



# News Letter

Ausgabe 2/2009

## Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa

### Die grenzüberschreitenden Aktivitäten der Stiftung Liebenau

Die Stiftung Liebenau mit Sitz in Meckenbeuren ist ein aus christlicher Motivation heraus entstandenes, unabhängiges Sozial-, Gesundheits- und Bildungsunternehmen auf katholischer Grundlage mit einer sehr großen Differenziertheit an Angeboten und Diensten.

Zu ihr gehören rund 200 soziale Einrichtungen der Behinderten- und Altenhilfe, Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen sowie stationäre, ambulante und gemeinwesenbezogene Angebote und Dienste in rund 90 Städten und Kommunen in Deutschland, Österreich, der Schweiz und Bulgarien. Insgesamt arbeiten mehr als 5.500 Mitarbeiter/innen in den Einrichtungen der Stiftung, die jährlich mehr als 15.000 Menschen unterstützen, versorgen oder behandeln. Des Weiteren sind mehr als 1.000 Ehrenamtliche im Verbund tätig.

„Wir arbeiten für Menschen in Europa“ ist die Unternehmensstrategie der Stiftung Liebenau. Schon vor elf Jahren begann das internationale Engagement der Stiftung mit dem Aufbau von Unterstützungsangeboten, wie z. B. der Errichtung eines Kinderhauses, einer Sozialstation, einer Suppenküche sowie der Einführung unterschiedlicher Bildungs- und Qualifizierungsprojekte in Bulgarien und der Gründung – gemeinsam mit der bulgarisch-orthodoxen Erzdiözese (Metropole) von Varna und Veliki Preslav und der Stiftung St. Franziskus Heiligenbrunn – des Bulgarisch-Deutschen Sozialwerks. Genügend Essen, der regelmäßige Schulbesuch, eine medizinische Versorgung und pflegerische Hilfen bei Krankheit und im Alter sind im Land mit der geringsten Wirtschaftskraft innerhalb der EU oft noch Fremdworte. Deswegen ist es das Ziel der Stiftung in

Bulgarien, Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten und als temporärer Wegbegleiter zu fungieren.

Ebenfalls im Jahr 1998 wurde eine Altenhilfe-Tochtergesellschaft in Österreich mit rund 530 Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen und ca. 170 Ehrenamtlichen installiert, die Menschen in elf Pflegeheimen betreuen. Darüber hinaus hält die Stiftung in Österreich besondere Wohnformen, wie die Lebensräume für Jung

und Alt sowie heimgebundene Wohnungen vor und betreibt eine Kindertagesstätte. Nach der Übernahme des Patronats über eine schweizerische Altenhilfe-Stiftung und der mehrheitlichen Beteiligung an der Genossenschaft Dorfplatz in Oberhelfenschwil soll nun ein nächster Schritt nach Südtirol führen, wo derzeit Kooperationen im Bereich Alten- und Behindertenhilfe vorbereitet werden. Inzwischen erwirtschaftet die Stiftung Liebenau 12% ihres gesamten Umsatzes außerhalb Deutschlands.

Im europäischen Engagement der Stiftung Liebenau sehen wir in erster Linie einen Beitrag zum sozialen Zusammenwachsen Europas. Die Stiftung vernetzt sich über Landesgrenzen hinweg, tauscht Wissen und Erfahrungen aus und trägt zu gemeinsamen Entwicklungs- und Lernprozessen bei. So werden z. B. im Pflegeheim Helios am schweizerischen Bodenseeufer, das zum Stiftungsverbund gehört, speziell an den Bedürfnissen von Seniorinnen und Senioren mit Migrationshintergrund orientierte Wohngruppen mit muttersprachlichem Pflegepersonal eingerichtet. Über dieses Projekt können nun auch Altenhilfe-Fachkräfte in Deutschland und Österreich von interessanten Ansätzen in der Schweiz lernen.

Der europäische Gedanke war letztlich auch Grundlage für den Zusammenschluss im Brüsseler Kreis, in dem die Stiftung Liebenau seit 2000 mit weiteren großen evangelischen und katholischen Sozialunternehmen in Deutschland zusammenarbeitet.

Die großen Vorteile der europäischen Ausrichtung der Stiftung Liebenau für alle Akteure liegen auf der Hand: Durch ihre vielfältigen grenzübergreifenden Aktivitäten

### Editorial

LIEBE LESERINNEN, LIEBE LESER!

DAS OBSERVATORIUM BEOBACHTET SEIT RUND ZEHN JAHREN SOZIAL- UND GESUNDHEITSPOLITISCHE THEMEN AUF EUROPÄISCHER EBENE, UM SIE ÜBER DIE ENTWICKLUNG DER FACHTHEMEN ZU INFORMIEREN.

IM DEZEMBER 2009 ENDET DAS PROJEKT „OBSERVATORIUM FÜR DIE ENTWICKLUNG DER SOZIALEN DIENSTE IN EUROPA“. DIES NEHMEN WIR IN UNSEREM LETZTEN NEWSLETTER ZUM ANLASS, AUF DIE LAUFZEIT DES PROJEKTS SEIT 1999 ZURÜCKZUBLICKEN UND DIE WESENTLICHEN INHALTE UNSERER ARBEIT ZUSAMMENZUFASSEN (VGL. HIERZU DEN BEITRAG DER OBSERVATORIUMS-MITARBEITERINNEN ANNETTE ANGERMANN UND KATHRIN LINZ AUF DEN SEITEN 7 UND 8).

DER EHEMALIGE OBSERVATORIUMS-MITARBEITER MATHIAS MAUCHER ANALYSIERT IN DER KOLUMNE DIE ENTWICKLUNGEN DER SOZIALEN DIENSTE IN DEN LETZTEN JAHREN AUF EUROPÄISCHER EBENE. DIESE SIEHT ER IM SPANNUNGSFELD VON WETTBEWERB UND GEMEINWOHLORIENTIERUNG. SEINE DAMALIGE KOLLEGIN CORNELIA MARKOWSKI BETRACHTET IN IHREM BEITRAG DIE REFORM DES EUROPÄISCHEN BEIHLIFERECHTS UND DEREN AUSWIRKUNGEN AUF DIE SOZIALEN DIENSTE IN DEUTSCHLAND.

IM HAUPTBERICHT NEHMEN DIE AKTUELLEN MITARBEITERINNEN BIRGIT SITTERMANN UND SABRINA STULA RÜCKSCHAU AUF DIE EU-POLITIK DER LETZTEN JAHRE UND DEREN AUSWIRKUNGEN AUF SOZIALE DIENSTE.

DER LEITARTIKEL FÜHRT SIE JEDOCH ZUNÄCHST IN DIE GEGENWART. HIER WIRD DIE GRENZÜBERSCHREITENDE ARBEIT DER STIFTUNG LIEBENAU BESCHRIEBEN. DIE STIFTUNG NIMMT AUS ANBIETERSICHT STELLUNG ZU DEN EUROPÄISCHEN REGELUNGEN ZU SOZIALDIENSTLEISTUNGEN.

ÜBER UNSERE ZUKÜNFTIGE ARBEIT HALTEN WIR SIE AUF DEM LAUFENDEN.

WIR WÜNSCHEN IHNEN VIEL SPASS BEIM LESEN!  
IHRE REDAKTION



verfügt die Stiftung über einen sehr großen Schatz an Kenntnissen, Wissen und Erfahrungen auf dem Gebiet der sozialen Arbeit. Von diesem Schatz profitieren alle Dienste und Einrichtungen der Stiftung, indem die in irgendeiner Region gewonnenen Erkenntnisse sofort auf ihre Übertragbarkeit geprüft werden. Diese insbesondere in der Altenhilfe in Österreich und der Schweiz gewonnenen Erfahrungen zeigen überdeutlich, dass aus der Kenntnis internationaler Zusammenhänge ein großer Nutzen für die entsprechenden Dienste in allen Regionen erwachsen ist.

Auch unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten ist das europäische Engagement ein Gewinn. Wenn die Stiftung in unterschiedlichen Sozialsystemen tätig ist, schafft dies ein Stück mehr Unabhängigkeit und Sicherheit. Darüber hinaus hilft die Kenntnis anderer Sozialsysteme und Kostenstrukturen auch bei der Diskussion zukünftiger Entwicklungen im eigenen Land.

Ein zusammenwachsendes Europa bietet nicht nur die Chance für gemeinsame soziale Standards oder gar ein „europäisches Wohlfahrtsmodell“, sondern stellt die Anbieter sozialer Dienstleistungen auch vor neue Herausforderungen. Die sozialen Dienste unterliegen nach dem EU-Vertrag und der voraussichtlichen EU-Verfassung nationaler Regelungshoheit und die Mitgliedsstaaten gestalten ihr Sozialsystem selbst. Indirekt nimmt die EU jedoch Einfluss, denn die Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes haben inzwischen auch den Bereich der sozialen Dienstleistungen erreicht. Dieser wird als Raum ohne Binnengrenzen, mit freiem Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital beschrieben. Bei der Dienstleistungsrichtlinie sieht es innerhalb der EU nicht anders aus als beim Warenverkehr. Beispiele dafür sind die Ausschreibung sozialer Dienstleistungen oder die EU-weite Patientenmobilität. Vor allem die grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung ist in der EU eine der bedeutendsten Herausforderungen der nächsten Jahre. Der Bildung zunehmender Freiräume für gesundheitliche Versorgung und medizinische Leistungen in anderen EU-Ländern stellen sich zahlreiche Barrieren durch komplizierte Regelungen und aufwendige Administration entgegen. Durch die Dienstleistungsrichtlinie entstehende Chancen, wie z. B. Marktchancen, Wachstums- und

Beschäftigungspotenziale des Sozial- und Gesundheitsmarktes, stehen Risiken, wie die Sorge um sinkende Qualitätsstandards im Zuge der Realisierung eines echten Dienstleistungsbinnenmarktes gegenüber. Des Weiteren stellen die höchst unterschiedlich strukturierten politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Systeme der einzelnen Länder eine Hürde dar, die es zu überwinden gilt. Daher ist es wichtig, über einen breit gefächerten, stets aktuellen Kenntnisstand der jeweiligen örtlichen kulturellen Gegebenheiten zu verfügen. Hierfür sind Partnerschaften mit lokalen Betreibern sehr hilfreich.

Die Stiftung Liebenau vertritt die Auffassung, dass die Berücksichtigung von Gesundheits- und Sozialdienstleistungen im Dienstleistungswettbewerb des Binnenmarktes wesentlich für alle EU-Mitgliedstaaten ist, um neue Impulse im Gesundheits- und Sozialsektor zu erhalten. Dabei sollen aber nicht alle nationalen und regionalen Gegebenheiten einfach außer Acht gelassen werden. Durch die Schaffung transparenter Wettbewerbsstrukturen kann die Qualität und Effizienz von Dienstleistungen, z. B. durch eine schnellere grenzüberschreitende Vergleichbarkeit von Diensten, deren Spezialisierung und Differenzierung oder auch durch die stärkere Berücksichtigung der objektiven Bedarfe und individuellen Bedürfnisse des Kunden durch die Individualisierung der Leistungen, gesteigert werden. Geringere Hürden für grenzüberschreitende Dienstleistungen in einem wettbewerblichen Umfeld bieten die Möglichkeit, neue Dienstleistungen in neuen Angebotsräumen zu schaffen und diese bzgl. Qualität, Spezialisierung und Kundennähe so zu verbessern, dass alle EU-Mitglieder für ihre eigenen Sozialsysteme Nutzen ziehen können. Voraussetzung dafür ist, dass die Leistungsstrukturierung nicht weiter eingeschränkt und Freiräume für Anbieter bei der Aufbau- und Ablauforganisation ausgeweitet werden. Dabei dient der grenzüberschreitende Wettbewerb in der Sozialbranche nicht der Gewinnerzielung, sondern dazu, die Qualität der Dienstleistungen zu steigern und dabei die Kosten in einer angemessenen Höhe zu belassen.

In der Dienstleistungsrichtlinie nicht berücksichtigt sind neben Finanz- und Verkehrsdienstleistungen auch Gesundheits- und Sozialdienstleistungen. Dadurch wurde die Mög-

lichkeit vertan, Wettbewerbsvorteile in einem stärker durch Wettbewerb und Flexibilität geprägten Umfeld zu erzielen und diese in Form von erhöhter Spezialisierung und Qualität der Dienstleistungen an Menschen weiterzugeben.

Es sollte nicht darum gehen, die Sozialwirtschaft in Europa vor dem Wettbewerb um die bestmögliche Dienstleistung für Menschen zu schützen und sie aus dem Regelungsbereich einer Dienstleistungsrichtlinie zu streichen. Die Sozialwirtschaft benötigt nun vor allem erleichterte Niederlassungsfreiheit, Freizügigkeit von Fachkräften und erleichterte Übertragbarkeit von Sozialleistungen. Die EU sollte hierbei eine Art Kontrollfunktion übernehmen und neben der Gewährleistung einer originären Gleichbehandlung sämtlicher Anbieter z. B. darauf achten, dass die Berufsabschlüsse von Fachkräften tatsächlich formal anerkannt und die Ausbildungsinhalte an entsprechende Standards angepasst werden. Aus diesem Grund befürwortet die Stiftung Liebenau das Bestreben der Europäischen Kommission, für die Gesundheits- und Sozialdienste eigenständige Regelungen zu finden und engagiert sich im Rahmen ihrer Mitgliedschaft im Brüsseler Kreis, ihr Fachwissen sowie ihre Forderungen in den politischen Dialog auf EU-Ebene einzubringen.

Durch ihre Tätigkeit im EU-Ausland und in der Schweiz hat die Stiftung Liebenau täglich mit den Herausforderungen der unterschiedlichen Rahmenbedingungen der EU-Mitgliedsstaaten zu kämpfen. Ziel muss es sein, eine dauerhafte Präsenz der europäischen Perspektive durchzusetzen. Dies ist nur durch Zusammenarbeit der EU und der Nationalstaaten möglich. Das Interesse an grenzüberschreitenden Erfahrungen wächst spürbar, ebenso wie die Erkenntnis, dass die EU unabdingbare Voraussetzung und der Garant für eine prosperierende und dem Wohl der Menschen dienende Zukunft Europas ist.

Dr. Berthold Broll  
Vorstandsvorsitzender der Stiftung Liebenau

Anja Mattes  
Vorstandsassistentin

Zur weiteren Information:  
[www.stiftung-liebenau.de](http://www.stiftung-liebenau.de)  
[www.bruesseler-kreis.de](http://www.bruesseler-kreis.de)

## Kolumnen

### Soziale Dienste im Spannungsfeld von Wettbewerb und Gewinnerorientierung – einige Überlegungen zur Politikentwicklung auf EU-Ebene<sup>1</sup>

Während der letzten 5 Jahre verschoben sich die Schwerpunkte. Seit 2007 entwickelt sich der Politikprozess entlang der beiden Stränge „Gemeinschaftsrecht“ (verbindlich) und „Qualitätsrahmen“ (freiwillig) auf Basis z. Zt. entwickelter gemeinsamer Prinzipien. Bis etwa 2005 wurde vorrangig darum gerungen, ob Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse (SDAI) als „wirtschaftliche“ oder „nichtwirtschaftliche“ Dienstleistung einzuordnen sind. Hierzu hat die Mitteilung zu SDAI vom April 2006 mit der Feststellung, nahezu alle Dienstleistungen im sozialen Bereich seien eine wirtschaftliche Tätigkeit i. S. d. Art. 43 (Niederlassungsfreiheit) und 49 (Freier Dienstleistungsverkehr) EGV, eine klare Aussage getroffen. Insofern zieht sich die Frage nach der Vereinbarkeit von Anforderungen des Gemeinschaftsrechts mit von Regierungen und Behörden auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene bestimmten Modalitäten der Organisation, Regulierung, Erbringung und Finanzierung von Sozialdienstleistungen wie ein roter Faden durch Diskussionen, Politikentwicklung und Rechtsprechung. Nicht abschließend geklärt ist die Frage, ob den Funktionen von Sozialdienstleistungen, ihren organisatorischen Merkmalen wie auch besonderen Eigenschaften ihrer Nutzer/innen lediglich ein beschreibender Charakter zukommt bzw. wie sie unmittelbar genutzt werden könn(t)en, um z. B. Ausnahmen oder angepasste Regelungen, v. a. im Beihilfe- oder Vergaberecht, zu begründen und zu verankern.

Die Politikentwicklung auf europäischer Ebene ist nachhaltig durch Impulse und Einwirkungen geprägt, die viel mit dem Hauptziel der EU, der Verwirklichung eines gemeinsamen Marktes, und (deutlich) weniger mit der inhaltlichen Ausgestaltung von Sozialpolitik zu tun haben. Daher rührt auch die maßgebliche Bedeutung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und des Gemeinschaftsrechts in den Feldern

„Wettbewerb“, „Staatliche Beihilfen“ und „Öffentliches Auftragswesen“. Diese Ausrichtung deckte sich lange Zeit nicht mit den Prioritäten- setzungen der politischen Akteure oder den Herausforderungen und Bedarfslagen aus Sicht der Träger und Nutzer/innen sozialer Dienste vor Ort. Für Erstgenannte ist z. B. die Ausgestaltung von Wettbewerb auf der Grundlage von Qualität, nicht vorrangig oder alleine über Preise, ein Hauptanliegen, für Zweitgenannte Rechte und Beteiligungsmöglichkeiten. Die Qualitätsdebatte dürfte zu einer Rückkopplung bislang entkoppelter Diskurse und Prozesse beitragen.

Im Rückblick lassen sich stichwortartig folgende Hauptpunkte nennen, die gleichzeitig einen Ausblick auf offene Fragen und Herausforderungen geben:

- Der von der Europäischen Kommission verfolgte Ansatz bezieht sich auf die Erbringung von Dienstleistungen und favorisiert ein Modell der Re-Regulierung von Sozialmärkten, das kompatibel mit dem Ziel der Errichtung eines Binnenmarkts für Dienstleistungen ist.
- Er ist grundsätzlich „betriebsblind“ für Formen, Modelle und Lösungen jenseits von Staat und Markt, wie sie z.B. von Organisationen der Sozialwirtschaft entwickelt werden, die wirtschaftliche Tätigkeit mit der Verwirklichung sozialpolitischer Ziele verbinden.
- Er erfasst höchstens unzureichend die sozialpolitischen Funktionen von SDAI im Blick auf soziale Eingliederung und gesellschaftlichen Zusammenhalt wie die diesbezügliche Rolle freigemeinnütziger Organisationen. Gleiches gilt auch für bürgerschaftliches Engagement, das zunächst als ein potentiell den Wettbewerb verzerrendes Element eingeordnet wird.
- Im Rahmen einer Vielfalt von Modellen wohlfahrtsstaatlicher Arrangements sind Mechanismen der finanziellen Solidarität und ein Verzicht auf maximale Effizienz (bspw. Werkstätten für Menschen mit Behinderung) zulässig, müssen aber damit begründet werden, dass Ziele des Gemeinwohls verfolgt werden. Damit wird „das Pferd von hinten aufgezäumt“, da SDAI, eingebettet in lokale Strukturen und Wohlfahrtskulturen, ein Kernelement der Sozialschutzsysteme sind.
- Die transnationale ausgerichtete Initiative zur Definition gemeinsamer Prinzipien zur Erbringung

qualitativ hochwertiger sozialer Dienste kann sowohl Regulierungsinstanzen, Anbietern wie auch Bürgerinnen und Bürgern dienlich sein, wenn bei deren Entwicklung die finanziellen Ressourcen und Leistungsniveaus in unterschiedlichen Systemen, deren Personalausstattung wie die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten als konstitutive Elemente berücksichtigt werden. Die entscheidende Frage lautet: Geht es vorrangig um die Festlegung von Mindeststandards für handelbare Dienstleistungen oder ist die Gemeinwohlorientierung der SDAI Hauptbezugspunkt der Politikentwicklung?

- Gerade vor dem Hintergrund eines wachsenden Bedarfs und grenzüberschreitender Mobilität auch undokumentierter Migranten (insb. von Frauen aus Mittel- und Osteuropa im Pflegebereich) erhalten Fragen zu Qualifizierung und Arbeitsbedingungen der im Sozialbereich Beschäftigten eine europäische Dimension. Die Kommission nimmt damit verbundene Herausforderungen seit einiger Zeit verstärkt in den Blick; für Regierungen und Träger sozialer Dienste eröffnet sich ein neues Feld zum Austausch bewährter Praxis und für Kooperation bzw. Politikkoordination.
- Die Frage nach dem angemessenen rechtlichen Rahmen für SDAI ist aufgeschoben, bis Klarheit über die Ratifizierung des Lissabon-Vertrags<sup>2</sup> herrscht. Weiterhin bestehen die folgenden Optionen: 1) Rahmenrichtlinie für alle Sektoren der Daseinsvorsorge

<sup>1</sup> Zur Vertiefung sei beispielhaft auf folgende Publikationen verwiesen: 1) Schulz-Nieswandt, Frank: Daseinsvorsorge in der Europäischen Union. In: Linzbach, Christoph et al. (Hrsg.) (2005): Die Zukunft der sozialen Dienste vor der europäischen Herausforderung. Baden-Baden: Nomos, S. 397-423; 2) Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (ISS) (Hrsg.) (2006): Mitteilung zu Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union [KOM(2006)177 endgültig]: Expertentreffen zur Analyse, Bewertung und Diskussion damit zusammenhängender inhaltlicher Fragen sowie weiterer Schritte. Frankfurt am Main: ISS; [http://www.sozialdienste-in-europa.de/Anlage/Et\\_Mitt\\_SDAI\\_2006.pdf](http://www.sozialdienste-in-europa.de/Anlage/Et_Mitt_SDAI_2006.pdf); 3) Huber, Manfred/ Maucher, Mathias/ Sak, Barbara (2008): Study on the Situation of Social and Health Services of General Interest in the European Union. Brussels, 2008; [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/ssgi\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/ssgi_en.htm); 4) Maucher, Mathias: Sozialdienstleistungen im Spannungsfeld von Gemeinwohlorientierung und Wettbewerb in Deutschland und Europa. In: Krautscheid, Andreas (Hrsg.) (2009): Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl. Eine sektorspezifische Betrachtung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 241-274.

<sup>2</sup> Wenn der Vertrag von Lissabon, sollte er bis Jahresende von allen 27 EU-Mitgliedsstaaten ratifiziert werden, auch an der grundsätzlichen Zuständigkeitsverteilung nichts ändert, so unterstreicht er doch ausdrücklich die gemeinsame Verantwortung von Mitgliedsstaaten und Europäischer Union für das Funktionieren und die Finanzierung von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge und wertet gleichzeitig die Politiksteuerung durch Regierungen und staatliche Stellen in den Mitgliedsstaaten auf.

inkl. der netzwerkbasierter Dienstleistungen; 2) ergänzend hierzu bzw. davon unabhängig: Sektorale Richtlinie für SDAI; 3) Weiterentwicklung der bestehenden Regelungen und deren Anwendung im Sozialbereich (ggf.) mit gewissen Anpassungen.

Mathias Maucher  
Social Policy Coordinator, SOLIDAR,  
Rue du Commerce 22, B-1000 Bruxelles  
E-Mail: [mathias.maucher@solidar.org](mailto:mathias.maucher@solidar.org)

SOLIDAR ist ein europäisches Netzwerk von 53 Nichtregierungsorganisationen, die in über 90 Ländern aktiv sind und sich für die Verwirklichung von sozialer Gerechtigkeit in Europa und weltweit einsetzen. SOLIDAR vertritt deren Interessen gegenüber der EU und internationalen Organisationen auf drei Feldern: Sozialpolitik und Migration/Integration, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe und Bildung (mit einem Schwerpunkt auf lebenslangem Lernen). Für weitere Informationen siehe [www.solidar.org](http://www.solidar.org).

## War das alles? – Eine Rückschau auf die Reform des europäischen Beihilferechts aus Sicht der sozialen Dienste in Deutschland

Im Jahre 2005 veröffentlichte die Europäische Kommission gleich zwei für den sozialen Sektor bedeutsame Papiere zur Reform des Beihilferechts, das die Zulässigkeit von staatlichen Zuwendungen an Unternehmen und Organisationen regelt. Der Aktionsplan „Staatliche Beihilfen“ offenbarte den politischen Fahrplan Brüssels, mit dem Beihilfen in den nächsten Jahren

allgemein reduziert und effektiver ausgerichtet werden sollten. Das sogenannte Monti-Paket konkretisierte jene Voraussetzungen, unter denen – als Ausnahme zum generellen Beihilfeverbot und aufwändigen Antragsverfahren – die Unterstützung von speziell gemeinwohlorientierten Unternehmen und Organisationen durch staatliche Mittel erlaubt ist.

Diese Initiativen betteten sich aus deutscher Sicht in den laufenden Diskurs über die sozialen Dienste im Spannungsfeld von Wettbewerb und Gemeinwohlorientierung (s. auch den vorausgegangenen Beitrag von Mathias Maucher in dieser Ausgabe) ein. Und ähnlich wie dort zeigte sich alsbald die Verlagerung der Debatte weg von der Betrachtung der sozialen Dienste als ein dem Binnenmarkt übergeordnetes Konzept mit besonderer Rolle für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, die soziale Integration benachteiligter Menschen und Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements in unserer Gemeinschaft. Mehr und mehr ging es um detaillierte juristische Auslegungsfragen. Hintergrund war sicher, dass die Europäische Kommission diesen Diskurs mit ihren Initiativen intendierte, aber auch die Abschwächung des politischen Rückhalts für eine privilegierte Sonderstellung für den sozialen Sektor auf europäischer Ebene. Die bestehenden Spielräume für die Organisation, Finanzierung und Bereitstellung sozialer Dienste in Deutschland unter diesen Bedingungen auszuloten, musste also zwangsläufig in einen juristischen Diskurs von Einzelproblemen münden, der in weiten Teilen bis heute nicht abgeschlossen ist.



Im Fokus der Auseinandersetzung standen Fragen aus der Praxis, wie z.B. konkret die Höhe einer staatlichen Zuwendung im Vorfeld beschrieben sein muss und wie sich Kosten für die Einbindung Ehrenamtlicher oder für seelsorgliche und zwischenmenschliche Zuwendung bei der Leistungserbringung beziffern lassen können. Wie lässt sich die (einer jeden gemeinnützigen Einrichtung auferlegte) Verpflichtung, Gewinne zeitnah und zweckgebunden wieder zu investieren, als Beschränkung der unternehmerischen Entscheidungsfreiheit berücksichtigen? Wann tritt eine unzulässige Überkompensation durch staatliche Zuschüsse ein, und welche staatlichen Vergünstigungen, z.B. Steuervorteile für Gemeinnützige, sind bei der Berechnung der Überkompensation insgesamt in den Blick zu nehmen? Welcher Spielraum besteht für die Anpassung bzw. Erhöhung der staatlichen Zuwendung im Nachhinein, wenn sich herausstellt, dass im Zuwendungszeitraum erheblich mehr soziale Dienste erbracht werden mussten, um die Versorgung sicher zu stellen, als im Vorfeld kalkuliert? Im Ergebnis sind zahlreiche Leitfäden für die Praxis entstanden<sup>1</sup>.

Mittlerweile ist es ruhiger geworden um die Beihilfen, was angesichts der bestehenden Unsicherheiten in der Zuwendungspraxis öffentlich Stellen allerdings unberechtigt scheint. Die Europäische Kommission wird Ende 2009 eine Rückschau auf die Folgen des Monti-Pakets in den EU-Mitgliedstaaten wagen. Interessant wird sein, wie sich das neue Europäische Parlament verhält und inwiefern sich in Brüssel Fürsprecher finden, die die eingangs erwähnte globale Debatte zur Rolle der sozialen Dienste wieder eröffnen. Aus den Reihen der sozialen Dienste kommt immer wieder der Ruf nach einer Regelung, die die gemeinnützigen Einrichtungen – zumindest teilweise – vom europäischen Beihilfeverbot und dem aufwändigen Antragsverfahren freistellt. Die Zeit scheint günstig, da der Anfang 2010 voraussichtlich in Kraft tretende Vertrag von Lissabon konkretere Möglichkeiten enthält, derartige Regelungen zu schaffen.

Daher wird und muss die Anpassung des Beihilferechts weitergeführt werden. Aufgabe der sozialen Dienste in Deutschland ist es nun, die Detaildebatte zugunsten einer umfassenderen politischen Initiative zurückzustellen und den Dialog mit dem europäischen Gesetzgeber zu suchen, um den sozialen Diensten den Stellenwert zuzumessen, der

ihre tragende Rolle für das Zusammenleben in Deutschland tatsächlich sichern kann.

**Cornelia Markowski**  
Leiterin der Stabsstelle Internationales des DV e. V.

<sup>1</sup> Deutscher Verein „Arbeits- und Orientierungspapier des Deutschen Vereins zum europäischen Beihilferecht – Fokus soziale Dienste“ vom 24.11.2006, NDV 2007, 21 ff.; „Handreichung zum Monti-Paket“ vom 23.06.2006, A1MBl. 8/2006, S. 302 ff.; Europäische Kommission „Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen – Häufig gestellte Fragen im Zusammenhang mit der Entscheidung der Kommission vom 28.11.2005“, SEK(2007)1516 endg. vom 20.11.2007; Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen „EG-Beihilfenrechtskonforme Finanzierung von kommunalen Leistungen der Daseinsvorsorge“, Mai 2008.

## Hauptbericht

### Soziale Dienste und die EU – Schlaglichter einer komplexen Debatte

Die Debatte um die Auswirkungen der EU-Politik auf die sozialen Dienste war eine Konstante in der Arbeit des Observatoriums. Im Folgenden werden deshalb einige zentrale Punkte der umfassenden Diskussion nochmals verdeutlicht. Neben der Entwicklung bei den Sozialdienstleistungen wird gesondert auf die Situation bei den Gesundheits- und Pflegedienstleistungen eingegangen. Abschließend weist der Artikel auf die aktuelle Qualitätsdebatte bei den Sozialdienstleistungen hin.

Eine grundlegende Frage der Debatte ist und war: Fallen soziale Dienste unter die EU-Binnenmarkt- und Wettbewerbsvorschriften? Um diese Frage zu beantworten, sollten zunächst die Begrifflichkeiten geklärt werden. Bei den Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse (SDAI) werden zwei große Gruppen unterschieden<sup>1</sup>: gesetzliche Regelungen und ergänzende Systeme zur sozialen Sicherung (betriebliche oder auf Gegenseitigkeit beruhende Systeme z.B. zur Absicherung von Alter oder Gesundheit) sowie persönliche Dienstleistungen (z.B. Dienstleistungen, die Menschen in Lebenskrisen helfen, der sozialen Eingliederung dienen, sowie Sozialwohnungen).<sup>2</sup>

Ähnlich wie in der umfassenderen Kategorie der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (DAI)<sup>3</sup> gilt es zu unterscheiden, ob die SDAI wirtschaftlicher oder nichtwirtschaftlicher Natur sind, denn nur Erstere fallen unter die EU-Vorschriften zum Wettbewerb und Binnenmarkt.



© Europäische Gemeinschaften, 2009

Dabei ist es nicht von Bedeutung, ob eine Leistung von einem öffentlichen, gemeinnützigen oder gewerblichen Träger erbracht wird, sondern ob sie auf einem Markt erbracht und ein Entgelt dafür bezahlt wird. Abgeleitet aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) machte die Europäische Kommission 2007 deutlich, dass (S)DAI grundsätzlich als wirtschaftliche Tätigkeiten anzusehen sind.<sup>4</sup>

Um dem speziellen Charakter von SDAI dennoch Rechnung zu tragen, wurden die SDAI ebenso wie die Gesundheitsdienstleistungen vom Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie ausgenommen.<sup>5</sup> Auch Beihilfen und Ausgleichszahlungen sind unter bestimmten Bedingungen erlaubt.<sup>6</sup>

Trotz dieser Entwicklungen bleiben sowohl für die Anbieter von Sozialdienstleistungen als auch für die staatlichen Akteure Unklarheiten bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts – insbesondere bzgl. der Ausgestaltung des Vergaberechts und der Beihilfen.<sup>7</sup> Um diesen Unsicherheiten zu begegnen, gab die Europäische Kommission 2007 zusammen mit einer Mitteilung zwei Arbeitspapiere zu häufig gestellten Fragen im Beihilfe- und Vergaberecht heraus und richtete Anfang 2008 einen „interaktiven Informationsdienst“ ein, der sich mit Fragen rund um DAI beschäftigen soll.<sup>8</sup>

Die Gesundheitsdienstleistungen, die ebenfalls zu den DAI gehören, werden seit 2006 als eigener Bereich definiert und thematisiert.

In den letzten Jahren haben u.a. die steigende Mobilität von Personen, Gütern und Dienstleistungen sowie die Rechtsprechung des EuGH (Urteile bezüglich der Kostenübernahme von im Ausland erworbenen Leistungen im Bereich des ambulanten Sektors) die bislang geschlossenen Systemgrenzen im Gesundheitswesen aufgeweicht. Insbesondere durch die Rechtsprechung des EuGH haben die Bürger/innen zunehmend Freiräume erhalten, um medizinische Leistungen in anderen Mitgliedstaaten zu nutzen. Diese zahlreichen Einzelrechtsprechungen des EuGH bilden eine neue, weitergehende Anspruchsgrundlage, die neben die Ansprüche aus den Verordnungen über die Koordinierung der Sozialversicherungssysteme (insbesondere die Wanderarbeitnehmerverordnung<sup>9</sup>) tritt.

Im Juli 2008 veröffentlichte die Europäische Kommission (als Teil des sog. Sozialpakets<sup>10</sup>) einen Richtlinienvorschlag zu Patientenrechten bei grenzüberschreitenden Gesundheitsdienstleistungen<sup>11</sup>, der eine Reihe von Entscheidungen des EuGH zusammenfasst. Sie schlägt Rahmenbedingungen zur Realisierung eines europäischen Binnenmarktes für Gesundheitsleistungen vor, die die Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen im Ausland sowie die Erstattung der anfallenden Kosten erleichtern sollen (Regelungen zu Qualität und Sicherheit, Kostenerstattung und Kooperation zwischen den Gesundheitssystemen). Kritiker des Richtlinienvorschlags befürchten, dass ei-

ne solche Richtlinie Ungleichheiten im Gesundheitswesen verstärken könnte. Nach zahlreichen Debatten wurde die Richtlinie vom Europäischen Parlament am 23.4.2009 in erster Lesung angenommen. Die schwedische EU-Ratspräsidentschaft strebt eine politische Einigung im Dezember 2009 an.

Ebenso wie im Bereich der Gesundheitsdienstleistungen zeigen sich bei der Erbringung von Pflegedienstleistungen große Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten. In den letzten Jahren gibt es europaweit einen Trend zu marktorientierten, modernisierten Steuerungs- und Kontrollsystemen; private Einrichtungen und marktbasierete Grundsätze erhalten mehr Gewicht. Ein weiterer Trend ist die länderübergreifende Rekrutierung von Pflegepersonal aus neuen Mitgliedsstaaten oder Drittländern (und das Entstehen eines Marktes im grauen bis eindeutig illegalen Bereich der informellen und privaten Pflege). Zu diesen und weiteren Themen tauschen sich die Mitgliedsstaaten seit 2004 im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung (OMK)<sup>12</sup> aus. Ziel ist eine engere Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten bei der Modernisierung der Langzeitpflegesysteme<sup>13</sup>. Auch die Frage der Qualitätssicherung in der Pflege wird im Rahmen dieses Prozesses erörtert.

Die Qualitätsdebatte durchzieht alle Bereiche sozialer Dienste. Aktuell wird eine Diskussion über die Qualität von SDAI im Allgemeinen geführt. In ihrer Mitteilung „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen: Europas neues Engagement“<sup>14</sup> kündigte die Europäische Kommission 2007 eine Strategie zur Sicherung der Qualität der SDAI an. Im Rahmen des Sozialschutzausschusses soll ein freiwilliger Qualitätsrahmen für SDAI erarbeitet werden, so die Ankündigung der Mitteilung. Die Kommission verfolgt dieses Thema ebenfalls weiter, so wird z. B. der 2. Zweijährliche Bericht der Kommission zu SDAI, der 2010 erscheint, die Qualitätsfrage thematisieren.<sup>15</sup>

Bei der skizzierten Diskussion um das Spannungsfeld zwischen Verwirklichung von Gemeinwohlzielen und der Anwendung von Gemeinschaftsrecht der letzten Jahre haben sich die Träger sozialer Dienste aktiv eingebracht. Viele von ihnen setzten sich für ein Ausklammern von sozialen und Gesundheitsdienstleistungen aus dem Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie ein. Bei der Weiterentwicklung der euro-

päischen Initiativen im Bereich der Gesundheits- und Sozialdienstleistungen befürworten die Träger sozialer Dienste grundsätzlich das Ziel der europäischen Politik, qualitativ hochwertige Sozialdienstleistungen für alle Bürger/innen zu gewährleisten. In der Diskussion weisen sie jedoch immer wieder auf die Besonderheit sozialer Dienste hin. Ihre Kritik richtet sich insbesondere gegen eine Betrachtung unter einem rein beschäftigungs- und wirtschaftspolitischen Blickwinkel. Bürger/innen dürften nicht allein auf ihre Verbraucher- und Konsumentenfunktion von Diensten und Produkten reduziert werden. Da es gerade innerhalb der sozialen Dienste um stark personenbezogene Prozesse geht, bleibt v. a. die Beteiligung der Nutzer/innen in diesem Bereich ein Schlüsselthema.<sup>16</sup>

Die weitere Entwicklung der Sozialpolitik auf europäischer Ebene bleibt abzuwarten. Neben der noch ausstehenden Ratifizierung des Lisabon-Vertrags wird im Herbst 2009 ein Konsultationsprozess zu der sog. Post-Lisabon-Strategie anlaufen. Es ist davon auszugehen, dass sich die Träger sozialer Dienste beteiligen werden, um zu gewährleisten, dass die weitere Entwicklung neben wirtschafts- und beschäftigungspolitischen insb. auch von sozialpolitischen Zielen getragen wird.

Birgit Sittermann, ISS e. V.  
Sabrina Stula, DV e. V.

1 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006): Mitteilung der Kommission: „Umsetzung des Gemeinschaftsprogramms von Lisabon. Die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union“. = KOM (2006) 177 endg. Hier Absatz 1.1.  
2 Ebd.  
3 Zu den DAI gehören z. B. Strom- und Wasserversorgung.  
4 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007): Mitteilung der Kommission „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen: Europas neues Engagement“. = KOM (2007) 725 endg. Hier Abschnitte 2.1 und 2.2.  
5 Vgl. Richtlinie 2006/123/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006. Hier Artikel 2.2. Für die Diskussionen, die im Vorfeld der Verabschiedung der Dienstleistungsrichtlinie stattfanden, siehe Engländer, A., Drees, S. (2005): Die Dienstleistungsrichtlinie und ihre Auswirkungen auf die sozialen Dienste in den Kommunen. In: Newsletter des Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa 2/2005, S. 5f.  
6 Vgl. Beitrag von C. Markowski auf S. 3 u. 4 in diesem Newsletter sowie Meding, V. v. (2008): Gemeinnützigkeit ist keine Beihilfe. In: Sozialwirtschaft aktuell, Ausgabe 20/2008, S.1f.  
7 Vgl. Gillen, E.; Urbé, R.; Thiel, A. (2009): Soziale Dienstleistungen. Ein Fall für die europäische Wettbewerbsordnung?, in: AMOS International 2009 (Heft 1), S. 22 ff.  
8 Siehe [http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/services_general_interest/index_de.htm). (Abgerufen am 25.8.2009). Allerdings lassen sich keine Aussagen über die Resonanz auf dieses Webportal treffen, da gestellte Fragen nicht veröffentlicht werden.  
9 VO EWG 1408/71. Ziel dieser Verordnung ist es, die sozialen Sicherungssysteme der Mitgliedsstaaten so zu koordinieren, dass niemand, der von seinem Recht auf Freizügigkeit in der Europäischen Union Gebrauch macht, hierdurch unangemessene sozialrechtliche Nachteile hat.

10 Das Sozialpaket der Kommission vom 02.07.2008 umfasst 19 Initiativen in den Bereichen Beschäftigung, Soziales, Bildung, Jugend, Gesundheit, Informationsgesellschaft und Wirtschaft.  
11 KOM (2008) 414 endg.  
12 Im Frühjahr 2006 wurde die OMK gestrafft und 2007 wurde sie zusammen mit der OMK Alterssicherung und der OMK soziale Eingliederung zur OMK Sozialschutz und soziale Eingliederung zusammengefasst.  
13 Vgl. Peer Review zu „Die Zukunft der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse“, Belgien 2007. [http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2007/the-future-of-social-services-of-general-interest?set\\_language=de](http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2007/the-future-of-social-services-of-general-interest?set_language=de). (Abgerufen am 25.08.2009).  
14 KOM (2007) 725 endg.  
15 Eine ausführliche Darstellung der Diskussion um die Qualitätsdebatte finden Sie in der Ausgabe 2/2008 dieses Newsletters.  
16 Vgl. Gillen, E.; Urbé, R.; Thiel, A. (2009): Stellungnahme des Deutschen Vereins zur Mitteilung der Kommission „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen: Europas neues Engagement“, NDV 2008.

## Soziale Dienste in Europa

### Soziale Dienste in Spanien

Die sozialen Dienste in Spanien bilden ein soziales Sicherungssystem, dessen Ausgestaltung mit der Einführung der Demokratie im Jahre 1977 begann.

Fürsorge und soziales Handeln waren feste Bestandteile der 40-jährigen Diktatur, stellten aber kein System von Politiken dar, das auf der Anerkennung sozialer Rechte basiert. Erst die Wiedererlangung der Demokratie und das Streben

nach Integration in die Europäische Union ermöglichten und begünstigten es, ein politisches System der sozialen Wohlfahrt einzurichten.

Die Verfassung von 1977 definiert soziale Dienste als „die Gesamtheit der Leistungen, die den Autonomen Regionen zur Verfügung gestellt werden, um Ursachen vorzubeugen oder zu verhindern, die zu sozialer Ausgrenzung führen.“ Dies wird sehr allgemein formuliert, da die Zuständigkeit für die soziale Fürsorge allein bei den Autonomen Regionen liegt und

der Handlungsbereich daher nicht explizit festgelegt wird. Die Dezentralisierung der politischen Kompetenzen bringt mit sich, dass jede Autonome Region ihr eigenes Gesetz zu den sozialen Diensten erlassen musste. Daher können sich sowohl Angebot als auch Inhalt der sozialen Dienste in den Regionen unterscheiden. Trotz dieser gesetzlichen und politischen Vielfalt gibt es gemeinsame Elemente, die eine einheitliche Behandlung für das gesamte Staatsgebiet ermöglichen.

Die Programme der sozialen Dienste decken die Bedürfnisse von bestimmten Bevölkerungsgruppen. Diese Programme werden gestaltet, um Prozessen und Situationen sozialer Ausgrenzung zu begegnen, diese zu lösen und Abläufe zu fördern, die die Lebensumstände von Personengruppen mit besonderem Unterstützungsbedarf verbessern. Soziale Dienste werden in zwei Bereiche aufgliedert: a) Basis-Dienste und b) spezialisierte soziale Dienste. Erstere sind umfassend und verfolgen die Förderung und Verbesserung der sozialen Lebensbedingungen aller Bürger/innen. Diese Basis-Dienste haben folgende Handlungsfelder: Information und Orientierung, soziale Zusammenarbeit, Prävention, soziale Eingliederung, haushaltsnahe Dienstleistungen. Die Verantwortung für diese sozialen Dienste



Die Kathedrale von Burgos, Spanien



Königspalast in Madrid (Palacio Real)

haben die lokalen Verwaltungen. Der zweite Bereich, die spezialisierten sozialen Dienste, richtet sich an spezifische Bevölkerungsgruppen mit besonderem Unterstützungsbedarf, wie z.B. folgende: Menschen mit Behinderungen, Personen oder Familien ohne Einkommen oder mit Suchtproblemen, Kinder, alte Menschen, Migrantinnen und Migranten. Für diese Dienste sind die Autonomen Regionen zuständig.

In den fast drei Jahrzehnten, in denen dieses soziale Sicherungssystem entwickelt wurde, sind grundsätzlich drei Etappen zu unterscheiden. In der ersten, die vom Ende der 70er- bis Anfang der 90er-Jahre reicht, standen die Erarbeitung und die Institutionalisierung der Programme und sozialen Dienste des Wohlfahrtssystems im Vordergrund. In der zweiten Etappe während der 90er-Jahre bis zu Beginn der 2000er ging es um die Festigung des Mixes von öffentlichen und privaten Anbietern mit dem Eintritt von gemeinnützigen Dienstleistungsanbietern – dem sogenannten Dritten Sektor. In der dritten Etappe, die in den ersten Jahren des 21. Jahrhunderts begann, wurden auf der Ebene der Autonomen Regionen Gesetze verabschiedet, die die sozialen Dienste als universelles soziales Sicherungssystem betrachten. Im Dezember 2006 wurde ein Gesetz verabschiedet, dessen Umsetzung bedeutende Veränderungen in der sozialen Sicherung mit sich bringen wird: das „Gesetz zur Förderung der Selbstständigkeit und Pflege“ (das allgemein als „Pflegegesetz“ bekannt ist). Die Veränderungen sind insofern bedeutend, als dass es sich hierbei um das erste Gesetz handelt, das den sozialen Schutz der persönlichen Bedürfnisse als soziales, universelles Recht für die gesamte Bevölkerung, unabhängig von der Einkommenshöhe, verankert und das bewusst mit der Tradition bricht, nach der die bisherigen Nutzer/innen der Programme stigmatisiert wurden. In den verschiedenen Gesetzen zu den sozi-

alen Diensten in den Autonomen Regionen wurden bisher noch keine ähnlichen Rechte formuliert, wie sie in den Bereichen Gesundheit und Bildung bereits gefordert werden.

### Die erste Etappe

Die Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme während der 80er-Jahre fiel mit einer Zeit der generellen Wirtschaftskrise zusammen, mit einer alternden Bevölkerung und mit einem großen Staatsdefizit. Dies erklärt, dass das Sicherungssystem, trotz aller Absichtserklärungen, lediglich darauf abzielte, den Bedürfnissen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen gerecht zu werden und es zu keiner Ausgestaltung von Politiken für die gesamte Bevölkerung kam; dass sein Charakter also eher unterstützend als universell war. Dennoch war die von Seiten der beteiligten Behörden unternommene Anstrengung enorm: Die finanziellen Mittel wurden von 3,22 Mrd. € im Jahr 1970 auf 4,36 Mrd. € im Jahr 1990 erhöht.<sup>1</sup>

Obwohl der Zentralstaat keine direkte Gesetzgebungskompetenz hat (vielleicht auch gerade deswegen), wurden Mechanismen eingeführt, um die sozialen Dienste im gesamten Staatsgebiet zu koordinieren und zu verbreiten. Als Beispiel hierfür ist die 1988 erfolgte Einrichtung des Sozialministeriums (Ministerio de Asuntos Sociales) zu nennen, das zwar im Jahre 1996 mit dem Arbeitsministerium zusammengelegt wurde, aber weiterhin ein Staatssekretariat für Soziales mit den gleichen Funktionen des ursprünglichen Ministeriums stellt. Ein Ziel für die Schaffung dieses Ministeriums war eine verstärkte Kontrollfunktion, die Effizienzsteigerung der sozialen Maßnahmen und die Koordination der Autonomen Regionen. Das Sozialministerium übernahm die Kompetenzen, die bis zu diesem Zeitpunkt verschiedene Ministerien und Institute, die sich mit Sozialen Diensten und der Sozialarbeit befassten, innehatten.

Dies war der erste Versuch, die Kompetenzen im Bereich der Sozialen Dienste in einer einzigen Behörde zusammenzufassen. Allerdings geschah dies zu einem Zeitpunkt, zu dem sich die Übertragung der Kompetenzen an die Autonomen Regionen gefestigt hatte und dadurch die Kompetenzen der Zentralregierung sehr begrenzt waren. Eine der bedeutendsten Folgen der Einrichtung des Sozialministeriums war die Förderung der sozialen Partizipation, was eines der angestrebten Ziele war und auch mit zwei weiteren politischen Maßnahmen ab 1988 im Zusammenhang steht: a) der von den lokalen Behörden, den Autonomen Regionen und der Zentralregierung gemeinschaftlich vereinbarte Plan der Basis-Leistungen der Sozialen Dienste („Plan Concertado“) und b) die Zuweisung von 0,52% der Einkommenssteuer (IRPF) für soziale Zwecke.

Dieser gemeinschaftlich vereinbarte Plan verfolgte durch die Zusammenarbeit der verschiedenen administrativen Ebenen und Behörden das Ziel, ein effizientes Netz an sozialen Diensten auf lokaler Ebene zu schaffen. Daher finanzierte das Ministerium bestimmte Projekte, die auch von den autonomen Regierungen mindestens im gleichen Umfang mitfinanziert werden mussten. In der Praxis bedeutete dieser Plan eine Rückkehr zur zentralen Kontrolle von Kompetenzen, die zuvor bei den autonomen Gebietskörperschaften lagen. Dies führte mehrmals zu Unstimmigkeiten zwischen den Administrationen. Durch die zweite politische Maßnahme des

Sozialministeriums kann jede/r Bürger/in bei der Einkommenssteuererklärung wählen, ob sie/er die 0,52% der Einkommenssteuer der katholischen Kirche zur Verfügung stellen möchte oder einer anderen sozialen Einrichtung<sup>2</sup>. So konnten die gemeinnützigen Dienstleistungsunternehmen in der Umsetzung von verschiedenen Programmen im Bereich der sozialen Dienste gefördert werden. Dies hat auch stark dazu beigetragen, dass sich gemeinnützige Organisationen und freiwilliges Engagement in den 90er-Jahren stärker entwickelt haben.

### Die zweite Etappe

Die 90er-Jahre sind geprägt von der Konsolidierung des Mixes von öffentlichen und privaten Non-Profit-Anbietern der Sozialen Dienste. Viele Programme und Dienstleistungen werden auf den verschiedenen Ebenen (lokal, Autonome Regionen und Zentralstaat) heute von gemeinnützigen Organisationen durchgeführt. Neben den traditionellen Organisationen Rotes Kreuz, Caritas und der spanischen Blindenorganisation ONCE haben sich Hunderte von Vereinen und Verbänden gegründet, die meisten mit einer Vielzahl von Freiwilligen. Sie werden größtenteils von öffentlichen Geldern finanziert, wobei der Hauptanteil aus dem Programm „0,52% der Einkommenssteuer für soziale Zwecke“ kommt und der Rest – geregelt durch Abkommen, Verträge und Übereinkünfte – von den Autonomen Regierungen sowie Städten und Gemeinden.



Römisches Theater von Mérida

Der Dritte Sektor erhielt 2008 aus der Verteilung des Programms „0,52% der Einkommensteuer für soziale Zwecke“ ca. 1,35 Mrd. € für die Umsetzung von 926 Programmen. Es handelt sich also um einen Sektor mit großem Potential für die Schaffung neuer Arbeitsplätze und die Etablierung von Freiwilligentätigkeit in sozialen Diensten. Auch die politischen Auswirkungen sind bedeutsam, was sich im Zusammenschluss von spanischen NROs im sozialen Bereich (Plataforma de ONG de Acción Social, <http://www.plataformaongs.org>) – einer Organisation, die die verschiedenen Einheiten des Dritten Sektors vertritt – niederschlägt. In dieser zweiten Etappe haben einige private gewinnorientierte Anbieter – allerdings mit großer Zurückhaltung – begonnen, einige Programme und Dienstleistungen von vereinzelt Gemeinden durchzuführen, aber es gibt bisher weder über diese Entwicklung noch über deren Einfluss verlässliche Daten.

### Die dritte Etappe

Wie auch bei anderen Veränderungsprozessen in Spanien ist der Prozess der Konsolidierung der sozialen Dienste von der kurzen Zeit und der Intensität, in der er durchgesetzt wurde, geprägt. Die soziodemografischen Faktoren, wie die Alterung der Bevölkerung und die Veränderungen, die sich in Familienstruktur und -dynamik vollziehen (neue Familienmodelle, geringe Geburtenrate und Eingliederung der Frau in den Arbeitsmarkt), haben das soziale Problem der Pflege einer großen gesellschaftlichen Gruppe, in der alle sozialen Schichten und Strukturen vertreten sind, sichtbar gemacht. Diese letzte Etappe, die erst vor Kurzem begonnen hat, ist gekennzeichnet von dem Wunsch, die soziale Sicherung für

alle zugänglich zu machen. Zum einen wurden einige Gesetze der Autonomen Regionen zu den sozialen Diensten in letzter Zeit verändert und heben nun den universellen Charakter der sozialen Dienste hervor und zum anderen wurde ein neues Gesetz auf Staatsebene verabschiedet. Dieses Pflegegesetz („Ley de Dependencia“) hat zum Ziel, das Fundament für die Einrichtung des vierten Pfeilers des spanischen Wohlfahrtssystems zu schaffen: Ein Sicherungssystem, das neben den bestehenden Systemen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Rente die Betreuung und die Pflege aller Pflegebedürftigen im gesamten spanischen Staatsgebiet garantiert. Es handelt sich um ein universelles Gesetz, das ein neues Bürgerrecht anerkennt: das Recht auf Pflege, wenn die persönliche Selbstständigkeit gefährdet ist. Obgleich das Gesetz auf Zentralstaatsebene verabschiedet wurde, verlangt seine Umsetzung die Zusammenarbeit und Beteiligung auf allen Regierungsebenen (Zentralstaat, Autonome Regionen, lokal), da es hier um einen Politikbereich geht, der gemäß der Verfassung dezentral behandelt wird. Die Autonomen Regionen und die Zentralregierung tragen beide den gleichen finanziellen Anteil, und die Nutzer/innen der angebotenen Dienstleistungen müssen abhängig von den persönlichen Einkünften bis zu 35 % der Leistung selbst bestreiten. Das durch die Finanzkrise hervorgerufene Staatsdefizit gefährdet nun die anvisierte, bis 2015 stufenweise Umsetzung dieses neuen Gesetzes, welche daher mit Verspätung erfolgen wird.

Abschließend ist zu sagen, dass Spanien in wenigen Jahren die gleichen Schritte wie andere europäische Länder vollzogen hat, wobei sich die Veränderungen sehr schnell voll-

zogen haben. Politische Maßnahmen mussten ständig auf neue soziale Bedürfnisse reagieren, das Sicherungssystem war jedoch noch nicht ausreichend entwickelt. Heute ist die Struktur mit der anderer Länder vergleichbar, dennoch ist sie noch nicht „ausgereift“. Es hat sich ein System mit einem Anbieter-Mix konsolidiert, in dem v.a. die öffentliche Verwaltung, aber auch gemeinnützige Organisationen und in einigen Fällen auch private gewinnorientierte Dienstleister vertreten sind.

Teresa Montagut  
Professorin für Soziologie,  
Universität Barcelona

<sup>1</sup> Vgl. Studie von J. Barea *El gasto público en servicios sociales en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1997. *(Die öffentlichen Ausgaben für Soziale Dienste in Spanien. Madrid: Arbeits- und Sozialministerium, 1997).*

<sup>2</sup> Kürzlich wurde der Prozentsatz auf 0,7% der Einkommensteuer erhöht. Außerdem besteht weiterhin die Wahlmöglichkeit zwischen einer der beiden Einrichtungen oder die Möglichkeit, die 0,7% beiden Einrichtungen in gleichen Teilen zukommen zu lassen.

## Neues aus dem Observatorium

### Zehn Jahre Projekt „Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa“

Das Gründungsmotiv für die Einrichtung des Projekts „Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa“ durch das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) im Jahre 1999 war, die europäische Ebene aus Sicht der nationalstaatlichen Interessenlage heraus zu beobachten. Vorrangiges Ziel war es, die sozialpolitischen und sozialrechtlichen

Entwicklungen in Europa einzuschätzen, um somit der Wahrung der deutschen Interessen adäquater nachkommen zu können. Die Träger dieses Projekts sind der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. in Berlin (DV) und das Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V. in Frankfurt/Main (ISS), die durch ihre gemeinsame Arbeit, gefördert vom BMFSFJ, die Entwicklung der sozialen Dienste in den EU-Mitgliedsstaaten aufzeigen.

Durch die zunehmenden sozialpolitischen und sozialrechtlichen Entwicklungen auf europäischer Ebene<sup>1</sup> ist es immer wichtiger geworden, dieser Aufgabe nachzukommen. Die im Rahmen der Observatoriumsarbeit besonders hervorzuhebenden Fragen sind:

Wie wirken sich die länderübergreifenden sozialpolitischen Trends auf die soziale Arbeit bzw. deren Träger und Akteurinnen und Akteure aus und welche Wechselwirkungen ergeben sich aus der sozialen Arbeit für die europäische Politik? Wie können diese Entwicklungen und Trends aufgegriffen und bearbeitet werden? Wie können die Träger der sozialen Dienste von mitgliedstaatlicher Seite auf die europapolitischen Prozesse einwirken? Zu diesen Themen berät das Observatorium das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), die Ministerien der Länder und die Spitzenverbände der freien Wohlfahrt sowie die kommunalen Spitzenverbände.

Zu Beginn des Projekts standen Forschung und Ländervergleiche im Vordergrund, wohingegen anschließend die aktuellen Politik- und Rechtssetzungsprozesse im Gesundheits- und Sozialbereich auf europäischer Ebene begleitet und für die nationale Debatte aufbereitet wurden. Dem Observatorium stand lange Zeit ein zentrales Beratung- und Steuerungsgremium zur Seite: Die Koordinierungsgruppe, deren Mitglieder unter dem Vorsitz des BMFSFJ aus Vertreterinnen und Vertretern der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege und der Kommunen sowie der Bundesländer bestanden. Dieses Gremium, das sich aus Mitgliedern des Fachausschusses „Internationale Zusammenarbeit und europäische Integration“ des Deutschen Vereins zusammensetzte, wird nun seit einiger Zeit durch den Fachausschuss selbst ersetzt.

Die Aufgabenstellungen des Observatoriums werden in Teil-



Expertentreffen des Observatoriums zur Mitteilung von Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union am 20. 11. 2006 in Berlin

und Einzelprojekten zu den verschiedenen Themenfeldern in Form von Arbeitspapieren, Expertenworkshops, Fachtagungen und Konferenzen umgesetzt. Im Nachgang von Veranstaltungen werden Dokumentationen und Veranstaltungsberichte veröffentlicht. Das Observatorium hat bis heute zahlreiche Analysen und Expertisen angefertigt. Ergänzt wird die inhaltliche Arbeit durch den halbjährlich in deutscher und englischer Sprache erscheinenden Newsletter. Zudem werden Informations- und Beratungsdienstleistungen für die interessierte Fachöffentlichkeit (beispielsweise Verbände und Hochschulen) erbracht.

### Erste Förderperiode 1999–2004

In der ersten Projektphase wurden Themenfelder wie soziale Grundrechte im Allgemeinen, nationale und supranationale wohlfahrtsstaatliche Lösungen sowie die Offene Methode der Koordinierung bearbeitet. Aber auch das Spannungsverhältnis soziale Dienste und Markt, die Dienstleistungen der Daseinsvorsorge und damit einhergehend die Frage der Qualität standen im Mittelpunkt der Untersuchungen. Angebotsformen und Trägerstrukturen der sozialen Dienste in den verschiedenen Ländern wurden verglichen. Des Weiteren beschäftigten sich die Observatoriumsmitarbeiter/innen mit der Rolle der Wohlfahrtsverbände, der Frage nach einer europäischen Zivilgesellschaft und dem zivilen Dialog.

Ein weiteres wichtiges Thema bestand in der Frage nach der Bedeutung der sozialen Dienste als Mittel, mehr soziale Gerechtigkeit herzustellen und dadurch marginalisierte Mitglieder der Gesellschaft zu integrieren. Gerade im Prozess der EU-Erweiterung wurden besonders die sozialen Dienste in Mittel- und Osteuropa beleuchtet.

Das Projekt veranstaltete mehrere internationale Konferenzen in Brüssel und Berlin und baute ein enges Netzwerk für den Diskurs zur Entwicklung der gemeinwohlorientierten sozialen Dienste in Europa auf.

### Zweite Förderperiode 2005–2007

In der zweiten Phase des Projekts konzentrierte sich die Arbeit des Observatoriums stärker auf die Beobachtung rechtlicher und wirtschaftlicher Fragestellungen mit Bezug auf die Modernisierung des Sozialschutzes am Beispiel der Entwicklung familienunterstützender

Dienste sowie auf personenbezogene soziale Dienste. Während die Mitarbeiter/innen des Observatoriums im Rahmen eines Einzelprojekts der Frage nachgingen, welche Politikinstrumente geeignet sind, um die Zukunft des Europäischen Sozialmodells positiv zu gestalten, standen zum anderen rechtliche und sozialpolitische Entwicklungen zum Thema „Grenzüberschreitende Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ im Fokus der Beobachtung. Im Rahmen eines Teilprojekts wurde die Auswirkung des Binnenmarktrechts auf soziale Dienste am Beispiel der Dienstleistungsrichtlinie untersucht.

Ein weiteres Teilprojekt beschäftigte sich mit neuen Formen der Kooperation, Vernetzung und Konkurrenz sozialer Dienste in Grenzregionen in ausgewählten Feldern sozialer Arbeit und den daraus entstehenden Aufgaben, Chancen und Risiken für die Nutzer/innen sowie die Träger. Im Rahmen des Projektes wurde eine Zusammenfassung der maßgeblichen EuGH-Urteile zur grenzüberschreitenden Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen erstellt und auf der Homepage des Observatoriums veröffentlicht.

Des Weiteren wertete das Observatorium die Antworten der Regierungen der EU-25 auf einen Fragebogen des Sozialschutzausschusses zur Vorbereitung der Mitteilung „Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse (SDAI)“ aus und wirkte mit bei mehreren internationalen Expertentreffen, die diesem Konsultationsprozess folgten.

Aufgrund der Expertise der Mitarbeiter/innen des Observatoriums auf diesem Gebiet wirkte das Observatorium schließlich an der durch die Generaldirektion „Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit“ in Auftrag gegebenen „Studie zur Situation der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen in der Europäischen Union“<sup>2</sup> mit.

### Dritte Förderperiode 2008–2009

In der dritten Projektlaufzeit rückten verstärkt die Entwicklungen auf europäischer Ebene im Zuge des demografischen Wandels in den Mittelpunkt der Beobachtung. Sowohl Regierungen als auch die sozialen Dienste stehen angesichts des tief greifenden Wandels unserer Bevölkerungsstruktur vor der Herausforderung, soziale Sicherung und Inklusion im Spannungsver-

hältnis von Kulturen, Generationen, Geschlechtern und Lebenslagen zu bewerkstelligen.

In den Themenfeldern bürgerschaftliches Engagement, Wirtschaftskraft der älteren Generation und familienfreundliche Politiken in Europa untersuchte das Observatorium EU-Impulse und Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten näher. Aufgrund seiner Kompetenz im Themenfeld Familienpolitik benannte das BMFSFJ das Observatorium zur Nationalen Kontaktstelle für das Webportal der „Europäischen Allianz für Familien“ in Deutschland.<sup>3</sup> Des Weiteren beteiligt sich das Observatorium seit 2009 am Aufbau eines europäischen Expertennetzwerkes für Familienpolitik im Rahmen der „Europäischen Allianz für Familien“.

Für die Arbeit des Observatoriums war die internationale Vernetzung mit ähnlichen Einrichtungen von Beginn an von sehr großer Bedeutung. Im Laufe der Zeit entstand ein weitläufiges Netzwerk zu Forschungseinrichtungen und sozialen Interessenverbänden in vielen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. So können benötigte Informationen schnell gewonnen, aufbereitet und den beteiligten Institutionen und der interessierten Fachöffentlichkeit bereitgestellt werden. Das Observatorium hat über die Jahre einen wichtigen Beitrag geleistet, die Fachöffentlichkeit für die europäische Dimension sozialpolitischer Themen zu interessieren.

Informationen über das Observatorium und seine Publikationen können Sie auf der Projektseite <http://www.soziale-dienste-in-europa.de> abrufen und natürlich auch bei den Mitarbeiterinnen des Observatoriums selbst anfordern.

Annette Angermann DV e. V.

Kathrin Linz ISS e. V.

- 1 Vor allem durch den Vertrag von Amsterdam und die wachsende Kompetenz der EU im sozialpolitischen Bereich.
- 2 Vgl. Huber, Manfred/Maucher, Mathias/Sak, Barbara (2008): Study on Social and Health Services of General Interest in the European Union: Final Synthesis Report. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/docs/social\\_protection/2008/study\\_social\\_health\\_services\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_protection/2008/study_social_health_services_en.pdf).
- 3 [http://ec.europa.eu/employment\\_social/emplweb/families/index.cfm](http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/index.cfm).



Observatorium für die  
Entwicklung der sozialen  
Dienste in Europa

## Impressum

Herausgeber und Redaktion:  
Institut für Sozialarbeit und  
Sozialpädagogik e. V.  
Observatorium für die Entwicklung  
der sozialen Dienste in Europa  
Hans-Georg Weigel (Direktor)  
Zeilweg 42  
D-60439 Frankfurt a. M.

V. i. S. d. P.: Hans-Georg Weigel  
E-Mail: [christine.storck-ratnam@iss-ffm.de](mailto:christine.storck-ratnam@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](http://www.soziale-dienste-in-europa.de)

Träger des Observatoriums:  
Observatorium für die Entwicklung  
der sozialen Dienste in Europa  
Projektteam Frankfurt  
Institut für Sozialarbeit und  
Sozialpädagogik e. V.  
Zeilweg 42  
D-60439 Frankfurt a. M.  
Tel.: 069/95789-0  
Fax: 069/95789-190  
E-Mail: [info@iss-ffm.de](mailto:info@iss-ffm.de)  
Internet: [www.iss-ffm.de](http://www.iss-ffm.de)

Observatorium für die Entwicklung  
der sozialen Dienste in Europa  
Projektteam Berlin  
Deutscher Verein für öffentliche und  
private Fürsorge e. V.  
Michaelkirchstr. 17/18  
D-10179 Berlin  
Tel.: 030/62980-0  
Fax: 030/62980-140  
E-Mail: [kontakt@deutscher-verein.de](mailto:kontakt@deutscher-verein.de)  
Internet: [www.deutscher-verein.de](http://www.deutscher-verein.de)

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

Übersetzung: Christine Storck-Ratnam  
(Spanisch-Deutsch)

Gestaltung: [www.avitamin.de](http://www.avitamin.de)

Druck: DruckVogt GmbH, Berlin

Auflage:  
Deutsch: 1.400  
Englisch: 600

ISSN 1616-7589

Erscheinungsdatum: Oktober 2009

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.

Der Inhalt und die Gestaltung des  
Newsletters des Observatoriums  
sind urheberrechtlich geschützt.  
Die Verwendung von Artikeln ist  
erwünscht, allerdings bitten wir Sie,  
uns vorab kurz formlos darüber zu  
informieren und die Autoren und das  
Observatorium als Quelle zu nennen.