

Auf den Nutzer kommt es an

**VON CHRISTIAN DOPHEIDE**

Christian Dopheide ist theologischer Vorstand der Ev. Stiftung Hephata in Mönchengladbach. Er ist zudem stellvertretender Sprecher des Brüsseler Kreises, Vorstandsvorsitzender des Verbandes diakonischer Dienstgeber Deutschlands und Mitglied der Sachverständigengruppe zum sozialen Unternehmertum (GECES) bei der Kommission der Europäischen Union.

www.hephata.de

Die oft wirtschaftspolitisch motivierten Vorschläge der Europäischen Union werden von Verbänden und Unternehmen der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland oft als Gefährdung ihrer Arbeit wahrgenommen. Doch insbesondere die neue Brüsseler Initiative für soziales Unternehmertum könnte die Rolle des Nutzers in seiner Kundenrolle stärken.

Die »Social Business Initiative« (SBI) ist eine Initiative der EU-Kommission zur Förderung des »sozialen Unternehmertums«. Federführend vom Binnenmarkt-Kommissar Barnier bearbeitet, ist sie keine sozialpolitische, sondern eine wirtschaftspolitische Veranstaltung.

Ziel ist es, den Zugang sozialer Unternehmen zu Finanzierungen zu verbessern, ihre Sichtbarkeit zu stärken sowie den Rechtsrahmen, in dem sich soziale Unternehmen bewegen, bedarfsgerecht weiter zu entwickeln. Die zugrundeliegende Mitteilung der EU-Kommission vom 25. November 2011 (1) ist in engem Zusammenhang zu sehen mit ihrer am gleichen Tage verabschiedeten Mitteilung zur »Corporate Social Responsibility« (2). Drei wesentliche Motive stehen hinter dem Bemühen, durch beide Mitteilungen soziales Unternehmertum in Europa zu fördern:

- Stärkung der europäischen Idee einer sozialen Marktwirtschaft (3)
- Stärkung eines zukunftsträchtigen und zugleich exportresistenten Wirtschaftszweiges (4)
- Entlastung der öffentlichen Hand durch Maßnahmen der Privatisierung und der Förderung des Wettbewerbs

Vor dem Hintergrund der Verhältnisse in Deutschland ist die sehr weit gefasste Definition des sozialen Unternehmertums zu beachten. (5) Sie schließt gemeinnützige soziale Dienstleistungsunternehmen

explizit ein, welche nirgendwo sonst in Europa eine solche Bedeutung haben wie in Deutschland.

Erstaunlicherweise ist aber gerade hierzulande die Wahrnehmung stark fokussiert auf den zweiten Typ, den des innovativen »Startups« mit dezidiert sozialer Zielsetzung. Gemeinnützige soziale Dienstleister, wie sie in den klassischen Wohlfahrtsverbänden organisiert sind, verorten sich stattdessen meist, unter Rückgriff auf das in der katholischen Soziallehre verankerte Prinzip der Subsidiarität, in einem virtuellen Raum zwischen Staat und Markt.

Dieses topografische Verständnis des Marktes konfligiert jedoch mit dem funktionalen Unternehmensbegriff der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, für den »jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unbeschadet ihrer Rechtsform«, ein Unternehmen darstellt. (6) Nur die »einseitige Gewährung« ist nach diesem Verständnis keine wirtschaftliche Tätigkeit: das hoheitliche Handeln des Staates sowie das philanthropische Handeln der Zivilgesellschaft. Ob also von einem Unternehmen zu sprechen sei, ergibt sich aus dem, was geschieht und nicht aus dem Ort, wo es geschieht.

Organisationen der privaten Fürsorge haben in Deutschland schon immer als »soziale Unternehmen« agiert – meist, ohne sich dessen heute noch bewusst zu sein. »Einseitige Gewährung« geschah durch die hinter der jeweiligen Orga-

nisation stehenden zivilgesellschaftlichen Akteure und Obrigkeit: Mäzene, Vereine, Kirchengemeinden sowie Königs- und Fürstenhäuser. Die soziale Organisation selbst aber trat seit jeher in den unternehmerischen Leistungsausch: mit ihren Mitarbeitenden, mit den Nutzern ihrer Leistung sowie mit ihren Förderern – letztere in der Rolle des »Kostenträgers«, welche im Zuge der bismarckschen Reformen mehr und mehr vom Staat und von staatlich geordneten Versicherungssystemen übernommen wurde.

Viele europäische Staaten weisen eine vergleichbare Geschichte des sozialen Unternehmertums auf. In der Regel kam es dort jedoch zur weitgehenden Integration der privaten in die öffentliche Fürsorge – mit anderen Worten: zu ihrer Verstaatlichung. Aus Gründen der historischen Erfahrung und unter Rückgriff auf Modelle der Weimarer Reichsverfassung entwickelte sich in Deutschland stattdessen das im europäischen Horizont durchaus ungewohnte institutionelle Zusammenspiel von öffentlicher und privater Fürsorge im »sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis«, welches dem sozialen Unternehmertum der Freien Wohlfahrt im Nachkriegsdeutschland einen Rechtsrahmen verlieh.

Hier wirkt eine Grundkonstante der deutschen Verfassung: ihre fördernde Neutralität gegenüber den im Gemeinwesen aktiven Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, welche sich insbesondere im geltenden Staatskirchenrecht auswirkt. Der blinde Fleck, welcher dazu führt, dass sich dieses soziale Unternehmertum oft gar nicht als ein solches begreift, röhrt aus dem noch nicht zureichend adaptierten funktionalen Unternehmensbegriff, wie er für die Ausgestaltung des europäischen Binnenmarktes allerdings konstitutiv ist.

Im Ergebnis erscheint die »Social Business Initiative« der EU-Kommission im deutschen Kontext als etwas »Exotisches« von eher marginaler Bedeutung. Man denkt vornehmlich an Förderprogramme für kleine Neugründungen mit originellen Nischenlösungen. Solche gibt es auch, und zwar in vorbildlicher Weise, sowohl innerhalb als auch außerhalb der gewachsenen Strukturen der Freien Wohlfahrt.

Dabei ist hierzulande weniger die Kapitalbeschaffung als solche, sondern vielmehr die teils überbordende Komple-

xität der sozialrechtlichen Verhältnisse das eigentliche Problem für »Startups«. Für tragfähige Geschäftsmodelle steht in Deutschland eine Zahl sozialwirtschaftlich erfahrener Banken bereits zur Verfügung. (7) Angesichts der recht hohen Dichte sozialrechtlicher Ansprüche steht zudem für viele Geschäftsideen auch eine Refinanzierungsperspektive durchaus im Raum. (8) Es ist deshalb nicht zu erwarten, dass die »Social Business Initiative« der EU-Kommission im nationalen Kontext eine allzu dramatische Wirkung entfaltet.

Das eigentliche Thema jedoch, welches durch die Initiative aus Brüssel an Bedeutung gewinnen könnte, wird zurzeit weder im nationalen noch im

obwohl es historisch anders begründet war. Formen der personengebundenen Budgetierung sozialer Leistungen können es auch. Die öffentliche Ausschreibung sozialer Dienstleistungen jedoch, obwohl sie der Marktlogik zu entsprechen scheint, führt zu Marktversagen, weil sie dem Nutzer die Kundenrolle versagt. Stattdessen gerät er in die Rolle des vom Kunden beigestellten Produkts. Eine Rolle, gegen die sich die Bürger Europas, auch in ihrer Angewiesenheit auf Leistungen der Gemeinschaft, nachhaltig wehren sollten.

Wo es wiederum gelingt, etwa durch beherztes soziales Unternehmertum, den Kunden einer sozialen Dienstleistung in die Rolle eines Lieferanten gegenüber

»Der Nutzer, nicht die finanziierende Behörde, ist unser Kunde«

europäischen Kontext ausreichend diskutiert. Im europäischen Kontext nicht, weil für viele Mitgliedsländer die (Re-)Privatisierung der öffentlichen Fürsorge als eine Neuerung erscheint. Im nationalen Kontext nicht, weil die einen den Markt als solchen für das Übel halten (9), während ihn die anderen instrumentalisieren, um Preise zu drücken – mit dem Ergebnis, dass die erzielte Qualität, sowohl im Blick auf die noch darstellbare Leistung, als auch mit Blick auf die noch organisierbaren Arbeitsbedingungen, am tatsächlichen Bedarf vorbeigeht.

Erforderlich sind stattdessen Marktregeln und Distributionsmechanismen, welche den Nutzern, statt der finanziierenden Behörde, die Kundenrolle zuweisen, indem sie ihnen die zur Deckung des Bedarfs erforderliche Kaufkraft zuordnen. Nach der Ordnungslogik des Marktes ist »Qualität« keine absolute, gar messbare Größe. Sie ist vielmehr die erwartungsgerechte Stiftung von Kundennutzen. Der Kunde sucht, gemäß seiner individuellen Erwartung, entweder nach einem qualitätsgerechten Preis oder nach einer preiswerten Qualität. Kundenorientierte Qualität setzt deshalb Wahlmöglichkeiten voraus.

Das in Deutschland etablierte »sozialrechtliche Dreiecksverhältnis« kann anforderungsgerecht gestaltet werden,

Dritten zu versetzen, tritt ein zweifach erfreulicher Effekt ein. Die Betroffenen verfügen über Kaufkraft und bedürfen zugleich bestimmter sozialer Dienstleistungen nicht mehr. Wegen dieses Doppeleffektes sind alle Unternehmen, welche darauf abzielen, randständige Zielgruppen des Arbeitsmarktes, durch die Distribution marktfähiger Produkte und Dienstleistungen, in die volkswirtschaftlichen Leistungskreisläufe zu inkludieren, unbedingt förderungswürdig.

Dass sich den genannten Zielgruppen eine Lieferantenrolle sehr häufig gerade im Bereich der personennahen und damit oft der sozialen Dienstleistung bietet, spricht noch einmal für eine gezielte und offensive Entwicklung dieses volkswirtschaftlichen Sektors. Und zwar unter Inkaufnahme eines Lohn- und deshalb Preisniveaus, aus dem sich eine angemessene, von Staatsleistungen unabhängige Existenz dann auch finanziert lässt.

Anmerkungen

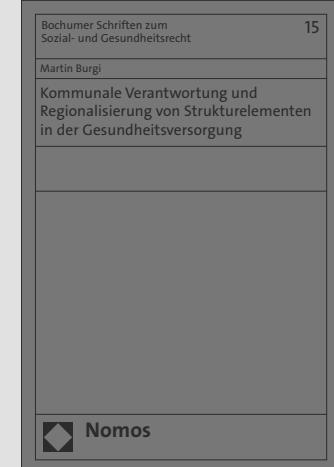
- (1) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Initiative für soziales Unternehmertum. Schaffung eines »Ökosystems« zur Förderung der

Sozialunternehmen als Schlüsselekteure der Sozialwirtschaft und der sozialen Innovation. Verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0682:FIN:DE:PDF>.

- (2) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR). Verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:DE:PDF>.
- (3) »Die Wirtschaftskrise und ihre sozialen Folgen haben das Vertrauen in die Wirtschaft bis zu einem gewissen Grad erschüttert. Dadurch wurde die Öffentlichkeit für die Leistungen der Unternehmen auf sozialem und ethischem Gebiet sensibilisiert. Die Kommission erneuert ihre Anstrengungen zur CSR-Förderung jetzt, um auf mittlere und lang Sicht günstige Bedingungen für nachhaltiges Wachstum, verantwortungsvolles unternehmerisches Verhalten und die Entstehung dauerhafter Arbeitsplätze zu schaffen.« CSR-Mitteilung, S. 5. »Es gilt, den wachsenden Forderungen der europäischen Bürger Rechnung zu tragen, damit ihre Arbeitswelt und ihr Konsum-, Spar- und Investitionsverhalten stärker von Ethik und Sozialbewusstsein geprägt werden.« SBI-Mitteilung, S. 2.
- (4) »Die öffentliche Konsultation über die Binnenmarktakten hat ein starkes Interesse an der Fähigkeit der Sozialunternehmen und der Sozialwirtschaft ... aufgezeigt, den derzeitigen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ... umweltpolitischen Herausforderungen u. a. durch die Schaffung dauerhafter und schwer zu verlegender Arbeitsplätze ... zu begegnen.« SBI-Mitteilung, S. 2.
- (5) Unter »sozialen Unternehmen« versteht die Kommission Unternehmen, »für die das soziale oder gesellschaftliche gemeinnützige Ziel Sinn und Zweck ihrer Geschäftstätigkeit darstellt, was sich oft in einem hohen Maße an sozialer Innovation äußert, deren Gewinne größtenteils wieder investiert werden, um dieses soziale Ziel zu

erreichen und deren Organisationsstruktur oder Eigentumsverhältnisse dieses Ziel widerspiegeln, da sie auf Prinzipien der Mitbestimmung oder Mitarbeiterbeteiligung basieren oder auf soziale Gerechtigkeit ausgerichtet sind. Dazu gehören somit vor allem Unternehmen, die Sozialdienstleistungen erbringen und/oder Güter und Dienstleistungen für besonders schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen anbieten ... und/oder Unternehmen, die bei der Produktion von Waren bzw. der Erbringung von Dienstleistungen ein soziales Ziel anstreben ..., deren Tätigkeit jedoch auch nicht sozial ausgerichtete Güter und Dienstleistungen umfassen kann.« SBI-Mitteilung, S. 2 f.

- (6) Urteil des Gerichtshofes (sechste Kammer) vom 23. April 1991. – Klaus Hoefner und Fritz Elser gegen Macroton GmbH. Verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CEL:EX:61990CJ0041:DE:HTML>.
- (7) Vielleicht bedarf es, angesichts der recht großen Zahl etablierter und bewährter Geschäftspartner, seitens der sozialwirtschaftlich orientierten Banken ein wenig mehr Sensibilität und auch Risikobereitschaft im Blick auf sogenannte »Startups«. Ganz sicher aber braucht es in Deutschland – im Unterschied zu vielen Ländern Europas – keine grundlegend neue und zusätzliche Struktur.
- (8) Vier von fünf »Ashoka-Fellows« des Jahres 2011 refinanzieren sich aus Regelleistungen des deutschen Sozialsystems. Dies bedeutet nichts Negatives bezüglich der Innovationskraft dieser Unternehmen, wohl aber einiges Positive bezüglich der Innovationsfreundlichkeit des deutschen Sozialsystems.
- (9) In Wahrheit verwechseln sie die Öffnung eines Marktes, auf dem sie sich wie eine Zunft bewegen, mit seiner Errichtung. ■



Kommunale Verantwortung und Regionalisierung von Strukturelementen in der Gesundheitsversorgung

Von Martin Burgi

2013, 129 S., brosch., 34,- €
ISBN 978-3-8487-0548-1

(Bochumer Schriften zum Sozial- und Gesundheitsrecht, Bd. 15)

Der Hausärztemangel im ländlichen Raum ist ein Symptom, hinter dem die Herausforderung einer regionalisierten Gesundheitsversorgung steht.

Diese Untersuchung öffnet Spielräume für kommunale und landesbezogene Gestaltungen. Felderübergreifend wird die strukturelle Verzahnung als eine künftige Aufgabe koordinierenden Charakters beschrieben und vorgeschlagen, diese Aufgabe den Kommunen anzuvertrauen.

www.nomos-shop.de/21086



Nomos