

# Stellungnahme

**Diakonie**   
**Bundesverband**

Diakonisches Werk  
der Evangelischen Kirche  
in Deutschland e.V.

## Post-Lissabonprozess nach 2010

Berlin, den 11. Mai 2009

Vorstand Zentren

Dr. Bernd Schlüter  
Reichensteiner Weg 24  
14195 Berlin  
Telefon: +49 30 830 01-117  
Telefax: +49 30 830 01-777  
schlueter@diakonie.de

## Anmerkungen des Diakonischen Werks der EKD zum Post-Lissabonprozess nach 2010

Die seit 2000 verfolgte Strategie zur Erreichung des wettbewerbsfähigsten, dynamischsten und wissensbasierten Raums weltweit unter Wahrung des ökologischen und sozialen Zusammenhalts wurde insbesondere seit 2005 auf die beiden Hauptziele „Wachstum und Beschäftigung“ fokussiert. Im Zusammenhang mit der Erhöhung der Beschäftigungsquote (allgemein auf 70%, für Frauen auf 60% und für Ältere auf 50%) wurde der Ansatz „Flexicurity“ EU-weit eingeführt und sollte von den Mitgliedstaaten in ihre Nationalen Reformprogramme aufgenommen werden.

Dabei wurden wesentliche Aspekte des sozialen Zusammenhalts in den Hintergrund gedrängt, wenn nicht gar vernachlässigt. Das DW EKD begrüßt Maßnahmen, welche die Beschäftigungsfähigkeit fördern und unterstützen das Konzept des lebenslangen Lernens. Zugleich und insbesondere im Rahmen von „Flexicurity“ sind jedoch auch die Situation und die Bedingungen der Menschen zu verbessern, die entweder nicht erwerbsfähig sind oder deren Kapazitäten und Fertigkeiten nicht ausreichen, um ihre Beschäftigungsfähigkeit an den Arbeitsmarkt anzupassen, um die aufgrund von Arbeitslosigkeit entstehenden Lücken im Karriereverlauf zu beschäftigungsfördernder Weiterbildung zu nutzen oder die mangels Arbeitsnachfrage keiner Erwerbstätigkeit nachgehen können.

So bringt z.B. eine längere Erwerbslosigkeit nicht allein materielle und psychosoziale Schwierigkeiten mit sich, sondern vor allem auch den Verlust von Kontakten und Beziehungspunkten zum Erwerbsleben und der sich bietenden Chancen. Von daher unterstützt das DWEKD die Europäische Kommission in ihrer Forderung gegenüber Deutschland, die Vermittlungstätigkeit auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Für eine nachhaltige Vermittlung in Arbeit ist entscheidend, dass sie auf zukunftsfähige und langfristige Beschäftigung gerichtet ist. Fortbildung und sowie ein Rechtsanspruch auf Qualifizierung sollten für langfristige Beschäftigungserfolge mit der Vermittlungstätigkeit verbunden sein.

### Welche Ziele sollte eine Neue Lissabonstrategie verfolgen?

Die Europäische Kommission formulierte in ihrem Arbeitsprogramm für 2009, eine einschlägige Zielvorgabe; nämlich, die Europäische Wirtschaft ist auf zentrale Europäische Werte von Solidarität und Nachhaltigkeit zu gründen. Damit ist der in der aktuellen Strategie enthaltene „soziale Zusammenhalt“ verstärkt und konkretisiert.

Solidarität und Nachhaltigkeit gehören zusammen, denn Solidarität ist zwar Grundlage für den sozialen Zusammenhalt, aber zugleich vertieft Nachhaltigkeit die Solidarität, indem letztere von langfristiger Dauer und Kontinuität geprägt ist.

Das Diakonische Werk der EKD stellt sich vor, dass Wachstum nicht mehr als Selbstzweck ausgerichtetes Querschnitt angesehen wird, sondern auch als Instrument, um Solidarität und Nachhaltigkeit wirken zu lassen. Ziel einer Neuen Lissabonstrategie sollten deshalb auch sozialpolitisch wirksame Verstärkungen im Vertrag bzw. in sekundärrechtlichen Regelungen sein. Dabei könnten die wettbewerbliche Binnenmarkt-

politik und die europäisch koordinierte Wirtschaftspolitik durch die Werte von Solidarität und Nachhaltigkeit geprägt werden.

Diese Ausrichtung der Kommission wird unterstützt durch die Stellungnahme des EWSA zur erneuerten Lissabonstrategie 2008-2010, in der es heißt, es ist ein Europa zu bilden, wo niemand auf der Strecke bleibt. Eine Neue Lissabonstrategie sollte eine Sozial- und Wirtschaftsordnung befördern, die diese Forderung ernst nimmt, und ein solches „auf der Strecke bleiben“ verhindert, abfedert bzw. solche Bedingungen schafft, dass eine besondere Unterstützung der betroffenen Menschen ermöglicht wird. Denn nicht allein die Risiken von „Zurückbleiben“, von Armut, von Ausgrenzung sind für die betroffenen Gruppen problematisch, sondern vor allem der aus den Risikofaktoren resultierende Mangel an Möglichkeiten, die problematische Situation selbst- und eigenständig zu lösen.

Nichtsdestotrotz ist die materielle Grundlage eine wesentliche Grundlage für Zugang und Teilhabe an gesellschaftlichen Entwicklungen. Deshalb sollte als Ziel zur Armutsbekämpfung nicht allein deren erhebliche Reduktion sondern ebenfalls die Sicherung eines Mindesteinkommens von 60% des Durchschnittseinkommens im jeweiligen Mitgliedstaat aufgenommen werden.

Es bestehen einige konkrete Risiken, die in Solidarität und Nachhaltigkeit eingebunden werden sollten, deren Bewältigung auch Gegenstand einer sozialen Marktwirtschaft im Rahmen einer Neuen Lissabonstrategie sein muss. Dabei geht das DW EKD von einem zentralen Risiko aus, welches die Wirtschafts- und Sozialpolitik hauptsächlich zum Inhalt hat, und weil es Grundlage für zahlreiche weitere Belastungsfaktoren ist: die längere bzw. verfestigte Arbeitslosigkeit.

Die Steigerung der Beschäftigungsquote allein sollte dabei nicht als Indikator einer guten Arbeitsmarktpolitik angesehen werden, um zu verhindern, dass prekäre Arbeitsverhältnisse gefördert werden. Dies kann allenfalls die Beschäftigungsquote verbessern, aber nicht dem Ziel der „guten Arbeit“<sup>1</sup> dienen. Die Sicherstellung des Lebensunterhalts durch die Beschäftigung mit Tätigkeiten in einem zumutbaren Zeitumfang ist als zusätzliches Element in das Ziel der Vollbeschäftigung aufzunehmen.

Weitere Risiken ergeben sich z.B. aus den Anforderungen des Arbeitsmarkts und diesen nicht entsprechenden oder fehlenden Qualifizierungen und Förderungen der einzelnen. Das DW EKD begrüßt den im Zusammenhang mit dem „Lissabon-Element“ „wissensbasiert“ entwickelten Europäischen Qualifikationsrahmen, der mittels einer verstärkten Durchlässigkeit der Bildungssysteme – gerade unabhängig von formalen Abschlüssen – auch für eine bessere Beschäftigungsfähigkeit sorgen kann. Bei alledem sollte aber das Element „wissensbasiert“ insofern solidarisch ausgestaltet werden, als die Mitgliedstaaten aufzufordern sind, die Zugangs- und Teilhabebedingungen bei allen Bildungsmaßnahmen gleichmäßig auszugestalten und für alle Gruppen (z.B. Erwerbslose, Migrant\*innen) gleichermaßen zu öffnen.

Auch biographische Übergänge können ein arbeitsmarktbezogenes Risiko bergen, bedenkt man den z.T. schwierigen Zugang von Jugendlichen zum Arbeitsmarkt, oder die Problematik der Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Angehörigen und darüber hinaus der Übergang in die Lebensphasen des Alterns. Übergänge zwischen Arbeitswelten und individuellen Lebensphasen sollten fließend und selbstverständlich sein, gefördert werden sowie die Integration von lebenslangem Lernen und Familie zulassen. Eine Neue Lissabonstrategie sollte deshalb den demografischen Aspekt nicht allein als Reproduktions- und Kostenfaktor sehen, sondern ebenso als wesentlichen Bestandteil einer durch Solidarität geprägten Gesellschaft und Wirtschaft.

Das DW EKD weist auf ein weit gefächertes Risiko hin, das sich vielfältig auf die soziale Teilhabe auswirkt und besonders deutlich auf die Einbeziehung in den Arbeitsmarkt. Sobald Menschen durch soziale Risiken, Behinderungen, Gesundheitsbelastungen, ggf. auch Migrationshintergrund oder schlechte

---

<sup>1</sup> Unter „guter Arbeit“ versteht das Diakonische Werk der EKD eine Tätigkeit, die so bezahlt wird, dass der Beschäftigte davon seinen Lebensunterhalt bestreiten kann; die den gesetzlich vorgeschriebenen Arbeitsbedingungen entspricht, die nicht gesundheitsschädigend, die an einen allgemeingültigen Kündigungsschutz gebunden und die langfristig angelegt ist.

Bildungsbedingungen eingeschränkt sind (und dies ggf. in Kumulation), ist auch ihre Möglichkeit, auf einem „ersten Arbeitsmarkt“ vollständig für ihren Lebensunterhalt zu sorgen, eingeschränkt. Dieses häufig multiple Risiko, das sich nicht zuletzt auch durch Arbeitsbedingungen ergeben kann oder durch Mobilitätsanforderungen eines europäischen Arbeitsmarkts, der den Menschen Flexibilität abfordert, die nicht jeder erbringen kann oder für deren Wirkungen nicht jeder Strategien zu entwickeln vermag, kann nur durch eine solidarisch und sozial nachhaltig ausgerichtete Neue Lissabonstrategie aufgefangen werden. Für die Integration in den Arbeitsmarkt heißt das, dass neben der Flexibilität ein gleichermaßen starker „Strang“ an sozialer Sicherheit und Qualifizierungsbedingungen gegeben sein muss.

Als Methode des Monitoring auch der Neuen Lissabonstrategie sollte die Methode der offenen Koordination verstärkt und mit weiteren Zielen versehen werden. So sollten den genannten multiplen Risiken eigene, in die beschäftigungspolitischen Leitlinien einzubindende Schwerpunktziele gegenübergestellt werden. Wir stellen uns etwa folgendes vor:

- Früherkennung und Unterstützung bei dem effektiven Nachkommen von Bedürfnissen,
- partizipativ entwickelte personalisierte Aktionspläne unter Nutzung nachhaltig bereitgestellter Sozialdienstleistungen,
- deutlichere Berücksichtigung und Förderung der Rahmenbedingungen für die Arbeitsnachfrage,
- präventive und proaktive Förderung.

Bei dieser Art von Risiko von Benachteiligung ist den geschlechtsspezifischen Aspekten eine Querschnittsbedeutung beizumessen.

Insgesamt ist Beschäftigungspolitik solidarisch auszugestalten: mehr gesellschaftliche Ressourcen, um schwierigere Zugangs- und Teilhabebedingungen zu öffnen und zu ändern. Dazu zählt vor allem auch öffentlich geförderte Beschäftigung. Eine wichtige Rolle spielt dabei zudem ein aufnahmefähiges Bildungssystem. In diesem Zusammenhang stellen wir uns als Ziel einer Neuen Lissabonstrategie die Senkung der Schulabbrecherquote auf 3% vor.

Solidarität und soziale Nachhaltigkeit ist dabei nicht nur personalisiert, sondern auch territorial zu verstehen, denn der territoriale Zusammenhalt verhindert Benachteiligungen, die durch ungleiche regionale Bedingungen entstehen, was einen unmittelbaren Zusammenhang zu den Strukturfonds und ihre Rolle zur Beseitigung von Ungleichheiten auch innerhalb einer Neuen Lissabonstrategie herstellt. Von Gerechtigkeit, auch von Nachhaltigkeit kann nicht gesprochen werden, wenn es bei einer dauerhaften Ungleichheit in den Zugangs- und Teilhabebedingungen bleibt.

Je größer die Risiken für Individuen oder Gruppen sind, desto mehr sind sie auf stabile Bezugsrahmen für ihre Versuche angewiesen, mit ihrer Situation umzugehen und sie zu überwinden. Dazu trägt insbesondere auch eine verlässliche soziale Infrastruktur bei, deren prozessgeleitete und personenbezogene Dienste eine besondere Wirtschaftsform ausmachen. Die „Sozialwirtschaft“ ist ein wesentliches Instrument dafür, dass die erweiterten Teilhabemöglichkeiten realisiert werden, die sich nicht aus den sonstigen sozio-ökonomischen Prozessen ergeben.<sup>2</sup> Sie verfolgt hier aus ihrem Selbstverständnis geprägte Strategien, und nimmt ggf. auch Nachteile in Flexibilität und Rendite in Kauf, macht den anderen Wirtschaftssektoren und sozialen Handlungsfeldern Angebote und zeigt Handlungs- und Unterstützungsoptionen auf. Von daher müssen auch ihre Rahmenbedingungen verlässlich gestaltet sein. Selbst wenn eine Neue Lissabonstrategie wiederum das Ziel der höchsten Wettbewerbsfähigkeit aufgreifen wird, muss im Zuge von Solidarität und Nachhaltigkeit Gewissheit darüber bestehen, dass es Sektoren und Wirtschaftsformen gibt, die einen unmittelbaren Beitrag leisten zur Umwandlung der negativen Effekte des freien Marktes. Ein solcher Sektor ist die Sozialwirtschaft.

---

<sup>2</sup> Das Unternehmensmodell der Sozialwirtschaft unterscheidet sich von Geschäftsmodellen anderer Unternehmen außerhalb der Sozialwirtschaft durch folgende Charakteristika: Mitwirkung der Sozialakteure an gesellschaftlichen Prozessen, Vorrang der Person und der sozialen Ziele vor dem Gewinnstreben, Verteidigung und Umsetzung des Solidaritäts- und Verantwortungsgrundsatzes, Deckungsgleichheit der Interessen der Nutzer und des Allgemeininteresses, Verwendung der Überschüsse für die Verfolgung der sozialen Ziele, Verfolgung der gesellschaftlichen Rentabilität.

So hat das Europäische Parlament in seinem Bericht zur Sozialwirtschaft vom Januar 2009 eine Ausnahme vom Wettbewerbsrecht für Unternehmen der Sozialwirtschaft gefordert. So könnte ein Ziel einer Neuen Lissabonstrategie lauten: „Im Zweifel für die sozialen Dienste“, z.B. wenn in Anwendung des Wettbewerbsrechts soziale Ziele gefährdet werden (soziale Ziele sind etwa: multiple Angebote, ganzheitlicher Ansatz, individuell zugeschnittene Maßnahmen, prozessorientierte statt rein ergebnisorientierte Gestaltung, gute Qualität, Besonderheit der Koproduktion mit dem Nutzer, Verknüpfung mit und Schutz der Gemeinnützigkeit).

Instrumentarisch sollte die Methode der offenen Koordinierung ausgebaut und konkretisiert werden – eine bloße Berichterstattung darf nicht zur Einbahnstraße werden; ggf. sind nationale Umsetzungen von good practice auch durch Vertreter der Mitgliedstaaten zu begleiten, denen die good practices entstammen.

Über die OMK hinaus sollte der Zivile Dialog strukturierter und institutionalisiert werden. Zu Recht weist der EWSA auch darauf hin: „Der zivilgesellschaftliche Dialog [...] wird in der Zukunft eine weitere tragende Säule sein. Die Einbindung aller Bürgerinnen und Bürger und ihrer Organisationen auf sämtlichen Ebenen in den Aufbau eines sozialen Europas wird eine echte Herausforderung darstellen“.

Zivilgesellschaftlicher Dialog findet zwischen den Menschen statt, die von den genannten Risiken betroffen sind und Organisationen und Einrichtungen, wie etwa solche der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland sowie von beiden mit politischen Entscheidungsträgern – die Freie Wohlfahrtspflege in Ausübung ihrer Sozialanwaltschaft. Insbesondere die insoweit betroffenen Menschen müssen Ziel von Solidarität und Nachhaltigkeit an sich sein. Denn nur dann können sich die in allen Menschen angelegten Potentiale als Kreativität, Innovation und Unternehmergeist entfalten. Dadurch wird Sozialkapital geschaffen und Ausgrenzung bekämpft.

Dr. Bernd Schlüter  
Vorstand Zentren  
11. Mai 2009