

Diakonie im zusammenwachsenden Europa

Udo Krolzik

1. Diakonie hat nur eine europäische Zukunft

Europa, das war, wie Konrad Adenauer einmal gesagt hat, zunächst nur ein Traum für wenige, später eine Hoffnung für viele, und ist heute eine Notwendigkeit für alle geworden. Das gilt auch für die Diakonie. Sie muss sich neu ausrichten auf eine europäische Zukunft.

Die Europäische Union wird künftig mehr und immer schneller Einfluss auf das Gesundheits- und auch Sozialwesen ihrer Mitgliedsstaaten nehmen. Dabei wird der Status der Diakonie nicht so unangetastet bleiben, wie der der Kirche; denn Diakonie ist mit ihren Krankenhäusern, Kliniken, Alten- und Behinderteneinrichtungen, Jugendhilfeeinrichtungen usw. umfassender als die Kirche wirtschaftlich tätig als sozialer Dienstleister. Insofern liegt es nahe, die Regelungen zum freien Dienstleistungs- und Warenverkehr, aber auch das Beihilfeverbot (Art. 87 Abs 1 EG-Vertrag) auf die sozialen Dienstleistungen und damit auch auf die Diakonie anzuwenden. Die für wirtschaftliches Handeln seit langem geöffneten Märkte in Europa werden auch für soziales Handeln im weitesten Sinne völlig neue Dimensionen schaffen.

Bis zum Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht war die Europäische Gemeinschaft wesentlich eine Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Ihre soziale Dimension war beschränkt auf die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen. Die Sozialpolitik wurde immer noch auf nationaler Ebene gestaltet.

Inzwischen ist dies nicht mehr so. Die Entstehung eines Europäischen Binnenmarktes hat die nationale Struktur der Sozialpolitik deutlich in Frage gestellt. So hat die Dienstleistungsfreiheit des Artikels 49 EG-Vertrag Bürger der Mitgliedsstaaten veranlasst, Gesundheitsleistungen jenseits der nationalen Grenzen in Anspruch zu nehmen, und gleichzeitig hat dieser Artikel auch Leistungserbringer dazu eingeladen, ihre Leistungen transnational anzubieten. Andererseits sind die Kur in Karlsbad und der Zahnersatz kurz hinter der ungarischen Grenze keine Seltenheit mehr. Und umgekehrt wird zurzeit untersucht, welche Patienten im Ausland für deutsche Krankenhäuser und Kliniken gewonnen werden können.

Wie sehr die Ökonomieorientierung der Europäischen Union die nationale Sozialpolitik bestimmt, haben Ende 1997/Anfang 1998 die Maßnahmen

der nationalen Regierungen gezeigt, die der Erfüllung der im Maastrichter Vertrag (1992) festgelegten Konvergenzkriterien für die Wirtschafts- und Währungsunion dienen: Der Haushaltsgürtel – und das hieß vor allen Dingen der soziale Gürtel – wurde enger geschnallt.

Die zunehmende europäische Beeinflussung der nationalen Sozialpolitik ist durch den Vertrag von Amsterdam vom Oktober 1997 (in Kraft getreten am 1.5.1999) verstärkt worden, zumal darin auch ein Mandat der Europäischen Gemeinschaft für die soziale Sicherheit und den sozialen Schutz der Arbeitnehmer enthalten ist, mit der Folge, dass der Rat in diesem Kernbereich der Sozialpolitik zusammen mit dem Europäischen Parlament handeln kann.¹ Auf Vorschlag der Kommission in ihrer Mitteilung »Eine konzentrierte Strategie zur Modernisierung des Sozialschutzes« vom 14.7.1999 hat der Rat eine Vorgehensweise im Hinblick auf die Sozialschutzsysteme verabschiedet, die den gegenseitigen Informationsaustausch verbessern und eine Analyse aktueller politischer Entwicklungen unterstützen soll. Darin kommt der Wille der Gemeinschaftsorgane zum Ausdruck auf gemeinsame Herausforderungen der Sozialpolitiken auch abgestimmt zu reagieren.

Zurzeit ist die Erfassung der Sozialen Dienstleistungen durch das EU-Recht noch umstritten. Es gibt jedoch insbesondere in der EU-Kommission Bestrebungen, hier klarere Regelungen zu erlassen, wie z. B. in dem jüngsten Vorschlag zur Daseinsvorsorge. Auf EU-Ebene gelten die Verträge mit dem Primat der Verwirklichung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes – damit können sich auch soziale Dienstleistungen nicht von vornherein dem Zwang zur Ökonomisierung entziehen. In Anwendung der Verträge tendiert die Rechtsprechung des EuGH's dazu, auch im Bereich der Sozialen Dienstleistungen die Anwendung des EG-Rechtes in Bezug auf den Binnenmarkt zu prüfen.

Die Gefahr, dass Diakonie als nationaler Wohlfahrtsverband die europäische Entwicklung nicht ausreichend wahrnimmt und zu wenig darauf Einfluss nimmt, ist groß. Zu Beginn der 90er-Jahre hat die Prognos-AG der Diakonie wie den anderen Wohlfahrtsverbänden vorgeworfen, dass für sie Europa noch kein Thema sei.² Nur allmählich haben sich die Verbände in der Folgezeit an das Thema herangetastet. Zunächst haben sie der EU im Bereich der sozialen Sicherungssysteme nur die Aufgabe der Koordination zugestanden, aber keinesfalls die der Harmonisierung der Sozialsysteme.³ Diese Grundposition einzelstaatlicher sozialer Autonomie kollidierte je-

1. Vgl. Bernd Schulte/Bernd von Maydell, Sicherung der Generationensolidarität, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis 2/2001, S. 46f.

2. Freie Wohlfahrtspflege im zukünftigen Europa. Herausforderungen und Chancen im europäischen Binnenmarkt, Studie der Prognos AG im Auftrag der Bank für Sozialwirtschaft, Köln/Berlin 1991, Bd. 1, S. 1 ff.

3. Siehe dazu Uwe Schwarzer, Auf dem Weg zu einem europäischen Sozialmodell, in: Blätter der Wohlfahrtspflege 144, 1997, S. 155.

doch zunehmend mit dem Wunsch, europaweit eine Beseitigung sozialer Probleme, wie Armut und Ausgrenzung, zu erreichen. Eine zentrale Steuerung hätte eine höhere Kompetenz der EU-Gremien bedeutet. 1996 hat dann das Diakonische Werk zusammen mit den anderen Wohlfahrtsverbänden in einer Stellungnahme zur EU-Regierungskonferenz eine erweiterte Kompetenz der EU, bezogen auf die Probleme »Armut und Ausgrenzung« eingeräumt. In der Folge beschäftigte sich die Diakonie mit der Frage eines gemeinsamen europäischen Sozialmodells und damit in der letzten Konsequenz auch mit der Frage einer Harmonisierung der sozialen Sicherungssysteme, wobei sie von Zeiträumen von fünfzig und mehr Jahren ausging.

Wie wenig sich die Diakonie lange Zeit mit den praktischen Folgen der Europäischen Union beschäftigt hat, zeigt sich auch daran, dass bis Februar 1998 – so weit ich sehe – sich noch kein landeskirchliches Diakonisches Werk zur Bedeutung der Einführung des Euros für die diakonischen Einrichtungen geäußert hatte. Auch das Diakonische Werk der EKD hat sich erst im März 1998 in einem Seminar mit der Einführung des Euros beschäftigt.

Ganz im Sinne einer Mitgestaltung des europäischen Sozialmodells hat sich das Diakonische Werk der EKD an dem 2. Europäischen Forum für Sozialpolitik 1998 aktiv beteiligt. Dieses Forum war von der Europäischen Kommission eingerichtet worden, um die soziale Dimension der EU zu stärken.

Gelingt es der Diakonie nicht, sich zukünftig auf europäischen Märkten zu behaupten, wird sie nur noch auf zwei gesellschaftliche Gruppen in ihrer Arbeit reduziert werden: einerseits die Besserverdienenden, die sich die teuren, qualitativ hohen Leistungen der Diakonie leisten können, andererseits auf die Ärmsten der Armen, die spenden- oder kirchenfinanziert eine kostengünstige Minimalversorgung erhalten. Die breite Mitte der deutschen Gesellschaft, die heute die größte Gruppe der Abnehmer diakonischer Angebote ist und damit diese Angebote finanziert, würde wegfallen. Diese Gruppe würde sich kostengünstige und qualitativ gute Leistungen im europäischen Ausland oder bei ausländischen Anbietern im Inland kaufen.⁴

Nicht nur wirtschaftliche Entwicklungen im zusammenwachsenden Europa zwingen die Diakonie sich darauf einzustellen, sondern auch der diakonische Auftrag verwehrt der Diakonie sich auf zwei gesellschaftliche Gruppen zu beschränken. Diakonie will der Botschaft von dem Kommen der Gerechtigkeit und Liebe Gottes in die Welt Gestalt geben und das heißt, helfen, die von Gott dem einzelnen Menschen geschenkten Lebensmöglichkeiten zu entdecken und zu entfalten, und zwar aller Menschen. Deshalb wird es darauf ankommen, dass die Diakonie ihre Erfahrungen und Kompetenzen in die gesamteuropäische Entwicklung einbringt.

4. Dies ist das Ergebnis einer Zukunftswerkstatt, die das Evangelische Johanneswerk zusammen mit dem Institut für Wirtschaft- und Sozialforschung 1997 durchgeführt hat.

2. Zusammenwachsen Europas bedeutet Stress für die Diakonie

Drei Voraussetzungen, die ein rasches Zusammenwachsen Europas ermöglichen, bedeuten für die Diakonie Stress.

(1) Der Mauerfall: Lange war die Welt nach Osten zugemauert. Seit 1989 ist der Landweg wieder offen – bis Wladiwostok am Pazifik. Lange war die Begegnung und der Austausch nur in dünnen Rinnsalen möglich.

Der Wegfall trennender Grenzen und die Öffnung der nationalen Märkte sind die Schlüssel für ein rasches Zusammenwachsen auf unserem Kontinent. Gerade in einer Zeit, in der nur zwei Flugstunden von hier entfernt nationale Kriegsherde schwelen, weist uns die Friedenszone der politischen und wirtschaftlichen Union Europas den Ausweg aus Nationalismus und Abschottung.

(2) War der Fall des Eisernen Vorhanges die politische Voraussetzung für das Zusammenwachsen, so ist das weltumspannende Datennetz die technologische Voraussetzung für die Verwirklichung dieses ZusammenwachSENS in Europa.

Gut ein Jahrzehnt nachdem Tim Berners-Lee die Grundlagen für das weltumspannende Datennetz entwickelte, hat das Netz alle Bereiche der Wirtschaft und Gesellschaft erfasst. Informationen jagen in Sekundenschnelle um den Globus, Entfernungen verlieren an Bedeutung. Kommunikation ist rund um die Welt und rund um die Uhr möglich.

Das Internet schafft für Verbraucher neue Möglichkeiten. Wer ein Produkt im deutschen Handel nicht erhält, kann es sich dort bestellen. Märkte, die bisher von dem europäischen Handel abgeschnitten waren, werden mitgerissen.

(3) War der Fall des Eisernen Vorhanges die politische und das weltumspannende Datennetz die technologische Voraussetzung für das Zusammenwachsen in Europa, so ist die gesamteuropäische Säkularisierung die gesellschaftliche Voraussetzung.⁵

Die Gesellschaften in Europa – vielleicht bedingt durch das wirtschaftliche und politische Zusammenwachsen in Europa – bewegen sich in ihren Werthaltungen und Lebensstilen aufeinander zu. Dabei sind die vor 1989 unterschiedlichen ideologischen Systeme von abnehmender Bedeutung.

Allgemeines Kennzeichen ist die Individualisierung. Individualisierung

5. Die Säkularisierung als gesamteuropäisches Phänomen und damit als Beschleuniger des ZusammenwachSENS in Europa ist bisher zu wenig untersucht worden. Neben den Arbeiten von Peter L. Berger, Ulrich Beck, Wolfgang Huber u. a. zum Thema s. auch Ralf Hoburg, Der europäische Protestantismus zwischen 20. und 21. Jahrhundert, in: Materialdienst des Konfessionskundlichen Instituts 5/99, S. 84 f.

verweist auf die Freisetzung von vorgegebenen Lebensformen und die Entzauberung traditionsbestimmter institutioneller Sicherheiten.

Indem die Verbindlichkeit traditioneller Formen der Lebensorientierung wie Familie, Arbeit, Gemeinschaft und Werte sich lockert, muss der Einzelne ständig neu entscheiden, welchen sozialen Netzwerken, Lebensformen und Wertesystemen er sich anschließen will. Das Individuum wird zum einzigen Urheber gültiger Wertorientierung. Die Bedeutung normativer Traditionen wird nicht mehr wahrgenommen.

Diese drei Prozesse, die das Zusammenwachsen Europas wesentlich beeinflussen, bedeuten für die Diakonie Stress:

(1) Der gesamteuropäische Säkularisierungsprozess bedeutet zunächst einmal, dass alle europäischen Kirchen und ihre diakonischen und karitativen Einrichtungen damit konfrontiert sind, nicht mehr als normative Institution gesellschaftlich wahrgenommen zu werden. Diese Infragestellung stellt sie unter einen ständigen *Rechtfertigungsstress*. Wird die Institution Kirche angesichts der individuellen Sinnfindung und Lebensgestaltung überhaupt gebraucht? Diese Frage zu beantworten fällt insbesondere den protestantischen Kirchen schwer, da sie in ihrer Geschichte immer ein ambivalentes Verhältnis zur Kirche als Organisation oder Institution hatten und ganz wesentlich zur Säkularisierung beigetragen haben, so dass Wolfgang Huber zu Recht von »Selbstsäkularisierung« spricht.⁶

Für die Diakonie stellt sich auf diesem Hintergrund die Frage, ob ein besonderes diakonisches Angebot angesichts der weltanschaulich neutralen Angebote sozialer Dienstleistungen überhaupt gebraucht wird.

(2) Indem die sehr unterschiedlich geprägten Regionen – der Norden, Osten, Süden und Westen – zusammenkommen, entsteht ein *Kulturstress*. Soziale Dienstleistungen – wie etwa die Pflege – sind in die jeweilige Kultur eingebettet. Durch die Angebote sozialer Dienstleistungen für Menschen anderer Regionen oder von Menschen aus anderen Regionen muss die eigene und das heißt auch die diakonische Kultur des Helfens ständig angepasst werden.

(3) Alle Fragen und Entwicklungen betreffen in der Regel alle Mitgliedsstaaten und alle gesellschaftlichen Partner und werden umfassend und schnell wirksam, ohne dass sich einzelne Staaten oder gesellschaftliche Gruppen dem verschließen können. Das führt zu einem *Universalitätsstress*, der es auch der Diakonie nicht erlaubt, sich auf vertraute Fragestellungen und Problemlagen und deren Bearbeitung zu beschränken.

(4) Es wird Sozialmärkte im protestantischen, katholischen und orthodoxen Umfeld geben. Dabei stoßen aus unterschiedlichen christlichen Traditionen begründete und geprägte Formen diakonischen und karitativen Han-

6. Wolfgang Huber, Kirche in der Zeitenwende, Gütersloh 1998, S. 44ff.

delns aufeinander. Das bedeutet *Ökumenestress*. Die Kirchen schaffen es zurzeit noch kaum oder gar nicht enger zusammenzuarbeiten. Das karitative Handeln wird auf eine enge Zusammenarbeit hindrängen.

(5) Es werden sich transnationale diakonische Unternehmen bilden, die die landeskirchlichen Strukturen als Fessel erleben und die kirchliche Sprache als unfähig, die Probleme zu erfassen. Entscheidungen und Reaktionen der Diakonie geraten dadurch in Widerspruch zu kirchlichen und müssen sich als die kompetenteren rechtfertigen. Es kommt so zum *Kompetenzstress*.

3. EU-Europa oder mehr?

Es ist keineswegs klar, auf welches Europa sich Diakonie einstellen soll. Auch schon in früheren Zeiten war es nicht unumstritten, wie Europa zu beschreiben und abzugrenzen sei. Auf jeden Fall fanden unterschiedliche Teile und Regionen Europas ein sehr unterschiedliches Interesse. Das ist heute nicht anders. Auf eine Bitte an Bewohner der EU-Staaten, die Länder Europas aufzuzählen, würden vermutlich überwiegend oder gar ausschließlich die Mitglieder der EU genannt werden. Die Schweiz ist ein Sonderfall. Aber wer würde Rumänien nennen? Oder die Ukraine? Oder – ein besonders kritischer Punkt – Russland? Oder gar die Türkei? Dabei ist es keineswegs so, dass das größere Europa nur ein blasser Gedanke wäre. Das größere Europa verfügt im Europarat und in der OSZE über politische Institutionen. Sie sind jedoch schwach.

Auf Grund der großen sozialen und wirtschaftliche Probleme in Ost- und Südosteuropa und auf Grund geschichtlich gewachsener Verbindungen nehmen viele diakonische Träger gerade das größere Europa wahr und vor allem die Möglichkeiten, die sich aus der Öffnung des Eisernen Vorhangs ergeben haben. Gleiches gilt für die Kirchen. So stellte 1990 der damalige Ratsvorsitzende der EKD, Bischof Martin Kruse, in dem Bericht des Rates in Lübeck-Travemünde fest: »Die größere Sympathie der evangelischen Christen galt in den letzten zwei Jahrzehnten aus verständlichen Gründen dem größeren Europa, um es schlagwortartig zu sagen: eher der KSZE als der EG, eher der Konferenz europäischer Kirchen als der Ökumenischen Kommission für Kirche und Gesellschaft in Brüssel, die im öffentlichen Bewusstsein der Gemeinde kaum eine Rolle spielt.«⁷

Die Verpflichtung der Christen auf Nächstenliebe und Gerechtigkeit ge-

7. Zitiert in Diakonie 6/1990, S. 302.

bietet es ihnen, sich der Not anderer Menschen anzunehmen. Deshalb kann ihnen die Situation etwa in den osteuropäischen oder den südosteuropäischen Ländern nicht gleichgültig sein. Aber schon allein aus eigenem Interesse müssen wir uns um den Balkan und um die Länder der ehemaligen Sowjetunion kümmern. Wenn Länder in Afrika destabilisiert werden und im Bürgerkrieg versinken, dann ist das für die betroffenen Menschen schrecklich, bleibt für uns in Europa aber ziemlich folgenlos. Bei entsprechenden Konflikten vor unserer Haustür ist das anders. Von daher wäre es ethisch unvertretbar und politisch kurzsichtig, wenn sich das EU-Europa selbst genug wäre.

Auffällig ist allerdings, dass die deutschen diakonischen Träger noch kaum die Möglichkeiten und Herausforderungen des EU-Europas wahrnehmen. Dabei wird es gerade das zusammenwachsende EU-Europa sein, das die deutsche Diakonie beeinflusst und bestimmt und vor allem in Zukunft beeinflussen und bestimmen wird.

4. Themen, die sich jetzt schon abzeichnen

Im Folgenden sollen acht Themen benannt werden, die sich schon jetzt im Prozess der europäischen Einigung als folgenreich für die Diakonie abzeichnen:

(1) Gefährdung der Gemeinnützigkeit und des bedingten Vorrangs der Wohlfahrtsverbände:

Die Bedeutung der Wohlfahrtsverbände für die europäische Gemeinschaft ist in der Erklärung 23 im Anhang zum Maastrichter Vertrag 1992 deutlich ausgesprochen worden. Da heißt es: »Die Konferenz betont, dass zur Erreichung der in Artikel 117 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft genannten Ziele [Abstimmung der Sozialordnung] eine Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft mit den Verbänden der Wohlfahrtspflege und den Stiftungen als Träger sozialer Einrichtungen und Dienste von großer Bedeutung ist.«

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss hat dann diese Bedeutung der Wohlfahrtsverbände für die Lösung der sozialen Probleme, die sich in allen westeuropäischen Staaten zeigen, klar herausgestellt. Auch das »Mittelfristige Sozialpolitische Aktionsprogramm 1995-1997« erkennt die Bedeutung der Wohlfahrtsverbände und regt ein erstes Europäisches Forum für Sozialpolitik an, das 1996 stattfand. Dabei ist jedoch festzustellen, dass die Kommission vor allem mit den grass-roots-Bewegungen zusammenarbeitet, weniger mit den Wohlfahrtsverbänden. So ist auch bei dem vom Präsidenten Prodi

im März 2000 vorgelegten Entwurf zum »Ausbau der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und Nicht-Regierungsorganisationen« die Plattform der sozialen Nicht-Regierungsorganisationen (NRO) beteiligt gewesen, die wesentlich von grass-roots-Bewegungen gebildet und bestimmt ist. Gleichwohl hat dieses Diskussionspapier zum ersten Mal eine strukturierte Zusammenarbeit zwischen NROs und Kommission in den Blick genommen.

Dennoch bleibt die Zusammenarbeit zwischen Wohlfahrtsverbänden und EU-Institutionen unbefriedigend, da sie formell auf eine Konsultation beschränkt bleibt. Anzustreben wäre eine Einbeziehung der Wohlfahrtsverbände in einen neugestalteten Sozialen Dialog, der bisher allein Unternehmen und Gewerkschaften vorbehalten ist. Die Bedeutung des 3. Sektors und die Diskussion über die Frage, was damit gemeint ist, müsste europäisch geführt werden. Insbesondere müsste gefragt werden, ob Diakonie zum 3. Sektor gehört! Über diese Frage müsste es einen Meinungsbildungsprozess zwischen Bundesverband und Landesverbänden wie auch Trägern geben. In diesen Meinungsbildungsprozess gehört auch die Aufgabenbeschreibung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse hinein, wie sie die Mitteilung der Kommission vom 20.9.2000 zu »Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa« vorsieht.

Eine besondere Brisanz hat das Thema Gemeinnützigkeit in Deutschland, weil auf nationaler Ebene der Wettbewerb teilweise auch bei sozialen Dienstleistungen bewusst intendiert ist. Dies ist z.B. eindeutiges Interesse der Pflegeversicherung. Deshalb muss das Thema Wettbewerb für die deutsche Diakonie zunächst national aufgegriffen und geklärt werden.

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes stellt auf Grund des Interesses an einer Wirtschaftsgemeinschaft die Bevorzugung durch die Gemeinnützigkeit und den bedingten Vorrang der Wohlfahrtsverbände in Frage. Es wird darauf ankommen, dass das deutsche Wohlfahrtsmodell neben dem französischen Modell der *économie sociale* verankert werden kann.

Dabei muss besonders darauf geachtet werden, dass die Wohlfahrtsverbände, anders als im französischen Modell, nicht auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit gründen, sondern ihre Leistungen anderen – Nicht-Mitgliedern – zugute kommen lassen, bzw. Mitglieder keine Bevorzugung genießen. Auch ihre Anwaltsfunktion, deren Bedeutung immer wieder von der Kommission hervorgehoben wird, gilt Betroffenen, die in der Regel nicht selbst Mitglieder der Vereinigung sind. Insofern ist die Gemeinwohlorientierung der gemeinnützigen Vereine und damit die Bekämpfung der Ausgrenzung deutlich herauszustellen.

In jüngster Zeit hat die Brüsseler Vertretung der Bundesarbeitsgemeinschaft Freier Wohlfahrtspflege (BAGFW) bei ihren Versuchen, das Wohlfahrtsmodell zu verankern, Verstärkung von französischer, spanischer und portugiesischer Seite bekommen. Darüber hinaus gibt es ein großes Interes-

se und eine Notwendigkeit, unser Wohlfahrtsverbandsmodell für die osteuropäischen Beitrittskandidaten der Agenda 2000 zu nutzen.

Im Bereich der Diakonie wird ein eigenständiges kirchliches Arbeitsrecht die Beibehaltung der Gemeinnützigkeit in der EU stärken, weil darin die besondere wirtschaftliche Bedeutung der Diakonie einen deutlichen Ausdruck bekommt.

In Gesprächen mit führenden Vertretern der Brüsseler Bürokratie ließ sich in den letzten zwei Jahren eine Tendenz feststellen, die Arbeit der Wohlfahrtsverbände in zwei Bereiche zu teilen: ein Bereich, der auch in Zukunft als gemeinnützig gilt und ein Bereich, der in Zukunft nicht mehr als gemeinnützig gelten soll.

(2) Euro und seine Folgen:

Der Europäische Gerichtshof hat im April 1998 entschieden, dass ein Gemeinschaftsbürger das Recht hat in bestimmten Fällen Hilfsmittel, Gesundheitsleistungen und Pflegeleistungen in einem anderen Mitgliedsstaat zu erwerben bzw. in Anspruch zu nehmen und die hierfür entstandenen Kosten vom Kostenträger seines Heimatlandes nach den dort geltenden Tarifen erstattet zu bekommen.⁸ Damit wie auch mit späteren Urteilen hat die Rechtsprechung einen Sozialleistungsexport rechtlich abgesichert. Inzwischen können Geldleistungen für ambulante Pflege von der Pflegeversicherung im Ausland in Anspruch genommen werden. Bei der notwendigen Einstufungen durch den Medizinischen Dienst der Krankenkassen von pflegebedürftigen Deutschen, die in bestimmten europäischen Ländern leben, ist eine Lösung ausgearbeitet.

Auf diesem Hintergrund eröffnet der Euro ganz neue Möglichkeiten, über Grenzen hinweg Preise zu vergleichen und entsprechend Leistungen anzubieten und wahrzunehmen. Er beschleunigt die Entstehung eines europäischen Dienstleistungsmarktes ganz erheblich, indem er den direkten Preisvergleich in den Staaten der Währungsunion erlaubt, ohne Umrechnung und die damit verbundenen Ungenauigkeiten. Auch auf die grenzüberschreitende Aufnahme von Arbeitsverhältnissen in Mitgliedstaaten der Währungsunion wird sich der Euro förderlich auswirken. Und den Anbietern erleichtert er es, ihre Leistungen über Grenzen hinweg anzubieten.

Die Erweiterung der Währungsunion und der Europäischen Union insgesamt, insbesondere um mittel- und osteuropäische Staaten – wie sie im Juli 1997 (Agenda 2000) beschlossen wurde – wird diese Entwicklung erheblich beschleunigen. Schon jetzt nehmen etwa deutsche Bürger billigere Kuren in Karlsbad und Marienbad in Anspruch, und in grenznahen Gebieten finden arbeitslose Deutsche, etwa in Holland, einen Arbeitsplatz. Bisherige auf nationaler Ebene klare sozialpolitische Antworten passen nicht mehr richtig

8. S. die Urteile Nicolas Decker und Raymond Kohll vom 28. April 1998; Rs. C-120/95 und C-158/96; aus dem Internet: www.europa.eu.int/eur/lex/de/index.html.

auf europäischer Ebene. Die Kuren Deutscher in Karlsbad und Marienbad schaffen Arbeitsplätze für tschechische Arbeitslose. Außerdem bieten sie Menschen die Möglichkeit zur Gesundheitsförderung, die diese sonst nicht hätten. Gleichzeitig gehen Arbeitsplätze im Gesundheitswesen in Deutschland verloren. Andererseits finden arbeitslose Deutsche, etwa in Holland, qualifizierte Arbeitsplätze, an denen sie ihr Wissen und ihre Erfahrung einbringen können.

Das 2. Europäische Sozialforum forderte, die NROs bei ihren transnationalen Aktivitäten in der EU zu unterstützen, indem die Gesetze und Vorschriften, die für gemeinnützige Vereine gelten, fortschreitend harmonisiert werden.

(3) *Internationalisierung von Klientel und Mitarbeiterschaft:*

Das Angebot von Leistungen und deren Inanspruchnahme über Grenzen hinweg schafft eine ganz neue Situation in diakonischen Einrichtungen, da sowohl die Klienten als auch die Mitarbeiterschaft ganz unterschiedlichen Nationen und Kulturen angehören. Diese Entwicklung wird sich durch die Osterweiterung noch erheblich beschleunigen und ausweiten. Hierfür bedarf es gezielter Fortbildungsmaßnahmen für die Mitarbeiter in diakonischen Einrichtungen, zunächst für die Führungskräfte, dann aber auch für die einzelne Mitarbeiterin, den einzelnen Mitarbeiter, damit er oder sie Verständnis für die Menschen hat, denen ihre Arbeit gilt, bzw. vertraut gemacht wird mit unseren Standards. Das ist besonders wichtig, da wir in Deutschland auf einen akuten Mangel an ausgebildeten Pflegekräften zugehen und diese deshalb aus dem Ausland holen müssen.

Das Thema Internationalisierung von Klientel und Mitarbeiterschaft enthält noch einen zweiten Gesichtspunkt: In einem Unternehmen, in dem 75 % der Kosten Personalkosten sind, liegt es nahe, Arbeitskräfte aus Niedriglohnländern einzusetzen oder in Niedriglohnländern seine Angebote zu machen. Und umgekehrt werden Menschen Leistungen, die sie selbst bezahlen müssen, dort in Anspruch nehmen, wo sie am günstigsten angeboten werden.

(4) *Kooperationen mit Partnern in anderen Ländern:*

Es werden sich transnationale Kooperationen bilden, um Zugänge zu europäischen Märkten zu erschließen und Angebote zu machen, die unterschiedlichen Nachfragegruppen gerecht werden.

Deutsche Spezialkliniken kooperieren mit Allgemeinkrankenhäusern in anderen Ländern und bieten dort ihre besondere Kompetenz auf einem Fachgebiet an. Ähnliche Vorhaben äußerten Vertreter aus Dänemark, Großbritannien und Holland bezogen auf den deutschen Markt.

Ähnliche Kooperationen gibt es etwa bei Werkstätten für Menschen mit Behinderungen und solche Kooperationen sind angestrebt bei alten Menschen.

Die EU bewirkt langfristig das Entstehen transnationaler Netzstrukturen im Bereich der sozialen Sicherheit.

(5) Entwicklung vom Know-How-Transfer zum transnationalen Sozialdienstleister:

Einige diakonische Unternehmen haben ihr »Know-How« in anderen Ländern der Europäischen Union zur Unterstützung der dortigen diakonischen Arbeit eingesetzt und z.B. beim Aufbau von Alten-, Behinderteneinrichtungen und Schulen bis hin zu diakonischen Verbandsstrukturen geholfen.

Für diesen Know-How-Transfer haben Diakonieträger eigene Rechtsträgerstrukturen gebildet, die es dann auch erlauben, transnational Dienstleistungen anzubieten.

(6) Verhältnis von Kirche und Diakonie:

Diakonie muss bei ihren europäischen Projekten deutlich die soziale Bedeutung gegenüber ihrer Wertbindung herausstellen, um nicht als Missionsprojekt einer bestimmten Kirche verstanden zu werden. Gleichzeitig unterstützt ihre Nähe zur Kirche, insbesondere auch beim Kirchlichen Arbeitsrecht, die Besonderheit von Gemeinnützigkeit und bedingtem Vorrang. Diese Nähe wird wohl einzige Grundlage dafür sein, dass trotz des Diskriminierungsverbotes in der EU die Forderung der Diakonie aufrechterhalten werden kann, dass Mitarbeitende einer der Kirchen der Arbeitsgemeinschaft Christlicher Kirchen (ACK) angehören sollen.

(7) Fragen der Ethik:

Auf dem Hintergrund der beispiellos erweiterten technischen Zugriffsmöglichkeiten in der Biomedizin und Informationstechnik stellt sich gerade auch in einem Europa der offenen Grenzen die Frage, was darf und was soll gemacht werden. Der Maßstab dafür folgt aus dem Menschenbild. Jede Bioethik wie auch jede Ethik für den Einsatz der Informationstechniken muss sich an der Würde des Menschen messen.

Dies ist nun der Grund, weshalb der Europarat – wie es in der Präambel heißt -: »den Schutz der Menschenwürde sowie die Grundrechte und -freiheiten des Menschen« in den Bereichen der Biologie und Medizin durch eine »Bioethikkonvention« (Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte und der Menschenwürde im Hinblick auf die Anwendung von Biologie und Medizin) gewährleisten will.

Angesichts der grenzüberschreitenden wissenschaftlichen Zusammenarbeit und eines europäischen Wirtschaftsraumes besteht auf europäischer Ebene ein dringendes Bedürfnis nach einheitlichen Schutzstandards. Insofern ist das Ziel der Bioethikkonvention grundsätzlich zu begrüßen.

Zu begrüßen ist auch, dass der Europarat als Orientierungsmarke für einen ethisch-rechtlichen Rahmenkonsens die Menschenwürde sowie die daraus resultierenden Grundrechte und -freiheiten gewählt hat. Er ist damit auch in Übereinstimmung mit dem deutschen Grundgesetz.

Allerdings sind die Standards in Deutschland an einigen Stellen wesentlich höher, insbesondere bei der fremdnützigen Forschung und Extransplan-

tation bei nicht einwilligungsfähigen Personen, bei der verbrauchenden Embryonenforschung, beim Datenschutz bezogen auf Ergebnisse von Gentests, bei der Präimplantationsdiagnostik.

Hier ist die Frage, ob Deutschland die hohen Standards halten kann oder ob nach unten nivelliert wird.

(8) Angleichung der sozialen Standards:

Es bedarf einer Angleichung der sozialen Standards, da sonst Ungleichgewichte entstehen. Allerdings muss dabei auf eine »Konvergenz nach oben« geachtet werden. Es entstehen sonst Wanderungsbewegungen. Das jeweils beste Sozialleistungspaket wird ausgewählt. Sollte etwa in den europäischen Staaten außer Deutschland Arbeit statt Sozialhilfe gelten, so würde eine Wanderbewegung entstehen: hier die Sozialhilfeempfänger, dort die Arbeiter. Oder eine Begrenzung der Gesundheitsleistungen – wie etwa in Großbritannien – führt dazu, dass dort die zahlenden Patienten, hier die Kassenleistungspatienten Leistungen in Anspruch nehmen.

Zu den Bedingungen für die Aufnahme in die EU sollte neben den wirtschaftlichen Voraussetzungen auch die Existenz eines wirklich funktionierenden Sozialsystems zählen. Nur so können Armutswanderungen und deren wirtschaftliche Folgen möglichst vermieden werden. Wie in der Sicherheits- und Umweltpolitik muss es künftig auch in der Sozialpolitik verbindliche Normen geben.

Die angesprochenen Themen müssen auf zwei Ebenen in der Diakonie behandelt werden: 1. der verbandlichen Ebene, 2. der Trägerebene.

5. Das Diakonische Werk der EKD ist als nationaler Verband herausgefordert

(1) die Interessen der Diakonie in Brüssel zu vertreten. Dabei bedarf es eines gemeinsamen Vorgehens von Diakonie und Kirche. Gemeinsam erhöhen sich die Möglichkeiten der Einflussnahme.

(2) mit der Diakonie in anderen europäischen Ländern eng zusammenzuarbeiten (Eurodiaconia). Angesichts durchaus ähnlicher sozialer Probleme in den Staaten der Europäischen Union stehen die Kirchen in ihrem sozialen Handeln vor den gleichen Herausforderungen. Von daher wäre ein Austausch und eine Zusammenarbeit hilfreich und anregend. Darüber hinaus könnte eine europäische Diakonie größeren Einfluss auf eine europäische Sozialpolitik gewinnen. Zurzeit ist dieser Einfluss unbedeutend.

Das Ziel einer solcher Zusammenarbeit wäre es also, (a) gemeinsame Po-

sitionen, z.B. bei ethischen Fragen zu formulieren, (b) Erfahrungen auszutauschen, (c) Mitarbeiteraustausch anzuregen.

Die 1996 erfolgte Fusion von Eurodiaconia und dem Europäischen Verband für Diakonie zu »Europäischer Verband für Diakonie – Eurodiaconia« leistet dies noch nicht. Es muss auch geklärt werden, ob Eurodiaconia eine Nicht-Regierungsorganisation ist oder wie sie sich auf europäischer Ebene versteht.

Ebenso wenig sind die europäischen Netzwerke – etwa in der Arbeit mit Menschen mit Behinderungen – dazu in der Lage. Ihr Organisationsgrad ist viel zu gering!

(3) mit der Brüsseler Vertretung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) das deutsche Wohlfahrtsmodell zu etablieren. Eine solche Etablierung kann z.B. im Rahmen des dritten Sektors geschehen.

(4) mit der »Plattform sozialer Nicht-Regierungsorganisationen« ein europäisches Sozialmodell und fachliche Standards gestalten. Die »Plattform sozialer Nicht-Regierungsorganisationen«, in der ca. 25 europäische Verbände lose zusammenarbeiten, hat sich 1996 zur inhaltlichen und fachlichen Vorbereitung des Sozialforums gebildet. Da es das Ziel des 2. Forums war, die soziale Dimension in der EU zu stärken, muss die Diakonie hier mitarbeiten, wenn sie ein europäisches Sozialmodell und fachliche Standards mitgestalten will. Wer künftig einen starken Sozialstaat will, muss ihn systematisch um die europäische Dimension anreichern, denn die politische Lösungskompetenz bei den Nationalstaaten unterliegt einer sich beschleunigenden Erosion.

(5) einen Meinungsbildungsprozess mit Landesverbänden, Fachverbänden und Trägern über die Aufgabenbeschreibung der Dienstleistungen anzuregen. Dieser Prozess muss kooperativ unter der Federführung des Bundesverbandes stattfinden. In diesem Zusammenhang muss auch geklärt werden, was der von der Pflegeversicherung intendierte Wettbewerb für die Diakonie bedeutet und unter welchen Rahmenbedingungen Diakonie Wettbewerb für sinnvoll hält. Letztlich wird es darum gehen zu beschreiben, was das Besondere diakonischer Leistungen ist.

(6) eine Studie in Auftrag zu geben, die sich mit den Konsequenzen der Rechtsentwicklung in der EU (EuGH und Gesetze) für die Diakonie befasst und Handlungsspielräume untersucht. Es ist wichtig vorbereitet zu sein, wenn die Gemeinnützigkeit eingeschränkt wird. Zum einen könnte dann im Vorfeld Einfluss auf die Gestaltung des dann vorzunehmenden Nachteilsausgleichs genommen werden, zum anderen wäre eine schnelle Umstellung möglich, so dass die Existenz der diakonischen Einrichtungen nicht gefährdet wäre. Darüber hinaus könnten Szenarien grenzüberschreitender Versorgungsstrukturen entworfen werden.

(7) die Mitglieder zu informieren, insbesondere über EU-Förderprogram-

me. Es müssen durch Information und Herstellen von Kontakten Zugänge zu den Brüsseler Stellen und zu den europäischen Förderprogrammen geschaffen werden. Geschieht dies nicht, gehen die Fördermittelprogramme an der Diakonie vorbei, und sie kann nur mit ihren eigenen begrenzten finanziellen Mitteln Aufgaben in anderen Ländern übernehmen.

(8) die europäischen Aktivitäten der Mitglieder zu koordinieren. Verschiedene diakonische Träger sind in Ländern der EU oder Mittel- und Osteuropa tätig geworden oder planen das. Hier Absprachen zu erreichen, damit es nicht zu einem zufälligen und unwirtschaftlichen Einsatz von Ressourcen kommt, wäre eine wichtige Aufgabe des Spitzenverbandes. Es können so auch Erfahrungen und teure Gutachten ausgetauscht und Synergien genutzt werden.

6. Die diakonischen Träger sind herausgefordert, sich dem europäischen Wettbewerb zu stellen und Trägerstrukturen zu bilden, die europäischen Entwicklungen gerecht werden

Dabei werden verstärkt regionale Vernetzungen von Leistungsangeboten stattfinden. Die alten Übergänge und Schnittstellen von ambulanten und stationären Einrichtungen müssen genutzt werden, um vernetzte Angebote zu machen, die in bestimmten Regionen einen Wettbewerbsvorteil schaffen. Solche Vernetzungen sind nicht immer in den bestehenden Trägerstrukturen möglich, hier müssen sich die Trägerstrukturen verändern.

Diakonische Träger, die sich der europäischen Herausforderung stellen, merken, dass sie weniger Konkurrenz- als vielmehr Kooperationsimpulse brauchen. Es ist häufig sinnvoll oder sogar notwendig mit Einrichtungen vor Ort zu kooperieren und somit deren Erfahrungshorizont hinzuzugewinnen.

Die Europäische Kommission hat in ihrer Mitteilung zur Bedeutung der gemeinnützigen Organisationen darauf hingewiesen, dass für ihre transnationalen Aktivitäten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von gemeinnützigen Organisationen sich umfangreiche Kenntnisse erwerben müssen von der Sprache bis zur Kenntnis der unterschiedlichen Steuersysteme, Arbeitsmethoden, Verwaltungsgänge usw. Die Kommission will deshalb bessere Zugänge zu europäischen Trainingsprogrammen schaffen. Dies kann und muss von den diakonischen Trägern verstärkt in Anspruch genommen werden – auch und gerade für Führungskräfte!

7. Diakonie kann zum Zusammenwachsen Europas beitragen

Es wird darauf ankommen, dass die Diakonie ihre Erfahrungen und Kompetenzen bei der Lösung sozialer Probleme differenziert in gesamteuropäische Problemlösungen unter Bezug auf ihre Werteorientierung einbringt. Auf der Basis ihres Grundanliegens, auf der Seite der Benachteiligten zu stehen, muss sie ihre Positionen differenziert weiterentwickeln und alte verlassen. Diese Weiterentwicklung muss als Chance begriffen werden.

Einerseits muss Diakonie ihr Gewicht mit fast 400 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf dem europäischen Markt deutlich zum Ausdruck bringen, in die Waagschale werfen; zum anderen muss Diakonie zu einem anderen Wort für Innovation im europäischen Bereich werden. Dann hat sie gute Chancen, den europäischen Herausforderungen gerecht zu werden.

Es mag sein, dass das, was Karl Barth vor etwas mehr als 50 Jahren von der Kirche in Europa sagte, heute für die Diakonie zutrifft: »Die Kirche wird es wieder lernen müssen, ihrem Herrn wie Petrus nicht auf einem gebahnten, mit Stufen und schönem Geländer versehenen Pfad, sondern auf den Wellen entgegenzugehen. Sie muss es wieder lernen, über der Untiefe zu leben, wie sie es einst in ihren Anfängen musste und getan hat. Sie muss es wieder lernen, ihren Auftrag dennoch auszurichten: allein in der Anziehungskraft ihres eigenen Anfangs und ihres eigenen Zieles.«⁹

9. Karl Barth, Die christliche Verkündigung im heutigen Europa, III.