



News Letter

Ausgabe 2/2005

Observatorium für die Entwicklung der
sozialen Dienste in Europa

Das Europäische Sozialmodell

Der Begriff des Europäischen Sozialmodells (ESM) wird in verschiedenen Bedeutungszusammenhängen gebraucht. Es kann als eine historische Errungenschaft und zugleich als eine Summe der jeweiligen nationalen Sozialmodelle begriffen werden, darüber hinaus jedoch auch in einem normativen zukunfts- und handlungsorientierten Sinne als dynamischer Prozess der Integration der unterschiedlichen Sozialordnungen und Sozialstaatskulturen der europäischen Länder.

Zentrale Elemente

Es beruht in den 15 „alten“ EU-Mitgliedstaaten auf zwei großen Säulen: einem umfassenden und leistungsfähigen *System des sozialen Schutzes*, das die Bürger gegenüber den typischen sozialen Risiken absichert, und dem *sozialen Dialog*, d. h. zum einen dem Dialog der politischen Instanzen mit den Sozial-

partnern sowie zum anderen dem Dialog der Sozialpartner untereinander, sowohl auf nationaler wie auf supranationaler Ebene. Der Europäische Rat Barcelona vom März 2002 hat das *Europäische Sozialmodell* (ESM) wie folgt definiert: „*Das Europäische Sozialmodell stützt sich auf gute Wirtschaftsleistungen, ein hohes Niveau sozialer Sicherung, einen hohen Bildungs- und Ausbildungsstand und sozialen Dialog.*“ Im Rahmen dieses normativen Konstrukts wird der Notwendigkeit Rechnung getragen, Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik miteinander zu verbinden. Insoweit wirft das ESM durchaus konkrete Bezüge zur Modernisierungsstrategie von Lissabon auf.

Von Drittstaaten aus betrachtet sind in der Vergangenheit allgemein zugängliche Bildungs- und Gesundheitssysteme, „institutionalisierte Solidarität“ im Rahmen umfassender Sozialschutzsysteme, vergleichsweise geringe Einkommensunterschiede aufgrund von Umverteilung, ein Beitrag des Sozialschutzes zur wirt-

schaftlichen Produktivität und ein hoher Grad an sozialem Frieden als Ergebnis einer ausgeprägten Sozialpartnerschaft und des sozialen Dialogs *Resultat spezifischer Politiken* gewesen, die das ESM hervorgebracht haben.

Zu den darin verkörperten *Werten* rechnen u. a. Menschenwürde, Gleichheit, Gerechtigkeit, Solidarität und Subsidiarität. An diese Wertvorstellungen knüpfen nicht zufällig die Grundwerte, Grundprinzipien und Grundrechte an, die in der *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* und damit zugleich in Teil II des *Vertrages über eine Verfassung für Europa* Aufnahme gefunden haben.

Die Modernisierung des Europäischen Sozialmodells

Für die Zukunft stellt sich die Aufgabe, dieses ESM an die aktuellen Herausforderungen – die Globalisierung, die Europäische Integration, die demografische Entwicklung, den Wandel von Wirtschaft und Arbeitswelt vor allem in Gestalt des Übergangs von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft u. a. – anzupassen, um es weiter leistungsfähig zu halten.

Diese gebotene Aktualisierung und Fortschreibung des ESM hängt eng mit einer wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik, einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik, einer Anpassung der sozialen Sicherungssysteme an die erwähnten aktuellen Herausforderungen auf nationaler Ebene sowie mit der Modernisierungsstrategie auf europäischer Ebene zusammen, sodass dem ESM für die Zukunft eine politikleitende Funktion zukommen mag. Nicht zufällig figuriert das ESM ja auch auf der aktuellen politischen Agenda der britischen EU-Präsidenschaft.

Editorial

LIEBE LESERIN, LIEBER LESER,

NACH DER ABLEHNUNG DES ENTWURFS EINER EUROPÄISCHEN VERFASSUNG BEI DEN VOLKSABSTIMMUNGEN IN FRANKREICH UND DEN NIEDERLANDEN WURDE VON DER EU EINE DENK- ODER AUCH BESINNUNGSPHASE AUSGERUFEN. DAS NACHDENKEN SOLL SICH DABEI AUF DEN CHARAKTER DER EU IM ALLGEMEINEN WIE AUCH AUF DIE ROLLE VON BESCHÄFTIGUNGS-, SOZIAL- UND GESUNDHEITSPOLITIK AUF EUROPÄISCHER EBENE BEZIEHEN, ALSO NICHT ZULETZT AUF DIE AKTUELLE AUSGESTALTUNG UND ZUKUNFT DES EUROPÄISCHEN SOZIALMODELLS. DAS WAR FÜR DIE BRITISCHE RATSPRÄSIDENTSCHAFT GRUND GENUG, DIESES THEMA WEIT OBEN AUF DER POLITISCHEN AGENDA ZU VERANKERN – UND FÜR UNS DER ANLASS, IHM EINE AUSGABE UNSERES NEWSLETTERS ZU WIDMEN.

IN SEINEM LEITARTIKEL ZEICHNET BERND SCHULTE VERSCHIEDENE SICHTWEISEN UND FASSETTEN DES EUROPÄISCHEN SOZIALMODELLS NACH. DABEI GEHT ER AUCH AUF DIE ZENTRALE ROLLE VON WERTEN UND RECHTEN EIN. WELCHE AUSWIRKUNGEN DIESE VIEL DISKUTIERTE FOKUSSIERUNG HAT, DISKUTIERT JANE PILLINGER IN DER KOLUMNE ZUR QUALITÄT SOZIALER DIENSTE. EIN SCHLAGLICHT AUF DEN DERZEITIGEN DISKUSSIONSSTAND ZUM EUROPÄISCHEN SOZIALMODELL WIRFT CORNELIA MARKOWSKI IN IHREM BERICHT ÜBER DIE ICSW-KONFERENZ ZUR ZUKUNFT DES EUROPÄISCHEN SOZIALMODELLS, DIE DIESEN JUNI IN LUZERN STATTFAND. UND SCHLIESSLICH BESCHREIBEN ANNA ENGLÄNDER UND SABINE DREES IN IHREM BEITRAG DEN AKTUELLEN STAND DER BERATUNGEN ZUR DIENSTLEISTUNGSRICHTLINIE UND DIE REAKTION DER DEUTSCHEN KOMMUNEN AUF DEREN – NICHT ZULETZT FÜR DIE WEITERENTWICKLUNG DES EUROPÄISCHEN SOZIALMODELLS – ZENTRALE REGELUNGSINHALTE.

VIEL SPASS BEIM LESEN!

IHRE REDAKTION



Podium in der Arbeitsgruppe 1 der Konferenz des Observatoriums zur Zukunft des Europäischen Sozialmodells: Dr. Bernhard Spiegel, Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz (Österreich); Dr. Bernd Schulte, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht; Dr. Stephanie Scholz, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (v. l. n. r.)

Da die moderne soziale Frage für die Mitgliedstaaten der EU zugleich eine *europäische soziale Frage* ist, muss auch die Anpassung des ESM an die veränderten Gegebenheiten zwangsläufig als Mehrebenenpolitik betrieben werden.

Die Lissabon-Strategie der EU (aus dem Jahr 2000, aktualisiert 2005) sucht eine gemeinsame Antwort der Mitgliedstaaten auf die Herausforderungen von Globalisierung, EU-Erweiterung und die jüngste Vertiefung der europäischen Integration durch Abschluss eines Europäischen Verfassungsvertrages zu geben. Zur Erreichung dieser Ziele ist die Absicht bekundet worden, die EU bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen auf dem Hintergrund dauerhaften und hohen Wirtschaftswachstums, eines größeren Beschäftigungsvolumens, eines hohen Maßes an sozialem Zusammenhalt sowie Nachhaltigkeit in finanzieller, aber auch in sozialer Hinsicht.

Mit dem Element der Wissensbasierung wird zugleich *Bildung und Forschung* als unverzichtbaren Voraussetzungen für gesamtwirtschaftliches Wachstum und Teilhabe des Einzelnen am gesamtgesellschaftlichen Wohlstand ein hoher Rang eingeräumt. Auch damit soll ein Beitrag zum Erhalt und zur Fortentwicklung des ESM geleistet werden.

Während seit Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die Sozialpolitik stets der Wirtschaftspolitik nach- und untergeordnet gewesen ist, wird mit der *Lissabon-Strategie* der Versuch unternommen, Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik einen gleichen Stellenwert, Letzterer auch eine eigenständigere Rolle zu geben. Dies wird nicht zuletzt mit der Überlegung gerechtfertigt, dass das Soziale nicht lediglich als Kostenfaktor betrachtet werden darf, sondern – beispielsweise in Gestalt gesundheits- und beschäftigungspolitischer Maßnahmen – als Produktivfaktor und damit zugleich auch als „investiv“ betrachtet und behandelt werden muss. Allerdings ist die Halbbilanz der Lissabon-Strategie sehr bescheiden ausgefallen, u. a. mit der Folge, dass die wachstums- und beschäftigungspolitischen Akzente die sozialpolitischen Ziele – z. B. Armutsbekämpfung und gesellschaftliche Eingliederung – gegenwärtig deutlich überlagern.

Instrumente zur Verwirklichung des Europäischen Sozialmodells

„Konvergente“ Entwicklungen im Sozialbereich werden durch die sog. *Offene Methode der Koordination* als politischer Strategie in den Bereichen Beschäftigung und – seit 2000 – Sozialschutz verstärkt politisch gesteuert. Sie zielt auf Abstimmung politischer Ziele und das wechselseitige Lernen anhand von „good“ oder „best practices“ und findet – auf durchaus unterschiedliche Weise – im Bereich des Sozialschutzes Anwendung in den Politikfeldern soziale Eingliederung, Alterssicherung sowie Gesundheit und Langzeit-/Altenpflege.

Nicht zuletzt auch in sozialpolitischer Hinsicht und im Hinblick auf das ESM kommt dem Dienstleistungssektor gegenwärtig entscheidende Bedeutung zu. In der Europäischen Union arbeiten mittlerweile rd. 70% der Erwerbstätigen in diesem Wirtschaftssektor. Dieser Dienstleistungssektor weist jedoch in beschäftigungspolitischer Hinsicht eine heterogene Wachstumsintensität auf. Bei Dienstleistungen, die weitgehend „rationalisierungsresistent“ sind – etwa den für Wohlfahrtsstaaten relevanten und für das ESM kennzeichnenden personenbezogenen gesundheitlichen und sozialen Dienstleistungen –, ist ein Anstieg der Beschäftigungsquoten zu erwarten.

Um u. a. eine Ausweitung des Beschäftigungsvolumens im Dienstleistungssektor zu erreichen, legte die Europäische Kommission im Februar 2004 den Entwurf einer *Dienstleistungsrichtlinie* vor, die den Binnenmarkt im Dienstleistungssektor verwirklichen soll. Er gründet auf dem Konzept einer weitgehenden Deregulierung. Allerdings stoßen einzelne Elemente dieses Vorschlags, v. a. die Einführung des Herkunftslandprinzips, in so einem sensiblen Bereich wie dem Gesundheits- und Sozialwesen auf (teilweise deutliche) Bedenken. Hier dürfte eine spezielle Regelung im Sinne einer sektoriellen Regelung (Richtlinie) ein angemessener Lösungsweg sein.

Ihre eigentliche Bedeutung kommt der geplanten Verwirklichung der Binnenmarktfreiheiten durch den Wandel des Verhältnisses von nationaler sozialer Daseinsvorsorge und europäischem Wettbewerbsrecht zu. Es lässt sich seit den 1980er Jahren eine Entwicklung dahin registrieren, dass die Daseinsvorsorge in Gestalt der unmittelbaren Leistungserbringung in staatlicher Regie in

zunehmendem Maße durch ein neues Modell staatlicher Gewährleistung von Dritten in staatlichem Auftrag erbrachter gemeinwohlorientierter Dienstleistungen ersetzt wird. Dieser Wandel entspricht dem Übergang vom „intervenierenden“ Sozialstaat zu einem „aktivierenden“ und „kooperativen“ (zugleich aber auch „distanzierteren“) Sozialstaat. Dieser *Sozialstaat der Gegenwart* zeichnet sich u. a. durch eine veränderte sowohl Wahrnehmung als auch Ausübung seiner Steuerskapazitäten aus. Er wandelt sich vom *Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat*, u. a. mit der Folge, dass vermehrt *wirtschaftliche Verfahrensabläufe* Merkmal der modernen Staatsverwaltung sind. Verstärkt werden in diesem Zusammenhang auch *wettbewerbliche Elemente* eingesetzt, nicht zuletzt auch im Bereich der sozialen Leistungserbringung, die sich vermehrt auf einem „Sozialmarkt“ und in wettbewerbsrechtlichen Strukturen vollzieht.

Diese Entwicklung hat u. a. zur Folge, dass *Wettbewerbsrecht* und hier insbesondere das *Beihilfenrecht* in jüngster Zeit im Zusammenhang mit der Erbringung sozialer Dienstleistungen eine immer größere Rolle spielen. Damit erlangt auch das *Europäische Gemeinschaftsrecht* – zumal in seiner Ausprägung als *Euro-päisches Binnenmarktrecht* – wachsende Bedeutung auch für die *soziale Daseinsvorsorge*, die auf drei Prämissen beruht: (1) dem Wissen um das besondere Angewiesensein des modernen, urbanen Menschen auf bestimmte Dienstleistungen; (2) der Befürchtung, dass „die freien Kräfte des Marktes“ die solchermaßen erforderlichen Leistungen (aufgrund von Marktunvollkommenheiten bzw. Marktversagen) nicht alle oder nicht immer in der sozial erwünschten Weise, d. h. nicht in der erforderlichen Quantität, Qualität, Verlässlichkeit, Erschwinglichkeit und Zugänglichkeit erbringen können; sowie (3) der Überzeugung, dass den Staat eine nicht zu delegierende Verantwortung dafür trifft, entsprechende Defizite zu vermeiden bzw. zu beseitigen, er dementsprechend verpflichtet ist, dafür zu sorgen, dass die erforderlichen Leistungen in der erwünschten Weise und dem benötigten Umfang – ggf. auch von ihm selbst – erbracht werden.

Die EU-Staaten haben bei Abschluss des Vertrags von Amsterdam durch die Einfügung des neuen *Art. 16* die große Bedeutung gemeinwohlorientierter Dienste hervorgehoben und damit zugleich die nationale Daseinsvorsorge als Bestandteil des

ESM auch gegenüber dem Binnenmarktrecht aufgewertet. Das Gemeinschaftsrecht enthält insofern einen *Gemeinwohlvorbehalt*, indem EU und Mitgliedstaaten *gemeinsam* die Aufgabe übertragen wird, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielsetzungen herzustellen und damit zugleich das ESM zu realisieren.

Schließlich verleiht das Konzept der *Unionsbürgerschaft*, das im Lichte der Judikatur des Europäischen Gerichtshofs eine starke soziale Komponente aufweist, der Aufwertung des Sozialen auf Unionsebene einen spezifischen bürgeradressierten rechtlichen Gehalt.

Diese zuletzt ausgeführten Entwicklungen sind überdies geeignet, das ESM gleichsam rechtlich zu „unterfüttern“ und auf diese Weise auch zu stärken.

Dr. Bernd Schulte
Wissenschaftlicher Referent, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, München,
E-Mail: schulte@mpipf-muenchen.mpg.de

K o l u m n e

Die Qualität sozialer Dienste in Europa überdenken

Soziale Dienste müssen sich zunehmend mit neuen Arten des Verständnisses und der Befriedigung von Bedürfnissen auseinandersetzen, die auf Nutzerrechten beruhen. Im vorliegenden Artikel wird ein Rahmen zur Verbesserung der Qualität von Diensten innerhalb eines solchen nutzerzentrierten Ansatzes entwickelt.

Genauso wie die sozialen und wirtschaftlichen Probleme sind auch die Risiken sozialer Ausgrenzung komplexer und facettenreicher geworden. Will man diese Probleme anpacken, so sind verschiedene Ansätze in den Bereichen der öffentlichen Finanzierung, Dienstleistungserbringung und Wohlfahrtsproduktion nötig. Durch ein besseres Verständnis der neuen Formen von Identität und menschlichem Handeln kann auf die mit sozialer Ausgrenzung und der Abhängigkeit von sozialer Fürsorge verbundenen Bedürfnisse, Möglichkeiten und Risiken zielgenauer reagiert werden. Schwer zugängliche oder mangelhafte Dienstleistungen verschärfen allerdings die Risiken der Ausgrenzung und Marginalisierung noch zusätzlich und können

zu Obdachlosigkeit bzw. mangelhaften Wohnverhältnissen, eingeschränkten Möglichkeiten der Nutzung von Verkehrsmitteln, gesundheitlichen Defiziten, schlechten Lebensbedingungen, unzureichenden Unterstützungsdienstleistungen im Sozial- und Beschäftigungsbereich, Isolation und dem Ausschluss von der Dienstleistungsnutzung insgesamt führen. Besonders gefährdet ist, wer in Armut oder sozial isoliert lebt, nur über schwache familiäre oder soziale Bindungen verfügt, in ländlichen Gebieten oder Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und geringen Anreizen zur Schaffung von Arbeitsplätzen wohnt.

Mittlerweile wird auf EU-Ebene anerkannt, dass die berufliche Eingliederung ausgegrenzter und marginalisierter Gruppen vielschichtige Strategien verlangt, einschließlich der Förderung von Gleichstellung, qualitativvoller Beschäftigung, einer Kinder- und Seniorenbetreuung, die Frauen einen besseren Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglicht, koordinierter und maßgeschneiderter Dienstleistungen sowie von Betreuungs-, Ausbildungs- und Beratungsdiensten. Der Fokus der EU-Politik liegt dabei verstärkt auf den gesellschaftlichen Randgruppen, wie sie in den Politikfeldern Beschäftigung, Antidiskriminierung und Sozialpolitik/soziale Integration definiert werden. Seit dem Europäischen Rat von Lissabon (2000) wird vor allem der Bedarf nach mehr und besseren Arbeitsplätzen und die Bedeutung des Kampfes gegen Diskriminierung und für soziale Integration betont.

Im europäischen und internationalen Zusammenhang ist es nicht ungewöhnlich, von Rechten zu sprechen, auch wenn es auf nationaler Ebene oftmals schwieriger ist, diese Rechte zu artikulieren und umzusetzen. Das wirft zwei miteinander verbundene Fragen auf:

- Welche Rechte und öffentliche Pflichten sind mit der Sozialbürgerschaft verbunden, und welche Rechte, Grundsätze und Werte sollten daher die sozialen Dienste in Europa stärken und gestalten?
- Wie kann die Gestaltung von Sozialpolitik so umgebaut werden, dass sie den vielfältigen sozialen Spaltungen und Ungleichheiten tatsächlich Rechnung trägt?

Die Zahl der Qualitätsinitiativen hat weltweit, jedoch insbesondere in den Industrieländern, zugenommen. Diese Entwicklung steht im Zusammenhang mit der praktizierten Fremdvergabe und Privatisierung von Dienstleistungen, die

nach Qualitätssicherung, gesteigerter Transparenz und Effektivität wie auch einer Orientierung an den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer verlangt. Auf diese Weise sollen die Dienste transparenter, gerechter und klienten-/nutzerorientierter gestaltet werden. Allerdings bestehen häufig deutliche Unterschiede zwischen den Qualitätsvorstellungen und den tatsächlichen Auswirkungen auf die Nutzerinnen und Nutzer. Diese so genannte „Qualitätslücke“ kann ihren Ausdruck in Dienstleistungen von schlechter Qualität oder schlimmstenfalls im Ausschluss von der Dienstleistungsnutzung finden.

Regierungen und internationale Organisationen haben mittlerweile eine große Vielfalt an Qualitätsinitiativen auf den Weg gebracht. Eine wichtige Dimension, die vielen dieser Initiativen fehlt, ist ein größerer Bezugsrahmen für das, was Qualität ausmacht. Daher müssen wir Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung neu überdenken – und zwar innerhalb eines breiten, in sich verknüpften Rahmens von Gleichstellung und Integration, Nutzerbeteiligung und -teilhabe, neuen und innovativen Wegen der Organisation und Erbringung von sozialen Diensten, einschließlich der Koordinierung und Integration von Dienstleistungen und qualitativ hochwertiger Arbeit (Arbeit, Arbeitsmethoden und berufliche Entwicklung in den Sozialfürsorgediensten desgleichen). Dies ist in Abbildung 1 dargestellt.

Ein solch breiter Ansatz ist besonders wichtig, weil die komplexen Risiken und Bedürfnisse nach einflussreicheren, vielseitigeren und anpassungsfähigeren politischen Lösungen verlangen.

In der Abbildung wird deutlich, dass alle vier Bereiche miteinander verbunden sind. Wenn Gleichstellung und Integration also zu größerer Nutzerbeteiligung führen, wird sich das auch auf die Erbringung der Dienstleistungen vor Ort auswirken.

Ein wichtiger Forschungsaspekt in diesem Zusammenhang betrifft die Rechte, Pflichten, Werte und Prinzipien zur Stärkung der Dienstleistungsqualität. Ich möchte mich hier insbesondere auf die Einbindung und Teilhabe von Nutzern und Nutzerinnen in die bzw. an der Verbesserung der Dienstleistungen konzentrieren. Dazu gehören Qualitätsverbesserungen, damit

- Bedürfnisse und Qualitätsvorstellungen der Nutzer und Nutzerinnen in Werkzeuge zur Dienstleistungsplanung umgewandelt werden können. So können die Ansprüche der Nutzer und Nutzerinnen deutlicher herausgestellt und ihr Zugang zu Dienstleistungen wie auch die Dienstleistungsstandards selbst verbessert werden;
- Initiativen zur Dienstleistungsqualität mit den Rechten von Dienstleistungsnutzern und Dienstleistungsnutzerinnen verknüpft werden können, zum Beispiel hinsichtlich des Anspruchs auf bestimmte Dienstleistungen und Dienstleistungsstandards;
- ein stärker integrierter Ansatz zur Sicherstellung eines gleichen Zugangs zu Diensten gefunden werden kann. Dazu gehört die Anerkennung spezifischer, gegebenenfalls aber auch mehrschichtiger Identitäten bezüglich des Geschlechts und Alters, Behinderung, Rasse, ethnischer Zugehörigkeit und sexueller Orientierung;
- neue Methoden zur Einbindung und Beratung von Nutzern und Nutzerinnen bei der Planung und Erbringung von Dienstleistungen entwickelt werden können, z.B. durch Ansätze des Empowerments, der Evaluierung und des Feedbacks sowie von anwaltschaftlichem Handeln für die schwächsten und am stärksten marginalisierten Gruppen;
- ein Rahmen für das Empowerment geschaffen werden kann, der Modelle zur Beteiligung von Dienstleistungsnutzern auf indi-

- vidueller, operationeller, strategischer und Governance-Ebene umfasst;
- sich Leistungsindikatoren, Benchmarking und eine strengere und beständigere Überwachung der Dienstleistungsqualität aus einer nutzerzentrierten Perspektive entwickeln können.

Ethik, Werte und Prinzipien

Es gibt sehr unterschiedliche Dimensionen in der Debatte darüber, welche Werte und Prinzipien die Verbesserung der Dienstleistungsqualität stärken sollten. Ich möchte nun anhand des Betreuungs- und Pflegekonzepts einige dieser Ansätze veranschaulichen. Erstens gibt es Diskussionen über die Frage der Anerkennung, die sich aus Auseinandersetzungen um Anerkennung und Identität ergeben. Williams (2001) tritt für eine politische Ethik der Betreuung und Pflege ein und skizziert vier Hauptprinzipien, die die Organisation und Erbringung von sozialen Diensten stärken sollen. Dies sind Gegenseitigkeit, Autonomie, integrative Vielfalt und Mitbestimmung. Sie regt an, „die Betreuung und Pflege in den Mittelpunkt der Sozialpolitik zu stellen, da die Tätigkeiten uns alle betreffen“. Das spiegelt die Verschiebung zu einer neuen Art von Sozialbürgerschaft wider, die sich von der Idee der Abhängigkeit und des „Betreut- bzw. Gepflegtwerdens“ entfernt. Ein zweiter Diskussionsstrang verfolgt die Frage, wie die besagten Werte und Grundsätze in Gleichberechtigungsprinzipien und -zielen verankert werden könnten. Hierzu gehört die Arbeit von Barker et al. (2004), die einen theoretischen Rahmen für die Verknüpfung der Idee der Gleichberechtigung mit der Ausgestaltung der Politik vorgibt. Sie tritt für die Etablierung der „Grundprinzipien“ von Umverteilung, Anerkennung, Repräsentation und Achtung ein.

Ob und in welchem Maße die Einbindung besagter Aspekte in einen Qualitätsrahmen gelingt, hängt entscheidend von einer stärker auf die Bedürfnisse der Nutzerinnen und Nutzer und die äußeren Rahmenbedingungen ausgerichteten Dienstleistungserbringung für jene Gruppen ab, die derzeit mit mangelhaften Diensten, Diskriminierung im Dienstleistungszugang, Ausschluss von der Dienstleistungsnutzung und mit Marginalisierung konfrontiert sind. Ganz gleich, ob es sich um gängige oder auf spezielle Bedarfsgruppen zugeschnittene Dienste handelt, muss die Qualität für die

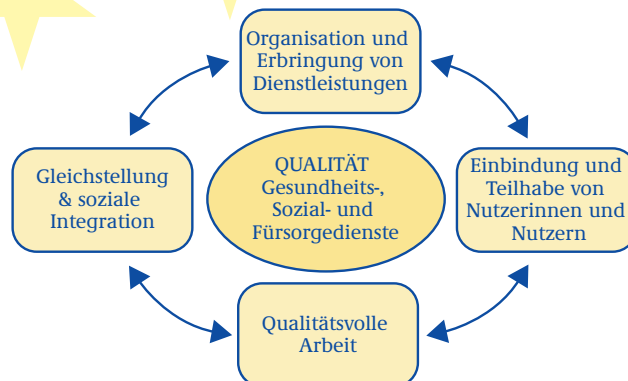


Abbildung 1

Nutzerinnen und Nutzer erfahrbar sein und die Qualitätsmessung bei der Dienstleistungserbringung selbst erfolgen.

Aus diesen Überlegungen lassen sich einige interessante Lehren für die Entwicklung sozialer Dienste ableiten, mittels deren die Dienste fortlaufend verbessert werden und damit von Effizienz, Gleichstellung, Wohlergehen, sozialer Gerechtigkeit und Integration gekennzeichnet sein können.

Das führt mich zurück zu den vier dynamischen Bindegliedern qualitätsvoller Dienstleistungen und zu der veränderten Gestaltung von Sozialpolitik im Umgang mit den mannigfaltigen sozialen Spaltungen. Das Ziel ist es, über Dienstleistungen zu verfügen, die nutzerorientiert, zugänglich und anpassungsfähig sind und sich an den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer ausrichten, statt betriebliche Belange in den Vordergrund zu stellen. Werden sie einerseits auf den Prinzipien von Gleichstellung, Integration, Anerkennung, Mitbestimmung und Rechten und andererseits aufbauend auf die Grundsätze von Aufmerksamkeit, Verantwortung, Kompetenz und Nutzerorientierung erbracht, so können sich Arbeitsmethoden und Organisationskultur im Gleichtakt wandeln.

Die Entwicklung eines Referenzrahmens für Fragen der Gleichberechtigung innerhalb staatlich erbrachter Dienstleistungen kann der Gleichberechtigung eine strategische Bedeutung in der Planung und Erbringung der entsprechenden Dienste verleihen. Dabei können bewährte Vorgehensweisen einbezogen und eine Kultur der Gleichberechtigung gefördert werden. Prinzipiell sollte die Diskussion mit Blick auf die Menschenrechte und gesetzliche Pflichten zur Gleichberechtigung geführt werden. Darüber hinaus sind für das Erreichen von Gleichberechtigung auch Nachweismechanismen, die auf staatlich erbrachte Dienstleistungen anzuwenden wären, und ein strategisch ausgerichteter Referenzrahmen wichtig. In weiten Teilen kann das im Rückgriff auf die guten Erfolge zum Gender Mainstreaming geschehen, die die Vereinten Nationen seit der Pekingener Weltkonferenz (1995) erzielt haben und die dazu geführt haben, dass eine Anzahl internationaler Organisationen die zentrale Bedeutung von Geschlechtergleichstellung und Empowerment für die wirtschaftliche Entwicklung erkannt haben. Auch hat sich in dem Zusammenhang das Verständnis

der Verknüpfung von Armut, Ausgrenzung und Ungleichheit verbessert, da Gruppen, die Diskriminierung ausgesetzt sind, oft dieselben Gruppen sind, die Armut und Ausgrenzung erfahren.

Unter den verschiedenen Ansätzen erweist sich vor allem jener der Gestaltung von Sozialpolitik mit Blick auf die Menschenrechte als hilfreich. Um sicherzustellen, dass wegen ihres Alters, Geschlechts, ihrer ethnischen Zugehörigkeit oder Behinderung von der gesellschaftlichen Teilhabe ausgeschlossene Personen effektive Rechte am Arbeitsplatz wie auch beim Zugang zu qualitativ hochwertigen Diensten haben, sind einige grundlegende gesetzliche Änderungen nötig. Dies verlangt auch ein stärker proaktives Vorgehen gegen Ungleichheiten und bei der Stärkung von Gleichberechtigung, Rechten und von qualitätsvollen Dienstleistungen. Deshalb sollten öffentliche Akteure zur Förderung der Chancengleichheit verpflichtet und Einzelpersonen mit einem Rechtsanspruch auf Dienstleistungen ausgestattet werden. Gleichermaßen müssen verschiedene Informations-, Fürsprache- und Empowerment-Modelle aktiver gefördert werden, um auf die gesundheitlichen und sonstigen Bedürfnisse mehrfach benachteiligter oder behinderter Menschen einzugehen.

Was macht qualitativ hochwertige Dienstleistungen aus?

Zur Darstellung der Wechselwirkungen der verschiedenen Probleme möchte ich zum Schluss noch kurz einige Hauptprinzipien von Dienstleistungen guter Qualität hervorheben. Dazu zählen:

- partizipatorische Ansätze, bei denen sich Qualität mit Wahlfreiheit und Autonomie für die Nutzerinnen und Nutzer verbindet;
- nutzerorientierte Dienstleistungen, einschließlich Nutzerbeteiligung, Empowerment, Feedback etc. (hier gibt es eine breite Palette an Möglichkeiten – von einfachen Formen der Beratung bis hin zu gemeinsamer Entscheidungsfindung, Delegation und Kontrolle);
- Empowerment und Nutzerbeteiligung an der Dienstleistungsplanung wie auch auf individueller Ebene. So können Nutzerinnen und Nutzer befähigt werden, ihr persönliches „Paket“ an Betreuungsleistungen und -diensten zusammenzustellen;
- Qualitätsverbesserungen mittels sinnvoller und einfach handhab-

barer Bewertungsmethoden, umgesetzt unter Beteiligung von Nutzerinnen und Nutzern und von Personal vor Ort;

- Qualitätsziele, die relevant und an die örtlichen Gegebenheiten anpassbar sind. Sie sollten eine Nutzerbeteiligung mittels Rückkopplungsmechanismen und bewährte, lokal zu gestaltende Verfahrensabläufe beinhalten;
- Qualitätsstandards, die in Zusammenarbeit von Personal, Führungskräften, Nutzerinnen und Nutzern, Eltern und Verwandten entwickelt wurden. Ein derartiges Teamwork im Qualitätsbereich kann beispielsweise unter Nutzung der Ansätze „Qualitätsgruppen“, „Qualitätsverbesserung“, „Qualitätspreise“, und/oder internen Formen der Qualitätssicherung durch Arbeitsgemeinschaften geschehen;
- Qualitätsleistungsindikatoren, die Aspekte wie Rückkopplung an und Beteiligung von Nutzern und Nutzerinnen, Koordinierung von Dienstleistungen, Zugang zu Informationen, physische Erreichbarkeit und Zugang zu Kommunikationsmöglichkeiten beinhalten.

Schließlich müssen Verbesserungen von Dienstleistungen in einem robusteren, auf Rechten und Pflichten beruhenden Ansatz wurzeln, wenn die Erfahrungen, die sozial ausgegrenzte Nutzerinnen und Nutzer mit der Dienstleistungsqualität machen, verbessert werden sollen. Wo Dienstleistungen bzw. der Anspruch darauf fehlen, wird Qualität bedeutungslos. Auf konzeptioneller Ebene verweist dies einerseits auf die Bedeutung, die den Rechten, der Beteiligung und den verschiedenen Rollen der am stärksten marginalisierten Gruppen in unserer Gesellschaft beigemessen wird. Andererseits wird hier aber auch der damit verbundene Wert, der den zur Befriedigung von Bedürfnissen entwickelten Dienstleistungen zuerkannt wird, deutlich. Was letzten Endes gebraucht wird, ist eine grundlegende kulturelle Veränderung – weg von den Bedürfnissen der Organisation, hin zu jenen der Nutzerinnen und Nutzer.

Dr. Jane Pillinger
Selbstständige Forscherin und Politikberaterin, Dublin; E-Mail: janep@iol.ie

Weiterführende Literatur:
Barker J., Lynch K., Cantillon S. and Walsh J. (2004) *Equality: From Theory to Action*, Palgrave Macmillan: Basingstoke
Pillinger, J. (2001) *The Quality of Social Public Services: European Synthesis Report*, European Foundation: Dublin
Williams (2001) *„In and Beyond New Labour: Towards a New Political Ethics of Care“ in Critical Social Policy*, 21 (4), no 69

Hauptberichte

Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells – Bericht über die Konferenz der ICSW-Europa-Region, 1.–3. Juni 2005, Luzern

Vom 1. bis 3. Juni 2005 fand in Luzern eine Konferenz der ICSW-Europa-Region (*International Council on Social Welfare*) zur Zukunft des Europäischen Sozialmodells (ESM) statt. Die Veranstaltung wurde vom Schweizer Nationalkomitee des ICSW, der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), ausgerichtet, deren Festakt zum hundertjährigen Bestehen in die Veranstaltung eingebunden war.

Engeladen waren ca. 180 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus fast 30 Ländern – Vertreterinnen und Vertreter von Freiwilligenorganisationen und Verbänden aus dem sozialen Bereich, ebenso aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft und der praktischen Sozialarbeit –, um bei einem dichten, vielfältigen Programm in Plenarveranstaltungen und Workshops den gegenwärtigen Status des ESM zu erörtern und Vorschläge für dessen zukünftige Entwicklung zu beraten.

Nicht nur die kritische Halbzeitbilanz der Lissabon-Strategie, die neue *Sozialpolitische Agenda* und der Ausblick auf den im Oktober 2005 stattfindenden EU-Gipfel boten Ansatzpunkte für die Diskussion. Leitfragen waren, wie sich die neuen sozialen Risiken aufgrund der demografischen Entwicklung, der dauerhaft hohen Arbeitslosigkeit und ineffektiver Beschäftigungspolitik, des Kostendrucks der Träger, der Globalisierung und des technischen Fortschritts sowie des veränderten Umgangs mit sozialen Belangen und Werten im öffentlichen Raum in den EU-Mitgliedstaaten auf das ESM auswirken werden.

Im ersten Teil der Konferenz ging es um die Kernelemente, die das ESM tragen. Konkrete Elemente und Charakteristika, die allen EU-Mitgliedstaaten gemeinsam sind und ein einheitliches Sozialmodell nach außen abgrenzbar machen, ließen sich – insbesondere im Europa der nunmehr 25 – nur schwer finden. Ob der Diversität könnten zwar aus christlichem Gedankengut abgeleitet Solidarität



Vorstellung der Arbeitsgruppen im Eröffnungsplenum durch die Moderatoren: Uta Stütz, Werner Haug, Bruno Palier, Philip Rudge, John Halloran, Thea Meinema und Matti Mikkola (v. l. n. r.)

und Toleranz, Demokratie, Menschenwürde, Respekt der Menschenrechte und das Subsidiaritätsprinzip in sozialen Angelegenheiten als gemeinsame geteilte Werte (*common shared values*) für ein „Soziales Europa“ benannt werden. Ein scharf umrissenes Modell als Ausdruck dieser Werte lässt sich daraus aber kaum bestimmen.

Weiterführend ist ein Ansatz, der die europäischen Bemühungen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts, der Antidiskriminierung und der gesellschaftlichen und sozialen Teilhabe des Einzelnen im Verhältnis zu anderen europäischen Politiken sieht, vornehmlich der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, und das ESM als diejenigen Instrumente oder Maßnahmen beschreibt, die von der EU genutzt werden, um den Rahmen für die erwähnten *common shared values* zu schaffen und eine gemeinsame soziale Identität für Europa zu entwickeln. Aufgrund des begrenzten Kompetenzbereichs der EU in der Sozialpolitik spielen gesetzgeberische Instrumente hier eine eher geringe Rolle, und wenn, dann vorwiegend in Form von flankierenden Maßnahmen anderer Politiken. Maßgeblich sind Instrumente wie die *Offene Methode der Koordinierung (OMK)*, Mitteilungen, Aktionsprogramme, sozialer Dialog oder öffentliche Appelle, die grundlegend auf der Freiwilligkeit der Beteiligten beruhen. Die Bedeutung der OMK wurde auf der Konferenz unterstrichen. Allerdings bleibt abzuwarten, ob es gelingt, sich angesichts der 25 sehr unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Sozialsysteme auf gemeinsame Leitlinien und Ziele zwecks Angleichung der nationalen Politiken, z. B. in den Bereichen soziale Integration, Gesundheitswesen und Langzeitpflege sowie Jugendpolitik, zu einigen.

Im Rahmen dieser offen angelegten Strategien stellten die Vertreterinnen und Vertreter der zivilgesellschaftlichen Akteure ihre Möglichkeit fest, Einfluss auf die Ausgestaltung eines sozialen Europas zu nehmen. Diesem Verständnis folgend, sahen sie ihre Aufgabe im zweiten Teil der Konferenz darin, sich in sieben Workshops intensiv mit der Frage auseinander zu setzen, wie die europäische Sozialpolitik auf die Auswirkungen der Globalisierung, die sich wandelnde Bevölkerungsstruktur, Migration und den veränderten Bedarf der Nutzer sozialer Dienste reagieren kann, um soziale Rechte und Gerechtigkeit, Integration und soziale Kohäsion durchzusetzen und die Kooperation zwischen der europäischen, nationalen und lokalen Ebene effektiv zu gestalten.

Als Ergebnis der Konferenz wurden Erwägungen und Empfehlungen für die Zukunft des ESM formuliert, die im Juli 2005 auch von der Europa-Region des ICSW als offizieller Beitrag zur laufenden Diskussion über das ESM verabschiedet wurden. Der Empfehlungskatalog umfasst zahlreiche Forderungen,

z. B. nach der Wiederherstellung des Vertrauens in eine an sozialer Sicherheit ausgerichtete Politik, mehr Offenheit für erfolgreiche Erfahrungen in anderen Ländern, Berücksichtigung der Kompetenzen aller Ebenen, nachhaltiges Handeln, die verstärkte Ausrichtung öffentlicher Finanzierungsstrategien auf die Förderung menschlicher Fähigkeiten, Innovation und Prävention, die konzertierte und verantwortungsvolle Lenkung der europäischen Einwanderungspolitik, die stärkere Institutionalisierung des Prinzips der Nutzerbeteiligung und die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips. Ebenso wichtig ist es, Modernisierungsbestrebungen nicht nur unter Kostengesichtspunkten zu verfolgen, Flexibilität nicht zur optimalen Ausschöpfung von Arbeitskraft, sondern zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erwägen und die Gleichstellung benachteiligter Menschen voranzutreiben. Mit einer *Assembly on the Future of the European Society*, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedstaaten (Regierungen, Parlamente), der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft, könnte ein genereller Konsultationsprozess gefördert werden, der sich kontinuierlich und grenzüberschreitend mit der Weiterentwicklung des ESM auseinander setzt.

Insgesamt bot die bestens organisierte und inhaltlich sehr vielseitige Konferenz eine gute Gelegenheit, die komplexe Frage zur weiteren Gestaltung der europäischen Sozialpolitik im breit gefächerten Teilnehmerkreis unter den verschiedensten Aspekten zu diskutieren und der Notwendigkeit zur Einmischung der zivilgesellschaftlichen Akteure in diesen Prozess einen starken Impuls zu verleihen.

Cornelia Markowski

Die Dienstleistungsrichtlinie und ihre Auswirkungen auf die sozialen Dienste in den Kommunen

Es wird spannend. Im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens berät das Europäische Parlament im Januar 2006 in erster Lesung über das weitere Schicksal der von der Kommission vorgeschlagenen Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt. Zurzeit wird die Richtlinie noch im federführenden Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz im Europäischen Parlament verhandelt.¹ Dessen Berichterstatterin, Evelyne Gebhardt (SPE/SPD), hatte bereits in ihrem Bericht zum Richtlinienvorschlag vom 24. Mai 2005 tief greifende Korrekturen gefordert.

Sie schlug vor, die meisten Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, v. a. Gesundheits- und soziale Dienstleistungen sowie andere Sozialdienste und wohlfahrtsstaatliche Dienstleistungen, vom Anwendungsbereich auszunehmen und in einer eigenen Rahmenrichtlinie zu erfassen. Das Herkunftslandprinzip, nach dem Dienstleistungserbringer nur den Regeln des Staates unterliegen, in dem sie niedergelassen sind, wollte sie durch das im Bereich des freien Warenverkehrs entwickelte Prinzip der gegenseitigen Anerkennung ersetzen. Es besagt, dass ein Dienstleistungserbringer seine Dienstleistungen, die er in einem Mitgliedstaat rechtmäßig erbringt, auch in allen anderen Mitgliedstaaten ungehindert anbieten darf. Er unterliegt den Vorschriften des Ziellandes insoweit nicht, als sich um Wiederholungen der im Herkunftsland bereits erfüllten Anforderungen handelt. Zu befürchten ist, dass auf die Dienstleistungserbringer Schwierigkeiten bei der Bewertung der Gleichwertigkeit von Vorschriften zukommen werden. Ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Herkunftslandprinzip und dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung liegt bei der Ausübung der Kontrolle. Während nach dem Vorschlag der Kommission der Herkunftsmitgliedstaat für die Kontrolle der Dienstleistungserbringer verantwortlich ist, auch wenn sie in anderen Mitgliedstaat-

¹Zu Redaktionsschluss lagen die Ergebnisse der für den 22. 11. geplanten Abstimmung noch nicht vor. Sie werden jedoch auf die Homepage des Europaparlaments unter <http://www.europarl.eu.int> eingestellt und selbstverständlich berichten wir auch in der nächsten Ausgabe unseres Newsletters darüber.



Luzern

ten tätig werden, ist bei dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung das Zielland zuständig, wenn auch in enger Zusammenarbeit mit dem Herkunftsmitgliedstaat. Nach Gebhardts Ansicht würde eine effektive Kontrolle durch die Anmeldung beim so genannten „einheitlichen Ansprechpartner“ gewährleistet, bei dem alle Verfahren und Formalitäten abgewickelt werden können und der sowohl im Bereich der Niederlassungs- als auch der Dienstleistungsfreiheit eingeführt werden und sich um die Umsetzung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung kümmern soll. Unklar ist, wer der einheitliche Ansprechpartner sein soll und ob damit nicht eine kostensteigernde Doppelstruktur entsteht. Der Deutsche Städtetag tritt für die Besetzung durch die Mitgliedstaaten ein. Gegenüber Bund und Ländern fordern die Kommunen, den einheitlichen Ansprechpartner auf kommunaler Ebene anzusiedeln.

Die Berichterstatterin sah einige Ausnahmen vom Prinzip der gegenseitigen Anerkennung vor, v. a. für das Arbeitsrecht. Außerdem sollte unter bestimmten Umständen ein Einspruch des Ziellandes gegen die Dienstleistungserbringung möglich sein. Die gegenseitige Anerkennung sollte durch einen gezielten Harmonisierungsprozess ergänzt werden, u. a. im Bereich der kommerziellen Dienstleistungen im Gesundheits- und Sozialwesen. Das stößt allerdings auf Ablehnung der Kommunen. Zum einen soll der Gesundheits- und Sozialbereich vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen werden, zum anderen wird kein Harmonisierungsbedarf gesehen, sondern nur eine Ausweitung der EU-Kompetenzen auf die kommunale Ebene befürchtet. Denn es bleibt offen, wie sich die ergänzende Koordination zu der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Ausgestaltung der Sozialschutzsysteme verhält – dasselbe gilt für eine eigene Rahmenrichtlinie für den Gesundheits- und Sozialbereich.

Wie der Richtlinienentwurf ist auch der Berichtsentwurf von Evelyn Gebhardt umstritten. Über 1.500 Änderungsanträge wurden eingebracht. Insbesondere der Vorschlag zur Entfernung des Herkunftslandprinzips stößt bei Konservativen und Liberalen im Binnenmarktausschuss auf massiven Widerstand. Deshalb haben sie auch die Kompromissvorschläge der Berichterstatterin abgelehnt. Der bedeutendste Kompromissvorschlag betraf das Herkunftslandprinzip

und zielte auf einen Ausgleich zwischen Marktöffnung und der Sicherung von Standards ab. Es sollte – ähnlich wie bei der Praxis der Fahrerlaubnis – zwischen dem Zugang zu einer Dienstleistungstätigkeit, die nach den Rechtsvorschriften des Herkunftslandes zu beurteilen sein soll, und der Ausübung der Dienstleistungstätigkeit, die sich nach den Vorschriften des Gastlandes richten soll, differenziert werden.

Im Raum steht derzeit ein Vorschlag der Konservativen und Liberalen, Ausnahmen vom Herkunftslandprinzip im Bereich der Dienstleistungen von *allgemeinem wirtschaftlichen Interesse* nur für netzgebundene Versorgung zuzulassen. Demgegenüber wird die Möglichkeit einer Ausnahme für Gesundheits- und Sozialdienste von *allgemeinem Interesse* nur in den rechtlich nicht verbindlichen Erwägungen genannt. Was den Anwendungsbereich der Richtlinie insgesamt betrifft, sollen *Dienstleistungen von allgemeinem Interesse* nur dann vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeklammert werden, wenn sie nicht dem Wettbewerb offen stehen.

Wie auch immer die endgültige Fassung der Dienstleistungsrichtlinie aussehen wird, klar ist, dass noch ein erheblicher „Übersetzungsbedarf“ bei den Dienstleistungserbringern besteht. Denn die Unsicherheit der Dienstleistungserbringer im Umgang mit der Dienstleistungsrichtlinie ist entsprechend groß. Um einen genaueren Eindruck möglicher Auswirkungen der Dienstleistungsrichtlinie in der von der Kommission vorgeschlagenen Version in den Kommunen zu erhalten, führte der Deutsche Städtetag unter seinen Mitgliedern eine Befragung durch.

Die Ergebnisse der Untersuchung spiegeln die grundsätzliche Befürchtung einer Ausweitung der EU-Kompetenzen in Zuständigkeitsbereichen der Städte und Gemeinden wider.

Dienstleistungsfreiheit

Hinsichtlich der Dienstleistungsfreiheit, für die das Herkunftslandprinzip gilt, wird mit einer zunehmenden Inanspruchnahme grenznaher Pflegedienste gerechnet, vor allem dort, wo eine große Diskrepanz bei den Vergütungen besteht, z. B. im Grenzbereich zu Polen oder Tschechien. Als weitere Beispiele grenzüberschreitender Dienstleistungen wurden genannt: medizinische und pflegerische Leistungen in Krankenhäusern, ambulante Pflegedienste,

Krankentransportwesen, physiotherapeutische und ergotherapeutische Dienstleistungen, Betreuungsdienste in Altenwohnanlagen, Beförderungsdienste für behinderte Menschen und betreutes Wohnen.

Die Spitzenorganisationen der Krankenhäuser kritisieren, dass Dienstleister im Bereich der Heil- und Gesundheitsberufe ihre Tätigkeiten vorübergehend in anderen Mitgliedstaaten ausüben könnten. Der Richtlinienentwurf sähe nach Art. 17 Nr. 17 zwar allgemeine Ausnahmen vom Herkunftslandprinzip für den Gesundheitsbereich vor, wenn es zum Schutz der öffentlichen Gesundheit unerlässlich sei. Die Anforderungen, die erfüllt sein müssten, um eine Dienstleistung aus dem Ausland abzuweisen, seien aber zu unbestimmt. Insbesondere werde auf Gesundheitsrisiken und die Beeinträchtigung des Gesundheitsschutzes hingewiesen. So könne nach Art. 16 des Richtlinienentwurfs ein grenznah wohnender Anästhesist auf selbstständiger Basis in einem Krankenhaus in einem anderen Mitgliedstaat Leistungen erbringen, ohne dass das „Gastland“ Kontrollbefugnisse habe. Gesundheitsrisiken könnten auch entstehen, wenn ein Arzt, dem die Zulassung in seinem Herkunftsland entzogen wurde, in deutschen Krankenhäusern wegen mangelnder Anmeldepflichten tätig werden könne. Weitere Risiken werden bei der Anstellung von Krankenpflegekräften aus anderen Mitgliedstaaten im Hinblick auf deren fachliche Kompetenzen befürchtet, denn im Unterschied zu einigen anderen EU-Ländern dürften Krankenpflegekräfte in Deutschland weder intravenös spritzen noch in das Rückenmark injizieren.

Außerdem gäbe es Dienstleistungen, die im Ausland erbracht und „ins Inland eingeführt“ würden. So könnten Leistungen eines ausländischen Labors in Anspruch genommen werden, was zu Schwierigkeiten bei der Durchsetzbarkeit deutscher Sicherheitsstandards führe.

Niederlassungsfreiheit

Als Beispiele für grenzüberschreitende Niederlassungen wurden psychiatrische Versorgung, Alten- und Pflegeheime, Krankenhäuser, die Anmietungen von Krankenhäusern durch ausländische Anbieter und Kindertagesbetreuung angeführt.

Speziell für den Gesundheitsbereich wird die Meinung vertreten, dass die deutsche Krankenhausplanung zu einer Einschränkung der Niederlassungsfreiheit führe, weil nur in

den Plan aufgenommene Häuser einen Förderungs- und Leistungsanspruch hätten. Befürchtet wird ein Konflikt mit dem praktizierten Verfahren der Krankenhausplanung und -förderung, auch wenn nach Art. 9 Abs. 1 des Richtlinienentwurfs das Erfordernis einer Genehmigung u. a. durch ein „zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses“ gerechtfertigt sein könnte. Weitere Genehmigungspflichten im Sozial- und Gesundheitsbereich wie z. B. jene für Kindertageszentren oder Kindergärten in freier Trägerschaft, für Privatkrankenhäuser, für die Zulassungen von Heilpraktikern und Betriebserlaubnisse für Apotheken könnten zu ähnlichen Problemen führen.

Insgesamt verdeutlichen die Ergebnisse der Umfrage einen Schwachpunkt des Entwurfs, nämlich die unzureichende Definition der verwendeten Begriffe. Daher ist eine unterschiedliche Auslegung durch Dienstleister, die mit dem EU-Sprachgebrauch nicht näher vertraut sind, nicht verwunderlich. So bezieht sich z. B. der Begriff „öffentliche Gesundheit“ in der Ausnahmeregelung Art. 17 Nr. 17 nicht auf die Optimierung der Gesundheit einzelner Patienten, also auf die Individualmedizin, sondern auf die Verbesserung der Gesundheit der gesamten Bevölkerung, die Verhütung und Bekämpfung weit verbreiteter schwerer Krankheiten, Seuchen und Epidemien und die Beseitigung von Ursachen für die Gefährdung der menschlichen Gesundheit. Ebenso haben sich Unsicherheiten bei der Abgrenzung der Dienstleistungsfreiheit zum freien Warenverkehr – in dessen Bereich bereits eine umfassende Harmonisierung der Vorschriften stattgefunden hat – gezeigt, wenn z. B. ein medizinisches Produkt durch einen Dienstleistungserbringer eines anderen Mitgliedstaates in seinem Heimatland hergestellt und anschließend nach Deutschland verkauft wird. Außerdem wurde sichtbar, dass die Unterscheidung von Dienstleistungsfreiheit, die eine *selbstständige Tätigkeit* voraussetzt, und Arbeitnehmerfreizügigkeit, die die *abhängige* Beschäftigung nach den Vorschriften des Beschäftigungslandes – auch hinsichtlich der fachlichen Kompetenzen – erfasst, nicht immer klar ist.

Anna Englaender

Sabine Drees

Referentin beim Deutschen Städtetag,
E-Mail: sabine.drees@staedtetag.de

Neues aus dem Observatorium

Konferenz „Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells: Eine deutsche Perspektive“

Am 3. und 4. November 2005 veranstaltete das Observatorium in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Berlin eine Konferenz zum Thema „Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells: Eine deutsche Perspektive“. An der Veranstaltung nahmen ca. 150 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus Politik, Wissenschaft und Verbänden aus Deutschland und anderen europäischen Staaten teil. Thematische Schwerpunkte waren Rechtsakte und rechtliche Rahmenbedingungen auf EU-Ebene, Instrumente der Politikformulierung und -vorbereitung wie auch die Politikkoordination in den Themenfeldern „Gesellschaftliche Eingliederung“, „Wirtschaftliche, soziale und territoriale Kohäsion“ sowie „Demografischer Wandel“. Bis Mitte Dezember soll ein Dokument erarbeitet werden, das die Hauptlinien der Diskussion und die zentralen Positionen aus den Arbeitsgruppen nachzeichnet sowie Empfehlungen der Teilnehmenden widerspiegelt. Eine Dokumentation der Veranstaltung folgt nächstes Jahr. Des Weiteren wird eine Zusammenfassung in der nächsten Ausgabe des Newsletters erscheinen.

of the European Social German Perspective'



Podium im Eröffnungsplenum: Marie-Josée Jacobs, Ministerin für Familie, Soziale Integration und Chancengleichheit des Großherzogtums Luxemburg; Christoph Linzbach, Europabeauftragter, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Sir Peter Torry, Botschafter des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland in Deutschland; Prof. Dr. Jens Alber, Direktor der Abteilung „Ungleichheit und soziale Integration“, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung; Peter Ruhlenroth-Bauer, Staatssekretär, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (v. l. n. r.)

Die Dienstleistungsrichtlinie der EU – Knackpunkte, parlamentarische Beratung, Positionen

In ihrem Bericht an die Koordinierungsgruppe des Observatoriums vom Juni 2005 analysiert Anna Englaender mögliche Auswirkungen der von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt insbesondere auf Gesundheits- und Sozialdienstleistungen, die Berichte der zuständigen Parlamentsausschüsse im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens und Positionen aus ausgewählten Mitgliedstaaten.

Das Dokument ist auf der Projekt-homepage unter <http://www.soziale-dienste-in-europa.de/Anlage25570/dienstleistungsrichtlinie.pdf> verfügbar.

Personalia

In der Geschäftsstelle der Koordinierungsgruppe am Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge (Berlin) haben personelle Wechsel stattgefunden.

Frau **Hanna Steidle**, zuvor studentische Hilfskraft in der Geschäftsstelle des Observatoriums, ist dort seit 1. Juli als neue Mitarbeiterin beschäftigt.

Zu ihrem Aufgabenfeld gehört die Durchführung von wissenschaftlichen Einzelprojekten, darunter derzeit ein Projekt zur Modernisierung des Sozialschutzes, sowie die Betreuung der Koordinierungsgruppe.

Kontakt:
Michaelkirchstr. 17/18
D-10179 Berlin
Tel.: 030/62980-319
Fax: 030/62980-351
E-Mail: h.steidle@deutscher-verein.de

Die Stelle als studentische Hilfskraft hat nun **Thomas Schmid** inne.



Herr Schmid studiert Diplom-Soziologie, Volkswirtschaftslehre und Psychologie an der Freien Universität Berlin. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen im Bereich Arbeits- und Wirtschaftssoziologie. Nach einem Studienaufenthalt an der École Normale Supérieure Cachan (Frankreich) arbeitet er gerade an seiner Diplomarbeit, die sich mit dem *varieties of capitalism*-Ansatz und sozialer Ungleichheit befasst.

Kontakt:
Michaelkirchstr. 17/18
D-10179 Berlin
Tel.: 030/62980-318
Fax: 030/62980-351
E-Mail: t.schmid@deutscher-verein.de

Termine

Januar
12.–14./Stockholm, Schweden:
NYRIS 9: Landscapes of Youth. The 9th Nordic Youth Research Information Symposium.
Informationen:
E-Mail: fredrik.stiernstedt@sh.se
<http://www.sh.se/nyris9>

27.–28./München:
„Transnationalisierung sozialer Ungleichheit“. Tagung der Sektion „Soziale Ungleichheit und Sozialstrukturanalyse“ in der Deutschen Gesellschaft für Soziologie.
Informationen:
Tel.: +49-89-6004-3138,
E-Mail: anja.weiss@unibw-muenchen.de
<http://www.sociologie.de/termine/index.htm>

März
16.–17./Freiburg, Schweiz:
„Nonprofit-Organisationen und Märkte – Wieviel Markt braucht eine NPO, wie behauptet sie sich unter marktlichen Gegebenheiten und wie viel Markt verträgt sie?“.
7. Internationales Kolloquium der NPO-Forscher.
Informationen:
E-Mail: colloquium@vmi.ch
<http://www.vmi.ch/de/index.php?id=nav=145>

27.–29./Oxford, Großbritannien:
New Directions in Social Care: Meeting the Challenge of Change. Social Services Research Group 2006 Annual Workshop.
Informationen:
E-Mail: dhender421@aol.com
<http://www.swap.ac.uk/events/events.asp>

Mai
19.–20./Bielefeld:
Fachtagung „Health Inequalities“: Forschungsstand, Handlungsfelder und Perspektiven zum Einfluss sozialer Ungleichheit auf Gesundheit und Versorgung.
Informationen:
E-Mail: matthias.richter@uni-bielefeld.de
<http://www.sociologie.de/termine/index.htm>

Juni
19.–21./Wien, Österreich:
14th European Social Services Conference, „Young and Old in a Changing Europe: the Challenges of Demographic Change to Social Care and Health“.
Informationen:
European Social Network
Tel.: +44-1273-549817
E-Mail: sarah.wellburn@socialeurope.com
http://www.socialeurope.com/pdfs/Vienna/en_possible_workshop_themes.doc

Juli
23.–29./Durban, Südafrika:
Opportunities and Challenges for Comparative Welfare State Research. ISA World Congress of Sociology, RC 19.
Informationen:
E-Mail: sociology2006@ukzn.ac.za
<http://www.sociology2006.org.za>

30. Juli–3. Aug./München:
World Conference of the International Federation of Social Workers (IFSW) „A world out of balance. Working for a new social equilibrium“.
Information:
E-Mail: info@socialwork2006.de
<http://www.socialwork2006.de/>

A k t u e l l e s

Veröffentlichungen

Auch bei den Neuerscheinungen verweisen wir zunächst auf das Thema „Europäisches Sozialmodell“ (ESM).

In seinem Arbeitspapier **„Europäisches Sozialmodell und Sozialer Zusammenhalt: Welche Rolle spielt die EU?“** geht Lothar Witte dem Verhältnis von Wirtschaft-, Beschäftigungs-, Bildungs- und Sozialpolitik innerhalb der EU nach. Das Heft erschien im Dezember 2004 bei der Friedrich-Ebert-Stiftung und ist unter <http://library.fes.de/pdf-files/id/02602.pdf> verfügbar. Ebenfalls dort erschienen ist im Jahr 2005 das Diskussionspapier **„Das Europäische Sozialmodell im 21. Jahrhundert“**. Es enthält Aufsätze zu Aspekten wie dem Konzept des lebenslangen Lernens, der Entwicklung des Dienstleistungssektors in Deutschland und dem Sozialen Dialog in Europa. Verfügbar ist es im Internet unter <http://library.fes.de/pdf-files/asfo/02931.pdf>. Über das ESM hinaus geht Peter Herrmann in seinem Buch **„Politics and Policies of the Social in the European Union: Looking at the Hidden Agendas“**. Darin diskutiert er Werte und Einstellungen als Grundlage des ESM, soziale Dienste und ihre Träger in Europa sowie Aspekte der Sozialpolitik und des Empowerments. Das Buch erscheint noch 2005 beim Verlag Nova Science in New York.

Zu den Themenschwerpunkten des Observatoriums wurden von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern folgende Publikationen vorgelegt:

In ihrem Artikel **„Die EU-Dienstleistungsrichtlinie – nun ist das Parlament am Zug!“** beschreibt Anna Engländer den Vorschlag der Kommission für eine Dienstleistungsrichtlinie sowie die zugehörigen Berichte des Binnenmarkt- und Sozialausschusses. Der Beitrag erschien in der Ausgabe 5/2005 der Zeitschrift „Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit“. Der Bericht von Mathias Maucher für den 3. Workshop des „Third Sector European Policy Network“ ist mittlerweile ebenfalls verfügbar. Zu finden ist die Verschriftlichung des Referats mit dem Titel **„The involvement of German third sector organisations in processes of decision making with a European dimension“**

unter <http://www.lse.ac.uk/collections/TSEP/publicdocfind.htm>. Ergänzend zur ausführlichen Auswertung der Antworten der Regierungen aller EU-Mitgliedstaaten auf einen Fragebogen des Sozialschutzausschusses zur Vorbereitung der Mitteilung zu Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse (vgl. <http://www.soziale-dienste-in-europa.de/Anlage25573/auswertung-antworten-ms-mitteilung-sgdai-ed.pdf>) ist in der Ausgabe 3/2005 des „Parität EU-Report“ als **Gastbeitrag** (S. 14–23) eine zusammenfassende Darstellung der Analyse veröffentlicht, ebenfalls als pdf-Datei abrufbar unter <http://www.eu.paritaet.org/>, Menüpunkt „Publikationen“, dann „Parität EU-Report“, schließlich „Parität EU-Report 3/2005“. Schließlich soll auch auf die Diplomarbeit von Hanna Steidle verwiesen werden. Darin setzt sie sich mit Strukturen und Strategien der **„Interessenvertretung der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege auf europäischer Ebene“** auseinander. Die im Februar 2005 vorgelegte Arbeit ist direkt bei der Autorin erhältlich. Zu erreichen ist sie unter der E-Mail Adresse h.steidle@deutscher-verein.de.

Neues in Kürze

Beihilfen-Paket

Am 15. Juli 2005 verabschiedete die Europäische Kommission ein Maßnahmenpaket zur Definition und Zulässigkeit staatlicher Beihilfen für gemeinwohlorientierte Leistungen („Monti-Paket“). Es besteht aus drei Teilen: einer Kommissionsentscheidung, einem „Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen, die als Ausgleich für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gewährt werden“ und einer Änderung der Kommissionsrichtlinie über die Transparenz finanzieller Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen.

In dem Paket werden öffentliche Beihilfen für Krankenhäuser, den sozialen Wohnungsbau und bestimmte Verkehrsdienstleistungen als grundsätzlich mit dem EU-Wettbewerbsrecht vereinbar angesehen. Des Weiteren ist vorgesehen, dass für öffentliche Beihilfen von bis zu 30 Millionen Euro für Unternehmen mit einem Umsatz unter 100 Millionen Euro jährlich die Meldung gegenüber der EU-

Kommission (Notifizierungspflicht) entfällt.

Weitere Informationen:

http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan

Dienstleistungsrichtlinie

Wegen kurzfristig von den Konservativen und Liberalen eingebrachter Änderungsvorschläge wurde die für den 4./5. Oktober 2005 geplante Abstimmung über den Berichtsentwurf der Berichterstatterin Evelyne Gebhardt im Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz im Europäischen Parlament auf den 22. 11. 05 vertagt. Uneinigkeit besteht v.a. im Hinblick auf den Anwendungsbereich und das Herkunftslandprinzip. Die erste Lesung im Parlament wird nun voraussichtlich in der Sitzungswoche vom 16. bis 19. 1. 2006 stattfinden.

Mitteilung zu Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse

Die von der EU-Kommission zunächst für Sommer, dann für Herbst 2005 angekündigte Mitteilung zu Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse (vgl. hierzu auch den ersten Hauptbericht in unserem Newsletter 1/2005) ist bislang noch nicht vorgelegt worden. Bis vor kurzem wurde damit gerechnet, dass dieses Dokument vor dem informellen Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs unter britischer Ratspräsidentschaft Ende Oktober in Hampton Court vom Kollegium der EU-Kommissare verabschiedet wird, noch steht dies aber aus. Zurzeit (Mitte November) zirkulieren Informationen sowohl dahingehend, dass die Mitteilung entweder Ende November 2005 oder aber erst im Januar (oder gar Februar) 2006 veröffentlicht wird. Als spätester Termin wird April 2006 gehandelt, wenn unter österreichischer Ratspräsidentschaft ein Europäischer Rat stattfinden wird. Dieser „Zeitplan“ dürfte sich nicht zuletzt mit der hinsichtlich bestimmter Inhalte und Bestimmungen engen thematischen Verzahnung mit der zurzeit beratenden Dienstleistungsrichtlinie erklären lassen, wo für Januar 2006 im Europäischen Parlament die erste Lesung angesetzt ist (vgl. hierzu auch den zweiten Hauptbericht in diesem Newsletter).



Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa

I m p r e s s u m

Herausgeber und Redaktion:

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V.
Beobachtungsstelle für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa
Hans-Georg Weigel (Direktor)
Zeilweg 42
D-60439 Frankfurt a. M.
V. i. S. d. P.: Kathrin Komp
E-Mail: kathrin.komp@iss-ffm.de

Diese Publikation ist eine Veröffentlichung des „Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa“.
Internet:
www.soziale-dienste-in-europa.de

Träger des Observatoriums:

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V.
Beobachtungsstelle für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa
Zeilweg 42
D-60439 Frankfurt a. M.
Tel.: 069/9 57 89-0
Fax: 069/9 57 89-1 90
E-Mail: info@iss-ffm.de
Internet: www.iss-ffm.de

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge
Geschäftsführung der Koordinierungsgruppe des Observatoriums
Michaelkirchstr. 17/18
D-10179 Berlin
Tel.: 030/6 29 80-0
Fax: 030/6 29 80-351
E-Mail:
kontakt@deutscher-verein.de
Internet: www.deutscher-verein.de

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 11018 Berlin, fördert das Observatorium als Projekt.

Übersetzung: Peter Kleinhempel, Berlin

Gestaltung: A Vitamin
Kreativagentur GmbH, Berlin

Druck: Druckerei Walch, Augsburg

Auflage:
Deutsch: 1.300
Englisch: 700

ISSN 1616-7589

Erscheinungsdatum:
Dezember 2005

Der Newsletter des Observatoriums erscheint zweimal pro Jahr.

Diese Publikation kann bezogen werden bei: siehe Herausgeber und Redaktion

Diese Veröffentlichung wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung verwendet. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht für den Verkauf bestimmt. Die Publikation gibt nicht ohne weiteres die Auffassung der Bundesregierung wieder. Die Verantwortung für den Inhalt obliegt dem Herausgeber bzw. dem/der jeweiligen Autor/in.