



Bundesverband e. V.

Doppelte Solidarität in einem sozialen Europa

Visionen und Ziele der Arbeiterwohlfahrt

Impressum

Herausgeber: AWO Bundesverband e. V.
Heinrich-Albertz-Haus
Blücherstraße 62 / 63
10961 Berlin
Telefon: +49(0)30-26309-0
Telefonfax: +49(0)30-26309-32599
E-Mail: info@awo.org
Internet: www.awo.org

Verantwortlich: Wolfgang Stadler, Vorstandsvorsitzender
Redaktion: Prof. Dr. Thomas Beyer, Brigitte Döcker, Dr. Joß Steinke

Layout / Satz: Linda Kutzki – textsalz

Das Papier ist nach Vorarbeit in der Geschäftsstelle des AWO Bundesverbands und vom Fachausschuss Soziales und Gesundheit vom Präsidium am 04.12.2015 verabschiedet worden.

© AWO Bundesverband e.V.
Dezember 2015

Abdruck, auch in Auszügen, nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Herausgebers.

Alle Rechte vorbehalten.

Doppelte Solidarität in einem sozialen Europa

Visionen und Ziele der Arbeiterwohlfahrt

Inhalt

I. Unsere Vision: Doppelte Solidarität in einem sozialen Europa	5
II. Demokratisierung ist unverzichtbar	6
III. Eckpunkte eines sozialen Europa	8
III.1. Soziale Mindeststandards	8
III.2. Europa als solidarische Transferunion	9
III.3. Daseinsvorsorge und Soziale Dienstleistungen	12
IV. Die AWO in Europa	14
Abkürzungsverzeichnis	15

I. Unsere Vision: Doppelte Solidarität in einem sozialen Europa

Mit ehrenamtlichem und politischem Einsatz sowie mit professionellen Dienstleistungen hat die AWO stets für eine sozial gerechte Gesellschaft gekämpft. Ihre Stimme und ihr Einsatz für einen solidarischen Sozialstaat sind ebenso unverzichtbar wie die Infrastruktur, die sie für die Wirtschaft und die Gesellschaft bereithält. Die AWO stand und steht für Solidarität. Heute blickt die Arbeiterwohlfahrt mehr denn je über Deutschland hinaus. Viele Probleme sind im nationalen Kontext nicht mehr zu lösen. Der Nationalstaat ist heute und in Zukunft nicht mehr allein der adäquate Rahmen, um den Herausforderungen der Zukunft zu begegnen.

Die Bilder der vielen Menschen, die auf der Flucht vor Kriegen, Folter, Armut, Verfolgung und Perspektivlosigkeit derzeit nach Deutschland kommen und die zum Teil hilflosen politischen Reaktionen im Land, machen diese Tatsache sichtbar. Die AWO leistet vor Ort Solidarität und bemüht sich, den Menschen, die kommen, würdevolle Unterbringung und Perspektiven zu eröffnen. Mit dem vom Präsidium im September 2015 verabschiedeten Grundsatzpapier „Ankommen in Deutschland – Solidarität ist unsere Stärke“ hat der Verband bereits eine erste eindrucksvolle Orientierung erarbeitet. Gleichzeitig geht der Blick nach außen. Mit ihren internationalen Partnern bei SOLIDAR setzt sich die AWO für europäische Lösungen und eine effektive Verbesserung der Rahmenbedingungen in den Heimatländern ein.

Politisch wird jedoch in der Flüchtlingskrise wieder einmal deutlich, dass ein solidarisches und verlässliches Europa schlicht fehlt. Mit Einzelstaaten, die nationalen Egoismen und gegensätzlichen Strategien folgen, werden die Probleme jeden Tag größer, nicht kleiner. Als die AWO mit ihrem Prozess begonnen hat, eine progressive europapolitische Position zu entwickeln, war das Ausmaß der Flüchtlingskrise noch nicht in der Weise spürbar, wie sie es zum Zeitpunkt der Verabschiedung dieser Positionierung ist. Die Ereignisse der vergangenen Monate, die Bilder flüchtender und verzweifelter Menschen, hat die Mitglieder des Fachausschusses Soziales und Gesundheit der AWO darin bestärkt, Sozialpolitik zunehmend europäisch und gemeinschaftlich zu denken.

Letztlich zeigt die aktuelle Flüchtlingskrise einmal mehr, dass Solidarität im eigenen Land nur zu erreichen ist, wenn Solidarität auch über unsere Grenzen hinaus organisiert werden kann. Das gilt letztlich für alle Felder der Sozialpolitik. In einem

europäischen Wirtschaftsraum mit unbeschränkter Mobilität haben die sozialen Probleme in unseren Partnerländern unmittelbare Auswirkungen auf unsere Ökonomie, auf unsere soziale Sicherung. In einer Währungsunion mit gemeinsamer Geldpolitik haben nationale Wirtschaftsstrategien unmittelbare Auswirkungen auf die ökonomische Situation anderer Staaten. Deswegen setzt sich die AWO für eine doppelte Solidarität ein: Vor Ort und im eigenen Land sowie in einem geeinten Europa. Dies ist der Grundgedanke, auf dessen Grundlage die AWO ihre Vorstellungen, wie ein solches Europa zu gestalten ist, entwickelt hat.

Die Europäische Union leidet unter einem Legitimitätsdefizit, weil sie mit Binnenmarkt und Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) einen sehr hohen Grad der Wirtschaftsintegration erreicht hat, ohne diesem ein sozialpolitisches Äquivalent entgegenzusetzen. Erfolgreiche europäische Politikansätze in den Bereichen Antidiskriminierungs- und Arbeitsschutz werden überlagert durch massive soziale Verwerfungen, zunehmende Armut und wachsende Ungleichheit, die das Ergebnis von Ungleichgewichten in der Währungsunion, Wettbewerbsdruck und Konsolidierungserfordernissen in der Krise sind. Heute ist die EU ein El Dorado für multilaterale Unternehmen und Finanzinvestoren. Morgen ist die EU nach den Vorstellungen der AWO jedoch auch eine Sozialunion, die diesen Namen verdient. Damit würden letztlich die Grundlagen dafür geschaffen, dass unsere soziale Marktwirtschaft auch im erweiterten Kontext der Union weiter bestehen kann und nicht einem auf schnelle Gewinne ausgerichteten Standortwettbewerb geopfert wird. Ein solcher Politikwechsel ist möglich und umsetzbar, auch wenn bis dahin viel Einsatz und Engagement und letztlich nicht weniger als ein Durchbrechen der vorherrschenden neoliberalen Ideologie nötig ist.

Durch einen Mangel an nach vorne gerichteten Zielen und Visionen, die auch von politischen Verbänden erwartet werden, verfestigt sich die oft beklagte Politikverdrossenheit. Wir als AWO haben den Mut dazu und machen uns für eine Vertiefung der Integration stark. Wir bekennen uns dazu, kleinstaatliche Ängste abzubauen und haben als Vision ein föderales Europa, das stark ist, aber subsidiär bleibt. Das bedeutet: Eine Föderation, die den Kommunen, Regionen und Staaten maximalen Spielraum belässt, die aber Rahmen und Standards setzt. Und zwar so, dass die Menschen in ganz Europa die Gewinner dieses Integrationsprozesses sind.

II. Demokratisierung ist unverzichtbar

Neben einem Ausbau der materiellen Kompetenzen der EU im Bereich der Sozialpolitik fordert die AWO eine Demokratisierung der institutionellen Strukturen. In ihrer derzeitigen Verfasstheit hat die EU eine problematische und z. T. unkontrollierte Exekutivlastigkeit, die in einem technokratischen Agieren insbesondere des Europäischen Rats und ministerieller Ratsformationen Ausdruck findet. Diese muss durch eine Stärkung des Europäischen Parlaments (EP), durch mehr Transparenz und durch mehr Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger überwunden werden. Am Ende dieses Erneuerungsprozesses steht nach den Vorstellungen der AWO eine Überführung der EU in ein föderales Gebilde, das Subsidiarität ernst nimmt, aber gleichwohl in der Lage ist, gemeinschaftliche Lösungen für transnational verschränkte Probleme zu geben. Beispiele hierfür sind die Finanzmarktregulierung, Umwelt- und Klimaschutz, Migration und Integration, aber auch Armutsbekämpfung und Verteilungsgerechtigkeit. Für all diese und viele weitere Politikbereiche ist ein Mitgliedsstaat alleine in einer Welt zunehmender „globaler Risiken“ (so hat es Ulrich Beck treffend formuliert) nicht fähig, nachhaltige Lösungen zu entwickeln.

Mit dem Vertrag von Lissabon sind erste Schritte in die richtige Richtung eingeleitet worden. Die Erweiterung der Kompetenzen der nationalen Parlamente ist hier ebenso zu nennen wie die Ausweitung der Mitentscheidungsverfahren des EP sowie die Möglichkeit, auf nationaler Ebene den fundamentalen Bereich der Daseinsvorsorge vor den gravierendsten Auswüchsen eines gänzlich freien Marktes zu schützen. Diese Schritte sind jedoch bei weitem nicht konsequent genug erfolgt. Mit ihnen kann

keine demokratische Neubegründung ansetzen, die aber nötig ist, um auch das Legitimationsdefizit der EU zu beseitigen.

Die AWO fordert konkret weitere Reformen, die sich insbesondere auf eine Stärkung des EP beziehen und die der Erreichung des Ziels einer föderalen Union dienen. Dazu gehört die Einführung eines europaweiten aktiven und passiven Wahlrechts. Derzeit sind die Europawahlen im Grunde rein nationale Wahlen, jedes Land schickt seine eigenen Abgeordneten nach Brüssel. Eine echte europäische Wahl ist das nicht. Zu einer solchen Europäisierung der Wahlen gehören ein einheitliches Wahlsystem und eine Herstellung der Gleichheit der Stimmbürger. Derzeit ist jedem Land eine feste Anzahl an Sitzen zugeordnet. Kleinere Länder sind stark überrepräsentiert. Zudem sollte das EP ein Initiativrecht für Gesetzesvorschläge bekommen, das momentan allein der Kommission vorbehalten ist. Mit diesen Reformen kann bei gleichzeitigem Bedeutungszuwachs durch eine Stärkung der EU-Kompetenzen in der Sozialpolitik ein europäischer Parteienwettbewerb entstehen.

Auch diese Reformen sind keine Garantie dafür, dass sich eine genuin europäische Öffentlichkeit, ein europäischer Demos, herausbildet. Dieser ist notwendiger Bestandteil einer Demokratisierung der EU, denn demokratische Willensbildung setzt eine öffentliche Auseinandersetzung mit den europapolitischen Inhalten voraus. Das gibt es derzeit kaum. Wahlkämpfe zu Europawahlen werden in der Regel über nationale Themen bestritten und häufig als „Testwahlen“ für nationale Regierungen interpretiert. Noch immer bestehen vielfältige

nationale Öffentlichkeiten, die absehbar auch weiter fester Bestandteil der politischen Systeme bleiben und die jeweils nur sehr bedingt in einem Austausch miteinander stehen.

Vor diesem Hintergrund fordert die AWO eine Stärkung der nationalen Parlamente bei der Willensbildung auf europäischer Ebene. Ein erster Schritt könnte die Weiterentwicklung des Formats interparlamentarischer Konferenzen sein, die bisher nur vereinzelt stattfinden. Die AWO plädiert für regelmäßige Zusammentreffen nationaler Parlamentsausschüsse für Wirtschafts-, Familien- und Sozialpolitik gemeinsam mit den zuständigen Ausschüssen des EP. Ein weiterer und unverzichtbarer Schritt ist darüber hinaus die Einrichtung eines zeitlich begrenzten Konvents mit dem Ziel, Änderungen der Verträge vorzubereiten. Hierbei ist eine Einbindung der Zivilgesellschaft zwingend sicherzustellen.

Wie viele andere Verbände auch steht die AWO nicht für technokratische Problemlösungen, sondern für die gemeinsame Arbeit mit Menschen und für die Fähigkeit, sich von Schicksalen und Problemen berühren zu lassen. Genau das ist viel stärker gefordert, um die Union glaubhafter zu gestalten. Um diese Herangehensweise zu stärken, sind die sozialen Verbände deutlich stärker einzubeziehen als bisher. Dafür ist der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) mit mehr Kompetenzen auszustatten. Der Weg zu einem Europäischen Sozialdialog für die Sozialwirtschaft ist zudem konsequent weiter zu verfolgen und das Instrument des Europäischen Sozialdialogs insgesamt zu stärken, damit er sich zu einem Instrument echter Mitgestal-

tung entwickeln kann. Die Zivilgesellschaft muss verbindlich und verlässlich in die Arbeit des intergouvernementalen Rates „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“ (EPSCO) eingebunden werden.

Die AWO fordert zudem den Umbau der WWU in Richtung einer echten Fiskalunion – unter der Bedingung einer erhöhten demokratischen Legitimation. Das heißt erstens, dass die EU ausdrücklich verpflichtet wird, bei allen weiteren Reformschritten, die sie unternimmt, die demokratischen Strukturen auszubauen bzw. zu stärken. Und das heißt zweitens, dass die zwischenstaatlichen Verträge zum ESM sowie Fiskalpakt und Euro-Plus-Pakt, mit denen die Stabilität des Euro gewährleistet werden soll, unmittelbar in das Gemeinschaftsrecht und damit in eine demokratische Kontrolle überführt werden.

Als AWO sind wir überzeugt, dass mit den skizzierten institutionellen Reformen Voraussetzungen für eine unverzichtbare Demokratisierung geschaffen werden. Die AWO sieht es auch als ihre Aufgabe an, als Verband eine europapolitische Artikulationsfunktion wahrzunehmen und zu einer Öffnung der Politik vor Ort für europäische Belange beizutragen.

III. Eckpunkte eines sozialen Europa

Das so bezeichnete europäische Sozialmodell ist eine einzigartige Werte- und Kulturgemeinschaft (so heißt es in der Charta der Grundrechte der EU und in der Europäischen Sozialcharta). Im Kern verbindet diese Gemeinschaft Demokratie und Rechtsstaatlichkeit mit sozialer Verantwortung. Gleichzeitig bleibt es den Mitgliedstaaten jedoch weitestgehend zur Wahl gestellt, wie sie ihren Beitrag zur Erreichung der Ziele dieser gemeinsamen Werteordnung leisten wollen. In der konkreten Politikgestaltung fehlt gerade diese Dimension sehr häufig. Die tatsächliche Ausgestaltung des Europäischen Sozialmodells bleibt immer noch vage und die politische Agenda durchsetzt von Ansätzen, die zu Sozialabbau und neoliberalen Strukturreformen führen. Die Strategie von Strukturreformen und Sparpolitik hat bei schlechter Konjunkturlage zuletzt dazu geführt, dass die Schwäche der EU schonungslos offengelegt wurde: Die zaghaften Aufholprozesse der ärmeren Länder sind gestoppt (dies zeigt ein Beitrag von Michael Dauderstädt und Cem Keltok in WISO direkt vom Mai 2015), und die Ungleichheit wächst.

Die ökonomischen Folgen sind gravierend, die sozialen Folgen verheerend. Insofern besteht akute Gefahr für die Output-Legitimität der EU als Ganzes, denn wie der langjährige Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Fritz Scharpf in seinen Arbeiten ausführt, sind politische Entscheidungen aus dieser Sicht dann legitim, wenn sie wirksam das allgemeine Wohl im Gemeinwesen stärken. So betrachtet muss das Projekt der europäischen Integration als gefährdet gelten, wenn, wie Bernd Schulte in der TuP 5/2013 berichtet, in Griechenland Kliniken Neugeborene so lange behalten, bis die Zahlung der Entbindungskosten eingegangen ist oder medizinische Versorgung nur noch gegen Cash gewährt wird. Ebenso besorgniserregend ist es, dass Menschen massiv in Armutslagen geraten und regionale Unterschiede zu- und nicht abnehmen.

Es muss dringend gegengesteuert werden. Die AWO schließt sich den gewerkschaftlichen Forderungen nach einer Verankerung von Sozialprotokollen an.

Diese sollen gewährleisten, dass die Entscheidungen nicht allein der Binnenmarktlogik folgen, sondern den sozialen Fortschritt als gleichwertig betrachten. Das ist beispielsweise für die Entscheidungsfindung der europäischen Gerichte von hoher Bedeutung.

Im Folgenden werden weitere konkrete Vorschläge zur Ausgestaltung eines sozialen Europas unterbreitet, die eine überfällige Weiterentwicklung der Union als sozialen Integrationsraum darstellen und die zugleich zur Zukunftsfähigkeit des gemeinsamen Wirtschaftsraums beitragen sollen.

III.1. Soziale Mindeststandards

Ein wichtiger Schritt und Baustein auf dem Weg zu einer echten Sozialunion ist ein verbindliches EU-weites gemeinsames Mindestniveau an sozialen Standards bzw. sozialer Sicherung. Es ermöglicht eine effektive Bekämpfung von Ungleichheit und Armut und fördert die wirtschaftliche Entwicklung. Nur so ist es möglich, die Abwärtsspirale aufzuhalten und die Logik der Austeritätspolitik zu durchbrechen. Ein Baustein ist die Verankerung der Mechanismen, die für die WWU gelten, auch in den sozialen Bereichen. Konkret fordert die AWO die Ergänzung des Europäischen Semesters um einen sozialen Stabilitätspakt. Dieser müsste jedoch so gestaltet werden, dass er der wirtschaftspolitischen Koordinierung rechtlich ebenbürtig ist. Ein Schritt in diese Richtung sollte die Einführung des „social Scoreboards“ analog zum „Scoreboard“ gegen makroökonomische Ungleichgewichte im Rahmen des Europäischen Semesters sein.¹ Die Kommission hatte das soziale Scoreboard im Jahr 2013 auf den Weg gebracht, allerdings nach ihrer Neukonstituierung im Jahr 2014 nicht mehr weiter verfolgt. Letzteres passt zur generell zögerlichen Haltung der Kommission auf dem Feld der Sozialpolitik. Die AWO fordert die Wiederaufnahme dieses Prozesses, eine stärkere Verbindlichkeit und generell eine klare und deutlich stärkere Einbindung der sozialpolitischen Akteure im Europäischen Semester.

¹ Das Scoreboard gegen makroökonomische Ungleichgewichte ist Teil der makroökonomischen Koordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters und dient als Frühwarnsystem. Es enthält klassische ökonomische Indikatoren. Das ergänzend eingeführte social Scoreboard besteht aus den fünf Schlüsselindikatoren: (1) Arbeitslosenquote, (2) Anteil junger Menschen ohne Arbeit und Ausbildung (in Verbindung mit der Jugendarbeitslosenquote), (3) verfügbares Bruttorealeinkommen der Haushalte, (4) Armutsgefährdungsquote und (5) Einkommensungleichheit.

Der Osnabrücker Politikprofessor Klaus Busch hat vorgeschlagen, Schwankungsbreiten für soziale Standards festzuschreiben. Durch eine Kombination aus Sozialleistungsquote und Entwicklungsniveau (Pro-Kopf-Einkommen) lässt sich eine Verortung vornehmen, die nach Busch in vier Gruppen unterteilt wäre. Für diese vier Gruppen ließen sich unterschiedliche Korridore festlegen, innerhalb derer die Sozialleistungsquoten schwanken können. Eine solche Systematik würde Sozialdumping und die Logik des Wettbewerbs über niedrige Sozialausgaben durchbrechen, aber ebenso gewährleisten, dass Staaten, die vergleichbare Wohlfahrtslagen haben, auch ähnliche Ausgaben vorweisen. Ein solcher Vorschlag wäre umsetzbar, ohne die gewachsenen sozialen Sicherungssysteme in den Mitgliedsländern anzutasten.

Noch eine Ebene konkreter wäre die EU-weite Einführung nationaler Mindesteinkommen (nicht zu verwechseln mit dem bedingungslosen Grundeinkommen; hier sind Systeme wie die deutsche Grundsicherung gemeint). Derartige Regime sind direkt an diejenigen adressiert, die ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft nicht bestreiten können. Im Juli 2015 existieren in 27 von 28 Mitgliedstaaten entsprechende Systeme einer Mindest- bzw. Grundsicherung für die erwerbsfähige Bevölkerung. Diese verfolgen das Ziel, die Empfänger/innen mit einem Mindestmaß an finanziellen Mitteln auszustatten, um die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Problematisch ist hier, dass zum einen nur ein sehr geringer Teil der Anspruchsberechtigten die Leistungen tatsächlich beansprucht (in den meisten Ländern liegt der Anteil der Leistungsbezieher bei unter 5 Prozent der Bevölkerung, trotz signifikant höherer Armutsquoten). Zum anderen liegt das Niveau der Leistung in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten unter dem besonders hohen Armutsniveau (40 % des nationalen Median-Nettoäquivalenzeinkommens). Diese Befunde zeigt ein im Auftrag des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss erstellter Bericht von Ramón Pena-Casas und Dalila Ghailani vom November 2013.

Ein EU-weites System würde allen Mitgliedstaaten verbindlich vorgeben, ein nationales Mindesteinkommen auf einer festgesetzten Ebene vorzuhalten. Konkret könnte die Höhe zunächst bei 40 Prozent und in der längerfristigen Perspektive von 60 Prozent des auf nationaler Ebene erhobenen Median Nettoäquivalenzeinkommens veranschlagt werden (In Deutschland sind das nach dem Mikrozensus 2013 892 Euro monatlich). Dies würde bedeuten, dass 19 Mitgliedsstaaten ihr jeweiliges nationales Niveau anheben und ein Staat erstmals eine Mindestsicherung einführen müssten. Auch dieser Vorschlag ist sensibel für die unterschiedlichen Wohlfahrtsniveaus in den einzelnen Ländern. Das EP nahm im Oktober 2010 bereits eine Resolution zur „Bedeutung des Mindesteinkommens für die Bekämpfung der Armut und die Förderung einer integrativen Gesellschaft in Europa“ an, in der die Einführung von Mindesteinkommenssystemen in allen EU-Mitgliedstaaten vorgeschlagen wird. Dies bietet einen Anknüpfungspunkt für weitere politische Konkretisierungen.

Sowohl die Festlegung eines Korridors als auch die Einführung eines Mindesteinkommens in einer bestimmten, am Wohlfahrtsniveau orientierten Höhe wären ein wichtiger Schritt hin zu einer starken sozialen Europäischen Union, die konkrete Vorhaben umsetzt, von denen Menschen unmittelbar profitieren. Beide Vorschläge sind kombinierbar. Die AWO fordert die Einführung von EU-weiten sozialen Mindeststandards und die Prüfung dieser beiden konkreten Vorschläge im Hinblick darauf, wie sie vertragsrechtlich umsetzbar sind.

III.2. Europa als solidarische Transferunion

Die Europäische Integration scheitert, wenn es nicht gelingt, Aufholprozesse in den strukturschwächeren und ärmeren Staaten zu initiieren. Sparpolitik und neoliberale Strukturreformen haben hier nicht die gewünschten Effekte gebracht – im Gegenteil. Derzeit erleben wir, dass die Ungleichheiten massiv

zunehmen. Das gilt sowohl für Einkommen und Vermögen in der Gesellschaft als auch zwischen den Regionen und Mitgliedsstaaten. Wir erleben einen regelrechten Zerfall Europas in einen reichen Norden und einen armen Süden, der die Union in ihrer Gesamtheit bedroht. Die Halbzeitbilanz der EU 2020 Strategie spricht Bände. Während die Zahl der Millionäre zunimmt, ist das Elend nach Europa zurückgekehrt wie es der Politikwissenschaftler Elmar Altvater einmal treffend formuliert hat (in den Blättern für deutsche und internationale Politik 5/2013). Für die AWO ist das nicht länger hinnehmbar. Die AWO spricht sich dafür aus, die Mittel der EU stärker auf die Länder mit strukturell bedingten Beschäftigungsdefiziten und hohen Armutszahlen zu konzentrieren und neue Wege zu finden, wie Transfers und damit Beschäftigungszuwachs zu organisieren sind.

Die Regional- und Strukturpolitik der Europäischen Union erfüllt im Kern die Funktion, die in Deutschland der Länderfinanzausgleich hat. Sie ist der Bereich, für den die EU bereits jetzt die größten Ressourcen aufwendet (der Kohäsions- und die Strukturfonds machen ca. 33 % des aktuellen EU-Haushalts aus). Der Politikansatz folgt bereits dem Gedanken der Solidarität und eines Aufholprozesses ärmerer oder besonders nachteilig vom Strukturwandel betroffener Regionen.

Über die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI) profitieren derzeit alle Regionen. Sie werden in drei Kategorien eingeteilt:

1. weniger entwickelte Regionen (deren Bruttoinlandprodukt – BIP – pro Kopf weniger als 75 Prozent des EU-Durchschnitts beträgt)
2. Übergangsregionen, in denen das BIP pro Kopf zwischen 75 und 90 Prozent liegt, und
3. stärker entwickelte Regionen, die mehr als 90 Prozent des BIP pro Kopf der gesamten EU aufweisen

Entsprechend werden die Mittel verteilt. Die AWO fordert erstens, die Gesamtmittel angesichts des skizzierten Auseinanderdriftens der Regionen in

Europa zu erhöhen. Davon würden letztlich alle Staaten der Union profitieren. Denn dass eine schrittweise Angleichung der Lebensverhältnisse gelingen könnte, zeigen beispielsweise die Erfolge, die unmittelbar nach den Erweiterungsrounds in den jeweiligen Staaten sehr wohl erzielt werden konnten. Sie konnten auch mithilfe der EU einen beachtlichen Wachstumsprozess starten. Gelänge dies mit mehr Anstrengungen heute in süd- und osteuropäischen Regionen, wären weniger Menschen gezwungen, ihre Heimat zu verlassen.

Zweitens fordert die AWO eine konsequente Beteiligung der Zivilgesellschaft an einer jeweiligen Umsetzungsstrategie in den Ländern. Ein Problem, das in der AWO breit diskutiert wird, ist die geringe Verausgabung von Mitteln in vielen EU-Mitgliedstaaten (tw. weniger als 50 Prozent). Dies liegt einerseits daran, dass die Mittel für die Beitrittsstaaten deutlich erhöht bzw. überhaupt erstmals eingesetzt wurden, was zu Überforderungen bei Zuwendungsgebern und Zuwendungsempfängern geführt hat. Ein weiteres Problem ist die erforderliche Kofinanzierung. Auch wenn die jeweilige Höhe der Förderquote sich bereits an der Wirtschaftsleistung orientiert, könnten die Zugänge für Länder in schwierigen Lagen konsequenter verbessert werden, wenn die jeweilige ökonomische Lage bei der Festlegung der Förderquote in dem Sinne besser berücksichtigt wird, dass Staaten in Abschwungphasen oder Rezessionen automatisch leichter und mit weniger Eigenleistung Mittel erhalten.

Darüber hinaus haben die Beitrittsländer oftmals aus Unkenntnis und Angst vor Rückzahlungsforderungen einen unverhältnismäßig hohen bürokratischen Aufwand bei der Bewilligung und Prüfung der Mittel festgeschrieben, der über die Anforderungen der EU hinausgeht und potentielle Antragsteller abschreckt. Hier ist insofern der Aufbau von Strukturen nötig, der EU-weit zu fördern ist. Die AWO und die Freie Wohlfahrtspflege stehen hier mit den jahrelangen Erfahrungen in der Planung und Umsetzung von Partnerschaftsprogrammen unterstützend zur Verfügung. Aktuell wird in Sachsen-Anhalt ein fondsübergreifender Ansatz im Landwirtschaftsfonds zum Thema „Strategien für lokale Entwicklungen“, der aus allen Strukturfonds anteilig finan-

ziert wird, erprobt. Diese Ausrichtung wird von diversen Akteuren in der Kohäsionspolitik interessiert beobachtet und könnte richtungsweisend für die nächste Förderperiode sein.

Den Vorschlag, eine Europäische Arbeitslosenversicherung einzuführen, den der Berliner Wirtschaftspraxisprofessor Sebastian Dullien mit entwickelt hat, betrachtet die AWO als sehr wichtig und erwägenswert. Das Konzept ist in erster Linie als ein System fiskalischer Stabilisierung für die Euro-Zone gedacht und soll dazu beitragen, dass nationale Booms gedämpft und Krisen abgeschwächt werden. Die Idee ist, dass eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung einen Teil der nationalen Systeme ersetzt. Wie beim deutschen Arbeitslosengeld würden alle abhängig Beschäftigten einen Beitrag zahlen, dessen Höhe sich nach ihren jeweiligen Löhnen bemisst. In Zeiten der Arbeitslosigkeit würden sie dann eine entsprechende Ersatzleistung erhalten. Die jeweiligen nationalen Versicherungen würden weiter bestehen bleiben, jedoch würden sie immer um die Zahlungen des europäischen Systems entlastet. Umgekehrt würde in guten Zeiten ein Teil der Beiträge in Staaten mit schlechterer Konjunkturlage transferiert. Da in den Euro-Staaten nahezu flächendeckend Arbeitslosenversicherungen existieren, ist der bürokratische Aufwand gering. In der konkreten Ausgestaltung diskutiert die AWO den von Dullien unterbreiteten Vorschlag, das Niveau für die ersten zwölf Monate der Arbeitslosigkeit bei 50 Prozent des zuvor erzielten Einkommens anzusetzen und die Schutzfunktion relativ eng auszugestalten (z.B. durch eine Anwartschaft bei einer Versicherungszeit in 20 von 24 Monaten).

Das Konzept der Europäischen Arbeitslosenversicherung hat den Vorteil, dass es den Ländern unbenommen bleibt, über die kurzfristige und niedrige Absicherung hinaus großzügigere Leistungen zu gewähren. Den Effekt, dass in konjunkturell schlechteren Zeiten ein Teil der Leistungen aus dem europäischen System stammen, würden die Empfänger/Innen der Leistungen gar nicht merken. Die Leistungen würden weiter von den Sozialversicherungen bzw. Kassen der jeweiligen Länder ausbezahlt. Die Vorteile für sie sind dennoch nicht von der Hand zu weisen. Ein gravierendes Problem ist, dass Arbeits-

losenversicherungen in Zeiten schlechter konjunktureller Lagen immer doppelt betroffen sind: Sie erhalten wegen einer gesunkenen Beschäftigung weniger Beiträge und haben andererseits höhere Ausgaben. So werden folgerichtig die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik gerade in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit eher gesenkt. Diese Tendenz besteht auch in Deutschland. Die Kassenlage der Arbeitslosenversicherung würde sich jedoch deutlich verbessern, wenn ein Teil ihrer Ausgaben durch ein europäisches System abgedeckt würde. Der Spielraum für Fort- und Weiterbildung, für Kurzarbeit und für alle Arten von Maßnahmen würde sich erhöhen – zum Wohle der Betroffenen, die so ihre Beschäftigungsfähigkeiten erhalten oder verbessern können. Der Effekt wäre ein schnellerer Übergang in Beschäftigung bei wieder anziehender Konjunktur.

Zudem haben nationale Regierungen nicht mehr die Möglichkeit, die in konjunkturellen Hochzeiten hohen Beitragseinnahmen abzuziehen und als Beitragssenkungen oder Steuereinnahmen auszugeben. Durch diese Bremse würden die Arbeitslosenversicherungen gestärkt und zudem makroökonomisch eine Überhitzung mit allen negativen Konsequenzen vermieden. Insgesamt wirkt bei Einführung einer Europäischen Arbeitslosenversicherung das europäische System stabilisierend, indem es Kaufkraft aus Boomländern abzieht und in die schwachen Länder umlenkt. Dullien hat errechnet, dass die Stabilisierung deutlich wäre: Allein in Spanien wäre ein Viertel des Abschwungs in den Jahren 2008/2009 verhindert worden. Auch so würden viele Menschen deutlich profitieren. Die AWO fordert eine weitere Konkretisierung, insbesondere der administrativen Umsetzung, eines Konzepts der Europäischen Arbeitslosenversicherung, das sich an den hier dargelegten Vorschlägen orientieren könnte. Dieses Modellprojekt wäre ein erster Schritt hin zu einem Europa, das spürbar etwas für die Menschen in ihren Regionen und Staat erschafft. Derartige Vorhaben gemeinschaftlich umzusetzen ist immer auch ein Schritt hin zu einer gemeinsamen Identität.

III.3. Daseinsvorsorge und Soziale Dienstleistungen

Die Daseinsvorsorge ist der zentrale Begriff für alle Dienste, die den Menschen vor Ort ein Zusammenleben ermöglichen. Soziale Dienstleistungen gehören hierzu genauso wie die Bereiche Gesundheit, Bildung, Verkehrsinfrastruktur, Kultur, Energie- und Wasserversorgung, Naherholung, Müllentsorgung oder Telekommunikation. Auf europäischer Ebene ist Konsens, dass für diese Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) Sonderregeln gelten. Dazu finden sich Hinweise in den Protokollen Nr. 2 und 26 zum AEUV sowie in der Grundrechtecharta der EU. Die AWO begrüßt diese europäische Sichtweise und tritt für den Erhalt einer guten Versorgung und Infrastruktur ein.

Gerade der Bedarf an sozialen Diensten hat während der Krise erheblich zugenommen. Gleichzeitig hat die Sparpolitik gerade in diesem Bereich dazu geführt, dass in vielen EU-Staaten massiv gekürzt wurde. Das Beschneiden der sozialen Dienste trifft junge Arbeitslose, Ältere, auch Migrant/innen sowie Menschen mit Behinderung besonders hart. In ihrem Sozialinvestitionspaket weist die EU-Kommission darauf hin, dass Mitgliedstaaten mit einer tragfähigen Struktur der sozialen Dienste von der Krise weniger hart getroffen wurden und diese besser bewältigten als andere. Diese Erkenntnis ist vollkommen zutreffend. Nur müssen endlich auch die richtigen Schlussfolgerungen gezogen werden. Stattdessen war die EU in der Vergangenheit eine „Liberalisierungsmaschine“, so Wolfgang Streeck in seiner einschlägigen Monografie „Gekaufte Zeit“. Und dies hat die sozialen Dienstleistungen besonders getroffen, mit negativen Auswirkungen für die Beschäftigten sowie Qualität und Quantität der Angebote. Dabei ist eine gute soziale Infrastruktur eine zentrale Säule in einem modernen Wohlfahrtsstaat und dient der Existenzsicherung und der Menschenwürde. Soziale Dienstleistungen müssen erhalten werden, gut finanziert sein und dort erbracht werden, wo sie am besten erbracht werden. Ganz im Sinne des Subsidiaritätsprinzips idealerweise von freien und gemeinnützigen Trägern und Einrichtungen oder Sozialunternehmen.

Im Bereich der sozialen Dienstleistungen sind u. a. die europäischen Vorschriften über staatliche Beihilfen hervorzuheben. Reformvorschläge in diesem Bereich hat bereits der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge in seinen im Jahr 2014 veröffentlichten „sozialpolitischen Erwartungen an die EU“ unterbreitet. An diesen orientieren sich auch die nachfolgenden Ausführungen: Für die Erbringung und Finanzierung eines Großteils der sozialen Dienste in Deutschland maßgeblich ist das so genannte „sozialrechtliche Dreieck“ aus Leistungsträger, Leistungserbringer und Leistungsberechtigtem (z. B. in der Eingliederungs-, Behinderten- und Altenhilfe). Als tragende Säule der sozialen Sicherung verbindet es die staatliche Verantwortung für die Erbringung sozialer Dienstleistungen mit weitgehenden Wahlrechten für die Hilfebedürftigen und Gestaltungsrechten für die freien Träger.

Mit der europäischen Rechtsprechung („Altmark Trans“-Urteil des EuGH v. 24. 7. 2003 – Rs C-280/00) wurde ein Kriterium geschaffen, nach dem staatliche Zuwendungen an gemeinwohlorientierte soziale Dienste nicht verboten sind, wenn eine Ausschreibung vorausgegangen ist. Ein ‚klassisches‘ Vergabeverfahren findet im Anwendungsbereich des „sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses“ aber nicht statt. Die AWO unterstützt die Praxis der Anerkennung dieser Form der Leistungserbringung als gleichwertige Alternative zum Vergaberecht, die keine Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV darstellt. Sie setzt sich dafür ein, dass die Rahmenbedingungen eine europarechtskonforme Erbringung gemeinnütziger und gemeinwohlorientierter sozialer Dienstleistungen weiterhin ermöglichen. Partner der AWO bezüglich dieser Forderungen sind neben der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege und dem Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge auch das 2013 gegründete Netzwerk Gemeinwohl.

Die Reform der beihilferechtlichen Vorschriften für soziale und andere Dienstleistungen der Daseinsvorsorge im Rahmen des so genannten „Almunia-Pakets“ (nach dem früheren EU-Wettbewerbskommissar) war sehr begrüßenswert. Zu klären ist nun jedoch, wann soziale Dienstleistungen, die häufig

(ausschließlich) lokal für die Bevölkerung vor Ort erbracht werden und vom Dienstleistungserbringer eine Kenntnis des örtlichen Kontextes verlangen, binnenmarktrelevant sind und damit in den Anwendungsbereich des Beihilferechts fallen. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass vor allem kleine und mittlere Unternehmen mit den bürokratischen Vorgaben eines Freistellungsbeschlusses,² etwa Dokumentations- und Nachweispflichten, überfordert sind. In der Praxis hat sich zudem gezeigt, dass der Schwellenwert für die DAWI-De-minimis-Verordnung für Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI) von derzeit 500.000 Euro zu gering für die Erfüllung einzelner gemeinwohlorientierter Aufgaben ist. Unter diesem Betrag wird von einer Geringfügigkeit ausgegangen. Die AWO spricht sich für eine Erhöhung der DAWI-De-minimis-Grenze auf 1 Mio. Euro sowie eine Überprüfung der formalen Vorgaben aus.

Gemeinsam mit Kommunen, anderen Verbänden und dem Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge fordert die AWO, dass bei einer Reform der rechtlichen Rahmenbedingungen für soziale Dienstleistungen die Ziele der Strategie Europa 2020 eine zentrale Rolle spielen. Kontinuität, allgemeiner Zugang, Erschwinglichkeit sowie eine qualitativ hochwertige Erbringung von sozialen Dienstleistungen gemäß Art. 34 und 36 der Grundrechtecharta sowie Protokoll Nr. 26 zum AEUV sind EU-weit zu gewährleisten. Das bedeutet, dass alle Maßnahmen daraufhin zu überprüfen sind, ob sie diese Ziele fördern.

Zu den von der AWO gemeinsam mit Partnerverbänden entwickelten Vorschlägen für die Schaffung einer besseren und zukunftsfähigen Grundlage für die soziale Infrastruktur gehören Empfehlungen zur Umsetzung der neuen europäischen Vergaberichtlinien in nationales Recht. Das neue EU-Legislativpaket zur Modernisierung des Vergaberechts, welches u. a. die RL 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe und die RL 2014/23/EU über die Konzessionsvergabe umsetzt, ermöglicht eine einfachere Berücksichtigung sozialer, ökologischer und innovativer Aspekte im Verfahren. Bis April 2016 sind die neuen Vorgaben umzusetzen. In ei-

ner gemeinsamen BAGFW-Stellungnahme zum Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts, das die EU-Vergaberichtlinien 2014 in einem ersten Schritt durch Erweiterung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) umsetzt, spricht sich die AWO deshalb für Klarstellungen zum Anwendungsbereich des Vergaberechts aus, aber auch dafür, Gestaltungsspielräume in der Richtlinie und in der Anwendung des reformierten Vergaberechts durch die Auftraggeber zu nutzen und den Qualitätswettbewerb abzusichern.

Gemeinsam mit einem breiten Bündnis aus Gewerkschaften, einschlägigen Fachverbänden, Trägerorganisationen und der Freien Wohlfahrtspflege setzt sich die AWO zudem für eine Reform der Vergabe von Arbeitsmarktdienstleistungen ein. Hier bedarf es einer umfassenden Abbildung von Struktur-, Ergebnis- und Prozessqualität im Vergabeverfahren, weg von der bestehenden reinen Fokussierung auf Vermittlungserfolge, die vom Arbeitsmarkt stärker entfernte Personengruppen, wie insbesondere Langzeitarbeitslose, benachteiligt. National umgesetzt werden müssen auch die im EU-Legislativpaket zur Modernisierung des Vergaberechts aufgestellten Vorgaben zur Einhaltung gesetzlicher und tariflicher Regelungen zu Löhnen und anderen Arbeitsbedingungen, denn soziale Arbeit ist stets personenbezogene Beziehungsarbeit. Sie verlangt von ihren Mitarbeitenden eine hohe Fachkompetenz und vom sozialen Dienstleister eine ausreichende Erfahrung. Um bestehende Qualitätsdefizite bei der Ausschreibung von sozialen Dienstleistungen zu überwinden und eine einseitige Dominanz des Preiskriteriums zu vermeiden, gilt es deshalb, Rahmenbedingungen für die kontinuierliche Beschäftigung von qualifizierten und motivierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu schaffen.

² Der Freistellungsbeschluss ist ein Instrument der Kommission und umfasst diverse Kriterien, anhand derer der Beihilfetatbestand bei DAWI geprüft wird. Hier geht es vor allem um den sog. Betrauungsakt (Verwaltungsakte über den öffentlichen Auftrag) und die Kontrolle der Überkompensation. Hier wird sichergestellt, dass der Ausgleich für gemeinnützige Träger nicht über das hinausgeht, was zur Erfüllung der gemeinnützigen Aufgaben nötig ist.

IV. Die AWO in Europa

Vor dem Grundgedanken der doppelten Solidarität ist auch der Einsatz der AWO in Europa zu sehen. Solidarität wird in der AWO nicht nur nach innen gelebt, sondern auch nach außen. Dies ist auch historisch begründet. Die AWO ist in Zeiten großer Umwälzungen, Krisen und Kriege in Europa entstanden. Die Mitglieder haben in Nazideutschland bitter gelitten. Für diesen Verband waren die europäische Einigung und die politische Integration eine Befreiung und ein Aufbruch. Die heutigen Mitglieder sind der ersten Generation nach dem Krieg verpflichtet, sich aktiv weiter für ein geeintes Europa einzusetzen, etwa durch eine tatkräftige Unterstützung der Integration und Bekämpfung nationaler Egoismen.

Dieser Einsatz erfolgt entlang der handlungsleitenden Trias Soziale Dienstleistungen, bürgerschaftliches Engagement und anwaltschaftliche Funktion. Die Ansatzpunkte sind vielfältig. Gemeinsam mit den Partnerorganisationen in SOLIDAR (www.solidar.org) setzt sich die AWO sowohl politisch als auch durch europaweite Netzwerkarbeit auf allen Ebenen der Organisationen für den europäischen Integrationsprozess ein. SOLIDAR fungiert zudem als

zentrale Plattform, über die die AWO ihre Forderungen ins europäische politische System einspeist. Darüber hinaus ist die AWO selbst als Verband in Brüssel aktiv und in direktem Kontakt mit Entscheidungsträger/innen. Über die gezielte Förderung von europäischen und internationalen Fachkräfteaustauschen und Jugendbegegnungen unterstützt die AWO aktiv und nachhaltig das Miteinander und das weitere Zusammenwachsen Europas. Die Erfahrung internationaler Mobilität trägt ganz wesentlich dazu bei: Sie öffnet den Blick für die sozialen Belange unserer europäischen und außereuropäischen Nachbarn und verhilft dazu, die gesellschaftlichen Verhältnisse im eigenen Land neu zu betrachten. Die AWO verpflichtet sich darüber hinaus, die internationale Öffnung künftig noch zu stärken, die europäische Dimension in ihrem Handeln und in ihren Konzepten mitzudenken und entsprechend zu agieren. Das ist manchmal mühsam. Aber für die Erreichung des Ziels eines sozialen, wirtschaftlich erfolgreichen und friedlichen Europas lohnt es sich, weiter zu streiten.

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BAGFW	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege
BIP	Bruttoinlandsprodukt
DAWI	Dienste von allgemeinem und wirtschaftlichem Interesse
EU	Europäische Union
ESI	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
FTS	Finanztransaktionssteuer
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
RL	Richtlinie
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion

