



News Letter

Ausgabe 2/2007

Observatorium für die Entwicklung der
sozialen Dienste in Europa

Das Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa – Die Projektlaufzeit von 1999–2007

Ende 2007 endet die zweite Projektlaufzeit des Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa. Für die kommenden zwei Jahre hat das deutsche Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) mit den beiden Projektträgern – dem Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V. in Frankfurt am Main (ISS) und dem Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. in Berlin (DV) – erneut eine Projektvereinbarung abgeschlossen, um die Kooperation fortzusetzen. Aus diesem Anlass wollen wir auf die bisherige Arbeit des Observatoriums zurückblicken.

Ausgangslage

Das Observatorium wurde im September 1999 durch das BMFSFJ eingerichtet, um sozialpolitische und sozialrechtliche Entwicklungen in Europa genauer einschätzen und deutsche Interessen besser wahrnehmen zu können. Ziel war es, im Rahmen des Projekts die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa – insbesondere der EU-Mitgliedstaaten sowie der Beitrittsländer – aufzuzeigen. Die jeweils nationale und europäische Diskussion über die Entwicklung sozialer Dienste auf öffentlicher, gemeinnütziger und privatgewerblicher Grundlage sollte beobachtet und ausgewertet werden. Darüber

hinaus sollte das Observatorium Trends und Perspektiven der fachlichen und organisatorischen Entwicklung im Bereich sozialer Dienste auf nationaler und transnationaler Ebene aufzeigen.

Leitfragen

Die Arbeit des Observatoriums hat sich an den folgenden Leitfragen orientiert:

- Welches sind zentrale länderübergreifende sozialpolitische bzw. sozialwirtschaftliche Trends, Entwicklungen, politische Prozesse und Rechtsentwicklungen auf EU-Ebene mit Auswirkungen für die Felder sozialer Arbeit bzw. die Träger sozialer Dienste?
- Welche Rück- bzw. Wechselwirkung von Entwicklungen in anderen Ländern sowie auf EU-Ebene sind für die sozialen Dienstleistungen und die mit ihnen befassten Akteurinnen und Akteure in Deutschland von Bedeutung?
- Wie können sozialpolitische, sozialwirtschaftliche und fachliche Trends aufgegriffen und bearbeitet werden?
- Welche Möglichkeiten der Einwirkung auf politische Prozesse bestehen für die Träger sozialer Dienste in Deutschland?

In den ersten zwei, drei Jahren lag der Fokus mehr auf Forschungsaktivitäten mit einer ländervergleichenden Ausrichtung. Auch bedingt durch die Entwicklungen auf europäischer Ebene in den letzten Jahren hat sich im Laufe der Projektdurchführung der Schwerpunkt hin zur Aufbereitung und Begleitung aktueller Politik- und Rechtssetzungsprozesse im Gesundheits- und Sozialbereich auf europäischer Ebene verlagert.

Als zentrales Beratungs- und Steuerungsgremium diente die Koordinierungsgruppe, deren Mitgliedern die erarbeiteten Ergebnisse zur Ver-

Editorial

LIEBE LESERIN, LIEBER LESER,

BEVOR DAS OBSERVATORIUM FÜR DIE ENTWICKLUNG DER SOZIALEN DIENSTE IN EUROPA IM JANUAR 2008 „IN DIE VERLÄNGERUNG GEHT“, NEHMEN WIR DIES ZUM ANLASS, AUF DIE LAUFZEIT DES PROJEKTES SEIT 1999 ZURÜCKZUBLICKEN UND DIE WESENTLICHEN INHALTE UNSERER ARBEIT ZUSAMMENZUFASSEN.

DER ERSTE HAUPTBERICHT GREIFT DAS THEMA GEMEINWOHLORIENTIERTER SOZIALDIENSTLEISTUNGEN AUF UND BEFASST SICH MIT AKTUELLEN ENTWICKLUNGEN AUF EUROPÄISCHER EBENE. EIN SCHWERPUNKT LIEGT DABEI AUF EINEM BERICHT ÜBER DAS 1. FORUM ZU SOZIALDIENSTLEISTUNGEN VON ALLGEMEINEM INTERESSE, DAS MITTE SEPTEMBER IN LISSABON STATTFAND.

IM ZWEITEN HAUPTBERICHT SCHILDERT HANNA STEIDLE DIE ZENTRALEN THEMEN UND RESULTATE EINER VON DER GESCHÄFTSSTELLE DES OBSERVATORIUMS DER KOORDINIERUNGSGRUPPE DURCHFÜHRTEN TAGUNG ZU ÖFFENTLICH-PRIVATEN PARTNERSCHAFTEN IN EUROPA IM SOZIAL- UND GESUNDHEITSBEREICH. DABEI GEHT SIE AUF DAS BEGRIFFSVERSTÄNDNIS, DIE CHANCEN UND GRENZEN DIESER KOOPERATIONSFORMEN SOWIE AUF DIE FRAGE NACH EINEM REGULINGSBEDARF AUF EUROPÄISCHER UND NATIONALER EBENE EIN.

AUSSERDEM BESCHREIBT JÉRÉMIE CAZEUNEVE VON DER FRANZÖSISCHEN MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE IM LÄNDERBERICHT DAS SYSTEM DER SOZIALEN DIENSTE IN FRANKREICH. DABEI SCHILDERT ER INSBESONDERE DIE SCHWIERIGKEITEN, DIE ANBIETER SOZIALER DIENSTLEISTUNGEN BEI DER ANWENDUNG EUROPÄISCHER BINNENMARKTREGELN SEHEN.

SCHLIESSLICH INFORMIEREN WIR SIE WIE IMMER ÜBER NEUE ENTWICKLUNGEN IM SOZIAL- UND GESUNDHEITSBEREICH IN DER EU, AKTUELLE PUBLIKATIONEN UND VERANSTALTUNGEN.

VIEL SPASS BEIM LESEN!

IHRE REDAKTION



fügung gestellt wurden (im Anschluss daran in aller Regel auch der breiteren Fachöffentlichkeit). Ihr gehörten neben einer Vertreterin bzw. einem Vertreter des BMFSFJ Vertreterinnen und Vertreter der sechs Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, der kommunalen Spitzenverbände und der Länder Ebene an. In Zukunft wird das Observatorium durch den Fachausschuss des DV „Internationale Zusammenarbeit und europäische Integration“ als beratendes Gremium begleitet.

Themenfelder

Die Projektarbeit des Observatoriums ist auf folgende Themenschwerpunkte ausgerichtet, wobei der Fokus in den letzten Jahren auf rechtlichen und wirtschaftlichen Fragestellungen mit Bezug auf personenbezogene soziale Dienste lag:

• Grundlagen

Im Bereich der Grundlagenarbeit verdient besonders der Beitrag des Observatoriums zur Diskussion über die Zukunft des Europäischen Sozialmodells Beachtung. Zu diesem Thema wurde im Jahr 2005 gemeinsam mit dem BMFSFJ eine zweitägige Konferenz durchgeführt, die einer Bestandsaufnahme zum Europäischen Sozialmodell sowie der Fragestellung nach geeigneten Politikinstrumenten und deren zukünftigen Weiterentwicklung diene.

• Rechtliche Aspekte

Gegenstand dieses Schwerpunktes war die Bestandsaufnahme europarechtlicher Rahmenbedingungen für die Tätigkeit sozialer Dienste und Einrichtungen in kommunaler und freigemeinnütziger Trägerschaft, die Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie die Analyse der Gemeinnützigkeitsregelungen in Deutschland und anderen europäischen Staaten im Verhältnis zum rechtlichen und politischen Rahmen der EU.

• Wirtschaftliche Aspekte

Das Thema der sozialen Dienste als Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in der EU begleitete das Observatorium über die gesamte Projektlaufzeit hinweg. Eine wichtige Rolle spielte dabei die Begleitung und Auswertung der Politikprozesse auf EU-Ebene im Bereich Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bzw. Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse. Das Observatorium beteiligte sich an der Diskussion über die Besonderheiten gemeinwohlorientierter sozialer Dienste. Die Auswirkung des Binnenmarktrechts auf so-

ziale Dienste wurde am Beispiel der Dienstleistungsrichtlinie analysiert. Ein weiteres Thema waren die Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren für grenzüberschreitende Gesundheits- und Sozialdienstleistungen und Formen der Vernetzung in diesen Bereichen im grenznahen Raum.

• Zivilgesellschaft

Die wesentlichen Themen in diesem Feld waren die Aspekte Wertigkeit und Wandel von Wohlfahrtsverbänden in einem zusammenwachsenden Europa sowie die Untersuchung von Netzwerken der sozialen Arbeit in Europa.

• Welfare Mix

In diesem Themenfeld wurden u. a. die Organisationsformen und Trägerstrukturen sozialer Dienste für Kinder und ältere Menschen in Westeuropa miteinander verglichen. Außerdem wurden die Formen der Beteiligung von Nutzerinnen und Nutzern an der Planung, Bereitstellung und Evaluierung sozialer Dienste betrachtet.

• Soziale Integration und Kohäsion

Hier ist das Observatorium der Frage nachgegangen, welche Rolle die sozialen Dienste für eine nachhaltige Sozialentwicklung spielen und welchen Beitrag sie zur Bewältigung der sozial- und gesellschaftspolitischen Aufgaben und damit zur Erreichung der politischen Ziele der Union leisten können. Hervorzuheben sind außerdem die Arbeiten zu verschiedenen Fragestellungen im Bereich der Offenen Methode der Koordinierung.

• EU-Erweiterung

Im Fokus stand hier vor allem die Entwicklung der sozialen Dienste im Kontext der EU-Erweiterung in Mittel- und Osteuropa und ihre Rolle im Transformationsprozess.

Umsetzung

Zur Umsetzung seiner Aufgabenstellungen hat das Observatorium Teilprojekte zu den einzelnen Themenfeldern durchgeführt und fachbezogene Konferenzen und Expert(inn)entreffen veranstaltet. Es wurden Gutachten vergeben und deren Ergebnisse ausgewertet, wie z. B. das Gutachten zu Regelungen zur Gemeinnützigkeit in Deutschland und anderen europäischen Staaten im Verhältnis zum rechtlichen und politischen Rahmen in der Europäischen Union von Dr. Stephan Schauhoff und Dr. Marc Helios. Neben Berichten und Analysen im Rahmen der jeweiligen Einzelprojekte wurden Dokumentationen der Veranstaltungen und zu

spezifischen Themen insgesamt 15 Arbeitspapiere veröffentlicht. Ergänzend dazu hat das Observatorium zweimal jährlich den Newsletter in deutscher und englischer Sprache herausgegeben. Zudem wurden Informations- und Beratungsdienstleistungen für die interessierte Fachöffentlichkeit, insbesondere in Verbänden und aus dem Hochschulbereich (Dozentinnen und Dozenten, Studierende, Doktorandinnen und Doktoranden) erbracht.

Seit Mitte 2004 hat sich unter Beteiligung des Observatoriums ein loser Verbund von Einrichtungen aus anderen EU-Mitgliedstaaten zusammengefunden, die ebenfalls Aufgaben der Politikbeobachtung, -analyse und -beratung im Bereich sozialer Dienste wahrnehmen. Hauptzweck der Zusammenarbeit ist der Austausch von Informationen über Politikprozesse, Akteurinnen und Akteure und aktuelle fachliche Entwicklungen aus dem jeweiligen nationalen Kontext.

Insgesamt konnten somit Informationen, Bewertungen und Handlungsempfehlungen für die beteiligten Institutionen und die interessierte Fachöffentlichkeit bereitgestellt und auf diese Weise Vergleichsmöglichkeiten eröffnet werden. Damit wurde ein Beitrag dazu geleistet, zum einen die Fachöffentlichkeit in Deutschland für die europäische Dimension sozial- und gesundheitspolitischer Themen zu interessieren, zum anderen die europäischen Akteurinnen und Akteure für die Besonderheiten der sozialen Dienste zu sensibilisieren. Außerdem konnte die Vernetzung sowie der Erfahrungs- und Informationsaustausch zwischen den Verbänden und Trägern sozialer Dienste, den Dachverbänden sozialer Nichtregierungsorganisationen und den Institutionen von EU und Europarat gefördert werden.

Weitere Informationen

Alle wichtigen Informationen über das Observatorium – u. a. eine umfassende Projektpräsentation in deutscher und englischer Sprache, eine Kurzbeschreibung aller Einzelprojekte sowie sämtliche Publikationen in Form von PDF-Dateien – können Sie gerne über die Projektwebsite unter <http://www.soziale-dienste-in-europa.de> abrufen bzw. herunterladen. Die einzelnen Veröffentlichungen können auch, soweit noch nicht vergriffen, als Druck-Version beim Observatorium angefordert werden.

Anna Englaender, Alexandra Schmid, ISS e. V.

Qualitätsmanagement im Sozial- und Gesundheitsbereich aus der Sicht von Menschen mit Behinderungen

Im April 2006 legte die Europäische Kommission eine Mitteilung zu Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse vor. In dieser Mitteilung wird insbesondere auf die Modernisierung und die Qualität dieser Dienste Bezug genommen. In der Tat steht die Modernisierung von Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung und von Sozial- und Gesundheitsdiensten im Allgemeinen weit oben auf der Tagesordnung von Behörden und Politikerinnen und Politikern aller Ebenen. Sozial- und Gesundheitsdienste sind eine wichtige Quelle für wirtschaftliches Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Darüber hinaus fördern und verwirklichen sie Innovationen im sozialen Bereich und tragen wesentlich zu sozialer Integration und zu sozialem Zusammenhalt bei. Zugleich stehen diese Dienste im Mittelpunkt eines intensiven Bestrebens nach Verbesserung ihrer Qualität und Wirksamkeit. Es ist daher zu bedauern, dass die Europäische Kommission sich dafür entschieden hat, Sozial- und Gesundheitsdienste zu trennen.

Alle Mitgliedstaaten haben mit der Modernisierung ihrer sozialen Dienste begonnen, um die Spannungen zwischen Universalität, Qualität und finanzieller Nachhaltigkeit zu lösen. In ganz Europa gibt es eine wachsende Tendenz, die Qualität an den Auswirkungen einer Dienstleistung festzumachen, anstatt sich auf die eingesetzten Ressourcen und die Abläufe zu konzentrieren. Qualitativ hochwertige Dienstleistungen sollten die volle Teilhabe, die Integration in die Gesellschaft und die volle Ausübung der Grund- und Bürgerrechte der Nutzerinnen und Nutzer gewährleisten. Dies bedeutet, dass das Resultat einer Dienstleistung anhand der Wirkung, die sie für die Dienstleistungsempfängerinnen und den Dienstleistungsempfänger hat, und dem Umfang, in dem die Dienstleistung tatsächlich auf die von den Menschen geäußerten Bedürfnisse eingeht, bewertet und gemessen werden muss. Dieser Ansatz bildet die Grundlage für die Bewertung der Qualität einer Dienstleistung und für die Einrichtung qualitativ hochwertiger Sicherungssysteme.

Qualitätssicherungs- und Akkreditierungssysteme

Die Europäische Vereinigung der Dienstleistungsanbieter für Menschen mit Behinderungen (EASPD) ist der Auffassung, dass es für die Sicherstellung eines Dienstleistungsangebots von hoher Qualität der beste Weg für die Europäische Union wäre, ein Einvernehmen über europäische Qualitätsprinzipien, anstatt über Qualitätsstandards, zu erzielen. Standards vermitteln den falschen Eindruck, dass Qualität ein messbares Konzept sei. Die Qualitätsstandards könnten auf nationaler oder regionaler Ebene umgesetzt werden, doch auf EU-Ebene sind Qualitätsprinzipien am wirksamsten.

Wir sind überzeugt, dass der beste Weg zur Sicherstellung eines qualitativ hochwertigen Dienstleistungsangebotes in ganz Europa darin besteht, Leitprinzipien festzulegen, die die Lebensqualität der Betroffenen im Blick haben (*Quality of Life-Prinzipien*), und diese auf der jeweiligen nationalen und lokalen Ebene anzuwenden. *Quality of Life-Prinzipien* sind allgemeingültig. Wichtige Elemente dieser Prinzipien sind Gleichberechtigung, volle Teilhabe, Integration, die Befähigung zu selbstbestimmtem Handeln, die Schaffung von Möglichkeiten, Wahlfreiheit und die Unterstützung von Dienstleistungsempfängerinnen und Dienstleistungsempfängern bei der Gestaltung ihres eigenen Lebens. *Quality of Life-Prinzipien* zeugen von einer bejahenden Herangehensweise in der Arbeit mit und im Zugehen auf Menschen mit Behinderungen oder Dienstleistungsnutzerinnen und Dienstleistungsnutzern allgemein.

Die EASPD schlägt daher vor, zur Sicherung von Lebensqualität einen allgemeinen Rahmen zu gestalten. Es sollte sich dabei nicht um einen Katalog mit festgelegten Quali-

tätsstandards handeln, sondern vielmehr um Anleitungen für einen fortlaufenden Verbesserungsprozess. Als europäisches Netzwerk befürworten oder empfehlen wir kein spezifisches Qualitätssicherungs- und Akkreditierungssystem. Denn die Unterstützung eines bestimmten Systems birgt die Gefahr, dass die nationalen und kulturellen Unterschiede sowie die Größe und Ausrichtung der verschiedenen Organisationen nicht ausreichend Berücksichtigung finden.

Zugleich vertritt die EASPD die Auffassung, dass ein überzeugendes Qualitätsmanagement die folgenden Elemente und Prinzipien enthalten muss:

a) Werte

Das Recht auf Würde, Chancengleichheit, selbstbestimmtes Leben, Teilhabe und Mitwirkung an der Gesellschaft.

b) Lebensqualität für alle

Um die Bandbreite menschlicher Erfahrungen vollständig widerspiegeln zu können, muss Lebensqualität an mehreren zentralen Bereichen gemessen werden. Diese Bereiche müssen zumindest einschließen:

- emotionales Wohlergehen
- zwischenmenschliche Beziehungen
- materielles Wohlergehen
- persönliche Entwicklung
- körperliches Wohlergehen
- Selbstbestimmung
- soziale Integration
- Gleichberechtigung

c) Qualitätsindikatoren

Es gibt drei komplementäre Qualitätsindikatoren, die auf all diese Bereiche zutreffen: *subjektive Indikatoren*, *objektive Indikatoren*, und *organisatorische Indikatoren*. Subjektive Indikatoren konzentrieren sich auf die persönliche Beurteilung von Zufriedenheit. Objektive Indikatoren richten sich auf eine Reihe externer, um-

feldbezogener Bedingungen und lassen sich neutral messen und vergleichen. Organisatorische Indikatoren sind wesentlich für die Sicherung von Effizienz und Nachhaltigkeit sozialer Dienstleistungen.

d) Zielsetzungen und das Erfassen von Veränderungen

Ein stichhaltiges Modell der Dienstleistungsqualität darf nicht auf statischen oder Mindeststandards gründen. Qualität ist ein Prozess, kein fixer Zustand. Daher muss ein solches Modell dynamisch und offen für Entwicklungen sein. Ein stichhaltiges Modell für Dienstleistungsqualität muss es Organisationen ermöglichen, genau zu bestimmen, was verbessert werden muss. Ferner muss es sie darüber unterrichten, wie Verbesserungen zu erreichen sind. Ein solches Modell muss deutlich machen können, ob solche Verbesserungen erreicht worden sind oder nicht.

Epilog

Die EASPD möchte einen „Europäischen Rahmen der Qualitätsprinzipien“ (European Quality Principles Framework, EQPF) als Grundlage für die Erbringung von Dienstleistungen in Europa voranbringen. Dieser Rahmen sollte durch lokale Qualitätsstandards unterstützt werden, die diese Prinzipien und Verfahren widerspiegeln. Wie bereits gesagt: Qualität ist kein starres Konzept, sondern entwicklungs offen.

Die Entwicklung eines Europäischen Rahmens der Qualitätsprinzipien erfordert ein fundamentales Verständnis des Konzepts von Lebensqualität und muss Schlüsselwerte wie Würde, Chancengleichheit, selbstbestimmtes Leben, volle Teilhabe und Mitwirkung an der Gesellschaft berücksichtigen. Qualitativ hochwertige Dienstleistungen sollten auf diesen Werten begründet sein

Hauptberichte

Gemeinwohlorientierte Sozialdienstleistungen – die EU vor entscheidenden Weichenstellungen für den zukünftigen politischen und rechtlichen Rahmen

Seit der Veröffentlichung des Grünbuchs „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ im Mai 2003¹ sind nun gut viereinhalb Jahre vergangen. Dreieinhalb Jahre liegen zwischen der Vorlage des daran anknüpfenden namensgleichen Weißbuchs², das den Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen (SGDAI) erstmals ein eigenes Kapitel widmete, und heute. In die Zeitspanne zwischen Sommer 2004 und Herbst 2007 fallen drei themenbezogene Konsultationen³, eine Mitteilung zu Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse (SDAI)⁴, die Auslobung zweier Expertisen, das 1. Forum zu Sozialdienstleistungen im September 2007 und zahlreiche Konferenzen, Seminare etc. in vielen Mitgliedstaaten der EU sowie auf europäischer Ebene. Bezugnehmend auf Hauptbericht 1 des Newsletters 1/2007 zeichnet dieser Beitrag wichtige **Entwicklungen der letzten Monate** nach und stellt dabei das 1. Forum zu SDAI in den Mittelpunkt^{5,6}.

Am 17.09.2007 fand in Lissabon in gemeinsamer Verantwortung von Europaparlament und portugiesischer EU-Ratspräsidentschaft das **1. Forum zu den Sozialdienstleistungen** statt. Erneut sollte v.a. den Organisationen der Zivilgesellschaft, den Sozialpartnern und Vertreter(inne)n von Gebietskörperschaften auf kommunaler und regionaler Ebene die Möglichkeit gegeben werden, ihre politischen Anliegen und Erfahrungen mit der Anwendung von Gemeinschaftsrecht aus den Bereichen Binnenmarkt, Wettbewerb, staatliche Beihilfen und öffentliches Auftragswesen vorzutragen und auszutauschen. Nahezu alle Teilnehmenden sprachen sich dafür aus, bei einem Konflikt zwischen der Verwirklichung von Gemeinwohlzielen und der Anwendung von Gemeinschaftsrecht erstgenannten den unbedingten Vorrang einzuräumen. Beachtung fand die Rede von Kommissar Špidla, der ankündigte, dass in einer für November 2007 avisierten „strategischen Mitteilung“ zu den SDAI erneut Gemeinschaftsrecht erläutert und dessen Anwendung



Jelle Reynaert
Politikberater, Europäische Vereinigung der Dienstleistungsanbieter für Menschen mit Behinderungen (EASPD), Brüssel
E-Mail: jelle.reynaert@easpd.eu


(u.a. auch unter Bezugnahme auf die in den Konsultationen und Studien ausgeführten Fallkonstellationen und Beispiele) klargelegt werden sollte. Er setzte sich nachdrücklich für eine „flexiblere“ Anwendung von Gemeinschaftsrecht ein, z. B. in Bezug auf die Kriterien des Beihilfenpakets vom 29. 11. 2005. Damit könnten den Mitgliedstaaten Spielräume verschafft werden bei der Bestimmung, welche Modalitäten z. B. einer „Beauftragung“ entsprechen, solange dabei die Grundprinzipien des EU-Rechts wie Transparenz, Nichtdiskriminierung und Verhältnismäßigkeit beachtet würden. Dieser Ansatz zielt wohl v. a. darauf ab, Anpassungen im Sekundärrecht weitestgehend überflüssig zu machen. Nach Špidlas Aussage werde die Mitteilung zudem den Startschuss für eine Gemeinschaftsinitiative zum Thema „Qualität sozialer Dienste“ darstellen, ein Ziel, das gleichberechtigt neben Anstrengungen zur Verbesserung ihrer Wirksamkeit stehe. Auch würden Trainingsmaßnahmen zur Anwendung vergaberechtlicher Regelungen für Kommunen und Regionen vorgeschlagen und kofinanziert.⁷

Wenn diese Ankündigungen auch weitestgehend begrüßt wurden, so gab es doch zu zahlreichen Fragen keine eindeutigen oder abschließenden Antworten. Offen blieb z. B. 1) Wie sich der Europäische Gerichtshof zu einem „flexibleren“ Ansatz stellt? 2) Wie die in der Mitteilung zu SDAI und im anschließenden Konsultationsprozess identifizierten Besonderheiten der SDAI und ihrer Nutzerinnen und Nutzer verankert und bei der politischen wie rechtlichen Ausgestaltung der Rahmenbedingungen für SGDAI genutzt werden sollen? 3a) Ob unter Rückgriff auf diese Ausnahmeregelungen Anpassungen im gemeinschaftlichen Sekundärrecht (Beihilfe; Vergabe) begründet und abgesichert werden können? b) Und wenn ja, welche? 4a) Wie (Beteiligungsverfahren) soll die angekündigte Initiative zur Qualität sozialer Dienste umgesetzt werden? b) Werden dabei eher Prinzipien bzw. Leitlinien oder auch konkrete Standards verhandelt? Im Nachgang zur Konferenz wurde ein Dokument mit zentralen Aussagen, Forderungen und Schlussfolgerungen erstellt <http://www.mts.gov.pt/eu2007pt/en/left.asp?01.02.03.01> Eine Dokumentation der Veranstaltung ist in Arbeit.

Am 17. 10. 2007 legte die Kommission erneut eine **Mitteilung zur gesellschaftlichen Eingliederung**⁸ vor, an die sich ein gut viermonatiger Konsultationsprozess anschließt. Ein besserer Zugang zu qualitativ hochwertigen Sozialdienstleistungen ist dabei eines der drei Hauptthemen. Unklar ist bislang, ob bzw. wie dieses Verfahren mit dem Aufbau des in der Mitteilung zu den SDAI für Ende 2007 angekündigten Beobachtungs- und Dialoginstrument und der oben erwähnten Qualitätsinitiative in Zusammenhang steht. In dem am 18. 10. 2007 von den Staats- und Regierungschefs angenommenen **Reformvertrag für die EU** wird die Rolle und Bedeutung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge (DAI) für die soziale Dimension Europas und die nationalen Wohlfahrtsstaatsarrangements insgesamt (im Protokoll Nr. 9 i. V. m. dem neuen Art. 14) und damit auch von SGDAI erneut hervorgehoben.

Die endgültigen politischen (z. B. formale wie faktische Kompetenzverteilung) wie rechtlichen Implikationen lassen sich jedoch noch nicht abschließend abschätzen. Auch war zum Redaktionsschluss Ende Oktober noch nicht endgültig klar, was **im Bereich der SDAI** instrumentell, inhaltlich sowie verfahrenstechnisch die **weiteren Schritte auf EU-Ebene** sein würden. Als am wahrscheinlichsten galt, dass Mitte November eine Mitteilung zu DAI mit einem integrierten Teil zu SDAI vorgelegt würde, als Teil des Binnenmarkt-Fortschrittsberichts. Dies würde gegenüber allen bisherigen Ankündigungen eine eindeutige „kleine“ Lösung und die Zuordnung zu (und eine Unterordnung unter?) einem anderen Politikprozess bedeuten, jedenfalls (vorläufig) aber auch einen Verzicht auf eine Richtlinie oder

interinstitutionelle Vereinbarung. Mitgliedstaaten und Kommission werden also (aufgefordert) bleiben, an der politischen Ausgestaltung der Rahmenbedingungen und Regelungen für die Organisation, Regulierung, Erbringung, Finanzierung und Evaluation von SGDAI intensiv zu arbeiten.

Mathias Maucher 
Social Policy Co-ordinator, Solidar
E-Mail: mathias.maucher@solidar.org

- 1 KOM(2003)270 vom 21. 05. 2003.
- 2 KOM(2004)374 vom 12. 05. 2004.
- 3 Konsultationen des Sozialschutzausschusses zu Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen 2004 und 2006 (das Auswertungspapier zur zweiten Konsultationsrunde zu den SDAI 2006 sowie die eingegangenen Antworten finden Sie hier: http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/questionnaire_de.htm. Auf der Website des Observatoriums ist unter „Aktuelles“ eine ergänzende Analyse der Antworten der Regierungen fast aller 27 Mitgliedstaaten eingestellt; Konsultation der Generaldirektion „Öffentliche Gesundheit und Verbraucherschutz“ 2006 zu Gesundheitsdienstleistungen im Binnenmarkt.
- 4 KOM(2006)177 vom 26. 04. 2006.
- 5 In diesem Artikel kann noch nicht über die Ergebnisse der Antworten der Regierungen fast aller 27 Mitgliedstaaten eingestellt; Konsultation der Generaldirektion „Öffentliche Gesundheit und Verbraucherschutz“ 2006 zu Gesundheitsdienstleistungen im Binnenmarkt.
- 6 Das Auswertungspapier zur zweiten Konsultationsrunde zu den SDAI 2006 sowie die eingegangenen Antworten finden Sie hier: http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/questionnaire_de.htm. Auf der Website des Observatoriums ist unter „Aktuelles“ eine ergänzende Analyse der Antworten der Regierungen fast aller 27 Mitgliedstaaten eingestellt.
- 7 Von der Generaldirektion Binnenmarkt wurde für Herbst 2007 die Vorlage eines Handbuchs angekündigt, das auch Erläuterungen zur Anwendung von Vergaberecht im Sozialbereich umfassen wird.
- 8 KOM(2007)620 vom 17. 10. 2007, mit dem ausführlichen Titel „Modernisierung des Sozial-schutzes im Interesse einer größeren sozialen Gerechtigkeit und eines stärkeren wirtschaftlichen Zusammenhalts: die aktive Einbeziehung der arbeitsmarktnähesten Menschen voranbringen“.

Neue Kooperationsmodelle im Sozialbereich am Beispiel der Öffentlich-privaten Partnerschaften

Aufgrund der angespannten öffentlichen Haushaltslage und konkreter Problemlagen im Bereich der Daseinsvorsorge werden aktuell neue Kooperationsformen für die Erfüllung sozialer Aufgaben diskutiert, darunter u. a. der Ansatz der „Öffentlich-privaten Partnerschaften“ (ÖPP bzw. Public Private Partnership, PPP). Das Observatorium (Geschäftsstelle der Koordinierungsgruppe) hat in Kooperation mit dem Deutschen Verein am 21. September 2007 eine Fachtagung „Öffentlich-private Partnerschaften in Europa“ durchgeführt. Im Mittelpunkt der Tagung standen sogenannte „Kooperationsmodelle“. Darunter werden ÖPP-Modelle verstanden, die über eine reine finanziell-vertragliche Kooperation hinausgehen, längerfristig zur Leistungserbringung angelegt sind und die Bündelung auch nicht-finanzieller Ressourcen, wie z. B. Know-how, einschließen. Neben einem Überblick über europäische Entwicklungen wurden verschiedene Best-Practice-Beispiele im Sozialbereich vorgestellt und analysiert. Die wesentlichen Ergebnisse der Tagung sind unter Berücksichtigung aktueller Forschungsergebnisse und politischer Entwicklungen im folgenden Beitrag zusammengefasst. Eine vollständige Tagungsdokumentation findet sich in Kürze auf der Website des Deutschen Vereins und des Observatoriums.

ÖPP – Begriffsverständnis

Sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene wird überlegt, wie ÖPP definiert werden können und welche Regelungen in diesem Bereich notwendig sind.¹ Die Europäische Kommission unterscheidet zwischen „institutionellen“ und „Vertrags“-ÖPP. Einen anderen Ansatz verfolgen Grüb/Budäus, die ÖPP als sozio-ökonomisches System betrachten und dabei insbesondere dem Faktor „Vertrauen“ einen wichtigen Stellenwert beimessen.² ÖPP als langfristige Kooperationsmodelle zu definieren, die über rein vertraglich-finanzielle Kooperation hinausgehen, kann für den Sozialbereich ein gewinnbringender Weg sein. Damit werden z. B. auch eher netzwerkartige Gebilde erfasst. Gerade im Sozialbereich ist es im Sinne einer Nutzerorien-



Regina Senarclens de Grancy, Chance B – Sozialbetriebs GmbH (A), Jacob Huber, Contact Netz (CH), Kerstin Piontkowski und Hanna Steidle, DV e. V. (v.l.n.r.)

tionierung vorteilhaft, neben einer finanziellen Ressourcenbündelung in verstärktem Maße auch Know-how und andere nicht-finanzielle Ressourcen in die Kooperation mit einzubringen.

Voraussetzungen, Chancen und Grenzen für ÖPP im Bereich der sozialen Dienste

Die auf der Tagung vorgestellten ÖPP-Beispiele³ sind alle auf lokaler Ebene aufgrund eines spezifischen Bedarfs an sozialen Dienstleistungen entstanden und weiterentwickelt worden. Als wichtigste Voraussetzungen für erfolgreiche ÖPP wurden folgende Aspekte genannt:

• Dezentrale Organisation und neue Steuerungs- und Koordinationsformen

Ein wesentlicher Aspekt ist die dezentrale Organisation von ÖPP-Projekten, da nur auf lokaler Ebene die spezifischen Voraussetzungen im Bereich der Daseinsvorsorge berücksichtigt werden können. Dies entspricht dem speziellen Charakter der Daseinsvorsorge in Deutschland. Es wird grundsätzlich ein „Bottom-Up-Ansatz“ favorisiert, d. h., ÖPP-Projekte sollen auf der lokalen Ebene implementiert werden. Mit einem Top-Down-Ansatz können nach Auffassung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer lediglich Prozesse initiiert sowie Anreize und ein fruchtbarer Boden für ÖPP geschaffen werden.

• Win-win-Situationen, Vertrauen und gemeinsame Visionen

Für das Gelingen einer ÖPP ist eine sog. „Win-win-Situation“ wichtig, d. h. alle beteiligten Akteurinnen und Akteure müssen einen Nutzen aus der Kooperation ziehen können. Wichtig ist gegenseitiges Vertrauen, Mut zur Kreativität sowie eine gemeinsame Vision.

• Organisatorische Langfristigkeit und finanzielle Nachhaltigkeit

In finanzieller und organisatorischer Hinsicht muss zudem die Nachhaltigkeit gewährleistet werden. Die ÖPP sind in allen lebenszyklischen Phasen zu begleiten. Dafür müssen ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Betont wurde, dass sich mittels ÖPP zwar Effizienzsteigerungen, aber nicht automatisch Kostenreduzierungen realisieren ließen.

Nach Einschätzung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer überwiegen insgesamt die Chancen von ÖPP-Modellen. Mit Hilfe von ÖPP kann dem Hand-

lungsdruck auf lokaler Ebene, der sich aus dem spezifischen Dienstleistungsbedarf vor Ort ergibt, begegnet und auf flexible und innovative Art und Weise die Angebotspalette erweitert werden. Potenzial sahen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer darüber hinaus in der Einbindung von bürgerschaftlichem Engagement sowie in der Nutzung der sozialen Interessen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von (gewinnorientierten) Unternehmen. Risiken wurden im Bereich Qualität befürchtet. Hier wurde betont, dass bei ÖPP-Modellen Qualitätsstandards festgeschrieben und deren Einhaltung effektiv kontrolliert werden müssten.

Gesetzgeberischer Regelungsbedarf? Bedarf an nationaler und/oder europaweiter Regulierung?

Sowohl die Bundesregierung als auch die Europäische Kommission arbeiten gegenwärtig an verschiedenen Initiativen im Bereich ÖPP. So ist u. a. eine Mitteilung der Kommission zu institutionalisierten ÖPP für Ende 2007 und eine Richtlinie zu Konzessionen für 2008 angekündigt. Ebenso entscheidend werden die weiteren Schritte des europäischen Gesetzgebers im Bereich der „Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse“ sein. Eine zu starke Regulierung allerdings lehnen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ab. Das Innovationspotenzial und die Flexibilität von ÖPP dürfe nicht eingeschränkt werden.

Fazit

ÖPP im Sozialbereich können unter den aufgeführten Voraussetzungen als langfristige Kooperationsmodelle gewinnbringend sein. Durch ÖPP können Innovationen ermöglicht und Versorgungslücken auf lokaler Ebene geschlossen werden. Für den Sozialbereich sollte eine weite Definition gefunden werden, die z. B. auch eher netzwerkartige Gebilde und die Einbindung von bürgerschaftlichem Engagement berücksichtigt. Zwar können ÖPP grundsätzlich auch „Top-Down“ gefördert werden, diesem Ansatz sind aber wegen der nötigen Einzelfallausrichtung an spezifisch lokalen Voraussetzungen enge Grenzen gesetzt. Aus diesem Grund sind ÖPP auch nur begrenzt über europäische oder nationale Vorgaben steuerbar. Hilfreich wären eher „weiche“ Koordinationsformen auf regionaler Ebene.

Hanna Steidle, D.V. e.V.

1 Vgl. Europäische Kommission: Grünbuch zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen (2004) und Mitteilung zu öffentlich-privaten Partnerschaften und den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen und Konzessionen (2005); vgl. Piontkowski, Kerstin/Steidle, Hanna 2007: Öffentlich-private Partnerschaften: Neue Kooperations- und Finanzierungsformen auch für den Bereich der sozialen Arbeit?, in: NDV 10/2007 und 12/2007; vgl. auch aktuelle Entwicklungen im Bereich der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse.

2 Vgl. Budäus, Dietrich/Grüb, Birgit (2006): ÖPP als sozioökonomisches System – eine erweiterte Perspektive, Diskussionsbeiträge Public Management Nr. 53, Universität Hamburg.

3 „Chance B – Sozialbetriebs GmbH“ (Österreich), die Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen in den Bereichen Wohnen u. Schule anbietet und dafür Gebäude betreibt; „Contact Netz für Jugend, Eltern- und Suchtarbeit“ (Schweiz), das als ein Zusammenschluss verschiedener privater u. öffentlicher Akteurinnen und Akteure um eine gemeinnützige Stiftung Dienstleistungen im Bereich Drogenberatung u. Suchtprävention anbietet; das sog. „Augsburger Nachsorgemodell“ (Deutschland), das durch eine Kooperation von verschiedenen privaten u. öffentlichen Akteurinnen und Akteuren sozialmedizinische Nachsorgeleistungen für krebs- u. chronisch kranke Kinder u. Jugendliche ermöglicht.

Soziale Dienste in Europa

Soziale Dienste in Frankreich: ein Sektor am Scheideweg

Der soziale Dienstleistungssektor in Frankreich ist sehr facettenreich. Er umfasst u. a. die Bereiche soziale Integration, sozialer Wohnungsbau, Gesundheitsdienstleistungen, Sozialschutz und Berufsausbildung. Der folgende Bericht konzentriert sich auf den Sektor, der in Frankreich „soziale Integration“ heißt, ein Gebiet, das soziale und medizinisch-soziale Dienste für alte und behinderte Menschen ebenso umfasst wie solche für sozial ausgegrenzte Personen oder jugendliche Straftäter. Ferner schließt dieser Sektor Dienstleistungen für Klein(st)kinder ein oder auch Initiativen zur Integration durch Arbeit und Beschäftigung, Notunterkünfte und Rechtsberatung usw.¹ In der aktuellen europäischen Debatte über „soziale Dienste von allgemeinem Interesse“ stehen diese Dienstleistungen im Zentrum der Aufmerksamkeit: Denn hinter den scheinbar nur auf rechtliche Aspekte gestützten Diskussionen darüber, wie die Regeln des Binnenmarktes mit den Besonderheiten der sozialen Dienste in Einklang gebracht werden können, verbirgt sich nichts weniger als der Umbau unseres Solidarsystems.

Die Dienstleistungsanbieter: gemeinsame Grundsätze und institutionelle Unterschiede

In Frankreich werden soziale Dienste auf dem Gebiet der sozialen Integration in erster Linie von Organisationen, die auf dem Solidaritätsprinzip basieren (associations de solidarité), des Weiteren von Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit (sociétés mutuelles), von sonstigen privat-gemeinnützigen Organisationen und vereinzelt auch von gewinnorientierten Trägern erbracht.

Im Bereich der sozialen und medizinisch-sozialen Einrichtungen und Diensten spielen die **associations de solidarité** eine sehr wichtige Rolle. Es gibt 120.000 gemeinnützige Organisationen dieser Art. Sie beschäftigen ca. 195.000 ehrenamtlich tätige Personen und ca. 430.000 hauptamtliche Beschäftigte und erbringen Dienstleistungen für 1,5 Millionen Menschen. Im Durchschnitt bieten sie 55 Prozent aller stationären Einrichtungen im Bereich der sozialen und medizinisch-sozialen Dienste an; im Einzelnen reicht ihr Anteil von 45 Prozent der Pflegeheime, 65 Prozent der Dienstleistungen auf lokaler Ebene im Bereich der häuslichen Pflege und Unterstützung älterer Menschen oder Hilfsbedürftiger, 76 Prozent der Einrichtungen und Dienstleistungen für Menschen in sozialen Schwierigkeiten, bis hin zu 88 Prozent der Dienstleistungen für behinderte Kinder und 91 Prozent der Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung.

Neben diesen Dienstleistungen sind diese Organisationen auch Träger von Projekten zur Umsetzung öffentlicher Vorgaben zur Unterstützung von Menschen, die sich in schwierigen sozialen und/oder familiären Situationen befinden und die von sozialer Ausgrenzung bedroht sind.

Diese Organisationen werden vom Staat, von örtlichen Behörden und von Sozialversicherungsträgern finanziert. Eine Teilfinanzierung kann auch durch Mitgliederbeiträge, Spenden und Vermächtnisse erfolgen oder auch – in unterschiedlicher Höhe – durch die Nutzerinnen und Nutzer selbst. Einige Organisationen erhalten nur sehr geringe oder gar keine öffentlichen Subventionen.

Des Weiteren gibt es die **Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit**, die ebenfalls auf dem Gebiet der sozialen Integration



Troyes, Frankreich (Foto: Wilhelm Bücher)

tätig sind. Sowohl das *La Mutualité Française* als auch die *Mutualité Sociale Agricole* betreiben ein großes Netzwerk von Institutionen und Einrichtungen, insbesondere für alte und behinderte Menschen.

Außerdem bieten 32.000 **sonstige Träger sozialer und medizinisch-sozialer Einrichtungen und Dienste** von ganz unterschiedlicher Größe ihre Dienstleistungen für Risikogruppen, für Menschen in schwerwiegenden sozialen Schwierigkeiten oder für Menschen, die vom Verlust ihrer persönlichen Unabhängigkeit bedroht sind (das sind nicht nur Behinderte, sondern auch alte Menschen, Obdachlose, gefährdete Kinder, Asylbewerber usw.). Sie beschäftigen 500.000 Mitarbeiter, erbringen Dienstleistungen für 1,05 Millionen Menschen und werden vorwiegend von gemeinnützigen Organisationen getragen.

Es gibt auch gewinnorientierte Organisationen, wenn auch nur wenige. Sie sind vor allem im Bereich der Dienstleistungen für noch selbstständige ältere Menschen tätig.

Rechtlicher Rahmen

Der gesamte Sektor unterliegt den Vorschriften des Gesetzes Nr. 2002-2 vom 2. Januar 2002 über soziale Tätigkeiten und Familie, das die Qualität von Dienstleistungen und die Beachtung der Nutzerrechte gewährleisten soll. Diese Vorschriften bestimmen, dass

- diese Dienstleistungen gesetzlich geregelte Gemeinwohlaufgaben erfüllen;
- allen Nutzerinnen und Nutzern die Wahrnehmung ihrer Rechte und ihrer persönlichen Freiheit verbürgt wird;
- das Angebot der gebietsbezogenen Bedarfsplanung unterliegt;

- die Schaffung, Umwandlung oder Erweiterung von Einrichtungen und Dienstleistungen vorheriger Genehmigung bedürfen;
- die Tätigkeit der Dienstleister gemäß den einschlägigen Rechtsvorschriften qualitativ ausgewertet werden muss;
- es Aufsichts- und Sanktionsbefugnisse gibt (die zumeist bei den Behörden auf örtlicher Ebene angesiedelt sind);
- die Finanzierung im Rahmen gesetzlich festgelegter Preise und Gebühren erfolgt.

Dieser rechtliche Rahmen macht deutlich, warum es sich bei den meisten der oben genannten Akteurinnen und Akteure um gemeinnützige Anbieter von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse handelt. Er erfüllt mehrere Zielsetzungen: z. B. die Dienstleistungsqualität, ein ausgewogenes landesweites Angebot, Kostenkontrolle. Die Rechtsvorschriften sind unabhängig von der Rechtsform des Trägers, und keine Gruppe von Dienstleistungserbringern ist daran gehindert, am Markt aufzutreten.

Gegenwärtige Herausforderungen und Trends

Dieses besondere Verhältnis von gemeinwohlorientiertem Ansatz einerseits und wirtschaftlicher Tätigkeit andererseits erklärt, weshalb unser Sektor hinsichtlich der Anwendung von EU-Vorschriften in einer Grauzone liegt: Der soziale Gesichtspunkt impliziert nicht, dass die *Binnenmarkt*-Vorschriften keine Anwendung finden. Es gibt verschiedene Punkte, die französischen Juristen aus dem Sektor der sozialen Integration erhebliche Kopfschmerzen bereiten: die Regelungen des öffentlichen Vergaberechts, die Bestimmungen zur Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit, Steuervorschriften, die Unterscheidung zwischen wirtschaftlich/nichtwirtschaftlich usw.

Es ist klar, dass diese Themen einer gründlicheren Analyse hinsichtlich aller zu behandelnden rechtlichen Probleme bedürfen. In Frankreich haben die sozialen Akteurinnen und Akteure aber jetzt verstanden, dass diese Themen nicht nur eine rechtliche Herausforderung darstellen, sondern auch eine mögliche Neudefinierung der Bedeutung von „Solidarität“ beinhalten.

Es werden dabei zwei Hauptrisiken gesehen:

Das erste Risiko hat mit der **Deregulierung des nationalen Regulierungssystems** zu tun, die sich aus dem zunehmenden Einfluss der Binnenmarktregelungen (z. B. Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit) ergibt. Der Sektor der sozialen Integration wird durch einen rechtlichen Rahmen gekennzeichnet, der dem Dienstleistungserbringer eine ganze Reihe von Verpflichtungen auferlegt. Diese Anforderungen, die darauf abzielen, die Qualität der Dienstleistungen zu sichern und insbesondere hilfsbedürftige Nutzerinnen und Nutzer zu schützen, könnten durch das Ziel der Verwirklichung eines Binnenmarktes für Dienstleistungen beeinträchtigt werden.

Das zweite Risiko wird in der **Vereinheitlichung aller Dienstleistungserbringer** im Kontext der Zunahme gewinnorientierter Angebote und der veränderten, vertraglichen Beziehungen zwischen Betreiberinnen bzw. Betreiber und öffentlicher Hand gesehen: Die Ausschreibungspraxis (die sich aus den EU-Vergaberichtlinien ergibt) stellt alle Dienstleister auf eine Stufe, ungeachtet der Besonderheiten eines nichtgewinnorientierten Dienstleistungsangebots und des Risikos, dass der soziale Akteur auf die Funktion eines „wirtschaftlichen Dienstleiters“ reduziert wird.

Gemeinsame Probleme, gemeinsame Empfehlungen

Diese Rechtsunsicherheit hat die französischen Akteurinnen und Akteure aus dem Bereich der sozialen Integration dazu veranlasst, nicht nur gegenüber den EU-Institutionen, sondern auch gegenüber den französischen Behörden Empfehlungen abzugeben. Ein großer Teil dieser Empfehlungen lässt sich in einigen zentralen Aussagen zusammenfassen:

Zum einen sollte der **Gemeinwohlauftrag** und der durch soziale und medizinisch-soziale Dienstleistungen gewährte **Schutz gefährdeter Nutzerinnen und Nutzer anerkannt werden**. Diese Inte-

ressen sollten Vorrang genießen gegenüber dem Wettbewerb und der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit.

Zum anderen soll auf EU-Ebene mit einer sektoriellen Richtlinie **ein rechtlicher Rahmen speziell für wirtschaftliche Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse (SDAI)** geschaffen werden. Nicht zuletzt sollen **besondere Finanzierungs- und Vergabeverfahren** zwischen öffentlichen Stellen und Anbietern von sozialen Diensten **auf EU-Ebene** entwickelt werden (Übertragung von gemeinwohlorientierten Diensten, die Entwicklung von Zielvorgaben im Zusammenhang mit Finanzierungsvereinbarungen, welche die Fähigkeit der oben genannten Akteurinnen und Akteure, Impulse zu setzen, anerkennen). Für die Erbringer sozialer Dienste könnte eine rechtliche und steuerliche Sonderstellung und sogar ein bestimmtes Maß an Wettbewerb vorgesehen werden, damit sie ihren Gemeinwohlaufgaben nachkommen können.

SDAI werden zweifellos erbracht, um grundlegende soziale Rechte zu schützen, und bedürfen folglich eines angepassten Regelwerks (im Hinblick auf die Besteuerung, den Wettbewerb usw.).

Die Anerkennung der SDAI auf EU-Ebene, die die Sicherung der Nachhaltigkeit der im Sozialschutzmodell verankerten Werte gewährleisten würde, ist – nicht nur in Frankreich – nur möglich, wenn soziale Akteurinnen und Akteure aus verschiedenen EU-Mitgliedstaaten am Erfahrungsaustausch und an gemeinsamen Überlegungen beteiligt sind. Nur solche Kontakte können die Union dazu bringen, die offenkundigen Unterschiede zwischen sozialen Diensten in Europa zu überwinden und ein geeignetes Regulierungsinstrument vorzuschlagen.

Jérémie Cazeuneuve
European Public Affairs Manager, Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole (CCMSA). CCMSA ist Mitglied des Collectif SSIG-FR (<http://www.ssig-fr.org/>), einer aus 15 gemeinnützigen Akteurinnen und Akteuren der sozialen und Gesundheitsdienste von allgemeinem Interesse bestehenden Gruppe. Dieser Artikel basiert auf gemeinsamen Ausarbeitungen der beteiligten Organisationen.

¹ Zur Veranschaulichung dieser Aktivitäten und einer umfassenderen Beschreibung des gesamten Sozialsektors in Frankreich wird auf einen vom französischen Collectif SSIG-FR (<http://www.ssig-fr.org/>) verfassten Bericht verwiesen, der während der Konferenz über SDAI am 30. Mai 2006 in Paris vorgelegt wurde.

Neues aus dem Observatorium

Dienstleistungen von allgemeinem Interesse – europäischer Rahmen und nationaler Gestaltungsspielraum

Der Europäische Rat hat 2000 in Lissabon beschlossen, ein besonderes Augenmerk auf die Liberalisierung des Dienstleistungssektors zu legen. Es liegt in der Natur der Sache, dass dieser Prozess auch Auswirkungen auf den Bereich der „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ hat, der Teil des europäischen Wettbewerbsgefüges ist. Art. 16 EG verleiht diesen Diensten eine Sonderstellung, was sie für die Liberalisierungsbestrebungen besonders interessant macht. Parallel dazu werden die Leistungen der Daseinsvorsorge auf der nationalen Ebene ebenfalls gesondert behandelt. Die Anbieter gemeinwohlorientierter Dienstleistungen kommen z. B. in den Genuss steuerrechtlicher Begünstigungen.

Durch die Trennung der Ebenen gibt es sowohl eine europäische als auch eine nationale Perspektive auf die Ausgestaltung der gemeinwohlorientierten Dienste. Dieser Umstand führt zu verschiedenen Ansätzen und Kontexten, in denen sich die Gemeinwohldebatte bewegt und die bei der Argumentation klar getrennt werden sollten. Gleichzeitig sind beide Ebenen durch Artikel 16 und 86 Absatz 2 EG miteinander verknüpft. Art. 16 EG überträgt zum einen das Spannungsverhältnis auf EU-Ebene zwischen der den „Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ eingeräumten Sonderstellung und dem offenen und wettbewerbsorientierten europäischen Binnenmarkt auf die gemeinwohlorientierten Dienste in Deutschland; zum anderen tritt das nationale Gemeinnützigkeitsprivileg aufgrund des Anwendungsvorrangs des Europarechts in Interferenz mit dem europäischen Wettbewerbsrecht. Insofern könnten auch die Definitionen von „allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ und Gemeinnützigkeit Schnittmengen aufweisen.

Wenn man sich die relevanten EuGH-Urteile zu den „Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ anschaut, zeigt sich, dass es sich zumeist um eine Verlet-

zung des Diskriminierungsverbots durch nationale Regelungen handelt (Stauffer, Cassa di Risparmio di Firenze etc.). Dabei ist völlig unerheblich, welche Privilegierungen in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehen, sie müssen lediglich allen (potenziellen) Marktteilnehmern zugänglich sein. Eine Definition des Gemeinwohls formuliert der EuGH nicht.

In ihrem Weißbuch umreißt die Europäische Kommission das „allgemeine Interesse“ u. a. mit Zugänglichkeit, Erreichbarkeit, Kontinuität und Qualität der Dienste sowie Nutzer- und Verbraucherschutz. Bezogen auf die Sozialdienstleistungen nennt die Kommission in ihrer Mitteilung vom April 2006 die Merkmale solidarisch, personenbezogen und flexibel, fehlender Erwerbzweck, Einbindung ehrenamtlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, lokale Erbringung, einschließlich starker Verankerung mit lokaler Tradition, und Asymmetrie des Verhältnisses zwischen Dienstleistungserbringer und Nutzerinnen bzw. Nutzer. Soweit die Formulierungen aus der europäischen Perspektive.

Auch im deutschen Gemeinnützigkeitsrecht finden sich Ansätze zur Charakterisierung des Gemeinwohls, die im laufenden Diskurs nicht unberücksichtigt bleiben sollten, z. B. Förderung der Allgemeinheit und Mildtätigkeit als Zweck der Gemeinnützigkeit, Steuerbegünstigungen für sog. (wirtschaftliche) Zweckbetriebe wie Alten- und Pflegeheime, Erholungsheime, Mahlzeitendienste, Kindergärten, Kinder-, Jugend- und Studentenheim, Schullandheime und Jugendherbergen, Einrichtungen der Fürsorge für Körperbehinderte, z. T. auch Werkstätten oder Therapieeinrichtungen für Menschen mit Behinderungen und Integrationsprojekte. Was den Versuch der nationalen Definition des Gemeinwohls angeht, sollten daher die Kriterien berücksichtigt werden, die die Finanzverwaltung im Verfahren zur Anerkennung des Gemeinnützigkeitsstatus anwendet. Dabei ist allerdings zu beachten, dass das Gemeinnützigkeitsprivileg nicht die gesamte Gesellschaft, sondern nur die Steuerzahler erfasst (Steuerersatz) und nur dort möglich ist, wo der Staat für die Daseinsvorsorge zuständig ist (staatsentlastende Wirkung).

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass in der Gemeinwohldebatte bewusst zwischen der europäischen und nationalen Perspek-

tive getrennt werden sollte. Das erleichtert die Argumentation. Die Definition beginnt auf der nationalen Ebene im europarechtlich zugesicherten Gestaltungsspielraum. Dieser Spielraum wird durch das allgemeine Diskriminierungsverbot und die europäischen Grundfreiheiten begrenzt. An diesen Vorgaben wird die nationale Definition überprüft. Eine europäische Definition des „allgemeinen Interesses“ ist hingegen nicht in Aussicht. Deshalb sollte die Gelegenheit aktiv genutzt werden, aus der mitgliedstaatlichen Perspektive heraus eine Definition des Gemeinwohls vorzulegen und die europäische Debatte zu beeinflussen.

Ein ausführliches Dokument zu dieser Thematik finden Sie in Kürze auf der Website des Observatoriums.

Cornelia Markowski, D.V. e.V.

Neue Veröffentlichungen

Mit der Mitteilung zu Gesundheitsdienstleistungen vom 26.09.2006 hat die Kommission einen **Konsultationsprozess** eingeleitet. Im Rahmen dieses Konsultationsprozesses sind mehr als 270 Antworten eingegangen. Das Observatorium hat ergänzend zu der Zusammenfassung der Kommission eine **Zusammenfassung und eine kurze Auswertung der Antworten der Regierungen der 27 Mitgliedstaaten** vorgenommen, die unter dem Link http://www.soziale-dienste-in-europa.de/Anlage/Konsultationsprozess_GDI_Auswertung_MS.pdf heruntergeladen werden kann.

Europäische Familienpolitik

Das Observatorium hat sich mit den vielseitigen **familienpolitischen Entwicklungen in Europa** beschäftigt, denn Familienpolitik wird nicht zuletzt im Rahmen der „Europäischen Allianz für Familien“ zunehmend in einem europäischen Kontext diskutiert. Angesichts tiefgreifender gesellschaftlicher, kultureller und wirtschaftlicher Veränderungen in ganz Europa lassen sich gemeinsame familienpolitische Problemlagen und ein veränderter Bedarf an **familienunterstützenden Dienstleistungen** feststellen. Das Observatorium hat die wichtigsten aktuellen politischen Entwicklungen auf europäischer Ebene und in den Mitgliedstaaten (Schwerpunkt: neue Mitgliedstaaten) überblicksartig in einem Papier zusammengefasst.

http://www.soziale-dienste-in-europa.de/Anlage/Bericht_Familienpolitik_FuD.pdf

Termine

2008

26.02.–01.03./Lissabon, Portugal
European Social Science History Conference
ESSHC Conference Secretariat,
International Institute of Social History
Information:
<http://www.iisg.nl/esshc/2008.php>
E-Mail: esshc@iisg.nl

05.–07.06./Aarhus, Dänemark
European Sociological Association
Research Network 'Sociology of Professions', Interim Meeting,
Transforming boundaries – a 'new' professionalism in the making?
Information:
www.europeansociology.org/

30.06.–04.07./Tours, Frankreich
33. Global Conference of ICSW: The dynamics of social welfare in globalization – Lessons from the past, challenges for today and tomorrow
Information:
<http://www.icsw2008.org/>

02.–04.07./Paris, Frankreich
16. Europäische Konferenz des Sozialwesens
Information: European Social Network,
http://www.socialeurope.com/deutsch/d_about.htm

09.–12.07./Barcelona, Spanien
8. Internationale Konferenz International Society for Third Sector Research (ISTR) und 2. EMES-ISTR Europäische Konferenz in Partnerschaft mit dem CINEFOGO Exzellenz-Netzwerk: Der Dritte Sektor und Nachhaltiger Sozialer Wandel – Eine Neuausrichtung der Forschung
Information: www.istr.org

16.–19.08./Salvador de Bahia, Brasilien
IFSW World Conference – International Federation of Social Workers, Conselho Federal de Serviço Social (CFESS): The Challenge of Turning Rights into Reality in an Unequal and Globalized Society
Information: www.cfess.org.br
E-Mail: cfess@persocom.com.br

02.–04.09./Lancaster, Großbritannien
International Disability Studies Conference
Lancaster University, Department of Applied Social Science
Information:
<http://www.lancs.ac.uk/fass/faculty/event/1838/>
E-Mail: h.morgan@lancaster.ac.uk

07.–09.10./Köln, Deutschland
Internationale Genossenschaftswissenschaftliche Tagung: „Beiträge genossenschaftlicher Selbsthilfe zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung“
Arbeitsgemeinschaft genossenschaftswissenschaftlicher Institute (AGI)
Information:
www.igt2008.de
E-Mail: info@igt2008.de

Am 15./16. November 2007 hat das Observatorium in Kooperation mit dem Deutschen Verein eine internationale Konferenz in Berlin zum Thema „Aktuelle Entwicklungen in der europäischen Familienpolitik – Dienstleistungskonzepte und Politikansätze in den neuen und alten Mitgliedstaaten“ veranstaltet.

Eine Dokumentation der Konferenz wird in Kürze erstellt werden und auf der Website des Observatoriums zur Verfügung stehen.

Personalia

Im Observatorium haben personelle Wechsel stattgefunden. Alexandra Schmider hat das Observatorium verlassen. Mathias Maucher ist zu Solidar nach Brüssel gewechselt.

Seit 15. November 2007 ist **Birgit Sittermann** als wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Beobachtungsstelle tätig. Sie hat Politikwissenschaft, Wirtschaftspolitik und Neuere und Neueste Geschichte in Münster und Exeter studiert. Ihre Schwerpunkte sind Auswirkungen europäischer Politik auf den nationalen Dritten Sektor bzw. Non-Profit-Organisationen. Nach ihrer Arbeit für das Forschungsprojekt „TSEP- The Third Sector and European Public Policy“ hat sie an der Universität Münster in der Nachwuchsforschergruppe „Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance“ gearbeitet. Ihre Kontaktadresse lautet: birgit.sittermann@iss-ffm.de.



Daniela

Scheetz hat seit Oktober die Nachfolge von Thomas Schmid als studentische Hilfskraft in der Geschäftsstelle des Observatoriums in Berlin übernommen. Frau Scheetz studiert im siebten Semester Diplom-Politikwissenschaft an der Universität Potsdam. Ihre Arbeitsschwerpunkte liegen im Bereich internationale Beziehungen und der europäischen Integration. Im Rahmen ihres Studiums hat sie ein Auslandssemester an der Universität Tampere (Finnland) absolviert.



Aktuelles

Aufgabenübertragung im Sozialbereich

Auf eine Kleine Anfrage von FDP-Abgeordneten zum Vergaberecht für Kommunen in der Jugend- und Sozialhilfe hat die Bundesregierung am 14.05.2007 bekräftigt, dass in diesen beiden Bereichen eine Ausschreibung im Wege des sogenannten Vergabeverfahrens nicht möglich ist. Damit hat die Bundesregierung zu der steigenden Tendenz, auch Sozialleistungen unter Anwendung des Vergaberechts zu vergeben, Stellung bezogen.

Die Bundesregierung führt zur Begründung an, dass zu den Strukturprinzipien der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Sozialhilfe die Sicherstellung eines pluralen Angebotes und die Ausübung des Wunsch- und Wahlrechts der Leistungsberechtigten gehöre. Die Leistungsabwicklung erfolge außerdem im Rahmen des sogenannten sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses zwischen Leistungsberechtigtem, Kostenträger und Leistungserbringer. Eine Ausschreibung im Wege des Vergabeverfahrens sehe aber kein Vertragsverhältnis zwischen Leistungsberechtigtem und Leistungserbringer vor, sondern lediglich ein bilaterales Vertragsverhältnis zwischen Kostenträger und Leistungserbringer. Die nötige Transparenz des Leistungsangebots werde zudem durch die Verpflichtung erreicht, in den Leistungsvereinbarungen die wesentlichen Leistungsmerkmale festzulegen und leistungsgerechte Entgelte zu vereinbaren.

Schließlich vertritt die Bundesregierung die Auffassung, dass nicht allein die Zulassung zu Ausschreibungsverfahren zu mehr Wettbewerb in der Kinder- und Jugendhilfe und in der Sozialhilfe führt.

Anna Englaender, ISS, e. V.

Europäische Allianz für Familien

Um dem demografischen Wandel zu begegnen und die Familienfreundlichkeit in der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung zu fördern, haben die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union beim Europäischen Gipfel vom 8. und 9. März 2007 die Europäische Allianz für Familien beschlossen.

Ziel der Allianz ist es, durch Gedanken- und Erfahrungsaustausch der Mitgliedstaaten Impulse für mehr Familienfreundlichkeit zu geben und die Zusammenarbeit und das Voneinanderlernen in der Europäischen Union zu fördern.

Die Europäische Allianz für Familien leistet einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Lissabonstrategie für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung, für eine nachhaltige Bevölkerungsentwicklung, zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts und zur Umsetzung der Roadmap zur Gleichstellung von Frauen und Männern. Über das Webportal der Allianz (http://ec.europa.eu/employment_social/families/index_de.html) werden Informationen über die jeweiligen familienpolitischen Maßnahmen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten bereitgestellt.

Neue Publikationen

Die Sozialsysteme der EU stehen durch das Zusammentreffen von Effekten der wirtschaftlichen und kulturellen Globalisierung mit dem demografischen Wandel und sich verändernden Bedingungen für Erwerbsarbeit vor vielfältigen Herausforderungen. In dem von Christoph Linzbach et al. herausgegebenen Autorenband „Globalisierung und Europäisches Sozialmodell“ (Baden-Baden: NOMOS, 2007) strukturieren die Autoren die Problematik aus europäischer und internationaler Perspektive und legen Antworten zu der Frage vor, wie die Europäische Union sich zu den großen sozialen Fragen positionieren soll. Mit diesem neuen Werk knüpfen die Herausgeber an ihr im Jahr 2005 erschienen Buch „Die Zukunft der sozialen Dienste vor der Europäischen Herausforderung“ an. Beide Bände sind beim Vertrieb des Diakonischen Werks erhältlich: vertrieb@diakonie.de.



Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa

Impressum

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.: Alexandra Schmider
E-Mail: birgit.sittermann@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.: 0 69/9 57 89-0
Fax: 0 69/9 57 89-190
E-Mail: info@iss-ffm.de
Internet: www.iss-ffm.de

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.
Geschäftsführung der Koordinierungsgruppe des Observatoriums
Michaelkirchstr. 17/18
D-10179 Berlin
Tel.: 0 30/6 29 80-0
Fax: 0 30/6 29 80-140
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: www.a-vitamin.de

Druck: Werbeproduktion Bucher, Berlin

Auflage:
Deutsch: 1.400
Englisch: 600

ISSN 1616-7589

Erscheinungsdatum:
Dezember 2007

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.