinen Interesse unter den Binnenmarkt, mit wenigen restriktiven Ausnahmen.

Der – bereits zuvor festgelegte – Plan der EU-Kommission steht auf folgenden Säulen:

- 1) Es gibt auf Europäischer Ebene keine „Öffentlichen Dienste“ oder „Daseinsvorsorge“. Damit nützt die EU-Kommission gezielt die großen historischen Unterschiede in den verschiedenen Mitgliedsstaaten mit ihren Öffentlichen Diensten. Die EU macht es sich einfach und spricht nur mehr von „Diensten im Allgemeinen Interesse“. Damit gemeint sind Dienstleistungen wie alle anderen auch, nur dass sie eben der Staat benötigt.
- 2) Daraus folgt die Ableitung, dass sich diese Dienstleistungen *von ihrem Charakter der Leistung* nicht von anderen unterscheiden. Damit fällt die Legitimierung, dass Dienste *an* der Öffentlichkeit nach demokratischem Wunsch auch *durch* die Öffentlichkeit erbracht werden.
- 3) Damit wiederum werden Öffentliche Dienste zu einer Ware (Ökonomen sprechen von „Kommodifizierung“): Der Staat hat ein Portfolio (seine Steuereinnahmen) und „investiert“ dieses Geld auf dem Markt. Den BürgerInnen wird in schöner Regelmäßigkeit unterstellt, ohnehin nur die beste Ware zum günstigsten Preis zu wollen.⁵ Damit werden die echten Wünsche der BürgerInnen sehr verengt, denn diese haben sehr wohl ein Interesse an der Erbringung der Dienste, ihrer Qualität und ihrer Identifikation mit „ihren“ Diensten. Nebenbei wird ein sehr eigenartiges Staatsbild transportiert.
- 4) Damit ist der Weg frei, den Staat zu zwingen, „seine“ Dienste nicht mehr selbst bereit zu stellen, sondern „am Markt“ zu bestellen. Dass der Staat formal weiter eigene Betriebe haben darf⁶, ist scheinheilig. Keine Körperschaft hat in Zeiten solcher Budgetknappheit eigene Unternehmen, ohne einen Nutzen davon zu haben. Genau diesen Nutzen soll er aber nicht ziehen dürfen.
- 5) So rutscht der Staat also in die Doppelrolle des Bestellers und Regulators, wenn die Bestellung nicht von alleine funktioniert. Er muss also den Markt, den er vielleicht gar nicht will, auch noch selbst

kreieren, und zwar beileibe nicht zu seinem eigenen Interesse. Als Regulator hat der Staat ja Schiedsrichter zu sein – im Zweifelsfall auch über sich selbst. Wenn der Markt nicht funktioniert, so das Kalkül, dann hat die Regulierung nicht funktioniert. So einfach wird Marktversagen zu Staatsversagen.

Damit schließt sich der Kreis: Der Staat soll nicht aus der Rolle des Kunden verdrängt werden: Seitdem ein Großteil der kompetitiven Märkte ausgereizt ist und die Massenkaufkraft durch die Antiinflationpolitik der EZB dahin siecht, ist öffentliches Geld auf privaten Märkten hoch begehrt. Der Staat soll lediglich aus der Machtposition des Gestalters von Wirtschaftsstrukturen vertrieben werden. Man möchte ihn als Kunden, der möglichst wenig Wahl hat. Markttheorie besagt, dass Kunden mit möglichst wenig Wahl auch leicht ausgenutzt werden können.

Natürlich ist diese Analyse einseitig. Es gibt unzählige Beispiele, wo der Staat seine Machtposition ausnützt, um dasselbe Spiel in die Gegenrichtung zu spielen. Allerdings fällt auf, dass die Schutzkonstruktionen des EU-Rechts die Unternehmen relativ gut schützen, die BürgerInnen (die einen Dienst brauchen und zu diesem Zweck demokratische Vertretungen wählen) hingegen viel schlechter. Praktisches Beispiel ist Artikel III-122 der (noch nicht ratifizierten) EU-Verfassung. Dort wird die Erbringung der Dienste im Allgemeinen Interesse zwar geschützt, aber unter Vorbehalt des Wettbewerbsrechts.

Wirtschaftliche und nicht-wirtschaftliche Güter?

Dem Vertrag von Amsterdam verdanken wir die zwei Wortmonster „Dienste im allgemeinen Interesse“ (DAI) und „Dienste im allgemeinen *wirtschaftlichen* Interesse“ (DAWI). Dienste im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse sind Dienste, bei deren *Erbringung* Markteffekte auftreten oder auftreten können. Im Klartext heißt dies: Ein Dienst ist nur so lange nicht-wirtschaftlich, als sich kein Unternehmen dafür interessiert.

Ursprünglich war diese Abgrenzung dazu gedacht, um die Kernaufgaben des Staates von der wirtschaftlichen Aktivität des Staates zu trennen. Erstere sollten beim Staat verbleiben, letztere sollten auf den Markt. Aller-

Geöffnete Märkte

In für private Unternehmen geöffneten Märkten treten in der Regel einer oder mehrere der folgenden Effekte ein:

Allmendedramen: Die Allmende war die Gemeindewiese, auf der jene Kleinbauern ihr Vieh stehen hatten, die selbst keine Wiese hatten. Diese Wiese war ein „freies Gut“. Sobald findige Großbauern ihr Vieh nicht auf ihrer eigenen Weide hatten, sondern auch die Allmende strapazierten, war die Allmende zertreten und das Vieh verhungerte. Der erste Bauer, der allerdings so „gescheit“ war, sein Vieh nicht auf die Allmende zu treiben, löste das Problem nicht, sondern schuf nur Platz für das Vieh des Nachbarn. Nebenbei hungerte der „gescheite“ als Erster. In vielen liberalisierten Wirtschaftsbereichen passierte das Gleiche: Der liberalisierte Busmarkt Großbritanniens führte zu absurden Wettrennen, die mehr als ein Drittel aller Fahrgäste vergrämten. Das individuelle Verhalten der Gewinnmaximierung ruinierte den Gesamtmarkt.

Effektivitätsverlust durch Marktsegmentierung: Ein Paket zum Amererhof in Kolm-Saigurn zu bringen ist dieselbe Dienstleistung wie der Transport eines Pakets zur OPEC-Zentrale am Wiener Donaukanal. Trotzdem gibt es einen Unterschied: Das Paket nach Kolm-Saigurn deckt nicht annähernd seine Kosten (der Postler muss mit dem Auto eine Stunde fahren), das Paket zur OPEC ist ein Geschäft, denn das Paketauto fährt am Haus vorbei. In fast allen Bereichen der Daseinsvorsorge existiert diese Kombination aus profitablen und unprofitablen Diensten. Neue Dienstbetreiber interessieren sich naturgemäß nur für die profitablen Bereiche. Wer sich also nicht rechtzeitig aus der Verantwortung für unprofitable Landzustellungen stiehlt, steht mit dem Schwarzen Peter da, denn ihm fehlen die Renditen aus dem profitablen Geschäft. Damit einher geht eine Preissenkung in den profitablen Bereichen und eine Erhöhung in den unprofitablen, und auch das ist logisch: Die Preise bilden die Kosten und die Alternativen der KonsumentInnen ab: Privatkunden können sich ihren Strompreis nicht verhandeln, Großkunden schon. So bewirkte die Stromliberalisierung durchwegs massive Preissenkungen für Großkunden, während die Privathaushalte leer ausgingen oder sogar draufzahlten. Eine Studie der britischen Konsulenten Steer Davies Gleave belegt die Wahrscheinlichkeit solcher Ergebnisse auch bei der anstehenden Liberalisierung des EU-Schienenpersonenverkehrs.

Der Staat als Lückenbüßer: Wo unprofitable Dienste verloren gehen, hat der Staat den Schwarzen Peter: Entweder er verabschiedet sich von seiner Aufgabe, erschwingliche Dienste für die gesamte Bevölkerung (auch für jene in Kolm-Saigurn) bereit zu stellen, oder er zahlt dafür. Eine „kostengünstige“ Lösung ist schwierig. Zwar gibt es das EU-regulierte Mittel der Dienstleistungskonzession, aber dafür gibt es harte Beschränkungen. Die Kommunen und Landkreise Großbritanniens stecken in ihren deregulierten Busverkehr mehr Geld als je zuvor, um nicht profitable Linien zuzukaufen.

Principal-Agent-Dilemma: Der Staat (der Chef; engl.: *principal*) muss vermehrt Leistungen bestellen, von denen er bis jetzt wenig Ahnung hatte und auch immer weniger hat. Er ist immer weniger mit eigenen Unternehmen im Markt präsent, hat also immer weniger Einblick in Kostenstrukturen, Abläufe, Kundenwünsche und Organisationsmodelle. Die von der Leine gelassenen Unternehmen (Dienstbringer, engl.: *agents*) haben die Information, aber nützen sie für sich selbst. So kommt es dazu, dass der Diener durch Informations- und know how-Vorsprünge sich weidlich am Staat bedient. Der Chef hat immer weniger zu melden.

dings musste man, um den Vertrag im Rat durchzubringen, auf eine genaue Abgrenzung verzichten. Eine solche Abgrenzung wäre auch gar nicht möglich: Die Grenze zwischen Staat und Wirtschaft ist kulturell verschieden und verändert sich permanent. So wurde der Artikel 16 vermutlich deswegen beschlossen, weil jeder Regierungschef glaubte, dass seine eigenen sensiblen Bereiche wohl schon „nicht-wirtschaftlich“ sein würden.

Viele Regierungschefs haben die Rechnung aber ohne die EU-Kommission und ohne den EuGH gemacht. Die EU-Kommission konnte oder wollte ohnehin wenig mit dieser Unterscheidung anfangen und verzichtete bewusst in ihrem Bericht zum Europäischen Rat in Laeken, eine definitive Liste festzulegen. Im Gegenteil, sie geht davon aus, dass im Laufe der Zeit immer mehr Dienste von der „nicht-wirtschaftlichen“ auf die „wirtschaftliche“ Seite wechseln. Ein gutes Beispiel für diesen Wandel ist der Kommissions-Duktus, zwischen den

Erbringungs- und Beschaffungsmärkten zu unterscheiden. So schreibt die EU-Kommission im Grünbuch zu DAI: „Hinzu kommt, dass es vielleicht keinen Markt für die Erbringung bestimmter Dienstleistungen von allgemeinem Interesse geben mag, aber dennoch ein vorgelagerter Markt existieren kann, auf dem Unternehmen mit staatlichen Stellen Verträge über die Erbringung solcher Leistungen schließen. Auf solche vorgelagerten Märkte finden die für den Binnenmarkt, den Wettbewerb und die staatlichen Beihilfen geltenden Regeln Anwendung.“ Im Klartext: Auch wenn der Nahverkehr in Linz kein europäischer Markt ist, der dem Binnenmarkt und den Wettbewerbsregeln unterliegt, ist der „Markt“ um die Dienstleistung „Erbringung von Nahverkehrsdienstleistungen“ ein europäischer, seitdem es eine Handvoll großer Konzerne gibt, die diese Leistungen anbieten.

Die EU-Kommission geht im übrigen davon aus, dass vornehmlich die „*Volksbildung oder die mit der Pflichtmitgliedschaft verbundenen Grundversorgungssysteme der sozialen Sicherheit [...]*“ in den nichtwirtschaftlichen Bereich fallen, sofern keine gewerbliche Tätigkeit damit verbunden ist. Nur: Was ist keine gewerbliche Tätigkeit? Krankenhäuser, Gefängnisse, Fundämter, Parkgebühren-Überwachung und Sicherheitsdienste sind schon längst gewerbliche Tätigkeiten. Soll für alle diese Dienste das Wettbewerbsrecht gelten? Die EU-Kommission lässt in ihren Publikationen immer wieder Versuchsballone steigen. Der letzte Ballon (die Liberalisierung der Wasser- und Abwasserentsorgung) ist ihr zwar geplatzt, der nächste (Gesundheitsdienstleistungen 2005) wird aber gerade aufgeblasen.

Das Urteil von Magdeburg

Mitten in die Konsultation platzte ein wichtiges Urteil des Europäischen Gerichtshofes. Ein bei der Vergabe öffentlicher Verkehrsdienste unterlegenes Busunternehmen hatte die Stadt Magdeburg auf unzulässige Beihilfe an die Konkurrenz geklagt. Der Fall ging vor das deutsche Höchstgericht, das die heiße Kartoffel in einem sogenannten „Vorabentscheidungsverfahren“ dem EuGH vorlegte. Der Europäische Gerichtshof entschied überraschend, dass der Geldfluss der Stadt Magdeburg an einen Verkehrsbetreiber gar keine Beihilfe sein müsste (daher auch nicht unzulässig sein könne), wenn er bestimmte Kriterien erfüllt.⁸

Die EU-Kommission hat das Urteil am falschen Fuß erwischt. Bis jetzt war die Kommission weitgehend davon ausgegangen, dass sie für die Genehmigung *aller* Zahlungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen zuständig wäre, weil *alle* Zahlungen *Beihilfen* wären. Nun muss sie einsehen, dass es *Ausgleichszahlungen* gibt, die *keine Beihilfen* sind, wo die EU also gar keine Kompetenz hat. Die EU-Kommission versucht zwar, die (etwas unklaren) Kriterien des Gerichtshofes möglichst restriktiv auszulegen, nimmt sie aber wohl oder übel zur Kenntnis.

Weißbuch zu „Dienstleistungen im Allgemeinen Interesse“

Selten gab es so viele Reaktionen auf ein Grünbuch wie auf dieses. Über weite Strecken bildeten die Stellungnahmen den Paradigmenstreit ab: Die einen plädierten für die Herausnahme der DAI aus dem Wettbewerbsrecht, die anderen für eine „Konformisierung“ unter das Wettbewerbsrecht. Die EU-Kommission hat für das Weißbuch ihre Schlüsse gezogen und ihre weitere Vorgehensweise „auf Schienen“ gestellt:

- * Die Trennung von Besteller, Betreiber und Regulator wird weiter betrieben, denn das sei die einzige Möglichkeit, um DAI wirklich in einem horizontalen Ansatz marktkonform zu gestalten, argumentiert die Kommission. Die betroffenen Körperschaften werden also weiterhin in die Pflicht genommen, bis jetzt bereits klaglos erbrachte Dienste zu bestellen, ihre Qualitätskriterien zu definieren, in telefonbuchdicken Verträgen festzuschreiben und mit einer Armada an Kontrolloren einzufordern.⁹ Der EuGH hat mit dem Urteil von Magdeburg zwar eine Ausnahme geschaffen, aber wo diese Ausnahme nicht greift, wird der Ansatz weiter verfolgt.
- * Die EU-Kommission verfolgt weiterhin den sogenannten „sektoralen Ansatz“: Jeder Sektor von DAI wird separat liberalisiert. Die EU-Kommission kündigt weitere Initiativen im Verkehr an, außerdem veröffentlicht sie 2005 eine Mitteilung über Gesundheitsdienstleistungen.
- * Auf eine genauere Abgrenzung von Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse von jenen nicht-wirtschaftlichen Interessen wurde weitgehend verzichtet, weil dies auch nicht ernsthaft möglich ist. Wir können also weiterhin damit rechnen, dass sich

zunehmend mehr Bereiche unter den DAWI finden werden. Die indikative Liste der EU-Kommission aus dem Jahr 2001 umfasst derzeit die Landesverteidigung, die Justiz, die Außenpolitik, Luftraumüberwachung und Flugsicherung und andere hoheitliche Aufgaben, weiters Dienstleistungen im Zusammenhang mit nationalen Bildungssystemen und mit der Pflichtmitgliedschaft in Grundversorgungssystemen der sozialen Sicherheit. Hinzu kommen „*Tätigkeiten von Einrichtungen, die weitgehend soziale Aufgaben ohne Gewinnabsicht erfüllen*“, und dazu zählt die EU-Kommission Gewerkschaften, Parteien, Kirchen, Verbraucherverbände, wissenschaftliche Gesellschaften und mehr. Für jene gilt allerdings, dass das Wettbewerbsrecht zuschlägt, sobald sie bei der Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen eine wirtschaftliche Tätigkeit aufnehmen, was immer das heißen mag.¹⁰

- * Die EU-Kommission überlegt sich eine horizontale Generalregulierung nach dem Inkrafttreten der EU-Verfassung. Dies deswegen, weil der Artikel 16 EGV umformuliert wurde und als Artikel III-122 der EU die Kompetenz gibt, die „*finanziellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen*“ von DAWI zu regeln. Über diesen Ansatz könnte die Trennung Besteller/Betreiber/Regulator auch horizontal über alle Dienste hinweg verankert werden.
- * Bis dahin will sich die EU-Kommission die Grundlagen schaffen, um gegen vermutete Verletzungen des Beihilfenrechts schärfer vorgehen zu können. Grundlage dafür ist das sogenannte „Monti-Paket“.

Tabu-Brüche

Meines Erachtens entwickelt sich die EU in eine Richtung, in der sie mit einigen fundamentalen demokratischen Prinzipien bricht:

- 1) Das bereits bestehende EU-Recht sieht einen Markt überall, wo es zumindest ein zweites Angebot für die Leistung gibt. Diese Logik steht schon seit Jahren im Primärrecht. Einzige Abhilfe wäre deshalb die Änderung des EU-Primärrechts (vor allem des Artikel 16 EGV). Bei der EU-Verfassung wurde diese Chance vertan.
- 2) Demokratie ist überall, wo der Markt nicht sein will: Die Öffentlichkeit bekommt die Aufgabe übertragen, zu bezahlen (wo ein Markt ist) und die Ausfall-

haftung zu übernehmen (wo keiner existiert), denn nur dort darf die Demokratie ihre Dienste selbst und ohne Marktöffnung bereit stellen. Dies ist de facto der Auftrag zur unbezahlten und unbelohnten „Marktaufschließung“: Sobald eine Kommune gute und florierende Dienste im Allgemeinen Interesse hat, sind diese in der Regel auch kommerziell interessant, und damit muss sie schon wieder den Rückzug antreten.

- 3) Demokratie hat bei der Qualität der Arbeit, ihrer Entlohnung und ihren Standards nichts mehr mitzureden. Die Gestaltung der Dienstleistungsqualität wird vermehrt den bestellenden Körperschaften zugewiesen, ob sie dazu in der Lage sind oder nicht. Die Gestaltung der konkreten Arbeitsqualität der DAI wird dem Standortwettbewerb überlassen. Demokratie hat in Zeiten des Standortwettbewerbs immer weniger verloren.

Der Paradigmenstreit in der EU wird zunehmend härter und die Aussichten für ein soziales Europa werden zunehmend düsterer. Wir sollten diesen Streit nicht den sogenannten „Experten“ überlassen.

Claus Faber

Der Autor ist Experte für Europapolitik für die Gewerkschaft der Eisenbahner und Mitglied des globalisierungskritischen Netzwerks attac.

Nähere Infos: www.eisenbahner.at, www.attac.at, www.claus.faber.name

Anmerkungen

- 1 General Agreement on Tariffs and Trade; eine der drei tragenden Verträge der Welthandelsorganisation WTO
- 2 Titel VI Kapitel 1, Art. 81-89 EGV
- 3 Der Schutz der DAI mit Artikel 16 EGV wurde durch den Vertrag von Amsterdam eingefügt
- 4 Falkner/Treib/Hartlapp/Leiber, 2005: *Complying with Europe?* Cambridge University Press, im Erscheinen
- 5 Zuletzt wieder von EU-Kommissionsbeamten Lars Svane im Zuge einer BMW-Enquete zu „*Diensten im Allgemeinen Interesse*“ am 3.11.04 im Wiener Marriott-Hotel
- 6 Niedergelegt im Art. 295 EGV
- 7 Grünbuch zu DAI, RZ 45
- 8 C-280/00 vom 24. Juli 2003, siehe <http://curia.eu.int>; auch als „*Altmark-Trans-Urteil*“ bezeichnet, vgl. Beitrag Jarré
- 9 Dies ist keine stumpfe Polemik: Der Vertrag zwischen der Stadt Lyon und dem Nahverkehrsbetreiber SLTC hat den Umfang eines Wiener Telefonbuchs. Lyon beschäftigt etwa 60 Leute, die nur diesen Vertrag verhandeln, abschließen und kontrollieren.
- 10 Mitteilung der Kommission zu Leistungen der Daseinsvorsorge (2001/C 17/04) vom 19.1.2001

Zahlung gegen Wertschöpfung

Eine erste Erfahrungsbilanz zum SROI – Social Return on Investment in Österreich

Produktivität, Profitabilität, Shareholder-Value, Return on Investment – Fremdworte, zumindest in der Welt Sozialer Dienste und von Nonprofit Organisationen? Wenn wir den Wert organisatorischer Aktivitäten bestimmen wollen, dann landen wir in der betriebswirtschaftlichen Terminologie relativ unmittelbar bei „Rentabilität“ als Maßzahl der Relation von Inputs und Outputs. In welchem Verhältnis stehen Investments in einem Unternehmen zu dessen erbrachten Leistungen sowie erzielten Leistungswirkungen?

Nun ist uns die Frage nach der Profitabilität eines Unternehmens ziemlich bekannt, treibt sie doch die Geschichte der Rationalisierung unserer Gesellschaft an. Und ganz unbegründet ist sie auch nicht, spiegelt sie doch die Suche nach besseren Wegen, bestimmte Ziele durch organisatorische Lösungen effektiver und effizienter zu erreichen. Dies gilt auch für den sozialen Bereich, wiewohl hier die Frage nach den Investitionen und Erträgen eines Programms, einer Organisation zweifelsohne wesentlich komplexere Zugänge, Abbildungen und Lösungen verlangt. Dies liegt nur zum Teil darin begründet, dass viele Ressourcen und Leistungswirkungen schwer messbar sind. Vielmehr beginnt die Herausforderung schon bei der Grundfrage, was als „Wert“, als Input bzw. Output in der späteren betriebswirtschaftlichen Berechnung aufscheint, und wird spätestens mit dem Gewährwerden unlösbar, dass einige unserer Werte, die wir (nicht nur) mit den Leistungen von Sozialen Unternehmen verbinden, nicht monetärer Natur sind.

- * Wie sollen beispielsweise Erhaltung und Aufbau von psychischer und physischer Gesundheit bewertet und gemessen werden?
- * Wie messen wir den Effekt beruflicher bzw. psychosozialer Maßnahmen für langzeitarbeitslose oder beeinträchtigte Menschen?
- * Wie vermögen wir den Wert einer sozialpädagogischen und/oder therapeutischen Intervention in Zahlen auszudrücken?

Fragen dieser Art verknüpfen unsere Vorstellungen von Profit und Moral aufs engste – was ihre Beantwortung

so schwierig macht. Wenn wir nun kurz unsere Erfahrungen in der Anwendung des Modells „SROI – Social Return on Investment“ schildern, dann geschieht dies vor dem genannten Hintergrund: Wir sind uns der Rücksichtslosigkeit und Kühnheit gemessener und monetarisierter Größen gegenüber jenen Dimensionen, die einfach diese Eigenschaften nicht aufweisen, bewusst; genau deshalb meinen wir zugleich, dass wir uns intensiv und kritisch mit dem Trend zur Ökonomisierung sozialer und personaler Dienstleistungen auseinandersetzen müssen.

SROI – ein Konzept zur Sozialen Investitionsrechnung

Der „SROI – Social Return on Investment“ wurde beginnend in den 1990er Jahren und ausgehend von Unternehmen in den USA als Modell der „Sozialen Investitionsrechnung“ vorgestellt. Der SROI stellt sozusagen auch einen Gegenentwurf zum derzeitigen Mangel dar, dass in kaum einer NPO bzw. einem Sozialen Dienst ein klar definierter Wertschöpfungsprozess existiert. Die Soziale Investitionsrechnung basiert auf der Idee, dass „Wertschöpfung“ kein für die Wirtschaft exklusives Konzept ist, sondern eines, das sich auch im sozialen und sozio-ökonomischen Bereich finden lässt. Ausgangspunkt beim SROI ist eine relativierte Cash-Flow-Berechnung zur monetären Bewertung des wirtschaftlichen, sozialen und sozio-ökonomischen Werts Sozialer Unternehmen.

NPO steigern den sozioökonomischen Wert etwa, indem sie Ressourcen, Investitionen und Prozesse optimal nützen, die Wertsteigerung des Ressourceneinsatzes maximieren und schließlich Einsparungen bzw. Gewinne für die Öffentlichkeit schaffen. Diese Einsparungen und Gewinne drücken sich in Einsparungen öffentlicher Förderungen oder gesteigerten Gewinnen (z.B. durch zusätzliche Steuereinnahmen) für die öffentliche Hand aus. Die SROI-Analyse konzentriert sich auf die Messung der Wertschöpfung, die durch ein Soziales Unternehmen erwirtschaftet wurde und setzt den geschaffenen Wert zum investierten Kapital in Beziehung. Der erste Schritt besteht dabei in der Feststellung des

geschaffenen Wertes. In der SROI-Analyse werden dazu betriebswirtschaftliche Kennzahlen herangezogen, die dann zur finanziellen Bewertung der geschaffenen sozialen Werte verwendet werden. Im SROI werden drei Kennzahlen – der ROI (Return on Investment) des Unternehmens, der ROI der sozialen Werte und der gemischte ROI – berechnet.

Erste Anwendung in einem Sozialen Integrationsunternehmen in Österreich

Zugunsten der Darstellung unserer ersten Anwendungserfahrungen gehen wir nur kurz auf unsere gewählte Berechnungsmethodik ein. Bei der Anwendung des SROI-Modells in einem Sozialen Integrationsunternehmen in Österreich passten wir zunächst das SROI-Modell des Roberts Enterprise Development Funds an die österreichischen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsverhältnisse als auch an die Betriebsspezifika an. Dies betrifft vor allem finanzwirtschaftliche Daten, also Wirtschafts- und Branchenkennzahlen sowie Zinssätze. Das Defizit an betriebsspezifischen Daten über das Klientel, welche für die Berechnung sozialer und sozio-ökonomischer Kennzahlen erforderlich sind, lösten wir teilweise mit aus Studien und Arbeitsmarktdaten bekannten aggregierten Werten, teilweise mit Schätzungen. Insbesondere aufgrund einiger der für die soziale Wertschöpfung zu schätzenden Werte erschien es uns angebracht, von „Korridoren“ und damit von mehreren Szenarien auszugehen. Wir berechneten vier Szenarien – ein konservatives, ein neutrales, ein optimistisches und ein progressives Szenario –, um die Potenziale des Modells als auch die Ergebnisvariationen unterschiedlicher Modellannahmen aufzeigen zu können. Die Szenarien unterscheiden sich vor allem im Hinblick auf die angenommene Entwicklung von Umsätzen, Gewinnen und Personalaufwänden sowie auch bezüglich der Förderungen und der errechneten sozialen Effekte seitens der Zielgruppenpersonen.

Diskussion und Ausblick

Unsere Analyse zeigt auf, dass sich die Höhe des betriebswirtschaftlichen Wertes im SROI hauptsächlich in den Umsätzen und im Umsatzwachstum begründet. Ebenso spielt die Relation der Personalkosten zu den Umsätzen eine maßgebliche Rolle. Aufgrund der Modellannahmen bilanziert die sozio-ökonomische Wert-

schöpfung, vor allem bei höheren Umsatzentwicklungen, bei relativ dazu geringeren Personalaufwänden und bei hohen sozio-ökonomischen Effekten positiv (und zwar entweder hinsichtlich der Differenzen der Situation der Zielgruppenpersonen vor, in bzw. nach der Intervention oder aber hinsichtlich der Anzahl der von der Intervention betroffenen Zielgruppenpersonen). Im verwendeten SROI-Modell haben Reduktionen bzw. Ausweitungen der Förderungen weder auf den finanziellen noch den sozialen oder damit den gemischten Unternehmenswert einen Effekt, da die Förderungen aus den Umsatzerlösen herausgerechnet werden. Offensichtlich ist, dass der Unternehmenswert von den reinen Förderhöhen unabhängig ist. Veränderungen der finanztechnischen, wirtschaftlichen, sozioökonomischen Eckdaten und Effekte wirken sich in den Szenarien jeweils unterschiedlich aus.

Für weitere und vor allem präzisere Anwendungen und Weiterentwicklungen des SROI selbst sehen wir einen Bedarf dahingehend, dass in wesentlich höherem Ausmaße betriebsspezifische Daten zu den Verläufen der Zielgruppenpersonen (Situationen, Veränderungen, Einkommenssituation, Beschäftigungsrisiken u.a.) in den Organisationen selbst verfügbar gemacht werden müssten. Ebenso wären branchenspezifische Eckdaten – die wir in diesen Berechnungen nur auf aggregierter Ebene schätzen konnten – günstig. Für uns zeichnet sich weiter ab, dass das Konzept des SROI nur bedingt und nur in bestimmten Feldern bzw. Organisationen zielführend angewendet werden kann. Das Konzept ist zwar offen für Modifikationen und Anpassungen in anderen Feldern, wurde aber spezifisch für das Feld der Sozialen Integrationsunternehmen – also Beschäftigungsbetriebe und Trainings – entwickelt bzw. modifiziert und basiert auf den Erfahrungen in und Forschungen mit einigen solcher Betriebe. Andere internationale Beispiele zeigen allerdings, dass die Grundkonzeption der Investitionsrechnung, wird sie methodisch entsprechend modifiziert, durchaus in verschiedenen Organisationstypen bzw. Leistungsbereichen eingesetzt werden kann.

So stellt – trotz dieser Einschränkungen und der ange deuteten Adaptionserfordernisse für den Einsatz in anderen Organisationsfeldern Sozialer Dienste – der SROI unseres Erachtens ein prinzipiell anschlussfähiges Konzept in der Diskussion um die Leistungsfähig-

keit zumindest bestimmter Organisationstypen – insbesondere jener, deren Ressourcen und Leistungen sich besser bestimmen bzw. monetarisieren lassen – dar. Darüber hinaus – und das alleine dürfte von hoher Praxisrelevanz sein – kann der SROI im weiteren Sinne als Managementinformations- und Steuerungssystem betrachtet werden, welches soziale und ökonomische Werte zu vereinen vermag. Ein solches Modell muss dann an die spezifischen Bedarfe und Besonderheiten angepasst werden.

Mit Konzepten wie dem SROI könnte den Akteuren im Feld Sozialer Integrationsunternehmen ein neues Investitions-Werkzeug in die Hand gegeben werden, das sie bei Entscheidungen unterstützen kann. Künftig wäre es dann möglich, finanzielle Unterstützungen vor allem jenen Organisationen zukommen zu lassen, die in beiden Zielkorridoren effizienter sind oder denen das größere Potenzial hinsichtlich der Erreichung sozialer Erträge zugemessen wird. Des weiteren können die Managerinnen und Manager durch die Rückführung von erbrachter Wertschöpfung auf die zugrunde liegenden Investitionen ihre Argumentationsschiene von „Zahlung gegen Leistung“ um „Zahlung gegen Wertschöpfung“ erweitern. Modelle wie der SROI stellen Informationssysteme dar, um die soziale und ökonomische Wertschöpfung, den Umgang mit Ressourcen und die Zielerreichung genauer zu analysieren und schließlich nachvollziehen zu können. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf der langfristigen Wertschöpfung und nicht im Kapitaltransfer.

Wir gehen davon aus, dass die Finanzierung von gemeinnützigen Projekten bzw. Sozialen Dienstleistungen zwei Zielsetzungen im Auge behält: bedeutsame Veränderungen sowohl in der Gesellschaft als auch im Leben der Individuen, die darin leben, zu bewirken. Wir plädieren dafür, dass jene Organisationen, die an den Ergebnissen dieser philanthropischen Projekte interessiert sind, mit den Praktikern und Managern von NPO stärker zusammenarbeiten und ein neues Management-Informationssystem entwickeln, das es ermöglicht, auf längere Sicht diese Ziele und gleichzeitig die damit verbundene Wertschöpfung zu messen. Wie auch immer, jede beteiligte Organisation wird von den Erträgen dieses Informationssystems profitieren können.

Neben solchen methodischen Fragen ist Ausgangs- und Endpunkt eines Modells wie des SROI jedoch eine konzeptuelle Frage, wie wir den „Sozialen Profit“ eines Unternehmens, hier eines Sozialen Dienstes, denken. Es geht um unser Verständnis von Profit, welche Größen wir als Ressourcen, als Inputs und Outputs definieren. Dass diese Fragen und Bestimmungen nicht ultimativ lösbar sind, sollte klar sein. Sich in bedachter und kritischer Weise betriebswirtschaftlicher Methoden zu bedienen, erscheint uns jedenfalls eine zu prüfende Alternative. Hierbei müssen wir über die reine Aneignung der betriebswirtschaftlichen Sprache natürlich hinaus denken und handeln.

Rainer Loidl-Keil
Wolfgang Laskowski

Sprachrohr für Arbeitslose: Arbeitslosenselbstvertretung und Arbeitslosenanwaltschaft

Bereits auf der 3. Armutskonferenz 1998 in Salzburg wurde die Errichtung einer Arbeitslosenanwaltschaft gefordert. Im Herbst 2003 begann eine Arbeitsgruppe des Armutnetzwerkes Oberösterreich intensivere Überlegungen, wie eine „Arbeitslosenanwaltschaft“ konzipiert sein sollte. Grundlegend war dabei, dass es ein Zusammenwirken von betroffenen arbeitslosen Menschen und verschiedenen mit der Problematik befassten Einrichtungen geben soll, und dies mit Unterstützung und im Auftrag der Politik. Einbindung, Beteiligung, Mitwirkung von Betroffenen sowie Zusammenarbeit mit und Unterstützung durch befasste Einrichtun-

gen ergeben ein Spannungsfeld, das starke Bemühungen jeder Seite erfordert, um das Ziel - Verbesserungen für die Betroffenen - zu erreichen.

Bei einer Einrichtung mit der Bezeichnung Arbeitslosenanwaltschaft auf Landesebene liegt die Betonung der Anwaltsfunktion nicht so sehr im juristischen Sinn, sondern im Sinne von Lobbying, Interessen vertreten oder zum Recht zu verhelfen. Daher ist die Bezeichnung „Arbeitslosenanwaltschaft“ unter Anführungszeichen gesetzt. Der beschriebene Blickwinkel geht zunächst von der Landesebene aus. Die Errichtung

einer „Arbeitslosen-anwaltschaft“ auf Bundesebene ist unseres Erachtens in der Folge anzustreben.

Was soll eine Arbeitslosen-anwaltschaft leisten?

Interessen formulieren ⇨ Sprachrohr

„Die Arbeitslosen“ sind eine sehr inhomogene (soziologische) Gruppe. Viele der Betroffenen hoffen, dass sie nur kurze Zeit davon betroffen sind. Das allen gemeinsame Merkmal, arbeitslos zu sein und einen passenden Arbeitsplatz zu suchen, führt kaum zur Solidarisierung, eher ist die gegenseitige Konkurrenz beim zu knappen Gut Arbeitsplätze (meist unausgesprochen) ein Thema. Die Problemlagen von längere Zeit Arbeitslosen oder von jenen, die innerhalb kurzer Zeit mehrmalig betroffen sind, sind ähnlich. Alleine, das Merkmal arbeitslos zu sein führte bislang zu wenig zur Wahrnehmung der individuellen Problemlagen dieser Gruppe durch die Öffentlichkeit und die Politik. Die persönlichen (psychosozialen) Problemlagen und die gemeinsamen Interessen (persönliche, wirtschaftliche oder gesellschaftspolitische) wurden bislang zu wenig formuliert. Nach angepassten Beteiligungsprozessen von Betroffenen ist die Formulierung und Veröffentlichung der Interessen, also eine „Sprachrohrfunktion“, erforderlich.

Interessen vertreten ⇨ Lobbying

Betroffene organisieren sich bisher in geringem Ausmaß. AK und Gewerkschaft vertreten Interessen von Arbeitslosen nur entsprechend ihrem Auftrag und ihren Ressourcen. Im politischen Gestaltungs- und Gesetzwerdungsprozess müssen die Interessen arbeitsloser Menschen gebündelt eingebracht werden und mehr Bedeutung erhalten. Eine stärkere Einflussnahme und Informationsarbeit aus Sicht der Arbeitslosen sind erforderlich. Die „Arbeitslosen-anwaltschaft“ ist eine Institution „nahe den Betroffenen“, die deren Anliegen öffentlich vertritt.

Zum Recht verhelfen ⇨ Vertretung

Die eigenen Rechte wahrnehmen zu können setzt ausreichende Information der Betroffenen voraus. Arbeitslose Menschen kennen durchwegs ihre Pflichten, vermittelt entweder durch Informationen im Vorhinein oder durch Erfahrungen im Nachhinein. Vollständige

Information über die Rechte (ebenso wie über die Pflichten) und Unterstützung bei der Durchsetzung der Rechte in Zusammenarbeit mit der gesetzlichen Interessenvertretung der ArbeitnehmerInnen, der Arbeiterkammer, ist eine wichtige Funktion der „Arbeitslosen-anwaltschaft“. Unterstützung und Ermutigung, auch selbst die eigenen Rechte wahrzunehmen, ist für Betroffene eine wichtige Hilfestellung. Im Bedarfsfall muss aber die „Arbeitslosen-anwaltschaft“ stellvertretend für die/den Betroffene/n tätig werden können.

Anlauf- und Auskunftsstelle bei spezifischen Problemlagen ⇨ Drehscheibe

Informationen, z.B. über rechtliche, finanzielle oder anderweitige relevante Unterstützungsangebote und -einrichtungen, sind für Arbeitslose derzeit nicht an einer Stelle abrufbar. Im Sinne eines „One-Desk-Prinzips“ soll diese Drehscheibenfunktion bei der „Arbeitslosen-anwaltschaft“ angesiedelt sein.

Selbstinitiative stärken ⇨ Mündigkeit

Durch geeignete Beteiligungsprozesse möglichst vieler Betroffener und durch die konkrete Einbindung in die Arbeit wird die Selbstinitiative arbeitsloser Menschen gestärkt. Empowerment Benachteiligter und Partizipation Betroffener sind Zeichen einer reifen Gesellschaft. Durch die verstärkte Gründung regionaler Arbeitslosenselbstinitiativen wird Unterstützung und Beteiligung vor Ort ermöglicht. Demokratische Prozesse werden belebt durch die Mitbestimmung möglichst aller Betroffenen.

Würde arbeitsloser Menschen sichern ⇨ Menschenrecht

Durch gesellschaftliche Verteilungskämpfe, durch zunehmende Konkurrenz am Arbeitsmarkt, durch politisch gezieltes Schüren von Neidkomplexen und durch Diffamierungskampagnen gegen Arbeitslose gerät die menschliche Würde Betroffener in Gefahr; so das Empfinden vieler arbeitsloser Menschen. Ein gesellschaftlicher Zustand, der Menschen von der Erwerbsarbeit und somit von einer ausreichenden finanziellen Existenzsicherung ausschließt, ist als menschenunwürdig zu bezeichnen. Durch vielfältige Öffentlichkeitsarbeit soll ein realistisches Bild der Lebensumstände und Pro-

blemlagen arbeitsloser Menschen wiedergegeben werden, um so weiterer Vorurteilsbildung entgegenzuwirken.

Christian Winkler

Der Autor ist Geschäftsführer der Bischöflichen Arbeitslosenstiftung Linz. Erstabdruck des Beitrags in Infos Bischöfliche Arbeitslosenstiftung, Nr. 62, September 2004

Wider vermeintliche Sachzwänge: Vorschläge für eine andere Wirtschaftspolitik

Politische Maßnahmen werden immer öfter als unausweichliche Gesetzmäßigkeit dargestellt: Um den Standort zu sichern, müssten angeblich Unternehmenssteuern gesenkt und der Sozialstaat abgebaut werden, weil dieser angeblich nicht mehr finanzierbar ist. Um das Budget zu sanieren, müssten öffentliche Betriebe privatisiert werden und damit die Unternehmen nicht abwandern, bräuchten wir niedrigere Lohnkosten und längere Arbeitszeiten.

Sind es tatsächlich unumgängliche Sachzwänge, die zu einer Demontage bewährter wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Institutionen führen? Welche Politik brauchen wir, um die soziale Ausgewogenheit wieder herzustellen? Bei einem Pressegespräch in Linz versuchten VertreterInnen der AK OÖ, Johann Kalliauer und Eva Belabed, sowie Klaus Gretschmann vom Generalsekretariat des Europäischen Rates Antworten auf diese Fragen zu geben.

Ambitionierte Ziele

Die EU hat sich vor vier Jahren ein ehrgeiziges Ziel gesteckt: Bis zum Jahr 2010 „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“ (Lissabon Ziele). Auch in der künftigen EU-Verfassung sind Vollbeschäftigung, sozialer Fortschritt, Sozialschutz, Soziale Marktwirtschaft, die Daseinsvorsorge sowie der Soziale und Zivile Dialog als Ziele der Union festgehalten. Die dafür nötigen Instrumente wurden allerdings noch nicht entwickelt, kritisierten die AK-Vertreter. EU-Generaldirektor Klaus Gretschmann wies

darauf hin, dass Europa bis in die 70er Jahre die treibende Kraft für sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt war. Heute sei man in Europa allzu schnell geneigt, das anglo-amerikanische Wirtschaftsmodell zu kopieren, was zu politischen und sozialen Verwerfungen führe, weil zu wenig auf europäische Präferenzen geachtet werde.

Ein funktionierendes Sozialsystem und solide gesellschaftliche Strukturen haben traditionell erheblich zur Wettbewerbsfähigkeit Österreichs, aber auch Europas beigetragen. Zur Zeit bewegen wir uns von einer Gesellschaft mit wirtschaftlichem und sozialem Zusammenhalt, orientiert am Konsens, in Richtung einer Gesellschaft mit steigender Ungleichheit der Einkommen und Vermögen, sozialer Polarisierung, sinkender Einflussnahme der Arbeitnehmer auf gesellschaftliche Entscheidungen und zunehmender Orientierung am Konflikt, so die AK. Gleichzeitig kennzeichnen geringes Wachstum und steigende Arbeitslosigkeit die wirtschaftliche Entwicklung.

Wirtschaftspolitik überdenken

Nachdem sich der neoliberale Ansatz seit mehreren Jahren als erfolglos erweist, die Probleme in Europa zu lösen und diese vielmehr zu einem erheblichen Teil mit verursacht, plädiert die AK dafür, die europäische Wirtschaftspolitik grundsätzlich zu überdenken. Ein wettbewerbsfähiges Europa brauche eine soziale Absicherung für die Arbeitskräfte, einen gut funktionierenden Dialog zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern und eine aktive Arbeitsmarktpolitik. Nur so könnten Änderungen und Strukturanpassungen sinnvoll und sozial ausgewogen bewältigt werden.

Verwiesen wird auf Dänemark, das seine Arbeitsmarktpolitik neu ausgerichtet hat. Um der erhöhten Unsicherheit der Globalisierung entgegenzuwirken, wurde dort eine Art „geschützte Flexibilität“ geschaffen: Die Kombination aus einem wenig restriktiven Kündigungsschutz und hohen Ausgaben für eine relativ aktive Arbeitsmarktpolitik mit hohen Lohnersatzleistungen führte der AK OÖ zufolge zu einem hohen Sicherheitsempfinden der Beschäftigten.

Vollbeschäftigung muss nach Ansicht der AK zu einem übergeordneten Ziel der europäischen Wirtschaftspolitik werden, nicht nur als Lippenbekenntnis, sondern als tatsächlich angestrebtes Ziel mit entsprechenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Vollbeschäftigung sei durch reine Beschäftigungs- und Sozialpolitik alleine nicht erreichbar, vielmehr bedürfe es dazu einer entsprechenden europäischen Wirtschaftspolitik.

Kritisiert wird vor allem das starre Festhalten an den Stabilitätszielen, ungeachtet der Konjunktur und der Beschäftigungslage. Wie sich auch in Österreich in den vergangenen Jahren gezeigt habe, verschärft die Reduktion von Budgetdefiziten in Zeiten wirtschaftlicher Krisen die Probleme am Arbeitsmarkt zusätzlich. Sinnvoll sei eine Budgetpolitik, bei der das Defizit in Zeiten wirtschaftlichen Aufschwungs reduziert wird und in Konjunkturflauten eine Unterstützung der Wirtschaft erfolgt. Auch EU-Währungs- und Wirtschaftskommissar Joaquin Almunia hat bereits eine verbesserte Handhabung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes gefordert.

Um die Probleme zu bewältigen und die europäische Wirtschaft zu unterstützen, müsse die Politik der einzelnen Staaten koordiniert werden. Bei Umweltnormen ist dies bereits der Fall, auch im Bereich von Umsatz- und Verbrauchssteuern gibt es Mindestsätze. Bei der Einkommensbesteuerung – und hier vor allem bei der

„Wirtschaftspolitik ist Gesellschaftspolitik“

Hart ins Gericht geht der ehemalige Vizepräsident der Europäischen Investitionsbank, Ewald Nowotny, mit der derzeitigen Ausrichtung der europäischen Wirtschaftspolitik. Bei der ISW-Tagung zum Thema Vollbeschäftigung und Soziale Sicherheit für alle (Linz, 15.10.2004) referierte er über wirtschaftspolitische Alternativen zum derzeitigen, häufig als „alternativlos“ hingestellten Kurs.

Kern der EU-Politik ist die Wettbewerbspolitik. Größere Märkte befördern die Massenproduktion, führen zu mehr Wettbewerb und in der Folge zu niedrigeren Preisen für die Konsumenten, so der dahinterstehende Grundgedanke. Dieser sei nicht grundsätzlich falsch, so Novotny, allerdings würden dabei die Qualität der Güter und Dienstleistungen sowie die Versorgungssicherheit zu wenig berücksichtigt. Staatliche Intervention werde neuerdings völlig abgelehnt, obwohl sich der EU-Vertrag gegenüber privatem und öffentlichem Eigentum neutral verhalte. Die gegenwärtige Ausrichtung der EU-Politik sei dem Einfluss von Lobbies geschuldet, das europäische System nähere sich in diesem Punkt rapide dem US-amerikanischen System an, die institutionelle Verankerung der Sozialpartner sei dagegen schwach ausgeprägt.

Nachdem im Bereich der Steuerpolitik nationale Regelungen teilweise obsolet geworden sind, fordert Novotny eine Reregulierung auf EU-Ebene. Harmonisierungen gibt es schon, etwa bei den Verbrauchssteuern, nicht aber bei den Einkommens- und Unternehmenssteuern, hier ist Einstimmigkeit in der Beschlussfassung notwendig, was Änderungen massiv erschwert. Die EU-Kommission strebt derzeit zumindest eine Harmonisierung der Steuerbemessungsgrundlagen an, bislang allerdings ohne Erfolg. Da Kapital sehr mobil ist, verlagert sich die Steuerlast immer mehr auf den immobileren Faktor Arbeit. Für Novotny war es ein schwerer Fehler, anders als in den USA einen einheitlichen Kapitalmarkt zu schaffen, ohne gleichzeitig eine einheitliche Kapitalsteuer einzuführen.

Die Finanzierungsfrage ist entscheidend für die Zukunft des europäischen Wohlfahrtsstaats. Dieser müsse aus laufenden Einnahmen finanziert werden können, und nicht aus Verschuldung, so der Ökonom. Die allgemeine Absenkung der Steuerquote, wie zuletzt auch in Österreich, sei diesbezüglich fatal. Novotny verwies auf die Skandinavischen Wohlfahrtsstaaten, die in ausreichendem und allgemein akzeptierten Ausmaß Mittel zur sozialen Sicherung bereitstellen würden. [hs]

Unternehmensbesteuerung – hingegen findet ein ruinöser Steuerwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten statt, der vor allem zu Lasten des am wenigsten mobilen Faktors Arbeit geht.

Die für die wirtschaftliche Entwicklung und zur Aufrechterhaltung des europäischen Wirtschaftsmodells notwendigen Ausgaben – sowohl im Sozialbereich als auch bei Infrastruktur und Bildung – sind aber ohne eine Koordination in diesem Bereich kaum möglich. Ein Mindestsatz im Bereich der Unternehmenssteuern würde die Budgets der Mitgliedstaaten entlasten. Der Spielraum für aktive Wirtschaftspolitik würde sich wieder erhöhen. Die AK kritisiert, dass der Binnenmarkt im Bereich des Kapitalverkehrs vorangetrieben wurde, ohne dies mit einer wirkungsvollen Koordinierung der Kapitalsteuern zu verbinden. Sie mahnt daher eine Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen und Mindeststeuersätze bei den Kapitalsteuern ein.

Weiters müsse den Bestrebungen, den öffentlichen Sektor zu reduzieren, entgegengewirkt werden. Öffentliche Unternehmen sind wichtige Instrumente der Wirtschaftspolitik. Deren immer weitergehende Privatisierung und Liberalisierung gerade im Bereich der Daseinsvorsorge betrachtet die AK mit großer Skepsis. Anstatt zu privatisieren und zu liberalisieren sollte darüber nachgedacht werden, wie bei Dienstleistungen höchstmögliche Qualität zu leistbaren Preisen ermöglicht wird. Insbesondere für den Ausbau der Transeuropäischen Netze werden mehr Mittel eingefordert. Durch den Ausbau grenzüberschreitender Verkehrs-

und Telekommunikationsverbindungen würden nicht nur Arbeitsplätze geschaffen, sondern auch die Standortqualität der verbundenen Regionen erhöht werden.

Sorgen bereitet den AK-Vertretern nicht zuletzt die von der EU-Kommission geplante neue Richtlinie für Dienstleistungen, die 2005 beschlussreif sein soll. Durch das in der Richtlinie festgelegte Vorrecht des Herkunftslandes drohen Länder mit höheren Standards bei Arbeitnehmer- und Verbraucherschutz – wie etwa Österreich – auf der Strecke zu bleiben.

Österreich: Druck auf Arbeitnehmer nimmt ständig zu

Auch in Österreich sei eine Kursänderung der Politik dringend notwendig, befanden die AK-Vertreter, denn der Druck auf die Arbeitnehmer nehme auch hierzulande ständig zu. So wurden beispielsweise bei der Lohnsteuer im Jahr 2003 Rekordwerte erreicht. Die AK fordert daher eine steuerliche Entlastung kleiner und mittlerer Einkommen sowie eine wirksame Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit durch eine Aus- und Weiterbildungsoffensive und die Ausweitung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen. Zudem müsse weiterhin garantiert sein, dass öffentliche Dienstleistungen in optimaler Qualität zur Verfügung stehen und leistbar sind.

Quelle: Unterlagen zur Pressekonferenz von Dr. Johann Kalhauer, Dr. Klaus Gretschnann und Mag. Eva Belabed am 15. Oktober 2004 in Linz

Restrukturierung alter Industrieregionen – das Beispiel Oberschlesien

Österreichisch-Polnischer Erfahrungsaustausch bei einer beschäftigungspolitischen Fachtagung in Katowice

Oberschlesien, im Südwesten Polens und damit nicht allzu weit von Österreich entfernt gelegen, hat als Bergbau- und Schwerindustrieregion noch immer mit größten Problemen der industriellen Restrukturierung und damit einhergehenden sozialen Problemen, wie einer sehr hohen Arbeitslosenrate, zu kämpfen. Das Land Oberösterreich hat aufgrund seiner Erfahrungen mit der Restrukturierung der Schwerindustrie und seiner Wirt-

schafts- und Sozialpolitik in gewisser Weise Vorbildcharakter für Oberschlesien.

Am 8. und 9. Oktober 2004 fand in Katowice, Polen, die ober-schlesisch-österreichische Fachtagung „Herausforderungen bei der Gestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der Umsetzung der europäischen Beschäftigungsstrategie“ statt. Die Tagung,

an der ca. 70 ExpertInnen aus dem arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Bereich teilnahmen, wurde vom Österreichischen Generalkonsulat Krakau, der sozioökonomischen Forschungsabteilung des Central Mining Instituts in Katowice und dem Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik der Johannes Kepler Universität Linz veranstaltet.

Diese erste Fachtagung zwischen den beiden Regionen bot einen sehr aufschlussreichen Erfahrungsaustausch im Bereich der Gestaltung der Beschäftigungspolitiken im Kontext der europäischen Beschäftigungsleitlinien sowie der industriellen Restrukturierung und stellt einen Ausgangspunkt für einen dauerhaften österreichisch-polnischen Erfahrungsaustausch auf diesem Gebiet dar. Beim Programmablauf war insbesondere die Rolle von NGOs bei der Gestaltung der Beschäftigungspolitik von zentraler Bedeutung.

Buchtipps

Privatisierung kommunaler Aufgaben in deutschen Großstädten

Bei der aktuellen Diskussion über die Liberalisierung und insbesondere die Privatisierung kommunaler Aufgaben und Unternehmen geht es neben der Ausgliederung und Übertragung kommunaler Leistungen auf Private auch um die grundsätzliche Neuverteilung von Aufgaben und Ressourcen zwischen öffentlicher und privater Hand.

Da in vielen Publikationen das Fehlen empirischen Datenmaterials zum Stand der Privatisierung auf kommunaler Ebene beklagt wird, wertete das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) sogenannte Beteiligungsberichte deutscher Großstädte aus und stellte so einen ersten Überblick über Art und Ausmaß von Privatisierungen in Großstädten - insbesondere in den Ver- und Entsorgungsbereichen Wasser und Energie sowie im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) - her. In der unter dem Titel „*Privatisierung in Kommunen*“ veröffentlichten Untersuchung gingen 36 Beteiligungsberichte ein, darunter die der 30 größten deutschen Städte.

Aufbau von Netzwerken

Insgesamt hat sich gezeigt, dass gerade derartige Fachtagungen für alle TeilnehmerInnen über den Erfahrungsaustausch hinaus ein wichtiges Element zum Aufbau von Netzwerken darstellen. Vor dem Hintergrund der in zwei Jahren stattfindenden Überprüfung der Übergangszeiten für den freien Arbeitsmarkt durch die Europäische Kommission wird es auch für österreichische Akteure in der Arbeitsmarktpolitik immer wichtiger, die Situation in den betroffenen Staaten kennen zu lernen, Kontakte aufzubauen und gemeinsame Strategien zu entwickeln. Dies wurde auch von allen österreichischen TeilnehmerInnen bestätigt.

Heinz M. Pascher
Central Mining Institute Katowice, Polen

Zusätzlich zu der Frage nach Art und Ausmaß von Privatisierungen in deutschen Großstädten wurden weitere Inhalte der Beteiligungsberichte untersucht: So enthält der Band Informationen zu den Adressaten und Zielgruppen der Berichte, Erfahrungen und Gründen für die Berichterstellung, Angaben zur Erfüllung eines öffentlichen Zwecks, den Gründen für die Ausgliederung sowie Vergleiche zwischen unternehmensrelevanten und fiskalischen Kennzahlen der Städte und ihrer Beteiligungsunternehmen. Die wichtigsten Ergebnisse:

- * Durchschnittlich unterhält jede der untersuchten Städte 84,3 inländische Beteiligungen und 4,9 ausländische. Die Spanne reicht dabei von 404 Beteiligungen der Hansestadt Hamburg bis zu elf Beteiligungen der Landeshauptstadt Kiel.
- * Die mit Abstand am häufigsten genutzte Rechtsform für kommunale Beteiligungsunternehmen ist mit 75,7 Prozent die der GmbH, gefolgt von der GmbH & Co. KG mit 6,8 Prozent sowie der Aktiengesellschaft mit 6,1 Prozent. Danach folgen die beiden öffentlich-rechtlichen Formen des Eigenbetriebs (4,8 Prozent) und des Zweckverbands (1,9 Prozent).
- * Betrachtet man nur die 31 als „Stadtwerke“ ausge-

wiesenen Beteiligungen, so wird deutlich, dass 16 dieser 31 Stadtwerke zu 100 Prozent in kommunalem Besitz sind. Bei 15 Stadtwerken der größten deutschen Kommunen halten Dritte Anteile. Von diesen wiederum sind in einem Fall lediglich andere Kommunen am Stadtwerk beteiligt, so dass insgesamt 14 (oder 45 Prozent) der untersuchten Stadtwerke in den großen Städten einen privaten Anteilseigner haben.

- * Für die Kommunalpolitik und die Bürgerinnen und Bürger sind die Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten gerade in den Bereichen der Daseinsvorsorge von zentraler Bedeutung. Die Auswertung des Difu kommt zu dem Ergebnis, dass bei knapp einem Viertel der erhobenen Beteiligungsunternehmen (23 Prozent) der formale Einfluss der Kommunen unbestreitbar ist, da die Kommunen direkt und mit Mehrheit an ihnen beteiligt sind. Bei den anderen kommunalen Beteiligungsunternehmen (77 Prozent) ist dieser Einfluss zumindest fraglich, da diese nicht direkt und über einen Mehrheitsanteil von der Stadt kontrolliert werden können.

In einer weiteren Studie mit dem Titel „*Gemeinwohlsicherung als Herausforderung - Umweltpolitisches Handeln in der Gewährleistungskommune*“ untersuchte das Deutsche Institut für Urbanistik, welche Mindestvorgaben für die Privatisierung kommunaler Aufgaben zu stellen sind. Nach Ansicht der Autoren bestimmt der Art. 28 Abs. 2 des deutschen Grundgesetzes (GG) nicht nur ein Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden, aus der im Grundgesetz bewusst dezentral zugewiesenen öffentlichen Aufgabenwahrnehmung lassen sich auch Mindestvorgaben für die gemeindliche Entscheidungssteuerung im Sinne einer „Selbstverwaltungspflicht“ ableiten. Der demokratisch-politischen Funktion der kommunalen Selbstverwaltung im Staatsaufbau und der damit verbundenen „Letztentscheidungsverantwortung“ der legitimierten Entscheidungsträger für die örtlichen Angelegenheiten kommt demnach eine wichtige Aufgabe zu. Je nach Grad der Privatisierung und Art der gemeindlichen Aufgabe sind Abstufungen der gemeindlichen Entscheidungs- und Einwirkungspflichten zu beachten. Die Möglichkeiten zur Steuerung der mit der Aufgabenwahrnehmung betrauten Gesellschaften sollten daher von der Kommune genutzt werden. Insbesondere fachpolitische Vorgaben der Gemeinde müssen in der Aufgabenerfüllung durch

Private sichtbar werden, sei es im Vorfeld der Aufgabenbeschreibung im Rahmen öffentlicher Ausschreibungen, in darauf folgenden Qualitätsanforderungen oder über Aufgaben begleitende kommunalpolitische Handlungsaufträge.

Angesichts der zunehmenden Zahl von Aufgabenabtretungen an private Akteure wird nach Ansicht der Autoren künftig vor allem eine Frage von zentraler Bedeutung sein: In welchem Maß und mit welchen Instrumenten können die Kommunen und ihre legitimierten Entscheidungsträger die ihnen zugewiesenen Aufgaben der örtlichen Angelegenheiten noch effektiv wahrnehmen? Dieser Frage widmet sich ein weiterer Schwerpunkt der Untersuchung. Neben einer Gewährleistungsverantwortung bei Fremderstellung hat die Kommune bei Selbstverwaltungsaufgaben auch eine „Auffangverantwortung“. Grundlegende Voraussetzung zur Wahrnehmung der Gewährleistungsverantwortung sind hinreichende Wissens- und Problemverarbeitungskapazitäten zur strategischen Steuerung. Die jeweils unterschiedlichen Kompetenzen der Kommunen zur Wahrung der gebotenen Einflussnahme und zur Gewährleistung einer gemeinwohlorientierten Erbringung öffentlicher Aufgaben durch Dritte erfordern jeweils individuell zu ziehende „Verantwortungssicherungs-Grenzen“ in den Gewährleistungskommunen. Da jedoch davon ausgegangen werden muss, dass die Übertragung von kommunalen Aufgaben auf Private stets auch die Abgabe von Know-how und Entscheidungskompetenzen mit sich bringt, wird künftig besonders darauf zu achten sein, geeignete Verfahren und Instrumente anzuwenden, die die Einflussnahme der legitimierten öffentlichen Entscheidungsträger absichern und qualifizieren.

*Jan Hendrik Trapp und Sebastian Bolay:
Privatisierung in Kommunen - eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte
Difu-Materialien 10/2003, EUR 15,-, Berlin 2003
Erhältlich im Buchhandel oder beim Deutschen Institut für Urbanistik, www.difu.de*

*Jens Libbe u.a.:
Gemeinwohlsicherung als Herausforderung –
Umweltpolitisches Handeln in der Gewährleistungskommune. NetWORKS Papers Nr. 8, Berlin 2004
Kostenlose Downloadmöglichkeit unter:
www.networks-group.de/veroeffentlichungen*

Bildung in sozialen Organisationen

Antworten gibt es viele, aber wo sind die Fragen hingekommen?

Ziel der diesjährigen Fachtagung des Bundesdachverbands für soziale Unternehmen (BDV) ist es, einen differenzierten Blick auf den Weiterbildungsmarkt zu bekommen und die unterschiedlichen Bedürfnisse und Zugänge der beteiligten AkteurInnen (Betroffene, MitarbeiterInnen, Organisationen der Sozialwirtschaft, FördergeberInnen) herauszuarbeiten.

Termin: 29. und 30. November 2004
Ort: Schloss Goldegg, 5622 Goldegg/Salzburg
Kosten: EUR 95,- inkl. Pausengetränke, Abendessen und Abendprogramm
EUR 85,- ermäßigt für BDV-Mitglieder
Anmeldung: direkt über www.bdv.at

Grenzenlose Pflege?

Fachtagung der Volkshilfe Österreich in Kooperation mit dem Museum Arbeitswelt Steyr

Die Pflege und Betreuung von Menschen in unserer ergrauenden Gesellschaft ist eine der großen Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft. Wie kann diese Aufgabe bewältigt werden?

Die Fachtagung „Grenzenlose Pflege?“ behandelt aktuelle Entwicklungstendenzen im Pflege- und Gesundheitsbereich in Österreich und der erweiterten EU. Dabei werden die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt (Stichwort „Pflegemigration“) in Österreich und in den neuen Mitgliedstaaten der EU aufgezeigt. Weiters soll eine fachlich und ökonomisch sinnvolle Gestaltung des Sektors „Pflege und Gesundheit“ national und auf EU-Ebene erörtert werden. Ziel der Veranstaltung ist es, durch den Blickwinkel der verschiedenen AkteurInnen zu einer ganzheitlichen Sicht des Bereiches zu gelangen und innovative Lösungsmöglichkeiten zu diskutieren.

Termin: Donnerstag, 2.12.2004, 9.00 - 17.30 Uhr
Ort: Museum Arbeitswelt Steyr; Wehrgrabengasse 7, 4400 Steyr
Anmeldung: Tel. 07252/77351, Fax DW 11, Mail: office@museum-steyr.at

Wer hat, dem wird gegeben

Verteilung in der Schieflage

Dass alle entsprechend ihrer Leistung bekommen, was sie verdienen, gehört zu den weit verbreiteten Mythen der „Leistungsgesellschaft“. Tatsächlich wird die Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums immer ungerechter.

Der Studientag stellt ethische und volkswirtschaftliche Maßstäbe für eine gerechte Verteilung zur Diskussion. Darüber hinaus sollen konkrete Ungerechtigkeiten bei der Verteilung von Arbeit, Einkommen und Vermögen sowie von Abgaben und Steuern aufgezeigt werden. Angesichts der fortschreitenden Globalisierung ist auch die Frage nach internationaler Gerechtigkeit zu stellen und die Rolle der internationalen Finanzmärkte zu beleuchten.

Termin: Freitag, 3. Dezember 2004, 9.00 bis 17.00 Uhr
 Ort: Katholisch-theologische Privatuniversität Linz, Bethlehemstr. 20
 Anmeldung: Franziska Mühlberger, Tel. 0732/781370, Mail: arbeitslosenstiftung@dioezese-linz.at

Weiterbildung im Wandel

7. DIE-Forum Weiterbildung: Problemlagen und Optionen zwischen Kontinuität und Umbruch

Zu den Dauerthemen in der Weiterbildungslandschaft gehören der bildungspolitische Diskurs zum „Lebenslangen Lernen“ und die gravierenden Veränderungen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Den Auswirkungen dieser Themen auf das Bildungssystem insgesamt und speziell auf die Weiterbildung widmet sich das 7. DIE-Forum Weiterbildung in Bonn: mit einem Überblick zu den aktuellen Entwicklungen in der Weiterbildung und der Frage nach Perspektiven dieser Entwicklungen.

Diskussionsthemen in den Arbeitsgruppen sind:

- Weiterbildung als System - Wieviel Struktur braucht die Weiterbildung?
- Verstärkung der Nachfrageorientierung - eine machbare Strategie?
- Nichtteilnahme an Weiterbildung - eine rationale Wahl?
- Lebenslanges Lernen - eine kohärente Strategie?
- Profession im Umbruch - ein neues Selbstverständnis?

Termin: 6. und 7. Dezember 2004
 Tagungsgebühr: 40 Euro
 Veranstaltungsort: Gustav-Stresemann-Institut, Bonn
 Anmeldung: http://www.die-bonn.de/portrait/aktuelles/die_forum.htm oder bei Liana Druckenmüller, Tel. 0049/ 228 3294-111, druckenmueller@die-bonn.de

Menschenrechte zwischen Wirtschaft, Recht und Ethik.

Theoretische und praktische Perspektiven

Bei dieser Veranstaltung sollen Antworten auf die Frage gefunden werden, wie das Menschenrechtssystem auf die zunehmende Bedeutung von „global players“ als Gestalter der Lebensumstände der Menschen reagieren kann, und zwar aus theoretischer, juristischer sowie praktischer Sicht.

- 3.12.2004, 09.00 - 13.00 Uhr: Referate zu Fragen der Theorie von Menschenrechten heute
 3.12.2004, 14.00 - 18.00 Uhr: Referate zu Fragen der internationalen Rechtsentwicklung im Zusammenhang mit Menschenrechten
 4.12.2004, 09.00 - 13.00 Uhr: Referate zu den Möglichkeiten der Zivilgesellschaft und Fragen der Arbeitsbedingungen in internationalen Zusammenhängen

Ort: Städtische Bücherei, Hauptbücherei. Urban Loritz Platz 2a, 1070 Wien
 Veranstalter: Institut für Wissenschaft und Kunst (IWK), gemeinsam mit der Wiener Gesellschaft für interkulturelle Philosophie, der österreichischen UNESCO-Kommission, der Liga für Menschenrechte und den Wiener Städtischen Büchereien

KONTRASTE

Erscheinungsort Linz, P.b.b. Verlagspostamt Linz. Wenn unzustellbar, zurück an die Redaktion KONTRASTE:
Johannes Kepler Universität Linz, Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik, Altenbergerstr. 69, 4040 Linz

Impressum:

Herausgeber, Medieninhaber, Verleger: Sozialwissenschaftliche Vereinigung, mit Unterstützung der Universität Linz, Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik

Erscheinungsweise:

10 Ausgaben pro Jahr

Redaktionsadresse:

KONTRASTE: Johannes Kepler Universität Linz, Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik, Altenbergerstr. 69, 4040 Linz, Tel.: ++43 (0)732/2468-7168

Mail: hansjoerg.seckauer@jku.at

Web: <http://www.gespol.jku.at/kontraste.php>

Abo-service, Sekretariat: Irene Auinger, Tel.: ++43 (0)732/2468-7161; Fax DW 7172

Mail: irene.auinger@jku.at

Redaktionsteam:

Mag. Hansjörg Seckauer, Dr. Christine Stelzer-Orthofer, Mag. Susanna Rothmayer, Mag. Bettina Leibetseder

Wir freuen uns über zugesandte Manuskripte, die Redaktion behält sich jedoch das Recht auf Kürzung und Entscheidung über die Veröffentlichung vor. Anonyme Zuschriften werden nicht veröffentlicht.

Redaktionsschluss ist jeweils der 20. des Vormonats.

Namentlich gekennzeichnete Beiträge können, müssen aber nicht die Meinung der Redaktion wiedergeben.

Wissenschaftliche Beratung:

Univ. Prof. Dr. Josef Weidenholzer, Univ. Prof. Dr. Irene Dyk, a.Univ. Prof. Dr. Evelyn Schuster

Lektorat; Satz:

Mag. Hansjörg Seckauer

Kontraste finanzieren sich fast ausschließlich aus Mitgliedsbeiträgen und Abonnements:

Jahresabo EUR 65,40; Halbjahresabo EUR 32,70; StudentInnen, Arbeitslose und PensionistInnen EUR 36,30

Gratis Probeabo für drei Monate*; Kündigung bis einen Monat vor Ablauf möglich.

* Alle Preise inklusive Versand. Einzelheft EUR 5,45 exkl. Versand.

Bankverbindung:

Sparkasse OÖ, BLZ 20320, Kontonr. 7500-002453