

Daseinsvorsorge in Europa heute und morgen



Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend



Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge



Gemeinnütziger e.V.

„Daseinsvorsorge in Europa heute und morgen – die Zukunft der kommunalen und freigemeinnützigen sozialen Dienste“

Tagung im Rahmen des „Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa“ (Sonderveranstaltung: durchgeführt im Rahmen des 75. Deutschen Fürsorgetages, Hamburg, 14.–15. November 2000, vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt am Main)

"Services of general interest in present and future Europe – The future of municipal and charitable social services"
Conference in the context of the "Observatory for the Development of Social Services in Europe" (European Expert Meeting: organized in the context of the 75th German Welfare Congress, Hamburg, 14.–15. November 2000, by the German Association for Public and Private Welfare, Frankfurt am Main)



Observatory for the Development of Social Services in Europe

Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa

Geschäftsführung der Koordinierungsgruppe
Am Stockborn 1–3
D-60439 Frankfurt am Main

Wissenschaftliche Beobachtungsstelle
Am Stockborn 5–7
D-60439 Frankfurt am Main



Observatory for the Development of Social Services in Europe

Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa

IMPRESSUM

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.
Am Stockborn 1-3
D-60439 Frankfurt am Main
Telefon: +49-69-95807-01
Telefax: +49-69-95807-381
E-mail: kontakt@deutscher-verein.de
www.deutscher-verein.de

Diese Publikation ist eine Veröffentlichung des „Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa“ und ein Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. 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. der/dem jeweiligen Autor/in.

Das Observatorium ist ein Projekt, das aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, D-11018 Berlin, gefördert wird.

Träger des Observatoriums sind:

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V. Beobachtungsstelle für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa Am Stockborn 3-5 D-60439 Frankfurt am Main Tel.: +49-69-957 89-0 Fax: +49-69-957 89-190 info@iss-ffm.de www.iss-ffm.de	Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. Geschäftsführung der Koordinierungsgruppe des Observatoriums Am Stockborn 1-3 D-60439 Frankfurt am Main Tel.: +49-69-958 07-133 Fax: +49-69-958 07-161 E-mail: hausen.observatorium@deutscher-verein.de www.deutscher-verein.de
--	---

Redaktion:

Dirk Jarré
Alma Amrhein

Gestaltung:

UVA Kommunikation und Medien GmbH
D-14482 Potsdam

Druck:

Verlagsdruckerei
D-60488 Frankfurt am Main

Übersetzung:

JPS Dolmetscherdienste
D-76726 Germersheim

Auflage: 1000
Deutsch/Englisch

Erscheinungsdatum:
Mai 2001

Inhalt/Content

Vorwort	5
Foreword	7
I. Einleitung	9
I. Introduction	14
Dirk Jarré, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge German Association for Public and Private Welfare	
II. Programm	18
II. Programme	20
III. Berichte/Reports	
Prof. Brian Munday, Vereinigtes Königreich/United Kingdom: Gesamtbericht Teil 1: Zusammenfassung der schriftlichen Beiträge	22
General Report Part 1: Summary of the papers	32
Angelika Schmidt, Deutschland/Germany: Gesamtbericht Teil 2: Zusammenfassung der Diskussion	40
General Report Part 2: Summary of the diskussion	57
Prof. Dr. Stephan Leibfried, Deutschland/Germany: Zusammenfassung der spezifischen Schwerpunkte und der Hauptargumente der Expertentagung	74
Summing-up of the main points and arguments of the expert meeting	94
IV. Beiträge der Experten/Papers of the experts	
Xabier Ballesteros Olazabal, Spanien/Spain, englisch	110
Sami Castro, Frankreich/France, französisch und englisch	118
Daniele Cologna, Italien/Italy, englisch	134
Xavier Delsol, Frankreich/France, französisch und englisch	140
Prof. Stanisława Golinowska, Polen/Poland, englisch	148
Rien Hazebroek, Niederlande/Netherlands, englisch	156
Lars-Göran Jansson, Schweden/Sweden, englisch	159
Ph. Dr. Vera Kucharová, Tschechien/Czech Republic, englisch	164

Christoph Linzbach, Deutschland/Germany, deutsch und englisch 171

Prof. Dr. Mikko Mäntysaari, Finnland/Finland, englisch 183

Prof. Brian Munday, Vereinigtes Königreich/United Kingdom, englisch 188

Hans Jørgen Torkelund, Dänemark/Denmark, deutsch und englisch 193

Prof. Dr. Josef Weidenholzer, Österreich/Austria, deutsch und englisch 201

V. Teilnehmerliste/List of Participants 209

Vorwort

Die europäische Expertentagung „Daseinsvorsorge in Europa heute und morgen – die Zukunft der kommunalen und frei-gemeinnützigen sozialen Dienste“, die mit dem vorliegenden Band dokumentiert wird, hat am 14. und 15. November 2000 in Hamburg stattgefunden. Sie wurde als eine Sonderveranstaltung des „Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa“ vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge, einem der Träger des Observatoriums, im Rahmen seines 75. Deutschen Fürsorgetages durchgeführt. An ihr nahmen 17 Experten (sowie weitere 52 Personen als Beobachter) aus der Bundesrepublik Deutschland, aus Mitgliedsstaaten der Europäischen Union sowie Vertreter der Europäischen Kommission teil. Beiträge dieser Fachleute sind in dieser Publikation zum Teil in der Originalsprache Englisch oder Deutsch, teils in Übersetzung aus dem Französischen wiedergegeben. Die Veranstaltung sowie die vorliegende Dokumentation wurden durch eine Finanzierung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ermöglicht.

Soziale Dienste sind eine wichtige Komponente des Sozialschutzes in allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und sie spielen eine unverzichtbare Rolle bei der Erhaltung der sozialen Kohäsion in unserem europäischen Gesellschaftsmodell. Als für Bürger und Bürgerinnen unabdingbare Gemeinwohlleistungen sind sie für uns Teil der Daseinsvorsorge, deren Sicherung in der Verantwortung des Staates für das Gemeinwesen liegt. Hingegen müssen soziale Dienste nicht notwendigerweise von staatlichen Stellen bereitgestellt werden, sondern sehr unterschiedliche Träger können sie in vielfältigen Konfigurationen und Kombinationen anbieten – öffentliche, frei-gemeinnützige oder kommerzielle, über zentral gesteuerte oder lokal organisierte Strukturen – je nach den Traditionen und sozialpolitischen Strategien des Landes.

Bei der Weiterentwicklung der Europäischen Union, einschließlich des Binnenmarktes, mit ihrem ständig wachsenden Einfluss auf die mitgliedstaatliche Ebene und nun auch auf die sozialpolitische Landschaft ergibt sich konsequenterweise auch die Frage nach dem Grad der Anwendbarkeit der EG-Verträge auf die Leistungen der Daseinsvorsorge und, für uns natürlich besonders interessant und relevant, auf die sozialen Dienste. Haben diese, sofern nicht gewinnorientiert angeboten, einen speziellen Status, der sie den Wettbewerbsregeln der Union entzieht? Sichern kommunale und gemeinnützige Trägerschaft eine Ausnahme vom Verbot der Beihilfe als den Wettbewerb verzerrenden Vorteil? Wie sieht die Zukunft von im nationalen Rahmen gewachsenen und tradierten Strukturen im Bereich der Erbringung sozialer Dienste aus? Wird sich ein offener transnationaler Markt auch in diesem Bereich etablieren? Welche Rolle gedenkt die Europäische Kommission in diesem Sektor zu spielen?

Alles wichtige Fragen, die die Zukunft der sozialen Dienste im vereinigten Europa entscheidend betreffen. Wie frühere Veranstaltungen des Observatoriums haben wir diese Expertentagung konzipiert, um einen Beitrag zur politischen Debatte dieses bedeutenden sozialpolitischen Themas durch europäischen Vergleich geben zu können, um Klarheit über die anstehenden Fragen zu gewinnen und um die Zusammenarbeit sowohl zwischen Experten der Mitgliedsstaaten der Union als auch mit der Europäi-

schen Kommission zu fördern. Letztlich ist es unser Ziel, dadurch konkrete Politikanregung und -beratung zu leisten. Wir freuen uns, feststellen zu dürfen, dass die Veranstaltung eine nachhaltig positive Resonanz gefunden hat, und wir danken allen sehr herzlich, die sich daran aktiv beteiligt oder die Veranstaltung unterstützt haben.

DIRK JARRÉ

DEUTSCHER VEREIN FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE FÜRSORGE, DEUTSCHLAND

Foreword

The European expert meeting “Services of general interest in present and future Europe – the future of municipal and charitable social services”, which is documented in this volume, was held in Hamburg on 14 and 15 November 2000. It was staged by the German Association for Public and Private Welfare, one of the supporters of the Observatory, during the 75th German Welfare Conference of the association as a special event of the “Observatory for the Development of Social Services in Europe”. The expert meeting was attended by 17 experts (and another 52 persons as observers) from the Federal Republic of Germany and other member states of the European Union, as well as representatives of the European Commission. This publication contains the contributions by these experts, most of them in the original language (English or German), others are translated from French. The expert meeting and this documentation were made possible through funding from the German Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth.

Social services are an important component of social protection in all the member states of the European Union and play a vital role in maintaining social cohesion in our European social model. As indispensable services provided under public regulations to citizens, social services are part of services of general interest, which are the responsibility of the social welfare state. However, social services need not necessarily be provided by state authorities. Instead, they can be offered by very different institutions in various configurations and combinations – public, voluntary non-profit-making or commercial, via centrally controlled or locally organised structures – depending on the traditions and social policy strategies in the individual country.

The further development of the European Union, including the internal market, with its ever increasing influence on member states and now also on the social policy landscape, inevitably gives rise to the question of how far the EC treaties can or should be applied to services of general interest and in particular social services, the latter naturally being of specific interest and relevance to us. If social services are not offered on a profit-oriented basis, do they have a special status which exempts them from the competition regulations of the European Union? Do municipal providers and voluntary non-profit-making providers gain a competition-distorting advantage through the exemption from the ban on subsidies? What will be the future of national and traditionally evolved structures in the field of provision of social services? Will an open transnational market also be established in this area? What role does the European Commission propose to play in this sector?

These are all important questions which will have a major influence on the future of social services in the united Europe. As was the case with past conferences of the Observatory, we conceived this expert meeting in order to make a contribution to the political debate concerning this important social policy topic through a European comparison. By this European approach we tried to clarify the problems we are facing and promote co-operation both between experts from member states of the European Union and with the European Commission. Ultimately, it is our objective to make con-

crete recommendations and provide advice regarding specific policies through the input to and the findings of this expert meeting. We are pleased to note that the event has met with a lasting positive response and we would like to express our sincere thanks to everyone who played an active part in the conference or who supported it.

DIRK JARRÉ

GERMAN ASSOCIATION FOR PUBLIC AND PRIVATE WELFARE, GERMANY

I.

Einleitung

Dirk Jarré,
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge,
Deutschland

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat ihre Mitteilung über Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa von 1996 aufgrund der Aufforderung des Rates von Lissabon, Frühjahr 2000, in überarbeiteter Form kürzlich vorgelegt [KOM(2000) 580 endgültig vom 20. 9. 2000]. Die Mitteilung unternimmt unter anderem den Versuch, die einschlägigen vertraglichen Bestimmungen auch für die Träger sozialer Dienste zu interpretieren. Sie enthält neben der Aussage, dass Leistungen der Daseinsvorsorge ein Schlüsselement des europäischen Gesellschaftsmodells sind, auch den Hinweis der Kommission auf das besondere kulturelle und soziale Umfeld, in dem soziale Dienste, die in Teilen als Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse kategorisiert werden können, erbracht werden. Die für die sozialen Dienste und ihre Träger einschlägigen Formulierungen der Mitteilung haben folgenden Wortlaut:

30. „Generell werden nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs viele Tätigkeiten von Einrichtungen, die weitgehend soziale Aufgaben ohne Gewinnabsicht erfüllen und deren Zweck nicht in der Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit besteht, von den wettbewerbs- und binnenmarktrechtlichen Vorschriften der Gemeinschaft in der Regel nicht erfasst. Darunter fallen diverse nichtwirtschaftliche Tätigkeiten von Einrichtungen wie Gewerkschaften, politischen Parteien, Kirchen und religiösen Gemeinschaften, Verbraucherverbänden, wissenschaftlichen Gesellschaften, Wohlfahrtseinrichtungen sowie Schutz- und Hilfsorganisationen. Sobald eine derartige Einrichtung jedoch bei der Erfüllung eines Gemeinwohlauftrags wirtschaftliche Tätigkeiten aufnimmt, sind hierauf die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften nach Maßgabe der Grundsätze dieser Mitteilung und unter Berücksichtigung des besonderen sozialen und kulturellen Umfelds, in dem die betreffenden Tätigkeiten ausgeübt werden, anzuwenden. Die Kommission wird in solchen Fällen im Zusammenhang mit eher allgemeinen Überlegungen zum Gebrauch ihres Ermessensspielraums ebenso prüfen, ob sie aufgrund ihrer gesetzlichen Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag gegebenenfalls tätig werden muss, weil Interessen der Gemeinschaft berührt werden.“

und

68. „Für Gemeinwohlleistungen im Bereich des Sozialschutzes und der Wohlfahrt sind die zentralen oder regionalen Behörden der Mitgliedsstaaten zuständig. Dessen ungeachtet ist anerkannt, dass die Gemeinschaft in diesem Bereich kooperationsfördernd und koordinierend wirken kann. Ein besonderes Anliegen der Kommission ist die Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten bei der Reform der sozialen Sicherung. Nachdem der Rat die Mitteilung über die Modernisierung des Sozialschutzes gebilligt und der Europäische Rat in Lissabon der hochrangigen Gruppe „Sozialschutz“ einen entsprechenden Auftrag erteilt hat, wird die Kommission ihre Maßnahmen zur Überwachung der Reform und Belebung der Debatte über politische Lösungen ausbauen, um einen europäischen Konsens in diesem Bereich herzustellen.“

Die Mitteilung der Kommission ist nicht das Ende der Diskussion über das politische Konzept über die Daseinsvorsorge der EU und der Mitgliedsstaaten, sondern ein neuer wichtiger Anstoß. Die Tagung soll einen Beitrag dazu leisten, wie die sozialen Dienste und ihre Träger in diesem Konzept zu verorten sind. Der Frage, welchen Gestaltungsspielraum hier die Politik der Kommission und der Mitgliedsstaaten vor dem Hintergrund der vertraglichen Bestimmungen des EG-Vertrages haben und wie wir diesen Spielraum nutzen können, kommt entscheidende Bedeutung zu. Die Diskussion über die Daseinsvorsorge muss gekoppelt sein mit einer permanenten Diskussion auf der europäischen Ebene, die von den Mitgliedsstaaten ausgehen muss, über die Wertigkeit der sozialen Dienste für den sozialen Zusammenhalt, die Gleichstellung von Frauen und Männer, die Beseitigung jeglicher Diskriminierungen, die Beteiligung junger und älterer Menschen in allen Lebensbereichen, die Verbesserung der Lage von Familien und die Integration und Förderung von behinderten Menschen. Die zentralen Zielsetzungen der Politiken der Union und der Mitgliedsstaaten lassen sich nicht ohne soziale Dienste, die gemeinwohlorientiert tätig sind, umsetzen.

Solidarität und Gleichbehandlung sind grundlegende Wertvorstellungen und geteilte Ziele der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Sie gelten als Ausdruck fundamentaler Rechte der Bürger und werden als wesentlicher Bestandteil des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts im europäischen Gesellschaftsmodell betrachtet.

Gemeinwohlorientierte Leistungen, auch als Leistungen der Daseinsvorsorge bezeichnet, sind Dienste, die im Interesse der Allgemeinheit von Marktakteuren oder nicht dem Markt zuzurechnenden Trägern im Interesse der Allgemeinheit erbracht werden und aus diesem Grund vom Staat mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden.

Leistungen der Daseinsvorsorge als gemeinwohlorientierte Dienstleistungen zeigen sich in den einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union allerdings in großer und teilweise verwirrender Vielfältigkeit – entsprechend deren soziokulturellen, gesellschaftspolitischen und ökonomischen Entwicklungen und Traditionen, Strukturen und Praktiken in sehr unterschiedlicher Weise hinsichtlich ihrer Konzeptionen, der Ziele und des Umfangs ihrer Leistungen sowie ihrer Organisationsformen, Trägerschaften und Finanzierungsarten.

Wenn auch über die diesen Bereich bestimmenden Werte und seine grundsätzliche Bedeutung für die kulturelle Identität und die soziale Kohäsion der europäischen Gesellschaft im Wesentlichen Übereinstimmung besteht, so gibt es derzeit doch erst rudimentäre Vorstellungen darüber, wie ein diesbezügliches Gemeinschaftskonzept für künftiges Handeln in diesem Bereich im Hinblick auf die angestrebte offene und dynamische Wirtschaftsordnung der Union – mit den zentralen Elementen der Solidarität, des sozialen Zusammenhangs und dem freien Spiel der Marktkräfte auszusehen hat, wobei gleichzeitig der Grundsatz des Subsidiaritätsprinzips voll zu respektieren ist.

Handlungsbedarf ist dringend erforderlich, auf der nationalen wie auch in gewissem Umfang auf der EU-Ebene, denn die Rahmenbedingungen für die Leistungen der Daseinsvorsorge haben sich seit einiger Zeit ganz fundamental verändert. Anpassung an die neuen Bedingungen und Modernisierung der Systeme der Erbringung solcher Leistungen sind unausweichlich und müssen politisch so gesteuert werden, dass sie

ihre zentralen Aufgaben auch weiterhin angemessen erfüllen können. Zu den Haupteinflussfaktoren zählen neue Technologien, die wirtschaftliches Handeln enorm verändern, die Elemente des europäischen Binnenmarkts mit größerem Wettbewerb, geänderte Vorstellungen über das Verhältnis zwischen Staat, Markt und dem Dritten Sektor sowie deren jeweiligen Verantwortlichkeiten, sowie ein neues Verständnis von Rolle und Einfluss des Bürgers als Nutzer solcher Leistungen.

Daraus ergeben sich völlig neuartige Sichtweisen im Hinblick auf Zuständigkeiten und Aufgabenteilungen, Organisationsformen und Konstellationen von Partnerschaften, sowie auch Rechtsaspekten, Finanzierungssystemen und Wettbewerbsfragen, um nur einige Aspekte zu nennen. Das gilt nicht zuletzt auch für den speziellen Bereich der Bereitstellung von sozialen Diensten.

Es ist zunehmend seit einigen Jahren auch im Kontext der Europäischen Union erkannt worden, dass frei-gemeinnützige Träger in europäischen Sozialsystemen neben öffentlichen Trägern und in Abgrenzung zum Markt, auch zu den Sozialpartnern, eine zentrale Rolle in der Erbringung von sozialen Dienstleistungen spielen und dabei einen, bisher wohl im Arbeitsmarkt und Finanzvolumen unterschätzten, bedeutenden Wirtschaftsfaktor darstellen.

Dass soziale Dienste – seien sie nun von öffentlichen, insbesondere kommunalen, Trägern erbracht oder von frei-gemeinnützigen Organisationen bereitgestellt – einen wichtigen, sogar unverzichtbaren Teil der Daseinsvorsorge in Europa, insbesondere den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, darstellen, ist heute unbestritten. Sie gelten als integraler Bestandteil dessen, was als „services d'intérêt général“ oder als „services of general interest“ bezeichnet wird.

Dennoch: sehr unterschiedliche Argumentationsstränge werden derzeit kontrovers in Europa geführt. Sie reichen von der reinen Ökonomisierung der Leistungen der kommunalen wie der freien Träger bis zur Frage des „Mehrwerts“ sozialer Dienstleistungen aufgrund der ethischen oder weltanschaulichen Verwurzelung von freien Trägern über den „schwierigen Spagat zwischen Ethik und Ökonomie“ und die Notwendigkeit des Erhalts ethischer Werte im Markt.

Sehr gegensätzliche Auffassungen bestehen auch in Hinblick auf die Beziehungsgeflechte zwischen Staat, Markt und dem sogenannten „Dritten Sektor“, in dem die frei-gemeinnützigen Träger angesiedelt werden. Über das Verständnis von Gemeinnützigkeit, „Economie Sociale“, Subsidiarität wie auch über öffentliche Förderung und Wettbewerb im Sektor der Erbringung von sozialen Leistungen wird kräftig im Unions-europa debattiert. Gefahren für den Bestand gut eingespielter Systeme werden identifiziert, Vereine und Verbände im Sozialbereich fühlen sich bedroht und befürchten Überregulierung und Instrumentalisierung.

Die kommunalen wie die freien Träger – nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland, sondern auch in anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union – erkunden und probieren neue Struktur-, Organisations- und Arbeitsformen, die den neuen Gegebenheiten gerecht werden, ohne ihr Selbstverständnis infrage zu stellen. Sie repositionieren sich in den nationalen Systemen, evaluieren ihre Bedeutung im sozialpolitischen Diskurs und erarbeiten Strategien im Hinblick auf ihren zukünftigen Einfluss im euro-

päischen Kontext. Dabei gibt es von Mitgliedsland zu Mitgliedsland große Unterschiede in den Ausgangsbedingungen, in der Perzeption der Probleme und Möglichkeiten wie auch in den politischen und strukturellen Visionen, Besorgnissen und Wünschen. Derzeit werden also wichtige, zukunftsbestimmende Weichen gestellt.

Der 75. Deutsche Fürsorgetag zum Thema „Europa sozial gestalten“ in Hamburg im November 2000 hat eine herausragende Gelegenheit geboten, im Gedankenaustausch mit Partnern aus ausgewählten Unionsländern konzeptionelle strukturelle und operationelle Aspekte der Daseinsvorsorge im sozialpolitischen Kontext zu erörtern, Gemeinsamkeiten bei allen zweifellos gegebenen nationalen Unterschiedlichkeiten herauszuarbeiten, die von kommunalen wie frei-gemeinnützigen Trägern gesehene Bedrohungen und Gefahren durch Marktelemente, Wettbewerbsprinzipien und gefürchtete Eingriffe der Europäischen Union zu präzisieren, sowie konkrete Anregungen zur Debatte über die künftige Entwicklung der sozialen Dienstleistungen im Kontext der Daseinsvorsorge in Europa zu formulieren.

Den zur Europäischen Expertentagung zum Thema „Daseinsvorsorge in Europa heute und morgen – die Zukunft der kommunalen und frei-gemeinnützigen sozialen Dienste“ am 14. und 15. November 2000 in Hamburg eingeladenen Experten wurden die folgend aufgelisteten Fragen gestellt mit der Bitte, einen kurzen schriftlichen Beitrag zu erstellen, der die Situation der sozialen Dienste in ihrem Land darstellt, eventuelle Problemfelder aufzeigt und die Überlegungen zur Zukunft der sozialen Dienste im Rahmen der Daseinsvorsorge zusammenfasst. Die Experten trugen bei der Tagung nochmals zu von ihnen aus der Liste ausgewählten und als für die jeweilige nationale Situation besonders signifikant erachteten Einzelbereichen ihre Erfahrungen und Auffassungen vor, die dann im Plenum erörtert wurden.

Fragen an die Experten:

- Welche Rolle spielen soziale Dienste in dem Konzept der EU und der Praxis der Mitgliedsstaaten im Kontext der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse? Wie verhalten sich Konzept und Praxis zu den Bestimmungen des EG-Vertrages?
- Welche Nachteile haben soziale Organisationen, die soziale Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse anbieten, auf dem Markt und wie werden diese in den Mitgliedsstaaten ausgeglichen?
- Damit verbunden ist die Frage danach, welche dieser sozialen Mehrkosten, die aus der besonderen Zielsetzung, der Gestaltung der Tätigkeit und dem Auftrag nicht nur der einzelnen Einrichtung, sondern auch der sie tragenden Organisation sich ergeben können, von den Mitgliedsstaaten beihilfeunschädlich ausgeglichen werden dürfen.
- Welche Rolle spielen hier Aspekte wie die Bereitstellung lokal, regional oder national flächendeckender Angebote in guter Qualität und für alle Menschen zugänglich und die Verwendung von Gewinnen für die Erhaltung und das Betreiben nicht marktgängiger Dienste?
- In welchem Spannungsverhältnis stehen die nationalen Traditionen der Bereitstellung und Förderung sozialer Dienste mit dem Konstrukt des Verbotes der grenzüberschreitenden Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels? Welchen Schwellenwert wollen wir ansetzen für im Wesentlichen lokal erbrachte soziale Dienste?

- Welches sind die wichtigsten Rahmenbedingungen für die Erbringung sozialer Dienste (Zuständigkeitsebene, Trägerstrukturen, Spektrum, Finanzierung, etc.)?
- Wie werden nichtstaatliche (assoziative) Organisationen als Träger von sozialen Diensten gefördert und wie ist die Zusammenarbeit mit öffentlichen Trägern geregelt?
- Wie und durch wen werden soziale Dienste, und zwar aller Anbieter, hinsichtlich ihrer Qualität, Effektivität und ihres Preises im Hinblick auf die Bedürfnisse der Nutzer beurteilt?
- Welche wirtschaftliche und arbeitspolitische Rolle spielen die sozialen Dienste und wie werden diese von der nationalen Politik beurteilt?
- Welche Rolle spielen kommerzielle Erbringer von sozialen Diensten im System heute und wie sind die Perspektiven und eventuellen Probleme?
- Wie werden „Vorteile“ und „Nachteile“ von grenzüberschreitendem Angebot sozialer Dienste und damit neuen Konkurrenzsituationen durch den EU-Binnenmarkt eingeschätzt?

I.

Introduction

**Dirk Jarré,
German Association für Public and Private Welfare,
Germany**

The Commission of the European Union has recently issued its revised communication on Services of general interest in Europe of 1996 at the request of the Lisbon Council in spring 2000, [KOM(2000) 580 final dated 20. 9. 2000]. The communication among other things undertakes an attempt at interpreting the relevant Treaty provisions for social service providers. In addition to the statement that welfare services are a key element of the European social model, it also contains the Commission's reference to the particular cultural and social environment in which social services are provided, and which could be categorized in part as services of general economic interest. The relevant formulation of the communication concerning social services and their providers reads as follows:

30. "More generally, according to the case law of the Court of Justice, many activities conducted by organisations performing largely social functions, which are not profit-oriented and which are not meant to engage in industrial or commercial activity, will normally be excluded from the Community competition and internal market rules. This takes into account several non-economic activities of organisations such as trade unions, political parties, churches and religious societies, consumer associations, learned societies, charities as well as relief and aid organisations. However, whenever such organisation, in performing a general interest task, engages in economic activities, application of Community rules to these economic activities will be guided by the principles in this communication respecting in particular the social and cultural environment in which the relevant activities take place. Moreover, where Community law would apply to these activities, the Commission will also examine, in the light of a more general reflection on the use of its discretionary powers, whether the interests of the Community require to proceed with regard to these cases, subject to its legal obligations established in the EC Treaty."

and

68. "General interest services linked to the function of welfare and social protection are matters of national and regional responsibility. Nevertheless, there is a recognised role for the Community in promoting co-operation in these areas. A particular concern of the Commission is promoting the co-operation by Member States in matters related to the reform of social protection. Following the endorsement by the Council of the Communication on the modernisation of social protection and the mandate from the European Council of Lisbon to the High-Level Group on social protection, the Commission will develop its activities in monitoring reform and animating the debate on policies as means toward establishing a European consensus in this area."

This communication of the Commission is not the end of the discussion about the political concept of the EU and the Member States concerning services of general interest,

but rather a new and important initiative. The expert meeting should contribute towards determining how the social services and their providers should be ordered within this concept. Crucial importance is attached to the question of what structural scope the policies of the Commission and Member States have against the background of provisions of the European Union Treaty, and how this scope can be exploited. The discussion about social services of general interest must be linked with a permanent discussion at European level, and which must proceed from Member States, about the value of social services for social cohesion and in particular their contribution to the equality of men and women, the elimination of all discrimination, the participation of young and older people in all areas of life, the improvement of family life and the integration and support of handicapped people. The central aims of the European Union policy as well as those of Member States cannot be implemented without these social services in general interest.

Solidarity and equal treatment are fundamental values and shared aims of European Union Member States. They are an expression of the fundamental rights of citizens and are accepted as an essential part of the economic and social cohesion of the European social model.

Public services also called services of general interest, as well as services designed as welfare provision, are services that are provided for the general community by market actors, or by non-market providers, in the general public interest and for this reason are linked by the State with specific community obligations.

Services of general interest as general community provision are evident in and have a wide and often confusing range of features in the different Member States of the European Union – reflecting the very different socio-cultural, political and economic development and traditions, structures and practices in their orientations, aims and scope, as well as from the point of view of their organization, providers and forms of financing.

Even if there is general agreement about the values governing these aspects and about their fundamental importance for the cultural identity and social cohesion of European society, there is, however, at present only a rudimentary notion of what form and specific content a Community concept should have for future action in this area considering the objective of achieving an open and dynamic economic order in the Union, combined with the central elements of solidarity, social cohesion and free market forces, and at the same time respecting the principle of subsidiarity.

The need for action is urgent at the national level, as well as in certain respects at EU level, because the basic conditions for services of general interest have recently changed fundamentally. The process of adjusting to new conditions and the need of modernizing the systems providing such services are unavoidable and must be politically directed in such a manner that they can continue to accomplish their central missions in a satisfactory way. Among the most important factors are new technologies which can enormously affect economic behaviour, the elements of the internal European market with intensified competition, changing notions about the relationship between State, market and the third sector, and their respective responsibilities, as well as a new understanding about the role and influence of the citizen as user of such services.

As a result there has come about a completely new perception of the responsibilities and division of tasks, of the forms of organization and of new cooperation structures, as well as of the legal aspects, the financing and issues of competition, to name only a few. That also applies, not least, to the special area of the provision of social services.

There is also increasing awareness in the European Union, that in addition to the public providers the voluntary providers, operating distinctively from the market actors and their social partners, play a central role in the provision of social services, and thereby represent a significant economic factor, which has probably been underestimated in terms of labor market effects and financial turnover.

It is undisputed today that social services – whether provided by public, especially municipal authorities, or by free charitable and voluntary organizations – represent an important, even indispensable part of welfare provision in Europe, especially among the Member States of the European Union. They count as an integral part of what is known as “services of general interest.”

And yet there are varying strands of controversy raging across Europe at present. They extend from the purely economic aspects of the municipal and voluntary charitable services to the question of the “added value” of social services, on the grounds of the ethical or ideological background of the voluntary organizations providing them, running right through the arguments about preserving the “difficult balancing act between ethics and economics” and the necessity of maintaining ethical values in the market.

Very contrasting views also exist in respect of the interlocking relationship between State, market and the so-called “third sector”, of which charities and associations are part. There is vigorous debate about the understanding of “benefit to the community”, the “Social Economy”, subsidiarity as well as public subsidies and competition in the field of social service provision. Different threats to the continued existence of well-practiced systems have been identified, and associations and voluntary organisations in the social sectors feel menaced and fear over-regulation and being instrumentalized.

The municipalities, as well as the charities – not only in the German Federal Republic, but also in other Member States of the European Union – are conceiving and testing new structural, organizational and working forms that will do justice to the new requirements without undermining their specific characteristics. They are repositioning themselves in the context of the new conditions in the national system, evaluating their significance in the socio-political debate, and working out strategies with a view to their future influence in a European context. At the same time there are big differences between Member States as to terms of general conditions, as well as in their perception of the problems and the possibilities and options available. They have differing political and structural visions, concerns and aspirations. At present, therefore, important orientations need to be discussed that will determine the future of the sector.

The 75th German Welfare Congress in Hamburg in November 2000 dealing with the subject of “Shaping Europe’s social characteristics” had offered an outstanding opportunity to exchange ideas on the structural concepts and operational aspects of welfare within the socio-political context with partners from selected Union Member States, and to work out common positions while respecting all the undoubted and important national differences. It is time to clearly assess what threats and dangers result from

market actors as perceived by municipal and charitable providers of social services, as well as those from free competition and possible interventions of the European Union. Concrete proposals may be formulated for the debate about the future development of social services within the context of services of general interest in Europe.

The experts who were invited to the European expert meeting on the topic of “Services of general interest in present and future Europe – the future of municipal and charitable social services” in Hamburg on 14 and 15 November 2000 were asked the following questions and requested to write a brief report describing the current situation of social services in their country, outlining any problem areas and summarising the considerations on the future of social services within the context of services of general interest. During the conference the experts again presented their experiences and opinions relating to the individual areas which they had chosen from the list and which they regarded as highly significant for the respective national situation. These experiences and opinions were then discussed during the plenary session.

Questions for the experts

- What role do social services play within the EU concept, as well as in terms of practical implementation of Member States, within the context of services of general interest? How do concept and practice fit in with provisions of the European Union Treaty?
- What disadvantages do social organizations offering social services of general economic interest have on the market, and how are these compensated by Member States?
- Linked to that is the following question: Which of these additional social costs resulting from the particular objectives, ways of acting, and mandates of the voluntary organizations and/or their service institutions can be defrayed through non-prejudicial compensations by Member States?
- What is the importance, in this respect, of aspects such as the general availability on local, regional or national levels of offers of services in good quality and accessible to everybody, as well as the question of the use of the profit for the maintenance and operation of non-market services?
- What tensions exist between the national traditions of offering and supporting social services and the prohibition to infringe upon cross-border competition in the framework of the EU internal market? What threshold values should be imposed for the provision of social services which are mainly provided locally?
- What are the most important basic conditions for the provision of social services (level of responsibility, representative structure, spectrum, finance, etc.)?
- How are non-state (voluntary) organizations supported as providers of social services, and how is the relationship with public providers regulated?
- How and by whom are social services (irrespective of the provider) judged as to their quality, efficacy and price – considering the needs of the users?
- What economic and labor market role is played by the social services, and how are they considered by the national political bodies?
- What role do commercial providers of social services play in today’s system and what are the prospects and possible problems?
- How are the “advantages” and “disadvantages” of cross-border offers of social services and the resulting new situations of competition by the EU internal market assessed?

II.

Programm

„Daseinsvorsorge in Europa heute und morgen – die Zukunft der kommunalen und frei-gemeinnützigen sozialen Dienste“. Tagung im Rahmen des „Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa“ (Sonderveranstaltung: durchgeführt im Rahmen des 75. Deutschen Fürsorgetages, Hamburg, 14.–15. November 2000, vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt am Main)

Dienstag, 14. 11. 2000

Veranstaltungsort: CCH Congress Centrum Hamburg, Saal 5, Jungiusstraße 13, D-20355 Hamburg

Simultanübersetzung: Deutsch, Englisch und Französisch

13.00 Uhr **Eröffnung, Begrüßung und Einführung**
Dirk Jarré, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge

Vorstellung der Teilnehmer

Soziale Dienste und europäische Rahmenbedingungen im Kontext der Daseinsvorsorge

Christoph Linzbach, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Daseinsvorsorge in Europa in Bezug zur Modernisierung des Sozialschutzes
Torsten Hubertus Arndt, Europäische Kommission

Darstellung der Problemlagen und der gegenwärtigen Diskussionstrends in einzelnen europäischen Ländern
– Diskussion –

14.45 Uhr **Ende des 1. Teils der Expertentagung**

Mittwoch, 15. 11. 00

Veranstaltungsort: CCH Congress Centrum Hamburg, Saal 5

08.30 Uhr 2. Teil der Expertentagung
Darstellung der Problemlagen und der gegenwärtigen Diskussionstrends in einzelnen europäischen Ländern (Fortsetzung)
– Diskussion –

Darstellung und ergänzende Informationen zu der Mitteilung der Europäischen Kommission zu den Leistungen der Daseinsvorsorge und ihre Relevanz für die sozialen Dienste

Peter Martin Smith, Europäische Kommission

- 10.30 Uhr Kaffee/Tee-Pause
- 11.00 Uhr Darstellung der Problemlagen und der gegenwärtigen Diskussionstrends in einzelnen europäischen Ländern (Fortsetzung)
– Diskussion –
- 12.30 Uhr Mittagspause
- 13.30 Uhr Allgemeine Debatte über die Zukunft der sozialen Dienste im Rahmen der Daseinsvorsorge in Europa
– Diskussion –
- 15.00 Uhr Kaffee/Tee-Pause
- 15.30 Uhr Zusammenfassung der spezifischen Schwerpunkte und der Hauptargumente der Expertentagung
Prof. Dr. Stephan Leibfried, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik
- 17.00 Uhr Schlusswort und Beendigung der Veranstaltung

II.

Programme

“Services of General Interest in Present and Future Europe – The Future of Municipal and Charitable Social Services”.
Conference in the context of the “Observatory for the Development of Social Services in Europe” (European Expert Meeting: organized in the context of the 75th German Welfare Congress, Hamburg, 14.–15. 11. 2000, by the German Association for Public and Private Welfare, Frankfurt am Main)

Tuesday, 14. 11. 2000

venue: CCH Congress Centrum Hamburg, hall 5, Jungiusstraße 13, D-20355 Hamburg
 simultaneous interpretation: German, English, French

13.00 hours **Opening, welcome and introduction**
 Dirk Jarré, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge
 (German Association for Public and Private Welfare)

Presentation of the participants

Social services in the context of services of general interest – the European dimension

Christoph Linzbach, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth)

Services of general interest in Europe with regard to the modernisation of social protection

Torsten Hubertus Arndt, European Commission

Presentation of problem areas and present trends of discussion in different European countries

– discussion –

14.45 hours **Closing of the first part of the expert meeting**

Wednesday, 15. 11. 00

venue: CCH Congress Centrum Hamburg, hall 5

08.30 hours **Second part of the expert meeting**

Presentation of problem areas and present trends of discussion in different European countries (continued)

– discussion –

Presentation and additional information to the Communication of the European Commission on the development of services of general interest and their relevance for social services

Peter Martin Smith, European Commission

- 10.30 hours Coffee/tea break
- 11.00 hours Presentation of problem areas and present trends of discussion in different European countries (continued)
– discussion –
- 12.30 hours Lunch break
- 13.30 hours General debate on the future of social services in the context of services of general interest in Europe
– discussion –
- 15.00 hours Coffee/tea break
- 15.30 hours Summing-up of the main points and arguments of the expert meeting
Prof. Dr. Stephan Leibfried, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik (University of Bremen, Centre for Social Policy)
- 17.00 hours Final remarks and closing of the meeting

III.

Berichte/Reports

Prof. Brian Munday, Vereinigtes Königreich

Gesamtbericht Teil 1: Zusammenfassung der schriftlichen Beiträge

Einleitung

In diesem Kapitel des Berichts über die Expertentagung in Hamburg werden die Hauptthemen und -anliegen aus den für die Tagung vorbereiteten Beiträgen der Experten aus Übersee zusammengefasst. Auf den Zweck und Hintergrund dieser Tagung wurde vor diesem Bericht eingegangen und eine Zusammenfassung der Gespräche der eineinhalbtägigen Tagung wird in anderen Kapiteln gegeben. Das Kernthema der Tagung ist wichtig, aber auch eher komplex, insbesondere der Schlüsselaspekt, in dem der Versuch gemacht wird, die Bedeutung der „Daseinsvorsorge“ für die sozialen Dienste in den Mitgliedsstaaten zu klären.

Im Einführungsbeitrag für die Beiträge der Experten sind die wichtigsten Inhalte der Publikation der Europäischen Kommission „Daseinsvorsorge in Europa“, die im September 2000 veröffentlicht wurde, zusammengefasst. Die Experten sollten aus der Sicht ihrer jeweiligen Länder Fragen wie die folgenden erörtern:

- Welche Rolle spielen die sozialen Dienste im Rahmen der Daseinsvorsorge (Services of General Interest, SGI)?
- Welche Nachteile, sofern diese existieren, haben freiwillige Organisationen beim Vergleich mit den Anbietern, die mit Gewinnabsicht operieren und wie werden diese von den einzelnen Ländern ausgeglichen?
- In welchem Spannungsverhältnis stehen die nationalen Traditionen der Bereitstellung und Förderung sozialer Dienste mit dem Konstrukt des Verbotes der grenzüberschreitenden Beeinflussung des innergemeinschaftlichen Handels?
- Wie werden die freiwilligen Organisationen als Anbieter sozialer Dienstleistungen unterstützt und wie ist das Verhältnis mit den öffentlichen Anbietern geregelt?
- Wie und durch wen werden die sozialen Dienste (unabhängig davon, von wem sie angeboten werden) hinsichtlich ihrer Qualität, Effizienz und ihres Preises im Hinblick auf die Bedürfnisse der Nutzer beurteilt?
- Welche wirtschaftliche Rolle und arbeitspolitische Rolle spielen die sozialen Dienste und wie werden diese von der nationalen Politik beurteilt?
- Welche Rolle spielen die kommerziellen Erbringer von sozialen Diensten im heutigen System und welche Perspektiven und Probleme können sich hieraus ergeben?
- Wie werden die Vorteile und Nachteile der Angebote von grenzüberschreitendem

Angebot sozialer Dienste und die daraus resultierenden neuen Wettbewerbssituationen durch den EU-Binnenmarkt eingeschätzt?

Natürlich konnten die Experten einige dieser wichtigsten Fragen in ihren relativ kurzen Beiträgen nicht beantworten, insbesondere auch, weil sie gehalten waren, hierin ebenfalls Material bezüglich der allgemeinen Gesamtlage der sozialen Dienste in ihren Ländern anzuführen. Die ehrgeizige Zielsetzung dieser Tagung, sich sowohl auf die Auswirkungen der Kommissionsverlautbarungen als auch auf einen knappen Überblick über die derzeitigen Entwicklungen in den sozialen Dienste der Mitgliedsstaaten zu konzentrieren, war verständlicherweise in der relativ kurzen Zeit nicht leicht zu bewältigen. Tendenziell befassten sich die Expertenbeiträge intensiver mit dem letzten Thema und somit wurde von der Gesamtheit eine Vielfalt von umfassendem, aktuellem Vergleichsmaterial zu den sozialen Diensten in vielen EU-Mitgliedsstaaten zusammengestellt. Die wertvollen Beiträge aus der Tschechischen Republik und aus Polen wurden ebenfalls eingeschlossen.

Die Hauptthemen und -anliegen, die in den Beiträgen beleuchtet wurden, sind nachfolgend beschrieben.

Daseinsvorsorge, Konvergenz und Subsidiarität in den Sozialen Diensten in Europa

Wahrscheinlich ist die Aussage zutreffend, dass die Experten, die an der Hamburger Tagung teilnahmen, sowohl mit dem Konzept der Daseinsvorsorge (Services of General Interest, SGI) und den Themen, die im Zusammenhang mit den sozialen Dienstleistungen angesprochen wurden, vor dem Lesen der Tagungsbeiträge nicht vertraut waren. Soweit sich ihre schriftliche Beiträge direkt mit dem Thema Daseinsvorsorge befassten, haben die Experten diese Dienste eher mit den seit langem bestehenden Prinzipien der Gemeinschaft der 1) **Subsidiarität** und 2) **der Konvergenz** in Verbindung gebracht, als mit der **Harmonisierung**, wie im Gebiet der sozialen Absicherung angewandt. Ihr Konsens in diesen Belangen gründete sich auf die Verlautbarung der Kommission bezüglich der Daseinsvorsorge, die besagt, dass

„es in erster Linie den öffentlichen Behörden auf der entsprechenden lokalen, regionalen bzw. nationalen Ebene obliegt, die Aufgabe der Daseinsvorsorge und die Möglichkeiten zu deren Erfüllung klar und transparent zu definieren“.

Diese Aussage stützt ganz klar das Subsidiaritätsprinzip, das besagt, dass die Verantwortlichkeiten für Belange, die die EU-Bürger in den Mitgliedsstaaten direkt betreffen, weitestgehend auf der lokalen Ebene durchgeführt werden sollten. Ferner geht aus den Dokumenten der Europäischen Kommission zur sozialen Absicherung (wozu Dienste wie auch die Systeme der Rentenkassen zu zählen sind) unmissverständlich hervor, dass die Politik der EU auf diesem Gebiet besagt, dass eine Konvergenz zu den gemeinschaftlich vereinbarten „Principles of good practice“ innerhalb der Systeme der Länder erzielt werden soll. Die Harmonisierung ist in Bezug auf die soziale Absicherung in der EU nicht auf der Tagesordnung. Dies ist in den folgenden Beobachtungen im Beitrag von Dänemark dargestellt.

„In absehbarer Zukunft wird jedes Land – auch innerhalb der Europäischen Union – seinen eigenen Weg finden, um ein Sozialversicherungssystem zu erstellen und die soziale Gerechtigkeit zu gewährleisten. Dies ist aufgrund religiöser, kultureller und traditioneller Ursachen erforderlich. Ebenso ist es unumgänglich, dass die Entscheidungen zu diesen Anliegen auf einer Ebene getroffen werden, die den von diesen Entscheidungen Betroffenen am nächsten kommt.“

In den Beiträgen der Experten wurde jedoch ebenfalls die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auf die Frage danach, welche Verantwortung für die sozialen Dienste von welcher Regierungsebene in den einzelnen Mitgliedsstaaten zu übernehmen ist, erörtert. Innerhalb der EU gibt es interessante und deutliche Unterschiede. In der Mehrzahl der auf der Hamburger Tagung vertretenen Länder liegen die Verantwortlichkeiten für die sozialen Dienste auf der lokalen kommunalen Ebene, wobei eine gewisse Kontrolle auf der regionalen und zentralen Regierungsebene erfolgt.

In den nordischen Staaten obliegt die Entscheidung, wem welche Dienste bereitgestellt werden sollen, weitestgehend der Kommune. Dies wurde in dem Beitrag von Finnland dargestellt, wo die sozialen Dienste nicht die Angelegenheit des Zentralstaats sind. Dies ist ebenfalls in einem Bundesstaat der Fall, wie in Spanien, wo eine Reihe verschiedener Absprachen zwischen den autonomen „Comunidades“ und innerhalb dieser Regionen zwischen den verschiedenen örtlichen Kommunen existieren. Spanien hat ein System, in dem die untergeordneten Ebenen (Kommunen) für die sozialen Dienstleistungen zuständig sind und in dem die Rolle der zentralen Regierung ziemlich unklar ist. Solche Absprachen basieren auf den seit langem etablierten Traditionen und Prinzipien lokaler Autonomie.

Dagegen hat Großbritannien ein stärker zentralisiertes System der Kontrolle der auf lokaler Ebene erbrachten sozialen Dienste. Hier sind die örtlichen Behörden für die Erbringung der Dienste zuständig, wobei sich diese an der zentralen Gesetzgebung der Regierung orientieren und in zunehmendem Maße auch an den Standards und Richtlinien. In den vergangenen Jahren hat die Regierung Großbritanniens nationale „Leistungsindikatoren“ für die von den lokalen Behörden erbrachten sozialen Dienste entwickelt, die mit strengeren zentralen Überwachungs- und Qualitätsprüfungssystemen für die Dienstleistungen kombiniert werden. Nun müssen die örtlichen Behörden für die gesamte Bandbreite der von ihnen bereitgestellten Dienste von Gesetzes wegen belegen, dass sie die bei der Entscheidung, ob sie oder ein außenstehender Anbieter einen bestimmten Dienst erbringen soll, die „Best Value“-Kriterien angewandt haben.

Als Berechtigung für dieses System wird die „territoriale Gerechtigkeit“ angeführt: in allen Teilen des Landes sollen die Bürger ein Anrecht auf soziale Dienste gleichen Umfangs und gleicher Qualität haben. Die Gefahr einer zu großen Delegation der zu erbringenden sozialen Dienste an die Kommunen besteht darin, dass es zu unannehmbaren Unterschieden sowohl hinsichtlich der Menge als auch der Qualität der Dienste kommen kann, die für das Wohlergehen einiger der verletzlichsten Bürger von entscheidender Bedeutung sind. Dies wurde in Italien als ein wichtiges Anliegen anerkannt.

„Da bislang niemals eine perfekte nationale, durch spezifische Richtlinien der Regierung, regionale Rahmenbedingungen oder kommunale Implementierungspro-

gramme strukturierte Einheitlichkeit gegeben war, mit Hilfe derer festzulegen ist, welche Dienste erbracht werden sollen, welche Standards gesetzt werden und in welchem Verhältnis sie den verschiedenen Teilen der Bevölkerung bereitgestellt werden sollen, sind die heute verfügbaren sozialen Dienste innerhalb des Landes nicht gleichmäßig verteilt. Im Grunde ist das System der Anrechte und Zugangsmöglichkeiten innerhalb des Staatsgebiets nicht homogen und der neue gesetzliche Rahmen muss sich besonders mit diesem Aspekt beschäftigen.“

Diese Unterschiede innerhalb der EU sind im Kontext der fortdauernden EU-Debatte über die Frage, welche Regierungsebene für welche Aspekte des Lebens der Bürger in den 15 Mitgliedsstaaten zuständig sein soll, von entscheidender Bedeutung. Diese Angelegenheiten werden derzeit in Nizza besprochen.

Modernisierung und Qualität der sozialen Dienste

Die Beiträge sowohl der expliziten wie auch der impliziten Experten beschäftigten sich mit den verschiedenen Aspekten des Themas, das als „Modernisierung“ der sozialen Dienstleistungen ihrer Länder bezeichnet werden kann. Die kommunalen sozialen Dienstleistungen sind von den Veränderungen betroffen, die in den meisten öffentlichen Diensten vollzogen werden, um ihre Nutzerfreundlichkeit zu gewährleisten und gemäß den „Best Practice-Standards“ zu handeln. Um diese Veränderung und Modernisierung voranzutreiben, werden „neue Methoden des öffentlichen Managements“ in den örtlichen Behörden eingeführt, was jedoch nicht ohne Probleme und bürokratische Widerstände vonstatten geht.

Die Modernisierung der sozialen Dienste ist nun in den Niederlanden eine Priorität geworden, beispielsweise dort, wo die traditionellen Dienste unter Veränderungsdruck geraten sind. Das zentrale Bedürfnis ist, dass die lokalen Dienste die Bedürfnisse ihrer Nutzer besser erkennen und mehr auf diese eingehen, einschließlich der Beschäftigungs- und Einkommensthematik. Die Kommunen müssen einen kohärenten Plan erstellen, aus dem hervorgeht, welche Dienste sie selbst direkt erbringen werden, welche Dienste sie mittels Outsourcing vergeben und welche Dienste sie zusammen mit anderen Kommunen erbringen werden. Ein besonderes Augenmerk ist auch darauf zu richten, dass diese Dienste ihren Nutzern leicht zugänglich gemacht werden müssen, wie z. B. in den städtischen Niederlassungen in Tilburg und in lokalen Büros in der Nachbarschaft.

Ein Teil der Tagesordnung der zunehmenden Modernisierung der öffentlichen Dienste – einschließlich der sozialen Dienste – ist die Betonung der Resultate der Dienstleistungen und der Praxis, die auf Erkenntnissen beruht. Das Argument ist, dass sich die öffentlichen Dienste zu lange mehr mit den Inputs der Dienste und deren Verfahren beschäftigten, anstelle des Nutzens für deren Nutzer. Bei den Gesundheitsdiensten und in der medizinischen Praxis ist eine merkliche Verschiebung hin zur Beobachtung der Änderungen des Gesundheitszustands der Patienten zu verzeichnen und ähnliche Änderungen der öffentlichen Erwartungen an die sozialen Dienste und die Praxis der Sozialarbeiter sind zu beobachten.

Als ein Teil der Modernisierung der öffentlichen Dienste wird nun die höchste Priorität auf die Verbesserung der Qualität der sozialen Dienste der Mitgliedsstaaten gelegt. Es

muss jedoch sofort gesagt werden, dass Qualitätsverbesserungen in der Regel mehr Geld kosten und das dies in Zeiten der strengen Begrenzung von Regierungsausgaben im sozialen Bereich ein Problem darstellt. Dies wurde in einer Bemerkung eines Besitzers eines privaten Altenheims, der einen Vertrag mit der Abteilung für soziale Dienste der Kommune hat, schön dargestellt. Im Grunde beschwerte sich der Besitzer des Hauses darüber, dass stetig erwartet werde, dass die Qualität der Dienstleistungen im Altenheim erhöht werden solle, dies solle jedoch ohne weitere Einnahmen bewerkstelligt werden. „Die Kommune verlangt von uns, Dienste zu erbringen, die der Qualitätsstufe eines BMWs entsprechen, sie möchte dafür aber nur den Preis für einen Lada bezahlen!“

In mehreren Beiträgen wurde auf die qualitativen Entwicklungen der sozialen Dienste eingegangen. In Schweden wurden besondere Beihilfen zur Sicherung der Qualitätsstandards der lokalen sozialen Dienste eingeführt. Dies war eine der Antworten auf die zunehmende Kritik am Qualitätsverfall an den öffentlichen Schulen, bei der Tagesbetreuung für Kinder und insbesondere bei den Pflegediensten für ältere Menschen. In Italien nimmt das Bewusstsein zu, dass ein gesteigerter Handlungsbedarf hinsichtlich zertifizierter Qualitätssicherung sowie Benchmarking-Verfahren zur Beurteilung der sozialen Dienste besteht.

„Die Einführung von Qualitätstests und -vergleichen zwischen den einzelnen Diensten ist sicherlich einer der stärksten Trends der vergangenen Jahre auf dem Gebiet der sozialen Dienste. Dies könnte eine positive Auswirkung des Wettbewerbs sein, dem sich der Sektor der sozialen Dienstleistungen nun auch ausgesetzt sieht oder auch einfach eine Antwort auf den Aufruf von Seiten der Politik, die Ressourcen effizienter zu nutzen.“

In Spanien scheinen die Anbieter ohne Gewinnabsicht die Spitze der Qualitätsentwicklung anzuführen. Auf den Balearen liegen Vorschläge vor, Qualitätsklauseln für die Angebotsverfahren einzuführen. Diese haben die Absicht, den Nichtregierungsorganisationen Vorteile gegenüber den Unternehmen zu gewähren, die mit Gewinnabsicht operieren und dazu neigen, unrealistisch niedrige Preise anzubieten. Hierbei entsteht die Sorge, dass die Qualität zu Lasten des Strebens nach lukrativen Verträgen geht. Einige Nichtregierungsorganisationen sind dabei, eine „Qualitätsnorm“ für die sozialen Dienste zu erstellen, die ein Beratungsverfahren für alle an einer Zusammenarbeit interessierten Organisationen und Berufstätigen beinhaltet.

Die Beiträge der Tschechischen Republik und Polens belegten, dass Bedenken hinsichtlich der Qualität ebenfalls in den früheren kommunistischen Ländern Europas von Bedeutung sind. Der Experte aus Polen sagte, dass „Eine Qualitätskontrolle der Anbieter privater sozialer Dienste (sowohl derer mit Gewinnabsicht wie auch der ohne Gewinnabsicht) in jedem Staat, der sich in der Umwandlung befindet, ein dringendes Anliegen ist.“ In Polen war unter dem früheren System die Qualität der privaten sozialen Dienste allgemein höher als der niedrige Standard der öffentlichen Dienstleistungen. Während dieser Übergangsphase war ein beachtliches Wachstum der sozialen Dienste auf dem privaten Sektor zu verzeichnen, die in vielen Städten und Regionen eine Monopolposition innehatten. Es ist jedoch hinsichtlich der Qualität zu einer Vielzahl von Zwischenfällen bei dem Vorgehen privater Dienste gekommen, die zu einem Bedarf nach stärkerer Kontrolle der Standards geführt haben, welche für die Dienste im privaten Sektor verbindlich sind.

In der Tschechischen Republik wurde in der Gesetzesvorlage für das Sozialhilfegesetz eine Akkreditierung der Anbieter von Diensten eingeführt und eine Definition der grundlegenden Mindeststandards gegeben, die von allen Anbietern dieser Dienste zu erfüllen sind. Für die Akkreditierung sind Voraussetzungen hinsichtlich bestimmter Punkte wie beispielsweise berufliche Standards, gesetzliche Voraussetzungen und Vorschriften zur Hygiene zu erfüllen.

Die Mischwirtschaft bei den Sozialen Diensten – ein Europäischer Trend

In den Expertenbeiträgen zur Tagung in Hamburg wurde bestätigt, was auch an anderer Stelle dokumentiert ist, nämlich, dass sich ganz Europa von der Meinung abwendet, dass der Staat fast eine Monopolposition als Anbieter von sozialen Diensten einnehmen solle. Nun stellt sich für alle Länder die Frage, welche Art einer Mischwirtschaft der sozialen Fürsorge für die jeweiligen einzelnen Umstände angemessen und bezahlbar ist. Dies gilt in dem selben Maße für die früheren kommunistischen Länder wie für die EU-Mitgliedsstaaten.

In den Beiträgen der nordischen Länder wurden die bedeutenden Änderungen in den Modellen des klassischen nordischen oder Skandinavischen Wohlfahrtsstaats dargestellt, wo umfassende, freie öffentliche Wohlfahrtsdienste für alle zur Verfügung standen, welche durch ein öffentliches Finanzsystem der hohen Besteuerung finanziert wurden.

In der Vergangenheit hat dieser klassische Wohlfahrtsstaat in Schweden eine Geschichte der Expansion erfahren, gefolgt von einem politischen Wandel und Kürzungen in der öffentlichen Wohlfahrt sowie der erst kürzlich erfolgten Wiedereinführung bestimmter Dienste und Beihilfen. Nichtsdestoweniger und trotz der Fortsetzung der relativ hohen persönlichen Besteuerung liegt die Betonung auf einer Abkehr vom Prinzip des „Universalismus“ in der Wohlfahrt und einer Neuorientierung hin zu größerer Zielausrichtung, zum Wachstum einer Mischwirtschaft und mehr einer größeren Übertragung der Pflegeverantwortung auf die Familien.

In Finnland ist die Lage ähnlich; hier ist eine deutliche Bewegung weg vom hervorragenden, jedoch teuren universellen Wohlfahrtsstaat zu verzeichnen, der für den finnischen Wohlfahrtsstaat charakteristisch war. Die modernen Konzepte und Praktiken heißen nun: Zielsetzung, Prüfung der Mittel und Selektion; sie werden von den Vorgaben bestimmt, die durch die Kosten für die Gesundheits- und Wohlfahrtsvorsorge einer immer älter werdenden Bevölkerung gegeben sind.

„Sowohl die Überprüfung des gesellschaftlichen Bedarfs an diesen Dienstleistungen (häusliche Unterstützung und Kinderbetreuung) sowie die zunehmende Anwendung von einkommensabhängigen Gebühren für diese Dienste in der Mehrheit aller nordischen Länder schaffen zumindest eine Tendenz zur Selektion. Der verschärfte Überprüfungsbedarf in Schweden und Finnland und der ziemlich hohe Anteil Gesamtausgaben für die Kundengebühren in den 1990er Jahren in Finnland kann als Einschränkung des Universalismus in der Altenpflege angesehen werden.“ (Lehto et al. 1999, 115)

In diesen Ländern sind die Nicht-Regierungssektoren im Vergleich zu den meisten anderen Ländern der EU, wie z. B. Deutschland, den Niederlanden und Großbritannien noch relativ klein. Im Fall Schweden sind die Nichtregierungsorganisationen finanziell auch weniger vom Staat abhängig als in diesen Ländern. In Finnland ist jedoch eine politische Verschiebung der sozialen Dienste hin zur öffentlichen Finanzierung und zur privaten Vorsorge zu beobachten.

Der Private Sektor in den Europäischen Sozialen Diensten

Eine Folge der Verschiebung hin zu einer Mischwirtschaft im sozialen Dienstleistungssektor in Europa ist das Wachstum des privaten Sektors. Dieses Wachstum ist vor allem im Sektor ohne Gewinnabsicht zu beobachten und weniger ausgeprägt im kommerziellen Sektor, der mit Gewinnabsicht operiert. Italien ist als Beispiel für dieses Phänomen besonders geeignet, da dort der Sektor der Nichtregierungsorganisationen immer mehr an Bedeutung gewinnt. Eine besondere Eigenheit in diesem Land ist durch die **sozialen Kooperativen** gegeben. Viele Kommunen haben ganze Dienste oder Teile von Diensten an die sozialen Kooperativen ausgelagert, die vor allem auf dem Gebiet der Körper- und Lernbehinderungen arbeiten. Ein zusätzlicher Pluspunkt der Kooperativen ist die Möglichkeit der Schaffung von Arbeitsplätzen in Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit.

In Frankreich gibt es viele „Associations“, die in einem breiten Bereich von Dienstleistungen arbeiten, einschließlich der sozialen Dienste. Der Beitrag aus Frankreich unterstrich die paradoxe Situation dieser „Associations“ in der Zukunft. Sie sind bestrebt, ihre Arbeit fortzusetzen, um die Bedürfnisse der Bezirke, für die sie arbeiten, zu erfüllen, gleichzeitig sind sie jedoch verpflichtet, die Wettbewerbsregeln und -richtlinien der EU zu beachten. Hierdurch sehen sich die „Associations“ mit Schwierigkeiten und Zweideutigkeiten in den Bestimmungen hinsichtlich Transparenz und Wettbewerb konfrontiert, die ihnen ihr Handeln gemäß ihren Traditionen und Werten weiter erschweren. In anderen Ländern sind die Nichtregierungsorganisationen sicherlich ähnlichen Dilemmas ausgesetzt.

Wie jedes Land unter einer Diktatur hatte Spanien während des Franco-Regimes einen streng begrenzten Nicht-Regierungssektor. Dies hat sich seit den späten 1980er Jahren schrittweise geändert, doch die Erfahrungen damit waren nicht alles in allem positiv. Der Beitrag Spaniens geht hier auf die Schwäche des dritten Sektors ein, und zwar auf den Partikularismus, Paternalismus und Amateurismus. In Zusammenhang mit den oben genannten Besorgnissen Frankreichs macht sich der Beitrag für eine Übergangszeit zum Schutze der Nichtregierungsorganisationen in Spanien stark, um diesen die Modernisierung zu ermöglichen, damit sie im Wettbewerb mit den weiter fortgeschrittenen Anbietern sozialer Pflegeleistungen mithalten können. Dies betrifft insbesondere ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den Unternehmen, die soziale Fürsorgeleistungen mit Gewinnabsicht anbieten. Die Schaffung gesunder Mischwirtschaften für die soziale Fürsorge ist in hohem Maße von der Verfügbarkeit angemessener Nichtregierungsorganisationen in ausreichender Anzahl und von annehmbarer Qualität abhängig. In Ländern wie Spanien, wo der Sektor der Nichtregierungsorganisationen weniger gut entwickelt ist, hat der Staat auf seinen verschiedenen Ebenen die Verantwortung eine gesunde Entwicklung dieses Sektors zu unterstützen.

Auch in den früheren kommunistischen Ländern, wo der Staat nur eine beschränkte Rolle bei der Bereitstellung von sozialen Diensten spielen kann, sind die Nichtregierungsorganisationen von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung der sozialen Dienste. Die Tschechische Republik und Polen sind nur zwei Beispiele für die Länder in Zentral- und Osteuropa, die in der Übergangszeit ein außerordentliches Wachstum in der Zivilgesellschaft erfahren haben, das in unterschiedlichem Maße von der EU und von anderen internationalen Organisationen finanziert wurde.

In beiden Ländern bestehen Schwierigkeiten in der Entwicklung des nichtstaatlichen Sektors der sozialen Fürsorge. In der Tschechischen Republik steht nur eine unzureichende staatliche Finanzierung für den Sektor der Nichtregierungsorganisationen zur Verfügung, dieses Problem resultiert aus der Kombination eines zentralisierten und veralteten Finanzierungssystems mit Steuerabsprachen, die potentielle Spender nicht ermutigen. Ferner existieren die bekannten Probleme, eine zufriedenstellende Zusammenarbeit mit den Kommunen zu erzielen sowie der wenig dienliche Wettbewerb zwischen den alten und den neuen Nichtregierungsorganisationen.

Der polnische Experte sprach davon, dass „das Kernproblem eines Staates in der Umwandlung das mangelnde Interesse an der Schaffung von Institutionen ohne Gewinnabsicht in den lokalen Gemeinschaften und Zentren mit den größten sozialen Bedürfnissen ist“. Polen besitzt 15.000 Nichtregierungsorganisationen, die Wohlfahrts-hilfe erbringen, doch die Politiker haben bislang versagt, eine Gesetzgebung einzuführen, die einen angemessenen rechtlichen Rahmen bieten würde und Maßnahmen zu implementieren, die Mittel zur Unterstützung der Nichtregierungsorganisationen bieten würden, die öffentliche Funktionen erfüllen. Nach der anfänglichen Phase des Enthusiasmus in Polen hat sich das Verhältnis zwischen dem Staat und den Organisationen der Zivilgesellschaft nicht allzu positiv entwickelt. Das Verhältnis zwischen dem Staat und der Zivilgesellschaft ist für die Entwicklung der sozialen Fürsorge in Zentral- und Osteuropa entscheidend und das Anliegen eines größeren Projekts, das kürzlich vom „European Institute of Social Services“ an der Universität Kent initiiert wurde.

Andere Punkte

Beschäftigung von Immigranten in den sozialen Diensten

Mehrere Beiträge sprachen das Thema des zunehmenden Mangels an Arbeitskräften für die sozialen Dienste – bzw. sogar einer Krise – an, insbesondere bei den Pflegediensten für ältere Menschen. In Großbritannien fehlen Sozialarbeiter, weshalb die örtlichen Behörden ihre Belegschaft aktiv aus anderen Mitgliedsstaaten und anderen Teilen der Welt anwerben. In Schweden bestehen im Zuge der Überalterung der Bevölkerung besondere Bedenken hinsichtlich der Beschaffung von Arbeitskräften für die Altenheime. Ein gesteigerter Wettbewerb zwischen den Arbeitgebern aus den verschiedenen Sektoren des Arbeitsmarktes ist zu beobachten, wobei besondere Bemühungen angestellt werden, die Arbeit im Sozialsektor für alle jungen Menschen, die hier benötigt werden, besonders attraktiv zu machen.

Der Experte aus Italien sprach eine bedeutende Entwicklung in seinem Land an:

„Die zunehmende Bedeutung der ausländischen Helfer in unserem Land deutet auf eine Öffnung – deren treibende Kraft zweifelsohne der reine wirtschaftliche Vorteil ist – hin zur Anstellung von Einwanderern in den sozialen Diensten. Ein ausgeprägter Austausch sozialer Dienste zwischen den verschiedenen europäischen Ländern ist nicht leicht vorstellbar, teils, weil dies intensive Arbeiterströme der Personen erforderlich machen würde, die diese Dienste erbringen müssen. Der einzige, aus heutiger Sicht erkennbare Vorteil eines solchen Szenario wäre im Ausgleich eines lokalen Mangels an Arbeitskräften oder spezifische ausgebildeten Personen zu sehen.“

Die Vorteile aus den Erfahrungen anderer Mitgliedsstaaten bezüglich der sozialen Dienste
Diese Fragestellung ist für alle Mitgliedsstaaten von überaus hoher Bedeutung. Da in zunehmendem Maße anerkannt wird, dass wir uns alle mit ähnlichen sozialen Problemen beschäftigen müssen (z. B. gesellschaftlicher Ausschluss) haben wir erkannt, dass wir möglicherweise viel gewinnen können, wenn wir die Ansätze und Lösungen anderer Länder untersuchen und daraus lernen. Das vor kurzem in Deutschland errichtete Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa ist ein hervorragendes Beispiel dafür, wie ein Land eine bedeutende und systematische Maßnahme anwendet, um von dem Nutzen, den die EU-Mitgliedschaft in dieser Hinsicht bieten kann, zu profitieren. In den anderen Ländern werden die Möglichkeiten zur Identifizierung und zur selektiven Übernahme innovativer Vorgehensweisen, Dienstleistungsmodelle und guter Praktiken, die für die Prioritäten der sozialen Dienste des sie einführenden Landes von Bedeutung sind, eher „ad hoc“ wahrgenommen.

In verschiedenen Beiträgen zur Expertentagung wurden die derzeitigen Prioritäten der sozialen Dienste angeführt, die von den Erfahrungen aus den Ansätzen in anderen Mitgliedsstaaten profitieren könnten. Der Teilnehmer aus Spanien schlug vor, eine Datenbank mit Internetzugang zu erstellen, die Zugriff auf die „Best Practices“ für die sozialen Dienste in der EU gewährt. Das deutsche Observatorium wird möglicherweise diese Ressource entwickeln? Italien hat ein ähnliches Anliegen zur Schaffung von engen Verbindungen mit Organisationen, die woanders in Europa soziale Dienste anbieten, um mehr über Themen wie die Beurteilung der Zufriedenheit der Nutzer zu erfahren.

Schlussfolgerung

Wie zu Beginn dieses Kapitels des Berichts gesagt, konzentrierten sich die Inhalte der Beiträge der ausländischen Experten zur Hamburger Tagung mehr auf die Tendenzen und Prioritäten der sozialen Dienste in ihren jeweiligen Ländern und nicht so sehr auf die Auswirkungen der Verlautbarung der Kommission zur „Daseinsvorsorge in Europa“. Das letztere Thema war in den Diskussionen der Tagung der zentrale Punkt und es wird in diesem Bericht an anderer Stelle zusammengefasst. Die nachfolgend genannten Hauptschlussfolgerungen sind ein Resultat aus der Analyse der Expertenbeiträge:

- In der absehbaren Zukunft sollte eher das **Konvergenzprinzip** als das **Harmonisierungsprinzip** im Bereich der sozialen Dienste innerhalb der gesamten EU angewandt werden. Die Konvergenz sollte im Verhältnis zu den vereinbarten fundamentalen Prinzipien stehen wie auch zu den Verfahren, die in bestimmten politischen Linien,

Dienstleistungen und in der beruflichen Praxis in zunehmendem Maße als „good bzw. practice“ bekannt und akzeptiert werden.

- Die sozialen Diensten in den EU-Mitgliedsstaaten haben viele Gemeinsamkeiten, weisen aber auch deutliche Unterschiede auf, die von verschiedenen Faktoren, wie z. B. der Geschichte, Kultur, Religion und der Politik herrühren. Ebenfalls gibt es häufig bedeutende Unterschiede hinsichtlich der sozialen Dienstleistungen **innerhalb** der einzelnen Länder, wobei die verschiedenen regionalen Abweichungen besonders deutlich in Ländern mit einer eher dezentralen föderalen Struktur zum Tragen kommen.
- Ein deutliches Charakteristikum der sozialen Dienste in allen Ländern Europas ist die Politik einer Entwicklung von **Mischwirtschaften der sozialen Fürsorge**. Innerhalb dieser Systeme der sozialen Dienste ohne Gewinnabsicht sind die Anbieter von besonderer Wichtigkeit und viele von ihnen gehen neuartige Vertragsverbindungen mit staatlichen Finanzierungsorganen ein. Weniger Klarheit besteht darüber, in welchem Ausmaß der Sektor mit Gewinnabsicht zu den Mischwirtschaften der sozialen Fürsorge in den verschiedenen Ländern beiträgt.
- Die EU hatte stets eine genau umrissene Zuständigkeit hinsichtlich der sozialen Dienste in den Mitgliedsstaaten. Dennoch besitzen einige EU-Richtlinien und -Gesetze zu anderen Themen ebenfalls Gültigkeit für die sozialen Dienste, ein Beispiel hierfür war die Richtlinie bezüglich der Anforderungen für die Anerkennung bestimmter beruflicher Qualifikationen, um Sozialarbeitern und anderen die Möglichkeit zu geben, sich außerhalb ihres Herkunftslandes für eine Anstellung zu qualifizieren. Zweitens sind die EU-Wettbewerbsrichtlinien der mit den sozialen Dienstleistungen betrauten Behörden, die Dienstleistungsverträge über einer bestimmten finanziellen Grenze anbieten, zu beachten. Nun gilt es zu beobachten, wie sich die Verlautbarung der Kommission bezüglich der „Daseinsvorsorge in Europa“ auf die sozialen Dienste auswirken wird.

Prof. Brian Munday, United Kingdom

General Report Part 1: Summary of the papers

Introduction

This section of the report on the Expert Meeting in Hamburg summarises the main themes and issues from papers prepared for the meeting by the overseas experts. The purpose and background to the meeting is referred to earlier in this report, with other sections summarising the discussions of the one and a half day's meeting. The focal subject of the meeting is important but also rather complex, particularly the key aspect of attempting to clarify the implications of "services of general interest" to social services in the Member States.

The briefing paper for the experts' contributions summarised the most relevant content from the European Commission's *Services of General Interest in Europe* publication published in September 2000. From the perspective of their individual countries experts were invited to consider questions such as

- What role do social services play within the context of services of general interest (SGI)?
- What disadvantages – if any – do voluntary organizations experience in comparison with for-profit agencies, and how are they compensated by the individual countries?
- What tensions exist between national traditions of offering and supporting social services, and the prohibition to impinge upon cross-border competition in the framework of the EU internal market?
- How are voluntary organizations supported as providers of social services, and how is the relationship with public providers regulated?
- How and by whom are social services (irrespective of who provides them) judged as to their quality, efficacy and price, while considering the needs of users?
- What economic and labour market role is provided by the social services, and how are they considered by national political bodies?
- What role do commercial providers play in today's system, and what are the possible problems and prospects?
- How are the advantages and disadvantages of cross-border offers of social services and the resulting new situations of competition by the EU internal market assessed?

Inevitably experts were only able to respond to some of these major questions in their relatively short papers, particularly as they also had to include material on the overall current situation of social services in their countries. The ambitious intention of the meeting to concentrate on both the implications of the Commission's Communication and a succinct review of current developments in Member States' social services was understandably difficult to achieve in a relatively short time. The experts' papers tended to concentrate on the latter subject and, in doing so, they collectively provide a wealth of rich, up-to-date comparative material on social services in many EU Member States. Valuable contributions from the Czech Republic and Poland were also included.

The main themes and issues highlighted in the papers were as follows.

Services of General Interest, Convergence, and Subsidiarity in European Social Services

It is probably correct to say that experts at the Hamburg meeting were mainly unfamiliar with both the concept of services of general interest (SGI) and the issues raised for social services before reading papers for the meeting. In so far as their written papers referred directly to SGI experts related these services to the well-established EU principles of 1) Subsidiarity and 2) Convergence rather than harmonisation as applied to the field of social protection. Their consensus on this matter was grounded in the Commission's communication on SGI, which states that

“It is above all the responsibility of public authorities at the appropriate local, regional or national level, and in full transparency, to define the missions of services of general interest and the ways they will be fulfilled.”

This clearly supports the subsidiarity principle that responsibility should be exercised at the most local level on matters directly affecting EU citizens in Member States. Secondly, European Commission documents on social protection (which include services as well as cash benefit systems) state unequivocally that the EU's policy in this field is that countries' systems should converge on commonly agreed principles of good practice. Harmonisation is not on the agenda in relation to social protection in the EU. This was illustrated in the following observation in the paper from Denmark

“For the foreseeable future, each country – even within the European Union – will find its own way to organize a system of social security and ensure social justice. This is necessary for reasons of religion, culture and tradition. Also, it is imperative that decisions on these matters be made at the level nearest to those affected by them.”

But experts' papers also explored the application of the subsidiarity principle to the question of which levels of government exercised what responsibility for social services in the different Member States. There are interesting and significant differences across the EU. With the majority of countries represented at the Hamburg meeting, direct responsibility for social services is held at the local municipal level, linked to some control from both the regional and central government levels.

In Nordic countries it is the municipality that largely decides on what services should be provided for whom. This was demonstrated in the paper from Finland where social services are not the prerogative of the central state. This is also the case in a federal country such as Spain where there may be a variety of arrangements between the autonomous communities and, within these regions, between the various local municipalities. Spain has a “bottom up” (municipalities) system of social services in which the role of central government is rather unclear. Such arrangements are based on well-founded traditions and principles of local autonomy.

In contrast, the UK has a more centralised system of control over locally provided social services. Here, local authorities are responsible for the provision of services but according to central government legislation and an increasing degree of control and standard setting. In recent years the UK government has developed national “performance indicators” for local authority provided social services, along with more rigorous sys-

tems of central inspection and audit of services. In the entire range of their services local authorities are now required by law to demonstrate that they have used “best value” criteria in deciding whether they or an outside agency should provide a particular service.

The justification for this system is that of “territorial justice”: citizens in any part of the country should be entitled to the same amount and quality of social services. The danger of too great a delegation of social service provision to municipalities is that of an unacceptable variation in both quantity and quality of services that are vital to the well being of some of the most vulnerable citizens. This is recognised as an important issue in Italy

“Since there has never been, so far, a perfect national uniformity structured by specific government guidelines, regional frameworks or commune implementation programs to specify which services should be provided, adopting what standards and in what proportion they should be provided to different segments of the population – the social services delivered today are not evenly distributed across the country. Basically, the system of rights and opportunities of access is not homogeneous on the national territory and the new legal framework will especially have to deal with this aspect.”

These differences across the EU are significant in the context of the continuing debate in the EU over which level of government should be responsible for which aspects of life of citizens in the 15 Member States. Such matters are currently under discussion in Nice.

Modernisation and Quality of Social Services

Both explicitly and implicitly experts’ papers were concerned with various aspects of what can be termed the “modernisation” of social services in their countries. Municipal social services are affected by widespread changes to most public services to ensure they are more user orientated and operate according to standards of best practice. The introduction of “new public management” methods into local authorities is helping to drive forward change and modernisation, but not without some problems and bureaucratic resistance.

The modernisation of social services is now a priority in the Netherlands, for example, where traditional services are under pressure to change. The central requirement is that local services must become more sensitive and responsive to the needs of the service user, including the issue of employment and income. Municipalities must formulate a coherent plan of what services they will provide directly themselves; what services will be contracted out; and which services will be provided together with other municipalities. Special attention will also have to be given to providing services with easy access for users eg. in city stores in Tilburg and in local neighbourhood offices.

As part of an increasing modernising agenda for public services – including social services – there is an emphasis on service outcomes and evidence-based practice. The argument is that for too long public services have been concerned more with service inputs and process rather than outcomes for service users. In the health services and

medical practice there is a noticeable shift towards attention to changes in patients' health, with similar changes appearing in public expectations of social services and social workers' practice.

As part of the modernisation of public services a high priority is now given to improving the **quality** of social services in Member States. However, it must be stated immediately that quality improvements usually cost more money and that is a serious problem in times of strict constraints on governments' expenditure in the social field. This is nicely illustrated in the comment of an owner of a private elderly person's residential home who has a contract with the municipality's social services department. Basically, the homeowner complained that they are constantly expected to increase the quality of their residential service but without additional income. "The municipality requires us to provide services to the quality of a BMW but only wishes to pay the price of a Lada!"

Reference to quality developments in social services were made in several papers. In Sweden there has been an introduction of special grants to secure quality standards in local social services. This has been one aspect of the response to increasing criticism of deteriorated quality in public schools, day care for children, and especially in care services for elderly people. In Italy there is a growing awareness of the need for quality certification and benchmarking procedures in social services

"The introduction of quality tests and comparisons between services is certainly the strongest cultural trend of the last few years in social services. This could be the positive result of the competition that now involves the social services sector, or simply a response to the political call for a more efficient use of resources."

Not-for-profit agencies seem to be at the forefront of quality developments in Spain. In the Balearic Islands there are proposals to introduce quality clauses in the tendering processes. This should give advantages to non-governmental organisations over for-profit companies who tend to offer unrealistically low prices. The concern is that quality is compromised by the determination to win lucrative contracts. Some NGOs are designing a "quality norm" for social services, with a consulting process for all organisations and professionals wishing to collaborate.

Papers from the Czech Republic and Poland demonstrated that quality concerns are also important in the former-Communist countries of Europe. As the Polish expert observed "Quality supervision of private social services outlets (both for-profit and non-profit) is an urgent issue in every transformation state." In Poland under the former system the quality of private social services was generally superior to the rather low standard of public services. During this transitional phase there has been a considerable growth in the social services private sector, occupying a monopoly position in many towns and regions. But there have been numerous cases of quality-related incidents in the operation of private services, leading to demands for tighter control over standards of services in the private sector.

In the Czech Republic the proposed social assistance law introduces accreditation for service providers and defines basic minimum standards that will have to be met by all service providers. Accreditation includes requirements concerning such matters as professional standards, legal preconditions, and hygiene norms.

The Mixed Economy of Social Care – a European Trend

Experts' papers for the Hamburg meeting confirmed what is documented elsewhere, namely the European-wide abandonment of a belief that the state should occupy a near monopoly position as the provider of social services. The question now for all countries is what kind of mixed economy of social care is suitable and affordable for their particular circumstances. This applies as much to the former-Communist countries as it does to Member States of the EU.

Papers from the Nordic countries illustrated the significant changes to the classic Nordic or Scandinavian welfare state model, with comprehensive, free public welfare services provided for all and financed through a high taxation public finance system. Sweden has experienced a history of expansion of this classic welfare state, followed by political change and cutbacks in public welfare, and the more recent restoration of certain services and benefits. Nevertheless, and despite the continuation of relatively high levels of personal taxation, the emphasis is on a move away from the principle of "universalism" in welfare to greater targeting, the growth of the mixed economy, and more care responsibility to be taken by families.

The situation in Finland is similar with a clear move away from the excellent but expensive universalism that characterised the Finnish welfare state. Now targeting, means testing and selectivism are the modern concepts and practices, fuelled by the health and welfare cost implications of aging populations.

"Both the testing of social needs for these services (home help and child care) and the growing use of income-related client fees for most of these services in all Nordic countries create at least a tendency towards selectivism. The tightened needs testing in Sweden and Finland, and the quite high proportion of the total expenditure of client fees in Finland in the 1990s may be described as threads against universalism in the care for the elderly." (Lehto et al. 1999, 115)

In these countries the non-governmental sectors are still relatively small compared with most other countries in the EU eg. Germany, the Netherlands, UK. In the case of Sweden NGOs are also less financially dependent on the state than in these countries. But in Finland there is a policy shift in social services towards public financing and private providing.

The Private Sectors in European Social Services

A consequence of the move towards mixed economies of social care in Europe is the growth of the private sectors. This growth is predominantly in the not-for-profit-sector but less markedly in the commercial for-profit sector. Italy is a particular example of this phenomenon where the NGO sector is of increasing importance. A special feature in this country is the place of social cooperatives. Many Communes have contracted out whole services or segments of services to social cooperatives, working particularly in the field of physical and learning disabilities. An added value of cooperatives is their ability to create employment in areas of considerable unemployment.

In France there are very many associations working across a wide range of service areas, including social services. The French paper highlighted the paradoxical situation

of these associations in the future. They are committed to continue to respond to the needs of the constituencies they serve but at the same time they are obliged to observe the rules and regulations of EU competition. This faces associations with difficulties and ambiguities with regulations concerning transparency and competition, making it more difficult for them to act according to their traditions and values. NGOs in other countries may experience similar dilemmas.

As is the case with any country under a dictatorship, Spain had a strictly limited non-governmental sector during the Franco regime. This has gradually changed since the late 1980s but the experience has not been altogether positive. The Spanish paper refers to the weakness of the third sector, namely particularism, paternalism and amateurism. Linked to French concerns mentioned above, the paper argues strongly for a transitional period of protection of NGOs in Spain to enable them to modernise to compete with the more advanced providers of social care. This applies particularly to their ability to compete with powerful for-profit social care enterprises. The establishment of sound mixed economies of social care depends heavily upon the availability of sufficient NGOs in sufficient quantity and of acceptable quality. In countries such as Spain where the NGO sector is less well developed the state at its various levels has the responsibility to support the healthy development of this sector.

NGOs are also of crucial important in the development of social services in former Communist countries where the state is able to play only a limited role as a social services provider. The Czech Republic and Poland are but two examples of countries in Central and Eastern Europe that have experienced a phenomenal growth in civil society during the period of transition, financed to varying degrees by the EU and other international organisations.

In both countries there are difficulties in developing the non-state sector of social care. In the Czech Republic there is insufficient state funding available for the NGO sector, a problem compounded by a system of centralised and obsolete financing and tax arrangements that do not encourage potential donors. There are also the familiar problems of achieving satisfactory cooperation with municipalities, and unhelpful competition between old and new NGOs.

The expert from Poland referred to “The core problem of transformation states is a lack of interest in the establishment of non-profit institutions in local communities and centres with the biggest social needs”. Poland has 15,000 NGOs providing welfare assistance but politicians have as yet failed to introduce legislation to provide a proper legal framework and create measures to subsidise NGOs performing public functions. After the initial stage of enthusiasm in Poland, the relationship between the state and organisations of civil society has not developed so positively. The relationship between the state and civil society is crucial to the development of social care in Central and Eastern Europe and is the subject of a major project recently initiated by the European Institute of Social Services at the University of Kent.

Other Topics

Immigrant staffing of social services

Several papers referred to a growing shortage – even a crisis – in staffing social services, particularly in care services for elderly people. In the UK there is a serious shortage of social workers, resulting in local authorities actively recruiting professional staff from other Member States and other parts of the world. In Sweden there are particular concerns over the supply of staff in care homes for elderly people as the population ages. There is a growing competition between employers from different sectors of the labour market, with a particular challenge to make the work in the social sector attractive for all young people that are needed.

The Italian expert mentioned an important development in his country

“The growing importance of the foreign domestic helpers points to an opening up – driven by sheer economic advantage, no doubt – to the employment of migrant workers in the social services. It is hard to imagine intensive flows of social services between different European countries, partly because it would require intensive flows of the people charged to deliver them, and in such a scenario the only advantage manifest today would be the compensation of a local labour shortage or lack of specific skills.”

Benefiting from other Member States' experience in social Services

This is a subject of supreme importance to all Member States. As there is a growing recognition that we all face similar social problems (eg. social exclusion) so we recognise that there is potentially much to be gained from studying and learning from approaches and solutions adopted in other countries. The recently established Social Services Observatory in Germany is an excellent example of how one country is adopting a major and systematic means to benefit from what membership of the EU can offer in this respect. Other countries adopt more “ad hoc” ways of identifying and selectively importing innovative policies, services models and good practice that are relevant to the social services priorities of the importing country.

Several papers for the expert meeting listed current social services priorities that could benefit from awareness of approaches in other Member States. The Spanish contributor proposed the setting up of a web access database on best practices in social services in the EU. Possibly the German Observatory will develop this type of resource? There is a similar concern in Italy to establish close working relationships with social services organisations elsewhere in Europe to learn more about subjects such as the assessment of user satisfaction.

Conclusion

As stated at the outset of this section of the report, the content of the foreign experts papers prepared for the Hamburg meeting was more concerned with social services trends and priorities in their countries, rather than with the implications of the Commission's Communication on “Services of General Interest in Europe”. This latter subject became the focus for the discussions in the meeting and summarised elsewhere in this report. The following main conclusions were evident from analysis of the experts' papers

- For the foreseeable future the principle of **convergence** rather than that of **harmonisation** should continue to apply in the field of social services across the EU. Convergence should be in relation to agreed fundamental principles and what is increasingly known and accepted as good or best practice in specified policies, services, and professional practice.
- There are many similarities between social services in the Member States of the EU, but there are also significant differences because of factors such as history, culture, religion and politics. There are also often significant differences in social services **within** individual countries, with regional variations particularly evident in countries with a more decentralised federal structure.
- A marked feature of social services in all European countries is the policy to develop **mixed economies of social care**. Within these systems not-for-profit social services providers are especially important, many entering newer-style contractual relationships with state funding bodies. We are less clear about the extent to which the for-profit sector is contributing to the mixed economies of social care in the different countries.
- The EU has always had a strictly limited competence in relation to social services in the Member States. Nevertheless, some EU directives and instruments on other subjects do also apply to social services. One example was the directive concerning requirements for recognising certain professional qualifications to enable social workers – and others – to qualify for employment outside their country of origin. Secondly, EU competition rules must be observed by social service authorities offering service contracts above a certain financial level. Now there is the interest in the implications for social services of the Commission’s Communication on “Services of General Interest in Europe”.

Angelika Schmidt, Deutschland

Gesamtbericht Teil 2: Zusammenfassung der Diskussion

Zu Beginn der Tagung begrüßte Herr Jarré (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge) im Namen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge und des Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa die Experten, die Vertreter der Kommission, die Mitglieder der Koordinierungsgruppe, die Vertreter des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie die Vertreter des Instituts für Sozialarbeit und Sozialpädagogik und des Arbeitskreises EU-Sozialpolitik/Sozialrecht.

Als erste Redner erhielten Herr Linzbach (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) und Herr Arndt (Europäische Kommission) das Wort. Herr Arndt, der nicht an der Ausarbeitung des zentralen Kommissionsdokuments KOM (2000) 580 beteiligt war und sich deshalb auf die Sichtweise eines Experten für den sozialen Schutz und die soziale Sicherheit beschränkte, bedauerte einleitend die mangelnde Kommunikation zwischen Wettbewerbsrechtlern, Spezialisten für die Reform der sozialen Sicherheit und den auf der Tagung Anwesenden. Wollte man den Herausforderungen begegnen, die sich durch die Anwendbarkeit des Wettbewerbsrechts auf Bereiche ergebe, an deren wettbewerbsrechtliche Relevanz vor 10 Jahren noch niemand gedacht habe, so müsse man diskutieren und sich der Logik des Wettbewerbsrechts stellen.

Hinsichtlich des einleitenden Papiers von Herrn Jarré, das diese Diskussion aufgegriffen habe, zeigte er sich überrascht über die weite Verwendung des Begriff „Sozialschutz“, unter den Herr Jarré nicht nur die soziale Sicherheit, sondern auch die sozialen Dienste und Einrichtungen gefasst hatte. Angesichts der Tatsache, dass dieser Begriff bisher keine offizielle Definition erfahren habe, sei die „Flucht“ in eine derart weite Begrifflichkeit nicht nur unnötig, sondern sogar gefährlich. Denn der Bereich des sozialen Schutzes werde von der sozialen Sicherheit dominiert. Gerade hier sei das ökonomische Element aber besonders klar, weshalb in Zukunft das Wettbewerbsrecht verstärkt zum Tragen kommen werde. Daher riet Herr Arndt den Vertretern der sozialen Dienste und Einrichtungen davon ab, mit der Institution der sozialen Sicherheit zu koalieren.

Fasse man, wie dies in dem einleitenden Papier geschehen sei, gemeinwohlorientierte Institutionen unter den sozialen Schutz, so gebe es einige für den sozialen Schutz bedeutende Entwicklungen in neuerer Zeit zu berücksichtigen. Bereits im Juli 1999 sei eine Kommissionsmitteilung über eine konzertierte Aktion für die Modernisierung der sozialen Sicherheit ergangen. In dieser Mitteilung habe man festgestellt, dass die Modernisierung zwar ein Thema von gemeinsamem Interesse für alle Staaten darstelle, die vorhandenen Instrumente, v. a. informelle Treffen ohne die Kompetenz zur Beschlussfassung, aber nicht ausreichen, um die Zusammenarbeit effektiv zu gestalten. Daher sei die Bildung eines neuen Gremiums mit entsprechendem Mandat vom Rat vorgeschlagen worden, das bereits im Januar inoffiziell begründet worden sei und im Dezember übergeleitet werde in den dann neu gegründeten Ausschuss für soziale Sicherheit. Dieser Ausschuss stelle eine Mixtur aus den Institutionen Kommission und Rat dar, insofern er Mitglieder aus den 15 Mitgliedsstaaten und der Kommission haben

werde, wobei letztere das Sekretariat und den Vorsitz übernehmen werde. Der Ausschuss besitze die gleiche formale Stellung wie der wirtschaftspolitische Ausschuss, der Währungsausschuss oder der Beschäftigungsausschuss. Dass der Ausschuss sein Mandat zur Beratung unmittelbar vom Rat empfangen, verleihe ihm erhöhtes politisches Gewicht. Denn hier könne COREPER einem Papier des Ausschusses zwar eine abweichende Stellungnahme anhängen, er könne dieses Papier aber nicht blockieren. Das habe zur Konsequenz, dass die Diskussion in den Rat hineingetragen werden könne – die soziale Sicherheit erhalte so eine Stimme in Europa. Dies kontrastiere positiv mit dem bisherigen Mangel an Stimme und Visibilität für den sozialen Schutz, der sich u. a. daraus ergab, dass die Diskussion häufig an bestimmten Beamten vorbeigelaufen sei. Abschließend drückte Herr Arndt seine Zuversicht darüber aus, dass diese Entwicklung für ein besseres Gleichgewicht zwischen ökonomischen und sozialpolitischen Erwägungen auf höchster politischer Ebene sorgen werde.

An diesen Beitrag schloss sich eine erste Diskussion an.

Herr Jarré reagierte zunächst auf die Kritik Herrn Arndts an der Einordnung der sozialen Dienste und Einrichtungen unter den europäischen Begriff des „sozialen Schutzes“. Diese Definition sei kein Kunstgriff gewesen, sondern habe ihre Logik. Zur Erläuterung dessen wies er darauf hin, dass während der portugiesischen Ratspräsidentschaft im Bereich des Sozialen im Wesentlichen über soziale Sicherheit gesprochen worden sei, einige wenige Experten jedoch der Ansicht gewesen seien, Sozialschutz umfasse mehr und Geldleistungen seien nicht ausreichend, um Problemlagen zu lösen. Die Bedeutung und unverzichtbare Rolle persönlicher sozialer Dienste sei nicht nur durch die zivilgesellschaftlichen Organisationen, sondern auch durch Regierungsvertreter betont worden. Herr Jarré pflichtet Herrn Arndt zwar bei, dass die Frage nach der Definition des Begriffs „sozialer Schutz“ noch nicht beantwortet sei und hier mit Begrifflichkeiten und einem Systemverständnis operiert werde, die noch offen seien. Gerade darin liege aber eine Chance, präzisierend einzugreifen und dabei seine eigenen Interessen so zu formulieren und verständlich zu machen, dass sie Elemente des Systems werden und sich behaupten.

Anschließend fasste Herr Leibfried (Universität Bremen) die Ergebnisse der ersten Redebeiträge in drei Bemerkungen zusammen. Zunächst gab er zu bedenken, dass im EG-Vertrag die wirtschaftliche Betrachtungsweise institutionalisiert sei. Diese zu knacken sei nur möglich, wenn das Sozialprinzip ebenfalls institutionalisiert werde, nicht über Nischenstrategien, um die sich die Diskussion bisher vor allem gedreht habe. Zweitens wies er auf die Bedeutung des Prinzips der Reservate hin. Man müsse darüber nachdenken, wo sich im Bereich des Sozialschutzes Reservate befinden. Die Erfahrung habe gezeigt: je näher der Sozialstaat an das private Potential herankomme, d. h. je eher er Aufgaben wahrnehme, die auch die Privatwirtschaft erfüllen könne, desto eher werde es aus rechtlichen und wirtschaftlichen Zwängen zur Privatisierung kommen. Daraus könne man schließen, dass ein Staat eher vom Recht der Europäischen Union ausgenommen sei, je weiter er davon entfernt sei. Daher seien umso weniger Probleme mit dem Wettbewerbsrecht zu erwarten, je stärker der Staat vertikal umverteile. Weil die Staaten davon weggekommen seien, bestehe jetzt ein Trend hin zu einer wettbewerbsrechtlichen Sicht und Privatisierung. Für die folgende Diskussion gebe es daher zu bedenken, dass die Daseinsvorsorge umso eher ein Reservat darstelle, je stärker sie sich als unverteiltend präsentiere. Schließlich wies Herr Leibfried darauf hin, dass der

ursprüngliche Staat der Daseinsvorsorge ein Staat gewesen ist, der Wasser, Elektrizität und ähnliche Dienste zur Verfügung gestellt hat. In diesen Bereichen habe die Privatisierung bereits eingesetzt und es finden sich heute keine Reservate mehr. Es sei zu überlegen, was dies für die Daseinsvorsorge und sozialen Dienste bedeute, insbesondere wie weit auch sie schon vom Sozialstaat entfernt seien.

Es folgten zwei Anmerkungen zu den vorangegangenen Redebeiträgen: **Herr Weidenholzer** (Österreich) stellte die Frage, warum die hier diskutierten Entwicklungen gerade jetzt aufgekommen seien.

Im Hinblick auf den neu gegründeten Ausschuss für soziale Sicherheit, der die Sozialpolitik an sich gezogen habe, äußerte **Frau Henzel** (VDR) Bedenken, dass der Sozialschutz durch seine Einbeziehung gefährdet werden könne. Sie sah die Gefahr, dass er einbrechen könne, wenn man Bereiche herausziehe, die vor dem Wettbewerbsrecht nicht mehr geschützt werden können.

In seiner Entgegnung auf diese Anmerkungen stimmte **Herr Arndt** zunächst insoweit Herrn Leibfried zu, als viele in einer „Reservatelogik“ argumentieren, was er bedauerte. Der „Überfall“ des Wettbewerbsrechts auf das Sozialrecht werde von vielen Sozialrechtlern erschrocken konstatiert, ohne die darin liegenden Chancen zu erkennen. Hier bestehe eine Lücke an ökonomischem Wissen. Es werde zu oft vergessen, dass in der ökonomischen Theorie genug Argumente vorhanden seien, um zu erklären, warum das Wettbewerbsrecht zwar in weiten Bereichen anzuerkennen sei, aber nicht überall funktioniere. In diesem Zusammenhang verwies er auf Theorien der öffentlichen Güter, des Marktversagens und der Risikoselektion; so sei z. B. eine Zwangsversicherung durchaus als Lösung denkbar, um Marktversagen zu kompensieren. Hier müsse also schärfer argumentiert werden.

Anders als Frau Henzel sah **Herr Arndt** nicht die Gefahr, dass durch die von ihm beschriebenen neuen Entwicklungen die Europäische Union den Sozialschutz an sich gezogen habe und den sozialen Diensten etwas weggenommen werde. Er teilte dagegen die Einschätzung Herrn Leibfrieds, dass in der Europäischen Union eine Schiefelage bestehe. Jetzt sei die Zeit der Entscheidung darüber gekommen, ob Europa bei seinem nur wirtschaftlichen Charakter stehen bleiben wolle. Dass in Lissabon mehr als je zuvor über soziale Themen diskutiert worden sei, sei kein Zufall, sondern insofern richtungsweisend gewesen, als dies einen Versuch darstellte, die Koordinaten, in denen Europa operiere, zu verschieben.

Abschließend äußerte sich **Herr Arndt** zu der Frage, warum gerade jetzt verstärkt über Sozialpolitik diskutiert wird. Bei Vollendung des Binnenmarktes habe die Binnenmarktperspektive klar im Vordergrund gestanden, und die Kommission sei im Hinblick auf ihr Tätigwerden im sozialen Bereich in die Schranken gewiesen worden. Daher habe sie nach 1992 zunächst versucht, sich u. a. durch die Sammlung von Fakten und die Erstellung von Berichten als Gesprächspartner zu etablieren. Hierbei seien im Gegensatz zu den Ansätzen der 80er Jahre nicht Harmonisierung, sondern Zusammenarbeit und offene Koordinierung angestrebt worden. Die Kommission habe vor allem gemeinsame Zielsetzungen erarbeitet, nationale Aktionspläne ausgewertet und den Dialog zwischen beiden gesucht. Dafür, dass sich die Diskussion des Sozialschutzes jetzt intensiviert habe, nannte er drei Gründe: erstens bestehe möglicherweise bei den sozialdemokratischen Regierungen eine größere Bereitschaft dazu, zweitens sei die Kommission jetzt wohl

stärker anerkannt, schließlich sei denkbar, dass die positiven Erfahrungen in der gemeinsamen Beschäftigungspolitik dazu beigetragen haben. Allerdings zeichne sich ein Paradigmawechsel im Bereich der Instrumente ab, insofern man sich weg von Rechtssetzungs- und Finanzierungsinstrumenten hin zu neuen Formen der Koordination und Zusammenarbeit bewege.

Diese Darstellung möglicher Ursachen ergänzte **Herr Leibfried**. Da sich viele Mitgliedsstaaten in den Sozialreformen der letzten 10, 20 bzw. 30 Jahre eher blockiert haben als voranzukommen, sei die Idee gereift, dass man gemeinsam mehr erreichen könne, unter anderem dadurch, dass man einen internationalen Rahmen setze, auf den man sich berufen könne.

Zurückkommend auf die Analyse der Reservate und das Konzept der schiefen Ebene stellte **Herr Kuper** die Frage, was diese Konzepte genau bedeuten und ob auch eine „gerade Ebene“ denkbar sei.

Herr Schulte (Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Sozialrecht) entgegnete, dass er die Metapher der schiefen Ebene für falsch halte. Denn die europäische Integration habe nur auf wirtschaftlicher Ebene begonnen werden können, da dies allein die Triebfeder darstelle. Damals habe die Sozialpolitik nur einen Annex dargestellt. Mit der politischen Union bestehe mittlerweile aber ein neues, erweitertes Mandat, das auch die Verteidigungs- und Sozialpolitik umfasse. So könne das, was auf nationaler Ebene nicht zu verwirklichen sei – die soziale Marktwirtschaft – international verwirklicht werden. Dies werde durch die Grundrechtscharta unterfüttert, die später auch Verbindlichkeit erlangen könne.

Diese Sichtweise wurde von **Frau Erdmenger** (Diakonisches Werk der EKD) unterstützt. Ihrer Ansicht nach stehe die Europäische Union momentan an einem Scheideweg und es finde ein Paradigmawechsel statt. So entstehe ein neuer Bereich, der definiert werden müsse. Darin sollten sich die sozialen Dienste einbringen. Denn die Union habe jetzt nicht mehr nur wirtschaftlichen Charakter und man müsse nicht mehr nur auf wirtschaftlicher Ebene diskutieren, vielmehr stelle die Union auch eine soziale Union dar.

Abschließend präziserte **Herr Leibfried** die Metapher der schiefen Ebene. Sie habe nicht die Frage betroffen, ob die Europäische Gemeinschaft anders hätte konstruiert werden können oder sollen. Vielmehr habe sie sich auf Unterschiede zwischen der Union und den Mitgliedsstaaten bezogen. Während letztere mit dem Markt einerseits und dem Sozialstaat andererseits Ellipsen mit zwei Brennpunkten darstellten, sei die EG auf den Markt fokussiert, der durch das Wettbewerbsrecht gesichert werde; davor müsse sich alles andere rechtfertigen. Werde dies nicht durchbrochen, so bleibe eine schiefe Ebene. Außerdem wandte sich **Herr Leibfried** gegen die Qualifizierung der sozialen Dienste als Element der Daseinsvorsorge. Dies sei „kurzsichtig“ angesichts der Tatsache, dass alle anderen Teile der traditionellen Daseinsvorsorge, die früher ebenfalls Reservate darstellten, bereits weggefallen seien. Die sozialen Dienste stellten also den letzten Teil dieses Bereichs dar, der sich jetzt wehre. Daher sei ein neuer Begriff der Daseinsvorsorge erforderlich.

Der zweite Tag (15. 11. 2000) begann mit den Redebeiträgen der Experten aus Schweden, Finnland und Dänemark.¹

Die anschließende Diskussion eröffnete **Herr Linzbach** (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) mit der Feststellung, dass die Beiträge zwar erhebliche Unterschiede der jeweiligen nationalen Systeme zum deutschen System gezeigt, gleichzeitig aber auch gemeinsame Herausforderungen offenbart haben, nämlich Probleme sozialer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Natur einerseits und die Begrenztheit der finanziellen Mittel andererseits. Aus deutscher Sicht sei anzumerken, dass in Deutschland eine Vielzahl sozialer Dienste von freigemeinnützigen und kommunalen Trägern erbracht werde, die in langer Tradition und nach festgefügt Regeln mit dem Staat zusammenarbeiten, v. a. über die Spitzenverbände der Wohlfahrtspflege. Aus europäischer Sicht verwundere es, dass abgesehen von MISSOC keine amtliche Statistik über soziale Dienste existiere. Es sei bedauerlich, dass sich, wie auch Herr Arndt hervorgehoben habe, die Arbeits- und Sozialminister mit diesem Problemkreis bisher kaum beschäftigt haben.

Auf Basis dessen präsentierte **Herr Linzbach** Vorschläge, was man seitens von Europa und auf nationaler Ebene tun könne. Erstens sei eine europaweite Diskussion über gemeinsame Herausforderungen und mögliche Lösungen erforderlich. Diese Diskussion müsse insbesondere Fragen der Qualität und Finanzierung sozialer Dienste sowie Veränderungen der Zielgruppe aufgreifen. Nicht nötig sei dagegen eine Verlegung der Zuständigkeiten. Zweitens sollte eine europäische Debatte über die Modernisierung der Sozialschutzsysteme in Gang gebracht werden, um politische Leitlinien zu finden und möglicherweise gemeinsame Indikatoren im Hinblick auf soziale Ausgrenzung zu entwickeln. Dies sei aber ohne eine Einbeziehung der sozialen Dienste nicht möglich. Herr Linzbach zeigt sich überzeugt, dass es möglich sei, auf einen gemeinsamen Nenner zu kommen. Dabei sei die Frage der wettbewerbsrechtlichen Auswirkungen auf die Daseinsvorsorge nicht allein relevant, aber auch nicht unbedeutend.

Zur Erläuterung der von ihm präsentierten und von anderen Rednern aufgegriffenen Klassifizierung nationaler Systeme der sozialen Fürsorge erklärte **Herr Mäntysaari** (Finnland), dass diese Einteilung auf einem Vergleich der in den einzelnen Ländern gebotenen Fürsorge für Kinder und Ältere beruhe. Dass unter anderem für Deutschland die Einteilung unsicher sei, verdeutliche die Notwendigkeit einer statistischen europäischen Basis. Problematisch stellen sich dabei zwar die großen Unterschiede der nationalen Systeme der sozialen Fürsorge dar, es gebe aber durchaus einige Dienste, z. B. die Fürsorge für Alte oder Kinder, die Ansatzpunkt für einen Vergleich werden könnten. Allerdings stehen einzelne Systeme verschiedenen Schwierigkeiten gegenüber, da sie in unterschiedliche Kulturen und Gesellschaften eingebettet seien. Man müsse sich also darüber im Klaren sein, dass Systeme und Lösungen nicht einfach von einem in andere Staaten importiert werden können.

Zur Klärung der Diskussion stellte **Herr Munday** (Großbritannien) anschließend sein Verständnis der bisherigen Positionen und Probleme dar. Die Kommission habe in ihrem Dokument zur Modernisierung der sozialen Dienste diese als Teil des Begriffs des sozialen Schutzes angesehen. Problematisch sei jedoch, dass dieses Verständnis in verschiedenen Ländern unterschiedlich sei. So fasse man in Großbritannien unter sozialen Schutz im Wesentlichen nur die Geld- nicht die Sachleistungen. Er gehe davon aus, dass sich auch die Kommission primär auf Geldleistungen bezogen habe. Das Dokument nehme auf eine Ratsempfehlung zu Konvergenz über die Ziele und Politiken des Sozialschutzes (Konvergenzempfehlung) von 1992 Bezug, sehe aber keine Harmonisierung vor. Daraus könne man schließen, dass zwar eine Konvergenzstrategie gefunden

und gemeinsame Ziele benannt werden sollen, die als Richtlinie für die Entwicklung von Systemen dienen können. Die Mitgliedstaaten würden jedoch ihre Freiheit hinsichtlich der Finanzierung und der Organisation behalten. Dieser Konzeption stimmte **Herr Munday** zu und sah sich damit in Übereinstimmung mit **Herrn Linzbach**, der ebenfalls eine stärkere Bewegung der Mitglieds- und Beitrittsstaaten hin zu gemeinsamen Zielen wünsche. Diese sei jedoch, vor allem angesichts der stiefmütterlichen Behandlung der sozialen Dienste in der Entwicklung der europäischen Sozialpolitik, nicht einfach zu verwirklichen. Abschließend stellte **Herr Munday** fest, dass bisher keine Vorschläge für eine Agenda zur Harmonisierung präsentiert worden seien. Er fügte hinzu, dass er derartigen Vorschlägen ablehnend gegenüberstehe, da die großen kulturellen und sozialen Unterschiede zwischen den Systemen seiner Ansicht nach ein Hindernis für eine Sozialagenda darstellen.

Die von **Herrn Munday** präsentierte Sichtweise des Kommissionsdokuments konnte **Herr Arndt** nur teilweise bestätigen. Er stellte zunächst klar, dass keine Agenda für eine Harmonisierung existiere. Harmonisierung werde als schädlich empfunden, da sich in den einzelnen Mitgliedsstaaten u.a. die Bedürfnisse und die Rolle der Familie unterschieden, so dass der Bedarf an Intervention variere. Im Hinblick auf die Vorstellungen der Kommission von „Sozialschutz“ betonte er, dass es sich hierbei um ein „Arbeitsinstrument“, einen Sammelbegriff handele, der trotz aller nationalen Verschiedenheiten eine gemeinsame Sprache ermöglichen sollte. Eingrenzen könne man den Begriff u. a. durch Bezugnahme auf die gesicherten Risiken oder in Form einer Liste von Institutionen, die auf diesem Gebiet tätig sind. Unzutreffend sei aber, dass die Kommission sich in ihrem Dokument auf Geldleistungen beschränkt habe. Ein Ausschluss derartiger sozialer Leistungen aus dem Sozialschutz wäre missverständlich.

Herr Linzbach bestätigte dagegen das von **Herr Munday** dargelegte Verständnis der deutschen Position. Ebensowenig wie die Kommission strebe Deutschland eine Harmonisierung an. Das anstehende Arbeitsprogramm der Kommission über 5 Jahre im Bereich des Sozialen stelle für viele Bereiche, z. B. Rentensysteme, klar, dass diese in Zukunft weiterhin national bleiben werden. Wenn aber über gemeinsame Ziele diskutiert werde, dann solle man auch soziale Dienste einbeziehen, da hier ein Meinungsaustausch über gemeinsame Ziele und Leitlinien möglich sei. Er wandte sich aber gegen eine Überführung von Zuständigkeiten auf Europa.

Abschließend kommentierte **Herr Leibfried** die Ergebnisse der Diskussion in fünf Anmerkungen. Zunächst stellte er zum Begriff der Daseinsvorsorge klar, dass es sich dabei um Aufgaben handele, die in Deutschland ursprünglich auf kommunaler Ebene wahrgenommen worden seien. Zunehmend seien jedoch viele dieser Aufgaben, u. a. Post, Bahn und Stromversorgung, aus dem kommunalen Kontext herausgenommen und nationalisiert worden, wobei durch Subventionen ein universaler Zugang gesichert wurde. Auf kommunaler Ebene seien daher nur die Aufgaben der Daseinsvorsorge, die die Städte lebbar machten, sowie die sozialen Dienste verblieben. Da erstere mittlerweile privatisiert seien, bestünden jetzt nur noch die sozialen Dienste als letztes Element der Daseinsvorsorge. Der Begriff der Daseinsvorsorge sei zwar deutsch, die Entwicklung sei in anderen Staaten aber ähnlich verlaufen.

In seiner zweiten Bemerkung griff **Herr Leibfried** die Diskussion um die zukünftige Form der Europäischen Union auf, insbesondere die Frage, ob Europa werden wolle

wie die USA. Davor warnte er, da Europa damit seine Seele verlieren würde. Außerdem würde, wie der Beitrag aus Dänemark gezeigt habe, eine Problemkonzentration in der Weise, dass Reiche in bestimmten Gegenden und Arme in anderen Gegenden lebten, die Lösung von Problemen blockieren. Momentan bestehe jedoch keine Union europäischer Staaten, sondern ein Staatenbund bzw. eine Mischform mit geteilter Souveränität. Im Hinblick auf die abweichende Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Ebenen unterscheide sich die Union als Staatenbund klar von den USA. Denn während dort die Sozialleistungen nach der Finanzkraft der jeweiligen unteren Ebene gewährt werden, gelte in Europa ein anderes Prinzip: hier werden soziale Ungleichheiten zwischen den verschiedenen unteren Ebenen durch eine universelle Ebene ausgeglichen. Auf europäischer Ebene seien allerdings vor allem die Gesetzgebung und der Gerichtshof von Bedeutung, es bestehe kein großer Verwaltungsapparat, so dass man nicht von einem Wohlfahrtsstaat sprechen könne.

Drittens stellte **Herr Leibfried** fest, dass die Diskussion über soziale Dienste von der Vorstellung geprägt sei, es gebe zwar gemeinsame Probleme, es müsse jedoch kein gemeinsames System geschaffen werden. In Reaktion auf die neuen Entwicklungen sehe man die Handlungsalternativen zur Zeit in Harmonisierung oder Vernachlässigung dieses Bereichs. Möglich sei aber auch, dass die Vielfalt beibehalten und nicht vom gemeinsamen Markt erodiert werde. Hier könne die EG aktive Unterstützung geben, damit die verschiedenen Systeme beibehalten werden. Viertens betonte **Herr Leibfried**, dass eine Trennung zwischen Geld- und Sachleistungen kaum möglich sei. Beide stellen vielmehr zwei Elemente des Wohlfahrtsstaates dar, die austauschbar seien. Man könne daher nicht eine Seite vernachlässigen. Es stelle eine andere Frage dar, ob man den Sozialschutz in dieser Breite diskutieren wolle; so sei es aber in dem Kommissionsdokument geschehen. Abschließend lenkte **Herr Leibfried** die Aufmerksamkeit auf mögliche Tendenzen zu Konvergenz. Zwar seien die nationalen Systeme hinsichtlich der Fürsorge sehr verschieden, man habe in den letzten 10–15 Jahren allerdings festgestellt, dass das Spielfeld sich verändert habe. Viel sei bereits privatisiert, und die verbleibenden Akteure seien dabei, Koalitionen zu schließen. Damit entstehe zwar keine Harmonisierung, wohl aber eine Konvergenz durch *force majeure*.

Herr Ballesteros Olazabal (Spanien) fügte hinzu, dass er zwar keine Harmonisierung für erforderlich halte, jedoch das Erfordernis bestimmter Mindeststandards sehe, z. B. in der Altenpflege.

Herr Delsol (Frankreich) erläuterte ergänzend den – seiner Ansicht nach missverständlichen – Begriff der Subsidiarität. Dass die Kommunen so viel entscheiden wie möglich, schließe nicht ein Eingreifen des Staates oder der Europäischen Gemeinschaft dort aus, wo nichts anderes existiere, z. B. bei Lücken im Sozialschutz für bestimmte Gruppen. Das bedeute nicht, dass die übergeordneten Behörden alles entscheiden dürfen.

Anschließend gab **Herr Smith** (Europäische Kommission) einige Hintergrundinformationen über die Kommissionsmitteilung zur Daseinsvorsorge, an der er als Autor wesentlich beteiligt war. Er stellte zunächst klar, dass die Mitteilung der Kommission von 1996 sich im Wesentlichen auf Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, z. B. die Telekommunikation, bezogen habe. Hier sei die Liberalisierung bereits vollzogen, wobei sich gezeigt habe, dass Deregulierung zwar nicht nur positive Folgen habe, z. B. im Hinblick auf Zugang zu den Leistungen, sich insgesamt jedoch positiv ausgewirkt habe. Die-

se Erfahrung habe auch die aktuelle Mitteilung beeinflusst, die auf sozialem Gebiet jedoch Gegenstand antagonistischer Einflüsse gewesen sei. So habe einerseits im Raum gestanden, ein Konzept zur Daseinsvorsorge zu entwickeln, das einen Gleichlauf der sozialen Dienste mit den allgemeinen wirtschaftlichen Diensten gewährleisten würde. Andere haben dagegen betont, dies sei nicht Sache der Kommission, und haben den Versuch, ein europäisches Konzept der Daseinsvorsorge zu definieren, als Bedrohung empfunden. Dadurch sei die Kommission „in die Klemme“ geraten.

Es sei jedoch klar, dass gemeinsame Probleme keine einheitlichen Lösungen erforderten; vielmehr sei Europa aufgerufen sicherzustellen, dass bestehende Unterschiede erhalten bleiben. Man müsse also nicht harmonisieren, man dürfe die sozialen Dienste aber auch nicht ignorieren. Dabei wies er die Befürchtungen der Vertreter der sozialen Dienste, die sich durch die europäischen Wettbewerbshüter bedroht sehen, zurück: es gebe keine versteckte Zielsetzung, die sozialen Dienste anzugreifen. Derartige „Legenden“, wie z. B. die, dass die Europäische Gemeinschaft Kommunen zur Ermöglichung von Wettbewerb daran hindere, öffentliche Schwimmbäder zu unterhalten, seien vielmehr im Keim zu ersticken.

Herr Smith wies darauf hin, dass soziale Dienste heute einer Vielzahl von Herausforderungen gegenüberstehen. So steige u. a. als Folge der neuen Technologien und der Überalterung die Kostenlast, es werde zunehmend eine zielgenauere Erbringung der Leistungen gefordert und es werde in Betracht gezogen, manche – nicht alle – Dienste der Privatwirtschaft zu übergeben. Insbesondere sei aber zu bedenken, dass soziale Systeme sich entwickeln und an veränderte Gegebenheiten anpassen. Damit verschiebe sich die Trennlinie zur Wirtschaft bzw. zum Markt. So sei mittlerweile anerkannt, dass Telekommunikation nicht mehr zu den sozialen Diensten zu rechnen sei, während z. B. Schulen oder das Gesundheitswesen noch als privatwirtschaftlich nicht organisierbar betrachtet werden. Letzteres sei aber im Wandel begriffen. Dies stelle den Grund für die Mitteilung der Kommission dar, die besonders an die Dienste auf kommunaler und regionaler Ebene gerichtet sei, während hinsichtlich der sozialen Dienste auf nationaler Ebene momentan kein Klärungsbedarf bestehe.

Im Hinblick auf die Rolle der Kommission in diesem Zusammenhang beteuerte Herr Smith, dass diese nicht nach Gemeinwohlleistungen suche, die sie angreifen könne. In zunehmendem Maße erhalte sie jedoch Beschwerden privater sozialer Dienste über unfaire Konkurrenz. In diesen Fällen arbeite sie in Zusammenarbeit mit Vertretern aus den Ressorts Binnenmarkt und Wettbewerb folgende Checkliste ab.

1. Erstens werde gefragt, ob die betreffende Dienstleistung nach der Definition der Kommission als privatwirtschaftlich zu klassifizieren sei. Das sei häufig zu verneinen, sofern Dienste durch Transferleistungen finanziert sind. Dann sei der EG-Vertrag überhaupt nicht anwendbar.
2. Zweitens werde gefragt, ob sich Auswirkungen auf den Binnenmarkt ergeben, da anderenfalls die Kommission nicht zuständig sei.
3. Drittens werde nach der De-minimis-Regel geprüft, ob eine untere Schwelle überschritten sei.
4. Anschließend werde die Anwendbarkeit der Ausnahmen hinsichtlich der Förderung der Kultur und des nationalen Erbes oder hinsichtlich Schule, Fortbildung und Ausbildung geprüft.

5. Abschließend werde Art. 86 Abs. 2 des EG-Vertrages angewendet. Dabei gebe es eine Priorität für die Aufgaben der öffentlichen Behörden, die selbst entscheiden können, welche Leistungen sie ihren Trägern übertragen.

Da die Kommission diese Regelungen ernst nehme und eine rigorose und vorhersehbare Prüfung vornehme, existieren nach Ansicht von **Herrn Smith** die meisten der geltend gemachten Probleme nicht. Man könne zwar nicht, wie es Deutschland verlangt habe, eine pauschale für immer geltende Ausnahme für alle sozialen Dienste geben. Entscheidend komme aber die Definitionsfreiheit der Staaten zum Tragen. Denn diese können selbst bestimmen, welche sozialen Dienste im öffentlichen Interesse liegen und daher unter die Regelung des Art. 86 Abs. 2 EGV fallen. Erforderlich sei jedoch eine Definition der fraglichen Leistungen. Ende des 19. Jahrhunderts seien sehr viele Dienste mit monopolartigem Schutz eingerichtet worden, die man heute nicht mehr als Daseinsvorsorge ansehe, da sich die Abgrenzungen verschoben haben. Es sei also (auch im Hinblick auf die Qualitätssicherung) wichtig für die Staaten, ihre Freiheit zu nützen und zu definieren, woraus die sozialen Dienste bestehen. Dies werde ein heißes Thema werden, so werden sich aber auch viele Ängste abbauen lassen.

Im Hinblick auf Nr. 1 der Checkliste gab **Herr Kuper** zu bedenken, dass sich im Gegensatz zu den Ausführungen von Herrn Smith der Kommissionsmitteilung nicht entnehmen lasse, dass Wettbewerbsrecht bereits dann unanwendbar sei, wenn soziale Dienste aus öffentlichen Mitteln bezahlt werden. Dort sei als Kriterium vielmehr genannt, dass Dienste wirtschaftlich organisiert seien.

Auch **Herr Leibfried** wandte ein, dass Herr Smith mit seinem Schwimmbadfall zwar Recht und doch zugleich Unrecht habe. Denn die Deregulierungswelle im Bereich der Energie- und Wasserversorgung führe zu Veränderungen, die eine Kostenverlagerung auf die öffentliche Hand und damit Schließungen bewirken. Hier kommen zwei parallele Prozesse zum Tragen: Während früher alle derartigen Dienste in einer Hand gelegen und durch Quersubventionierung billiger gehalten worden seien, seien Quersubventionierungen heute infolge von Änderungen des Steuerrechts durch das EG-Recht verboten. Außerdem seien die einzelnen Leistungen auseinandergerissen worden, so dass Subventionen heute zwischen verschiedenen Privaten stattfinden müssten. Dieser Prozess, der nicht nur durch die Kommission (etwa zu 20 %), sondern auch durch nationale Politiker (etwa zu 80 %) gefördert worden sei, habe im Ergebnis zu höheren Kosten für die Kommunen und damit zu Schließungen geführt. Man müsse also auch die indirekten Folgen in die Betrachtungen einbeziehen, die das Bild verkomplizieren.

Herr Smith griff zunächst den Einwand von Herrn Leibfried auf. Er pflichtete ihm insoweit bei, als es Probleme sowohl hinsichtlich der wirtschaftlichen Effizienz als auch hinsichtlich des Binnenmarktes geben werde, wo die sozialen Dienste von der Finanzierung durch Gegensubventionen abhängen; dies insbesondere sofern dies privatwirtschaftliche Dienste betreffe, die sich im Wettbewerb befinden. Anders sei dies jedoch, wenn die öffentlichen Behörden die Erbringung bestimmter Dienste im öffentlichen Interesse für erforderlich halten und diese selbst finanzieren. Zu der Bemerkung Herrn Kupers führte **Herr Smith** aus, dass auch die von ihm hervorgehobene Diskrepanz mit der Frage der Quersubventionierung zusammenhänge. Wenn eine öffentliche Behörde die Entscheidung treffe, dass bestimmte Dienste zu erbringen und durch den Staat zu finanzieren seien, so handele es sich nicht um eine wirtschaftliche Dienstleistung.

Probleme gebe es aber dort, wo grenzüberschreitende Dienstleistungen existieren, wo weitere Dienste angeboten werden, die sonst von Privaten erbracht werden, oder wo Quersubventionen vorgenommen werden. In ihrer Mitteilung habe die Kommission den Versuch unternommen, Probleme zu definieren. Diese resultieren aber weniger aus der Anwendung der Wettbewerbsregeln als daraus, dass die sozialen Dienste sich an geänderte Verhältnisse anpassen müssen. Dort, wo Fälle gravierend seien, müsse die Kommission aber eingreifen.

Herr Leibfried merkte dazu an, dass zu differenzieren sei zwischen dem Steuerwohlfahrtsstaat und dem quersubventionierenden, infrastrukturellen Wohlfahrtsstaat, in dem alle Dienste unter staatlicher Kontrolle oder sogar in staatlichem Eigentum stehen und ein Ausgleich stattfindet. Während für ersteren keine Probleme entstünden, werde letzterer teilweise aufgrund europäischer und nationaler Interessen abgebaut.

Herr Smith entgegnete, dass es den kommunalen Behörden weiterhin freistehe, gewisse Dienstleistungen, z. B. Strom, anzubieten und dabei auch Gewinne zu machen; Privatisierung sei nicht verlangt. Aufgrund des Wettbewerbs seien die Kommunen jetzt aber nicht mehr in der Lage, die Bürger zu zwingen, mehr für ihre Leistungen zu zahlen, oder die Gewinne an andere Projekte weiterzuleiten.

Es folgten der englische, niederländische und österreichische Redebeitrag, sowie nach einer Pause der französische, italienische und spanische.² Daran schloss sich eine weitere Diskussion an, eingeleitet durch drei zusammenfassende Bemerkungen Herrn Leibfrieds.

Herr Leibfried hob zunächst die Bedeutung staatlicher Strukturen für die Erbringung und Organisation von sozialen Diensten hervor. In manchen Staaten stellen die lokalen Regierungen nur Zweigstellen eines einheitlich und zentral organisierten Staates dar. Nur in einem solch einheitlichen System, in dem ein marktwirtschaftlicher Ansatz bereits längere Zeit praktiziert worden sei, sei eine Bewertung anhand von Leistungsindikatoren möglich. In Staaten mit einem weniger einheitlichen System, wie z. B. dem Bundesstaat Österreich, könne dies dagegen nicht funktionieren, da hier unabhängig von der Marktkultur eine staatliche Kultur bestehe, die dies verhindere. Dies zeige die entscheidende Bedeutung staatlicher Strukturen. Zweitens stellte Herr Leibfried – provokativ – in den Raum, ob sich neben dem zweigliedrigen Wohlfahrtsstaat nicht mit den sozialen Dienstleistungen ein drittklassiger Wohlfahrtsstaat entwickle. Ein zweigliedriger Wohlfahrtsstaat setze sich zusammen aus Leistungen der Sozialversicherung für die Besserstehenden und Fürsorge für die Armen, vereine also Elemente des „Social Security Welfare State“ und des „Poverty-Provision Welfare State“, wobei letzterer einen Sozialstaat zweiter Klasse darstelle. Der österreichische und italienische Beitrag haben nun gezeigt, dass dort der Sektor der sozialen Dienstleistungen immer stärker von Immigranten aus Drittstaaten betrieben werde. Denn bestehe in manchen Staaten (nicht z. B. Schweden, wo dieser Sektor durch staatliche volle Beschäftigung gekennzeichnet sei) also die Gefahr, dass der „Care Welfare State“ sich neben dem „Cash Welfare State“ und dem „Poverty-Provision Welfare State“ zu einer drittrangigen Kategorie entwickle, die nicht gleichrangig neben dem „Cash Welfare State“ stehe. Abschließend griff Herr Leibfried die Diskussion um eine mögliche Übergangszeit bis zur Anwendung wettbewerbsrechtlicher Regelungen auf soziale Dienstleistungen auf. Da dieser Bereich der Ideologie des gemeinsamen Marktes moralisch und vom traditionellen Verständnis her fremd sei, sollte der Gedanke, dass er in den nächsten zwanzig Jah-

re als eine Nische behandelt und als solche unterstützt werde, von allen in Erwägung gezogen werden. Denn dies würde bedeuten, dass der soziale Dienstleistungssektor sich aktiv als anders darstellt und eine andere Behandlung verlangt. Allerdings deute die Vorstellung von „Übergang“ an, dass man am Ende doch zu einem gemeinsamen Markt auch bezüglich sozialer Dienstleistungen gelangen werde.

Herr Smith entgegnete, dass Übergangszeiten in der Gemeinschaft keine unbekannte Maßnahme darstellten (so z. B. im Rahmen der Erweiterung der Union oder bei der Veränderung von Systemen), er aber Zweifel hinsichtlich deren Bedeutung für den dritten Sektor habe. Die öffentliche Hand habe es häufig nicht geschafft, die erforderlichen Dienstleistungen zu erbringen; auch bestehen Probleme bei der Ausbildung der Führungskräfte im dritten Sektor. Er frage sich aber, welche Art Übergangszeit für den dritten Sektor gemeint sein könnte. Denn die Tatsache, dass der Staat Subventionen leisten dürfe, sei, wie er zuvor bereits dargelegt habe, allgemein anerkannt, hier existieren klare Regelungen des Gemeinschaftsrechts. Auch erwarte niemand, dass der dritte Sektor auf profitabler Basis arbeiten werde. Daher wisse er nicht, welche Umwandlungen bzw. welcher Übergang hier gemeint sei.

Frau Ruth Brandt (Deutsches NRO-Forum Weltsozialgipfel) lenkte die Aufmerksamkeit auf zwei kommunalpolitische Aspekte. Zunächst wies sie auf den Widerspruch hin, dass die Kommunen sich einerseits als autonome, nichtstaatliche Stelle verstehen, andererseits aber nur ca. 5–10 % ihres Budgets zur freien Verfügung haben. Hinsichtlich Funktionieren und Bedeutung des europäischen Marktes wies sie auf die Probleme der Sparkassen hin, die mittlerweile in das Visier der europäischen Wettbewerbsbehörden geraten seien. Infolgedessen haben die sozialen Dienste Angst, ihre Leistungen, vor allem die der Schuldnerberatung, nicht mehr erbringen zu können. Denn früher seien die Profite in diese Aktivitäten geflossen. Es sei daher wichtig, zwischen „profits“ und „excessive profits“ zu unterscheiden.

Im Hinblick auf die Unterschiede, die in bestimmten Staaten zwischen den einzelnen Regionen bestehen, gab **Herr Munday** die mit der zunehmenden Vorherrschaft von Rechtsansprüchen denkbare Entwicklung zu bedenken, dass einzelne Bürger sich an den Europäischen Gerichtshof wenden, um die Ungleichheit ihrer Rechtsansprüche gegenüber den Bürgern anderer Regionen desselben Staates geltend zu machen.

An diesen Punkt anschließend betonte auch **Herr Mäntysaari** die zentrale Rolle, die den verschiedenen Strukturen kommunaler Behörden und ihrer unterschiedlich weit reichenden Freiheit im Hinblick auf die Erbringung sozialer Dienstleistungen zukomme. In den nordischen Ländern herrsche allerdings das Problem, dass der Großteil der jeweiligen Haushalte durch Leistungen aufgezehrt werde, die aufgrund nationaler Gesetzgebung zu erbringen seien. Gäbe es wirklich eine Übergangszeit, so wäre zu überlegen, wohin man gehen wolle. Insbesondere sei darüber nachzudenken, ob Sozialleistungen universell oder auf Basis bestimmter Auswahlkriterien erbracht werden sollten. Diese Frage werde heute schon überall diskutiert, und die Sozialleistungen seien heute weniger universell ausgerichtet als sie früher waren. **Herr Mäntysaari** bedauerte, dass das Prinzip der Universalität, das in den nordischen Ländern sehr stark gewesen sei, mittlerweile an Bedeutung abnehme. Er regte an, dass die Kommission diese Frage in ihrer nächsten Mitteilung berücksichtigen solle.

Herr **Torkelund** (Dänemark) ergänzte diese Diskussion um einige Anmerkungen aus dänischer Sicht. Nach dem Zweiten Weltkrieg haben die Nichtregierungsorganisationen in Dänemark in einem schnell wachsenden „kalten Wohlfahrtsstaat“ existiert, in dem der Staat und die Kommunen zunehmend mehr Aufgaben übernommen haben. Zu dieser Zeit habe weder ein Bedürfnis nach Nichtregierungsorganisationen bestanden, noch sei es zu einem Dialog mit der Politik gekommen. Ab Mitte der 80er Jahre habe sich das Klima jedoch verändert, so dass man heute von einem „Sonnenschein-Wohlfahrtsstaat“ sprechen könne. Diese Entwicklungen wurzelten nach Ansicht **Herrn Torkelunds** im Wesentlichen in der Erkenntnis der Politiker, dass man nicht alles mit Geld kaufen könne. Denn trotz eines großen Sozialhaushalts seien viele traurig und besorgt geblieben, da der menschliche Kontakt gefehlt habe. Daher konsultieren mittlerweile bereits seit vielen Jahren nationale und kommunale Behörden die Nichtregierungsorganisationen, um von ihnen Lösungen für bestimmte Probleme und neue Anregungen zu erhalten. Die daraus entstehenden Projekte werden dann aus dem Staatshaushalt finanziert. Allerdings könne sich für die Nichtregierungsorganisationen ein Problem ergeben, wenn die finanzielle Unterstützung nach Beendigung eines bestimmten Projekts weg falle.

Im Hinblick auf die eingangs diskutierte Wettbewerbsproblematik verließ **Herr Torkelund** seiner Überzeugung Ausdruck, dass entgegen der Ansicht vieler Wettbewerb nicht immer eine Segnung sei. Denn die billigste Lösung stelle nicht immer die beste Lösung dar. Zum Beispiel habe sich in Dänemark mittlerweile Protest gegen den zunehmenden Kostendruck und Personalabbau in den Krankenhäusern geregt. Auch im Bereich der häuslichen Pflege älterer Menschen werde momentan diskutiert, ob Pfleger auf Wunsch der Betreuten anstelle der abgerechneten Dienstleistung ein persönliches Gespräch führen dürfen. Das bejahte **Herr Torkelund** ausdrücklich. Er fügte hinzu, dass man nicht allein auf die Ergebnisse blicken dürfe. Man müsse akzeptieren, dass es auch Menschen gebe, denen nicht geholfen werden könne, und dass es daher Leistungen geben werde, die sich nie in einem entsprechenden Ergebnis auszahlen werden. Dennoch sei eine gute und enge Betreuung dieser Menschen erforderlich. Denn, so betonte **Herr Torkelund** nochmals, Sozialarbeit stelle mehr dar als eine Geldausgabe und werde sich nicht immer auszahlen.

Diese unterschiedlichen Sichtweisen über soziale Dienste und ihre Erbringer kommentierend führte **Herr Jarré** aus, dass einerseits erforderlich sei, neue und innovative soziale Dienste hervorzubringen, andererseits Mechanismen gefunden werden müssen, um Probleme aufzuspüren. Insbesondere den freigemeinnützigen sozialen Dienstleistungserbringern komme hier eine Advokatenfunktion zu. Denn freie Träger verfügen über starke mobilisierende Kräfte. Allerdings gebe es jenseits der Marktkriterien auch die Aspekte der Zeit für andere und des Mitleids sowie die Tatsache zu bedenken, dass es Menschen gebe, die soziale Dienste aus Überzeugung und nicht aus einem ökonomischen Gedanken heraus leisten.

Herr Ballesteros Olazabal fügte im Hinblick auf mögliche Übergangszeiten hinzu, dass diese nötig seien, um den dritten Sektor, dem für den Aufbau eines gemeinsamen Europa besonders hohe Bedeutung zukomme, zu schützen und zu fördern. Erst danach dürfe der Wettbewerb in diesem Bereich beginnen.

Es folgten die Redebeiträge aus Tschechien und Polen.³ Die abschließende Diskussion leitete Herr Leibfried in seiner Funktion als „Synthesizer“ mit sechs zusammenfassenden Kommentaren ein.

Erstens zeigte er drei Gesichtspunkte auf, unter denen man die Stellung des Wohlfahrtsstaates in der Europäischen Union betrachten kann: den Aspekt der positiven Integration, der negativen Integration und den der mittelbaren Wirkungen. Positive Integration bedeute, dass bestimmte soziale Standards, seien es Maximal- oder Mindeststandards, europaweit einheitlich bestimmt und durchgesetzt werden. Hinter den Anstrengungen zur Berichterstattung und Problemdiagnose, wie sie momentan im Bereich der Arbeitslosigkeit, der sozialen Dienste und auch des Sozialschutzes zu finden seien, stehe eine solche Vorstellung positiver Integration. Denn hier gehe man davon aus, dass gemeinsame Probleme bestehen und ein gemeinsamer Weg zur Lösung dieser Probleme gefunden werden könne. Hier komme es also zu einer Integration oder sogar de-facto-Konvergenz nicht durch rechtlich bindende Standards, sondern durch Berichterstattung und Angleichung infolge gegenseitiger Betrachtung.

Negative Integration komme dagegen zum Tragen, wo infolge eines gemeinsamen europäischen Binnenraums und -marktes verschiedene Sozialsysteme aufeinandertreffen und kompatibel gemacht werden müssen. Auf europäischer Ebene bestehe dann keine eigene Vorstellung über Organisation und Funktionieren eines Sozialstaates, vielmehr werden nur die einzelnen Systeme durch bestimmte Regelungen koordiniert. Auf dieser Ebene seien die vier Grundfreiheiten zu sehen, von denen einige, vor allem die Dienstleistungsfreiheit, für soziale Dienste besonders relevant seien, da der negativen Integration die Vorstellung zugrunde liege, dass alles eine wirtschaftliche Tätigkeit darstelle und dem Wettbewerb ausgesetzt sein sollte. Von Bedeutung sei auch der freie Kapitalverkehr, der soziale Dienste insofern berühre, als seit 1994 ein gemeinsamer Markt für private Versicherungen existiere. Hier seien im Rahmen der negativen Integration Vorgänge in Gang gesetzt worden, die für die sozialen Dienste in den Mitgliedsstaaten neue Rahmenbedingungen setzen.

Schließlich seien solche mittelbaren Wirkungen zu berücksichtigen, die nicht aus gezielter Regulierung folgen, sondern sich als Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen oder die Festlegung bestimmter europäischer Rechtsformen, z. B. eines europäischen gemeinnützigen Status (der diskutiert wird) ergeben. So komme es zu einer Erosion der nationalen Kultur der sozialen Dienste durch eine faktische Perforation infolge von Integration („de-facto perforation through integration“). Denn durch den gemeinsamen Markt werde die Abgeschlossenheit der nationalen Systeme durchbrochen, die so in der Gefahr stehen, ihre eigenen Vorstellungen über den Sozialstaat zu verlieren. Dabei liege ein Fall der unbewußten Regulierung und wohl auch der unbeabsichtigten Konsequenzen vor, da sich die Europäische Gemeinschaft bei Schaffung der Dienstleistungsfreiheit, die ursprünglich auf Finanzdienstleistungen, Banken und Versicherungen gezielt habe, nicht deren Auswirkungen auf die sozialen Dienste bewusst gewesen sei. Erst im Laufe der Umsetzung der Dienstleistungsfreiheit habe sich diese auch auf die sozialen Dienste ausgeweitet.

Ergänzend hob Herr Leibfried die Unterschiede im Verständnis des Subsidiaritätsgrundsatzes hervor, das von der Vorstellung, nichts dürfe in seinem Geltungsbereich geregelt werden, über die Vorstellung, dass nichts durch die höheren Ebenen geregelt werden

dürfe, bis hin zu der Vorstellung reiche, dass dadurch den unteren Ebenen ermöglicht werden solle, das zu tun, was sie tun müssen. Diese Unterschiede im Verständnis beeinflussen erheblich die Vorstellung über den Charakter der Europäischen Union.

Abschließend zum ersten Punkt kommentierte **Herr Leibfried** das von Herrn Smith zum Kommissionsdokument KOM (2000) 580 entwickelte „Trichtermodell“ der fünf Kriterien zur Anwendbarkeit des europäischen Wettbewerbsrechts. Zum ersten Aspekt, der Frage nach dem Vorliegen einer wirtschaftlichen Tätigkeit, habe der EuGH sich auf den Standpunkt gestellt, dass alles darunter falle, sofern nicht das Gegenteil bewiesen sei. In diesem Fall sei der nichtwirtschaftliche Charakter einer Aktivität schwer darzulegen, da die Beweislast umgekehrt sei. Es stelle sich aber die Frage, ob nicht Bereiche existieren, die per definitionem als nichtwirtschaftlich zu qualifizieren seien, deren nichtwirtschaftlicher Charakter also nicht erst im Einzelfall unter Hinweis auf andere Kriterien bewiesen werden müsse. Das allgemein etablierte Kriterium des Maßes an vertikaler (möglicherweise auch horizontaler – das sei noch nicht klar) Umverteilung, das hinter einer Leistung steht, stelle ein Argument dar, das auf die Wirkung, nicht den Charakter einer Tätigkeit abziele und daher gefährlicher sei. Außerdem sei unklar, wie „umverteilend“ zu definieren sei. Für Geldleistungen könne das relativ leicht bestimmt werden, denn hier liege eine vertikale Umverteilung vor, wenn Leistungen durch Steuergelder finanziert werden. Schwierig werde es aber im „Care Welfare State“, wo man nur auf die moralisch alternative, nicht marktorientierte Organisation von Leistungen abstellen könne. Dann bestehe aber für den „Care Welfare State“ eine höhere Gefahr, dem Wettbewerbsrecht zu unterfallen, da hier die nichtwirtschaftliche Natur der Leistungen schwieriger zu beweisen sei. Für die Entscheidung, ob Wettbewerbsrecht grundsätzlich anwendbar sei, stelle sich also die Frage, ob gemeinnützige Tätigkeit zunächst automatisch als wirtschaftlich qualifiziert werde oder eine Tätigkeit sui generis darstelle. Zum zweiten Kriterium der Kommission, der Frage nach dem Betroffensein des Handels, stelle sich das Problem, dass für soziale Dienstleistungen ein Markt bestehe und man sie deshalb grundsätzlich auch als handelbar ansehen müsse. Zum Aspekt der Bedeutung der Auswirkungen auf den Handel sei unsicher, ob der EuGH soziale Dienstleistungen wirklich als unbedeutend ansehen werde. Auch das Eingreifen einer Ausnahme nach Art. 86 Abs. 2 EGV sei dann problematisch, wenn man eine Tätigkeit bei Anwendung des ersten Kriteriums bereits als wirtschaftlich eingeordnet habe.

Als zweiten Punkt stellte **Herr Leibfried** einen Konsens der Teilnehmer darüber fest, dass die Kultur sozialer Dienste und der Wohlfahrtsstaat untrennbar miteinander verbunden seien. Erstere sei nicht nur abhängig von staatlicher Finanzierung, sondern auch von einer Einbettung in eine „culture of care“. Auch seien Geld- und Sachleistungen funktionell äquivalent. Um die Probleme und die Zukunft zu verstehen, müsse beides als Ganzes gesehen werden.

In seiner dritten Bemerkung wandte sich **Herr Leibfried** dem Aspekt der innerstaatlichen Arbeitsteilung zu. Während in manchen Staaten jede Ebene getrennt arbeite, seien die Ebenen in anderen Staaten wie auch in der Europäischen Union stärker durchmischt. In beiden Systemen komme den kommunalen Regierungen aufgrund der unterschiedlichen staatlichen Strukturen eine verschiedene Rolle zu. In diesem Zusammenhang wies **Herr Leibfried** auf die Existenz von „Para-Wohlfahrtsstaaten“ hin. In vielen Staaten gebe es nicht nur eine föderale Arbeitsteilung und mit para-fiskalen Einrichtungen, die vom Staat getrennt seien, eine para-fiskale Struktur. Vielmehr stehe

„unterhalb“ des Wohlfahrtsstaates ein Sektor, der zwar öffentlich, aber weder staatlich noch privat sei und damit als „Para-Welfare Sector“ bezeichnet werden könne: der dritte Sektor. Dieser stelle einen Teil der innerstaatlichen Arbeitsteilung dar, wie sie z. B. in Deutschland zu finden sei. Vor diesem Hintergrund werde klar, dass die Möglichkeit der Einflussnahme auf die Erbringung und Kontrolle der Leistungen sehr stark von der Strukturierung der einzelnen staatlichen Ebenen abhängen wird.

Viertens versuchte Herr Leibfried eine Definition des Wohlfahrtsstaates anhand eines dreistufigen Kreismodells zu entwickeln. Einigkeit bestehe darüber, dass ein Staat dort als Wohlfahrtsstaat zu qualifizieren sei, wo er Geldleistungen gewähre, also im Bereich der sozialen Sicherheit. Problematisch werde aber der zweite, erweiterte Kreis der sozialen Dienstleistungen, vor allem in den Staaten, die schwerpunktmäßig Geldleistungen erbringen, in denen der zweite Kreis also klein ausfällt. Denn die Umrisse dieses Kreises werden unklarer, je weniger soziale Dienste im Blickfeld stehen. Den äußeren Kreis bilde der „infrastrukturelle Wohlfahrtsstaat“, der nicht Geld- oder Pflegeleistungen (care) betreffe, sondern die Herstellung der Bedingungen für ein sicheres und gleiches Dasein, v. a. in den Bereichen Wasserversorgung, Verkehr, Sicherheit etc. Der „Angriff“ sei in den letzten 15 Jahren von außen nach innen vorgedrungen. So sei der infrastrukturelle Wohlfahrtsstaat durch Deregulierung bereits verschwunden, wofür jedoch weniger die Europäische Gemeinschaft als die nationale Selbstverwaltung verantwortlich zeichne. Damit sei für die deutschen sozialen Dienste, die teilweise öffentlich, teilweise privat und teilweise staatlich seien, immer weniger klar, wo sie einzuordnen sind.

Anschließend und in engem Zusammenhang damit lenkte Herr Leibfried die Aufmerksamkeit auf die Trennung von öffentlich und privat („public-private divide“). Von dem Dreiecksverhältnis aus Staat – Markt – Haushalten sei heute im Wesentlichen nur das Verhältnis von Staat und Markt, insbesondere die Fragen des Wettbewerbs und der Subventionen, diskutiert worden. Nicht berührt worden seien dagegen das Verhältnis von Markt zu Haushalt sowie das Verhältnis von Staat zu Haushalt. Innerhalb dieses Dreiecks stehe der dritte Sektor, der allen drei Bereichen zuzuordnen sei. Er sei insofern öffentlich, als der Staat den Rahmen vorgebe und einen Teil der Finanzierung leiste, er gehöre insofern zum Bereich Haushalte, als im dritten Sektor von Privaten sehr viel Zeit und Geld investiert werde, schließlich spiele für den dritten Sektor auch der Markt eine Rolle, weil es Wettbewerb und Abgrenzungsprobleme dazu gebe. In verschiedenen Ländern falle dieser Sektor aber verschieden groß aus, so dass zu überlegen sei, wo die einzelnen Länder einzuordnen sind, und ob diese Einordnung einen Unterschied mache. Nicht diskutiert worden seien die Arbeitsteilung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Markt für soziale Dienstleistungen und vor allem die verschiedenen Rollen, die der Haushalt und die Familie für die sozialen Dienstleistungen spielen, ausgelassen worden sei auch die Geschlechterproblematik.

In einem sechsten Punkt stellte Herr Leibfried zwei Fragen zur Diskussion. Zunächst sei zu überlegen, ob es einen europäischen Markt für soziale Dienstleistungen geben könne. Hier stelle sich vor allem das Problem, dass auch bei Existenz eines solchen Marktes für private soziale Dienste sich in jedem Staat andere Probleme stellen werden. Zweitens sei zu bedenken: wenn der Dienstleistungssektor im Rahmen des oben beschriebenen Dreiecks quasi ein illegitimes Kind der drei Komponenten Staat, Markt und Haushalt darstelle, was man als sekundären Wohlfahrtsstaat bezeichne, und wenn dieser

Sektor von ausländischen „billigen“ Arbeitskräften durchgeführt werden wird, die der Staat brauche, um im Markt zu bleiben und nicht von privaten Anbietern überholt zu werden, was werde dann passieren?

In seiner Entgegnung verwehrt **Herr Smith** sich zunächst gegen den möglicherweise entstandenen Eindruck, er sei unehrlich gewesen, vielmehr seien einige der Anmerkungen zu den fünf Kriterien der Kommission unzutreffend. Er stellte auch klar, dass man „negative Integration“ nicht als negativ ansehen dürfe, da sie für die Bürger Europas positiv sei. Anschließend ging er genauer auf Herrn Leibfrieds Kommentare ein. Zur Problematik der mittelbaren Auswirkungen führe **Herr Smith** aus, dass Staaten häufig, wie dies z. B. bei den Auswirkungen der Maastricht-Kriterien auf den nationalen Haushalt Italiens der Fall gewesen sei, die Verantwortung für bestimmte Maßnahmen auf Brüssel abschieben. Tatsächlich seien in dem genannten Beispiel die Kriterien aber auf einer Regierungskonferenz festgesetzt worden, bei der die Kommission nur ein Vorschlagsrecht gehabt habe. Es seien also die Staaten gewesen, die auf der Einhaltung bestimmter Kriterien bestanden, weil sie wussten, dass sie diese innerstaatlich allein nicht werden durchsetzen können.

Hinsichtlich der fünf Kriterien der Kommission zur Anwendbarkeit des Wettbewerbsrechts widersprach **Herr Smith** in einigen Punkten den Ausführungen Herrn Leibfrieds. Zur Abgrenzung des wirtschaftlichen vom nichtwirtschaftlichen Bereich bestätigte er, dass das Kriterium der Umverteilung vom EuGH – nicht der Kommission – herangezogen werde. Seine Anwendung sei aber weiter als Herr Leibfried dies dargestellt habe, und erfasse z. B. auch Ausbildung, verpflichtende Sozialversicherungssysteme und eine Vielzahl der Aktivitäten nicht profitorientierter sozialer Organisationen. Das Kriterium „wirtschaftlich/nichtwirtschaftlich“ stelle also immer noch ein starkes Kriterium dar, insbesondere für die sozialen Dienste, die nur dann als wirtschaftlich angesehen würden, wenn sie wirklich (Hervorhebung von Herrn Smith) wirtschaftlich agierten. Da ein großer Teil der Diskussion mit kommunalen sozialen Diensten befasst gewesen sei, komme auch dem Kriterium der Auswirkungen auf den Handel eine große Bedeutung zu. Insofern widersprach er Herrn Leibfried, der dies unter Hinweis auf das Bestehen eines Marktes für derartige Dienstleistungen in Frage gestellt hatte. Hinsichtlich der erforderlichen wirtschaftlichen Bedeutung der Auswirkungen legte **Herr Smith** dar, dass hier quantitative Schwellen festgelegt seien, die viele der lokalen Dienste nicht überschreiten werden. Hier gebe es viele Fälle, an deren Untersuchung die Kommission nicht das geringste Interesse habe. Bedenke man dies, stellen die Kriterien 1–3 durchaus starke Kriterien dar. Während die expliziten Ausnahmen eher unerheblich seien, komme auch dem fünften Prüfungspunkt, der Ausnahme nach Art. 86 Abs. 2 EGV, wichtige Bedeutung zu. Denn unter der Voraussetzung, dass eine öffentliche Stelle festlege, welche Dienste zu erbringen seien, und diese in verhältnismäßiger Weise finanziere, werden keine Probleme auftreten. Dabei bedeute verhältnismäßig, dass nur genug Geld gezahlt werde, um die definierte Dienstleistung zu erbringen, aber nicht so viel, dass die Erbringer diese Mittel einsetzen können, um (andere) kommerzielle Aktivitäten zu unternehmen. Die Kommission sei daher der Überzeugung, dass damit die meisten der hier betroffenen legitimen Interessen erfasst werden.

In seiner Erwiderung stellte **Herr Leibfried** zunächst klar, dass mit dem Begriff „negative Integration“ keine Abwertung verbunden war, sondern nur zum Ausdruck gebracht werden sollte, dass hier kein positives Modell zur sozialen Sicherheit in Europa existiere

und keine Harmonisierung stattfinde. Er stimmte Herrn Smith insofern zu, als dieser es als Abschiebe-Taktik der Staaten bezeichnet hatte, politisch gewünschte, aber in der Öffentlichkeit unbeliebte Ergebnisse auf Brüssel zu schieben. Hinsichtlich der fünf Kriterien der Kommission zur Anwendbarkeit des Wettbewerbsrechts konstatierte er jedoch eine Meinungsverschiedenheit. Viele Juristen seien der Ansicht, dass der EuGH jede Aktivität im Bereich der sozialen Sicherheit als wirtschaftliche Tätigkeit ansehen werde, die jedoch von den Wettbewerbsregelungen ausgenommen sei, weil und soweit sie umverteilend ist. Diese Freistellung ende jedoch, wenn dies infolge von Reformen verloren gehe. Maßgeblich sei also nicht die Art der Tätigkeit, sondern ihre Auswirkungen, nämlich die Umverteilungswirkung. Entfalle diese, dürfen die fraglichen Dienste dem Wettbewerb ausgesetzt werden, da sie dann keinen Mehrwert erfüllen, der ihr Monopol rechtfertige. Anders als Herr Smith war Herr Leibfried daher der Überzeugung, dass der EuGH jede Aktivität im Bereich der Wohlfahrt als wirtschaftlich qualifizieren und sie nur in der Logik der Umverteilung von der Anwendung des Wettbewerbsrechts ausnehmen würde. Zur Unterstützung dieser Ansicht verwies er auf die Entscheidung des EuGH zum Arbeitsvermittlungsmonopol, wo dieser die Wettbewerbsregelungen angewendet und die Proportionalität verneint hatte.

Frau Golinowska (Polen) ergänzte diese Ausführungen um eine Bemerkung zur Personenfreizügigkeit und Konkurrenz durch billige ausländische Arbeitskräfte, wie sie z. B. im Hinblick auf die grenzüberschreitende Arbeit tschechischer Pflegeschwestern in Deutschland und Österreich angesprochen worden war. Auch in Polen gebe es Probleme mit der Einstellung gut qualifizierter ausländischer Ärzte aufgrund der Beschwerden einheimischer Ärzte. Wenn aber eine Nachfrage nach bestimmten Diensten bestehe, so sei nicht einzusehen, warum dies als Schwarzmarkt angesehen und nicht legalisiert werde. Gerade in einem Bereich wie der Pflege, wo es auf persönliche Beziehungen sehr ankomme, sei derartige Arbeit verständlich. Man sollte erkennen, warum eine derartige Nachfrage bestehe, nämlich vor allem die schnellere Entwicklung der westlichen Gesellschaften, und diese Fragen ganz normal betrachten.

Abschließend erhielt Herr Linzbach das Wort. Er bedankte sich zunächst bei den Organisatoren dieser Veranstaltung und zog insofern ein positives Resümee, als die Kommission hier Hoffnung gemacht und dazu beigetragen habe, ihre Sicht der Dinge besser zu verstehen. Er verlieh seiner Hoffnung Ausdruck, dass der EuGH diesbezüglich der Kommission, der im Hinblick auf die Auslegung der Verträge ein Interpretationsrecht zukomme, folgen werde. An die Experten gerichtet drückte er seine Überzeugung aus, dass die Ergebnisse dieser Tagung eine weitere Zusammenarbeit und einen weiteren Diskurs in dieser Frage unter der Leitung der Kommission wert seien.

Herr Jarré pflichtete ihm bei, dass man mitten in einer Debatte stehe und auf dieser Tagung der Bedarf, mehr über andere Länder und deren Herausforderungen zu lernen, klar geworden sei. Abschließend sprach auch er im Namen des Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa und des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge seinen Dank an die Organisatoren und das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend aus. Im Namen aller ausländischen Kollegen schloss Herr Munday sich dem an.

1 vgl. dazu jeweils die Zusammenfassung der Redebeiträge in dieser Veröffentlichung

2 vgl. dazu jeweils die Zusammenfassung der Redebeiträge in dieser Veröffentlichung

3 vgl. dazu jeweils die Zusammenfassung der Redebeiträge in dieser Veröffentlichung

Angelika Schmidt, Germany

General Report Part 2: Summary of the discussion

At the start of the conference Mr. Jarré (German Association for Public and Private Welfare) welcomed – on behalf of the German Association for Public and Private Welfare and the Observatory for the Development of Social Services in Europe – the experts, the representatives of the European Commission, the members of the Co-ordination Group, the representatives of the German Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth, as well as the representatives of the Institute for Social Work and Social Education and the Working Group on European Social Policy and Social Law.

The first speakers were Mr. Linzbach (German Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth) and Mr. Arndt (European Commission). Mr. Arndt, who was not involved in the preparation of the central Commission Document COM (2000) 580 and therefore restricted himself to the viewpoint of an expert for social protection and social security, expressed his regret at the beginning over the lack of communication between those responsible for competition law, specialists for the reform of social security and the conference delegates. He said that it was necessary to discuss competition law and face up to its logic if we wanted to meet the challenges arising from the application of competition law to areas which nobody had even considered in terms of their relevance for competition law 10 years ago.

With regard to the introductory paper by Mr. Jarré, which examined this discussion, Mr. Arndt said that he was surprised by the wide use of the term “social protection”, which Mr. Jarré had taken to mean both social security and social services and institutions. In view of the fact that this term has still not been officially defined, Mr. Arndt stated that the “flight” into such a wide concept was not only unnecessary, but actually dangerous as the field of social protection is dominated by social security. According to Mr. Arndt, however, the economic element was very clear in this case in particular and that this was the reason why greater account would be taken of competition law in future. Mr. Arndt thus advised representatives of social services and institutions against co-operating with the institution of social security.

Mr. Arndt said that if public-welfare institutions were included in social protection, as was outlined in the introductory paper, some important developments for social protection would have to be taken into account in the near future. He said that a Commission communication on concerted action for the modernisation of social security had been published in July 1999. He added that, although this communication had stipulated that modernisation represented a topic of common interest for every state, the existing instruments, primarily informal meetings without decision-making powers, were not sufficient to organise co-operation effectively. Mr. Arndt said that the Council had therefore proposed the formation of a new committee with a corresponding mandate. This committee was set up unofficially in January and will be incorporated in the newly established Committee for Social Security in December. Mr. Arndt stated that this committee represented a mixture of the Commission and Council institutions, and

that it would therefore comprise members from the 15 EU member states and the Commission with the latter being responsible for the secretariat and chair. According to Mr. Arndt, the committee will have the same formal status as the Economic Policy Committee, the Monetary Committee or the Employment Committee, and will also have greater political clout on account of the fact that it receives its consulting mandate direct from the Council. Mr. Arndt said that although COREPER attached a different statement to a paper of the committee, it was unable to block this paper. He added that this meant that the discussion could be carried to the Council with the result that social security would acquire a voice in Europe. According to Mr. Arndt, this represented a positive contrast with the previous lack of representation and visibility for social protection, which meant, for example, that the discussion often passed by certain civil servants. Finally, Mr. Arndt expressed his confidence that this development would create a better balance between economic and social policy considerations at the highest political level.

This talk was followed by an initial discussion.

Mr. Jarré reacted initially to Mr. Arndt's criticism of the classification of social services and institutions under the European concept of "social protection". He said that this definition was logical and not a trick. In order to explain this, he pointed out that the topic of social security had primarily been discussed in the field of social affairs during the Portuguese Presidency of the Council, but that some experts had expressed the opinion that social protection represented something more and cash benefits were not sufficient to solve problems. Mr. Jarré said the importance and indispensable role of personal social services had not only been emphasised by civil organisations, but also by government representatives. Mr. Jarré agreed with Mr. Arndt that the question of the definition of the concept of "social protection" had not yet been answered and that concepts and a system understanding were being used in this case although they were still unresolved. According to Mr. Jarré, however, this represented a real opportunity to intervene more precisely and formulate and clarify one's own interests in such a way that they become and remain elements of the system.

Mr. Leibfried (University of Bremen) then summarised the results of the first talks by means of three comments. Firstly, he said it should be remembered that economic principles were institutionalised in the EC Treaty and that they could only be cracked open if the social principle was also institutionalised, but not through niche strategies which were the focal point of the discussion in the past. Secondly, he referred to the importance of the principle of reserved rights. He said that it should be considered where reserved rights are to be found in the field of social protection and that past experience had shown that the nearer the social welfare state came to private potential, i. e. the earlier it performed tasks which the private sector could also fulfil, the earlier it would escape legal and economic pressure for privatisation. Mr. Leibfried's conclusion here was that a state was more exempt from the law of the European Union, the further it was removed from this law. In his opinion, the fewer problems which could be anticipated with competition law, the more the state carries out vertical redistribution. He said that because states had got away from this, there was now a trend towards a competition law viewpoint and privatisation. Mr. Leibfried added that it should therefore be borne in mind in the following discussion that services for the public all the more represented reserved rights, the more they appeared as redistributing.

Finally, **Mr. Leibfried** pointed out that the original public-service state was a state which provided water, electricity and similar services. He commented that these areas had already been privatised and that there were now no longer any reserved rights. He said it should be considered what this signified for services for the public and social services, especially the question of how far they, too, were removed from the social welfare state.

Two comments were then made regarding the previous talks: **Mr. Weidenholzer** (Austria) posed the question of why the developments being discussed here had cropped up at this moment in time.

With regard to the newly formed Committee for Social Security, which had taken on board social policy, **Ms. Henzel** (VDR) expressed misgivings that social protection might be endangered through its inclusion. She believed that social protection might be in danger of collapsing if areas which could no longer be protected against competition law were removed.

In his reply to these comments, **Mr. Arndt** first agreed with **Mr. Leibfried** in so far as many people argued in a "reserved rights logic", something which he regretted. **Mr. Arndt** said that the "attack" by competition law on social law was regarded with horror by many social lawyers without them recognising the opportunities which this afforded. In his opinion, this represented a gap in economic knowledge. He said that it was too often forgotten that economic theory contained a sufficient number of arguments to explain why competition law could be accepted in wide fields, but did not function every-where. **Mr. Arndt** referred in this respect to theories of public goods, market failure and risk selection. He said that compulsory insurance, for example, might well be conceivable as a solution in order to compensate for market failure and that stronger arguments had to be put forward in this case.

Unlike **Mrs. Heinzel** **Mr. Arndt** did not see the danger that the European Union had taken over social protection as a result of the new developments which he had described and that something would be taken away from social services. However, he agreed with **Mr. Leibfried's** estimate that there were problems in the European Union. He said that it was now time to decide whether Europe wanted to retain just its economic character. According to **Mr. Arndt**, the fact that social topics had been discussed more than ever in Lisbon was not a coincidence, but more of a pointer in that it represented an attempt to change the co-ordinates in which Europe operates.

Finally, **Mr. Arndt** commented on the question of why social policy was being discussed to a greater extent right now. He said that the focal point of the completion of the Single Market was its perspective and that the Commission had been put in its place as regards its activities in the social domain. He went on to say that the Commission therefore made initial attempts after 1992 to establish itself as a discussion partner, for example through the compilation of facts and the preparation of reports. **Mr. Arndt** said that, unlike the approaches in the 1980s, co-operation and open co-ordination rather than harmonisation were the subjects of the endeavours. He added that the Commission had primarily formulated joint objectives, evaluated national action plans and sought out dialogue in both areas. He mentioned three reasons why the discussion concerning social protection had now become more intensive: firstly, social democratic

governments were perhaps more willing to discuss this matter; secondly, the Commission was now probably more widely accepted; and thirdly, it was conceivable that the positive experiences in common employment policy played an important role in this case. According to Mr. Arndt, however, there were signs of a paradigm change in the field of instruments because there were moves away from legislative and funding instruments towards new forms of co-ordination and co-operation.

Mr. Leibfried commented further on this description of possible causes. He said that since a large number of EU member states had been blocked in their social reforms over the last 10, 20 or 30 years and were unable to make any progress, the idea was developed that more could be achieved together, for example by creating an international framework on which one could rely.

Returning to the analysis of reserved rights and the concept of the unlevel playing field, Mr. Kuper raised the question of what these concepts actually meant and whether a “level playing field” was also conceivable.

Mr. Schulte (Max Planck Institute for Foreign and International Social Law) replied that he regarded the metaphor of the unlevel playing field as incorrect. He said that since European integration could only have begun at an economic level, economics was the sole motivating force. In his opinion, social policy was only an annex at that point in time. He added, however, that political union now represented a new, extended mandate which also included defence and social policy. This meant that everything which could not be implemented at national level – the social market economy – could be realised internationally. Finally, Mr. Schulte said this was interfaced by the charter of basic rights which could also become binding in the future.

This opinion was shared by Ms. Erdmenger (Diakonisches Werk of the Protestant Church in Germany). In her opinion, the European Union was now at a crossroads and a paradigm change was taking place. She said that this was leading to the creation of a new area which had to be defined. Social services should be incorporated in this field because the European Union was now more than just an economic union. She added that discussions should no longer be held solely at an economic level as the European Union was more of a social union.

Finally, Mr. Leibfried defined the metaphor of the unlevel playing field in more precise terms. He said that it did not affect the question of whether the European Community could or should have been constructed differently, but rather that it referred to differences between the European Union and its member states. Whereas the latter – with the market on the one hand and the social welfare state on the other – represented ellipses with two focal points, the EU focused on the market which was guaranteed through competition law; Mr. Leibfried remarked that everything else had to justify itself against competition law and that an unlevel playing field would remain if this was not broken.

Mr. Leibfried also opposed the qualification of social services as an element in services for the public. In his opinion, this was “short-sighted” because all other elements of traditional services for the public, which also represented reserved rights in the past, had already been discontinued. Social services therefore represented the last part of this

area which was now defending itself. Mr Leibfried said that it was necessary to formulate a new concept of services for the public.

The second day (15. 11. 2000) started with the talks by experts from Sweden, Finland and Denmark.¹

The follow-up discussion was opened by Mr. Linzbach (German Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth) with the comment that the talks not only revealed major differences between the individual national systems and the German system, but also common challenges, i. e. problems of a social and economic nature on the one hand and the limitations of financial means on the other. From a German point of view, he said that it should be noted that a large number of social services in Germany were provided by private agencies operating in the public interest and municipal authorities, which have a long tradition of co-operating with the state according to fixed rules, primarily through leading welfare organisations. From a European viewpoint, Mr. Linzbach said that it was surprising that, apart from MISSOC, there were no official statistics on social services. In his opinion, it was regrettable that employment and social affairs ministers had devoted very little attention to these problems to date, a fact which was also highlighted by Mr. Arndt.

Taking this as a basis, Mr. Linzbach presented suggestions as to what could be done at European and national level. He said that the first step was a European-wide discussion on joint challenges and possible solutions. He stated that this discussion must primarily tackle questions of the quality and funding of social services as well as changes in the target group. According to Mr. Linzbach, however, there was no need to change responsibilities. Secondly, a European debate concerning the modernisation of social protection systems should be set in motion in order to find political guidelines and possibly develop joint indicators relating to social exclusion. He said that this was not possible without including social services. Mr. Linzbach was convinced that it was possible to find a common denominator. He stated that the question of impacts of competition law on services for the public alone was not relevant, but also not unimportant.

In order to explain the classification of national systems of social welfare, which had been described by him and other speakers, Mr. Mäntysaari (Finland), stated that this classification was based on a comparison of the welfare services for children and elderly persons in the individual countries. He said that the fact that the classification was unclear in Germany, for example, illustrated the need for a statistical European basis. The major differences between the national systems of social welfare caused some problems, but there were certainly some services, eg. welfare for elderly persons or children, which could act as a starting point for a comparison. However, individual systems were faced with different problems as they were embedded in different cultures and societies. Mr. Mäntysaari said people should therefore realise that systems and solutions could not simply be imported from state to other states.

In order to clarify the discussion, Mr. Munday (United Kingdom) then presented his understanding of the previous opinions and problems. He said that in its document on the modernisation of social services the Commission had regarded them as part of the concept of social protection, but that it was a problem that this understanding differed from country to country. In the United Kingdom, for example, social protection primarily included both cash benefits and benefits in kind. Mr. Munday assumed that the

Commission had also mainly referred to cash benefits. He stated that the document made reference to a Council recommendation in 1992 on the convergence of social protection goals and policies (convergence recommendation), but did not make any provision for harmonisation. In his opinion, it could be concluded from this that a convergence strategy should be formulated and joint goals specified to act as a guideline for the development of systems. However, member states would retain their freedom as regards funding and organisation. **Mr. Munday** approved of this concept and therefore agreed with **Mr. Linzbach** who also wanted EU member states and accession states to move more towards joint objectives. He believed, however, that this would be difficult to implement, primarily on account of the fact that little attention was paid to social services in the development of European social policy. In conclusion, **Mr. Munday** said that no proposals for a harmonisation agenda had been presented so far. He added that he was against such proposals as, in his opinion, the major cultural and social differences between systems posed a problem for a social agenda.

Mr. Arndt only agreed with **Mr. Munday's** opinion of the Commission document to a limited extent. He first made it clear that there was no agenda for harmonisation. He said that harmonisation was regarded as harmful because individual member states made distinctions, for example, between the needs and the role of the family, which meant that the need for intervention varied. With regard to the Commission's ideas concerning "social protection", he stressed that this was a "working instrument", a collective term, which should produce a common language in spite of all the national differences. **Mr. Arndt** said that the concept could be narrowed down, for example by referring to the guaranteed risks or in the form of a list of institutions which are involved in this field. In his opinion, however, it was wrong that the Commission had limited itself to cash benefits in its document and that the exclusion of these benefits from social protection was misleading.

Hr. Linzbach, however, acknowledged **Mr Munday's** understanding of the German position. He said that both the Commission and Germany had little interest in harmonisation and that the imminent 5-year work programme of the Commission in the field of social affairs made it clear for many areas, eg. pension systems, that they would continue to remain a national domain in the future. According to **Mr. Linzbach**, any discussion on joint objectives should also include social services since it was possible here to exchange opinions here on joint objectives and guidelines. However, he rejected any transfer of responsibilities to Europe.

Finally, **Mr. Leibfried** commented on the results of the discussion by making five remarks. He firstly clarified the concept of services for the public by saying that they involved tasks which were originally performed in Germany at municipal level. He said, however, that many of these tasks, eg. postal services, rail services and power supply, were increasingly taken out of a municipal context and were nationalised with universal access being guaranteed through subsidies. He added municipalities were therefore only left with services for the public, which made towns and cities inhabitable, and social services. Since services for the public were now privatised, only social services remained as the last element of welfare services. **Mr. Leibfried** said that although the concept of services for the public was German, development took a similar form in other states.

In his second remark **Mr. Leibfried** examined the discussion concerning the future form of the European Union, especially the question of whether Europe wanted to become like the USA. He warned against this, as it would lead to the loss of Europe's soul. He referred to the Danish talk which showed that problem-solving would be hindered due to the concentration of problems caused by rich people living in certain districts and poor people in other districts. **Mr. Leibfried** said that a union of European states did not exist at present, only a confederation of states or a mixed form with divided sovereignty. He added that there were major distinctions between the European Union, as a confederation of states, and the USA due to the different distribution of responsibilities between the various levels. Whereas benefits in the USA were paid according to the financial strength of the respective lower level, a different principle applied in Europe where social inequalities between the different lower levels were evened out by a universal level. **Mr. Leibfried** stated, however, that the most important organs at European level were the legislature and the court. He said that there was no large administrative apparatus, which meant that it was impossible to talk about a welfare state.

Mr. Leibfried's third remark was that the discussion concerning social services was characterised by the idea that although there were common problems no common system had to be created. In reaction to the new developments, he said that current action alternatives were either towards harmonisation or neglect of this area. He added, however, that it was also possible that diversity would be retained and not eroded by the common market. According to him, the EU could provide active support in this case so that the different systems were retained. Fourthly, **Mr. Leibfried** emphasised that it is practically impossible to make a distinction between cash benefits and benefits in kind as they both represented two elements of the welfare state, which were replaceable. He said that one side could not therefore be neglected and that this raised another question of whether there was a desire to discuss social protection to such an extent, as was the case in the Commission document. Finally, **Mr. Leibfried** drew attention to possible trends towards convergence. He said that although national welfare systems were very different, it was noticeable over the last 10 to 15 years that the playing field had changed. Wide-scale privatisation had taken place and the remaining actors were about to conclude coalitions. **Mr. Leibfried** said that convergence through force majeure would therefore probably take place rather than harmonisation.

Mr. Ballesteros Olazabal (Spain) added that although he did not consider harmonisation necessary, there was still a need for certain minimum standards, eg. in geriatric nursing.

Mr. Delsol (France) also explained the concept of subsidiarity, which he believed was misleading. He said that the fact that municipalities take as many decisions as possible did not exclude intervention by the state or the European Community wherever nothing else existed, eg. in gaps in social protection for certain groups. In his opinion, this did not mean that superordinate authorities should decide everything.

Mr. Smith (European Commission) then provided some background information on the Commission communication concerning services for the public. He played a major role here as the author of the communication. He first made it clear that the Commission communication of 1996 primarily referred to services of general economic interest, eg. telecommunications. He said that liberalisation had already been completed here and

that it had been revealed that deregulation does not only have positive consequences, eg. as regards access to services, but that it also had positive impacts overall. Mr. Smith commented that this experience had also influenced the latest communication which had, however, been the subject of antagonistic influences in the social domain. He said that it was considered whether to develop a general concept for services for the public, which would guarantee equality between social services and general economic services. However, other people pointed out that this was not the responsibility of the Commission and regarded the attempt to define a European concept of services for the public as a threat. Mr. Smith said that the Commission had become “trapped” as a result.

According to Mr. Smith, however, it was clear that common problems did not call for uniform solutions and that Europe’s task was instead to ensure that existing differences were retained. He said that although harmonisation was thus unnecessary, social services should also not be ignored. He rejected the fears of social service representatives who felt threatened by the guardians of European competition law: he stated that there was no hidden objective of attacking social services. “Legends” such as the European Community prevents municipalities from operating public swimming pools in order to facilitate competition could actually be nipped in the bud.

Mr. Smith pointed out that social services are now faced with a large number of challenges. He said that the cost burden is increasing, for example, as a result of new technologies and the rise in the percentage of elderly people. He added that there were increasing demands to furnish services in a more decisive manner and that the question of handing over many – but not all – services to the private sector was being considered. Mr. Smith said that attention should be paid, in particular, to the fact that social systems develop and adapt to changed conditions. The line separating the economy and the market was therefore shifted. Mr. Smith remarked that it was now recognised that telecommunications could no longer be included in the field of social services while schools or the health care system, for example, were still regarded as incapable of being organised according to private market principles. The health care system was, however, in the process of being changed. According to Mr. Smith, this formed the basis for the Commission’s communication which was directed in particular at municipal and regional services while national social services were not in need of clarification at present.

With regard to the role of the Commission in this respect, Mr. Smith stated that it was not looking for public-welfare services which it could attack. However, it was receiving an increasing number of complaints from private social services concerning unfair competition. Mr. Smith said that in these cases the Commission uses the following checklist in cooperation with representatives from the Single Market and Competition Directorates.

1. The first question is whether the service in question can be classified as private according to the Commission’s definition. The answer to this question is often no if services are funded through transfer payments. The EC Treaty cannot then be actually applied.
2. The second question is whether the Single Market will be affected as otherwise the Commission is not responsible.

3. Thirdly, a check is carried out using the de minimis rule to establish whether a lower threshold has been exceeded.
4. Checks are then carried out on the applicability of the exemptions relating to the promotion of culture and the national legacy or regarding schools, advanced vocational education and training.
5. Finally, Article 86 (2) of the EC Treaty is applied. This Article stipulates that there is priority for the tasks of official authorities which can themselves decide what services they transfer to their agencies.

Since the Commission takes these regulations very seriously and subjects them to a rigorous and predictable check, **Mr. Smith** believes that the majority of the problems which are claimed do not exist. He said that there could not be a permanent general exemption for all social services, something which Germany has demanded. In his opinion, the decisive factor was states' freedom of definition as they could decide for themselves what social services were in the public interest and therefore came within the scope of Article 86 (2) of the EC Treaty. **Mr. Smith** said, however, that it was necessary to define doubtful services. He remarked that a very large number of services with monopoly-like protection had been established at the end of the 19th century, but that they could no longer be regarded as services for the public because the boundaries had changed. He said that it was therefore important (also as regards quality assurance) for states to use and define their freedom on which social services are based. **Mr. Smith** concluded by saying that this would become a contentious issue, but it could also help to calm many fears.

With regard to the first item on the checklist, **Mr. Kuper** said it should be borne in mind that, in contrast to the comments by **Mr. Smith**, the Commission communication did not infer that competition law was inapplicable whenever social services are paid out of public funds. He stated that this was mentioned more as a criterion that services are organised on an economic basis.

Mr. Leibfried also objected that **Mr. Smith** was both right and wrong with his swimming pool example. He said that the deregulation wave in the field of energy and water supply led to changes which shifted the cost burden onto the public sector and therefore resulted in closures. Two parallel processes had to be considered here: whereas all these services were the responsibility of one body in the past and had been kept cheaper through cross-subsidising, cross-subsidies were now banned under EC law as a result of changes in tax law. **Mr. Leibfried** stated that the individual services had been torn apart with the result that subsidies now had to take place between different private actors. He said that this process, which had not only been promoted by the Commission (around 20 %), but also by national politicians (around 80 %), had led to higher costs for municipalities and thus to closures. He added that it was also necessary to include in the analyses the indirect consequences which made the picture more complicated.

Mr. Smith firstly examined the objection raised by **Mr. Leibfried**. He agreed with him in so far as there were problems both as regards economic efficiency and the Single Market when social services are dependent on funding through countersubsidies. He said that this was especially true of private services competing against one another. He added, however, that it was different when public authorities thought it was necessary

to provide certain services in the public interest and funded them themselves. With regard to the remarks by Mr. Kuper, **Mr. Smith** stated that the discrepancy which he had highlighted was also connected with the question of cross-subsidising. He said that if a public authority decided that certain services were to be provided and funded by the state, this did not involve an economic service. He went on to say, however, that there were problems where cross-border services existed, where other services were supplied which are normally the responsibility of private organisations, or where cross-subsidies were made. **Mr. Smith** stated that the Commission had tried to define problems in its communication. These problems were less the result of the application of competition regulations than the fact that social services had to adapt to changed conditions. He said that the Commission must, however, intervene in serious cases.

Mr. Leibfried added that a distinction had to be made between the tax welfare state and the cross-subsidising, infrastructural welfare state in which all services were under state control or even in state ownership and equalisation occurred. He said that whereas no problems are created for the former, the latter is being partially dismantled on account of European and national interests.

Mr. Smith replied that municipal authorities were still free to supply certain services, eg. power services, and make a profit in these cases; privatisation was not necessary. He said that due to competition, however, municipalities were now no longer able to force citizens to pay more for their services or to divert profits to other projects. The English, Dutch and Austrian talks were then given and, after a break, the French, Italian and Spanish talks. They were followed by a further discussion, initiated by three summary comments by **Mr. Leibfried**.

Mr. Leibfried firstly highlighted the importance of government structures for the provision and organisation of social services. In many states local governments only represent branches of a state which is organised according to uniform and central principles. He said that an evaluation based on performance indicators could only be carried out in this type of uniform system in which a market economy approach has already been practised for a long period. However, in states with a less uniform system, for example the federal state of Austria, this could not function as there was a state culture here – independent of market culture – which prevented this. **Mr. Leibfried** said that this showed the decisive importance of government structures. Secondly, **Mr. Leibfried** raised the provocative question of whether or not a third-class welfare state was being developed in addition to the two-tier welfare state with social services. A two-tier welfare state was composed of social insurance for better-off people and welfare for the poor, i. e. it combined elements of the “Social Security Welfare State” and the “Poverty-Provision Welfare State”, whereby the latter represented a second-class social welfare state. **Mr. Leibfried** said that the Austrian and Italian talks had shown that the social service sector in these countries was driven more and more by immigrants from third states. According to **Mr. Leibfried**, there was a danger in many states (but not, for example, Sweden where this sector was characterised by state full employment) that the “Care Welfare State” would, together with the “Cash Welfare State” and the “Poverty-Provision Welfare State”, turn into a third-class category which did not have the same status as the “Cash Welfare State”. Finally, **Mr. Leibfried** examined the discussion concerning a possible transitional period up until when competition regulations were applied to social services. He said that since this area was foreign to the ideology of the common market both in moral terms and the traditional understanding, everyone

should consider that it will be treated and supported as a niche in the next 20 years. According to Mr. Leibfried, this would mean that the social service sector would actively present itself as different and demand to be treated differently. He added, however, that the idea of “transition” indicated that a common market for social services would also be obtained in the end.

Mr. Smith replied that transitional periods were not an unknown measure in the European Community (eg. during the expansion of the Union or the change in systems), but that he had doubts as to their importance for the tertiary sector. He said that the public sector had not often managed to provide the required services and that there were also problems in the training of managers. However, he questioned what type of transitional period could apply to the tertiary sector since the fact that the state is permitted to grant subsidies is, as he mentioned above, generally accepted and clear Community law regulations exist in this case. He also said that nobody expected the tertiary sector to operate on a profitable basis. He stated that he did not therefore know what changes or what transition were meant here.

Ms. Ruth Brandt (German NGO Forum for the World Social Summit) drew attention to two aspects of municipal policy. She initially made reference to the contradiction that municipalities were firstly regarded as autonomous, non-governmental bodies and secondly, however, that they were only free to dispose of around 5 % to 10 % of their budget. With regard to the operation and importance of the European market, she referred to the problems of savings banks on whom the guardians of European competition have now trained their sights. She said this means that social services are afraid they will no longer be able to provide their services, especially regarding debt counselling, as profits were diverted to these activities in the past. She added that it was therefore important to make a distinction between “profits” and “excessive profits”.

With regard to the differences which exist between individual regions in certain states, Mr. Munday said that the increasing predominance of legal claims might conceivably result in individual citizens going to the European Court of Justice to enforce the inequality of their legal claims against the citizens of other regions in the same state. Following on from this point, Mr. Mäntysaari also emphasised the central role played by the different structures of municipal authorities and their wide-ranging freedom as regards the provision of social services. He said that Scandinavian countries, however, had the problem that a large part of their budgets was eaten up by services which had to be provided according to national legislation. He stated that if a transitional period were actually introduced, the direction to be taken here would have to be considered. In his opinion, special thought had to be given to the question of whether social services were to be provided universally or on the basis of certain selection criteria. He said that this question was now being discussed everywhere and that the organisation of social services nowadays was less universal than in the past. Mr. Mäntysaari regretted that the principle of universality, which had been very pronounced in Scandinavian countries, was now becoming less important. He suggested that the Commission examine this question in its next communication.

Mr. Torkelund (Denmark) added to this discussion by making some comments from a Danish viewpoint. After the Second World War non-governmental organisations in Denmark existed in a fast growing “cold welfare state” in which the state and municipi-

palities took over more and more tasks. He said that at this time there was no need for non-governmental organisations and no discussions were held with politicians. He added that from the mid-1980s, however, the climate changed so that it was now possible to talk about a “sunshine welfare state”. In the opinion of **Mr. Torkelund**, these developments were mainly due to the realisation by politicians that everything cannot be purchased with money. In spite of a large social budget, many people remained sad and anxious due to a lack of human contact. Consequently, national and municipal authorities have long been consulting non-governmental organisations in order to obtain the latter’s solutions for certain problems and new suggestions. The resulting projects are then funded from the state budget. **Mr. Torkelund** said, however, that this could create a problem for non-governmental organisations if the financial assistance was discontinued at the end of a specific project.

With regard to the competition problems discussed at the beginning, **Mr. Torkelund** said he was convinced that, contrary to the opinion of many people, competition was not always a blessing as the cheapest solution was not always the best. He commented that in Denmark, for example, there were now mutterings of protest against increasing cost pressure and personnel retrenchment in hospitals. He said that discussions were currently being held in the area of domestic care of elderly persons as to whether nurses should hold a personal conversation at the request of the patients instead of the charged service. **Mr. Torkelund** was all in favour of this. He added that the results should not be considered on their own. He said that it should be accepted that there were also people who could not be helped and that there were therefore services which would never produce the necessary results. **Mr. Torkelund** stated that it was still necessary to look after these people in a proper manner because social work represented more than a financial expense and will not always be profitable.

Mr. Jarré commented on these different opinions of social services and their providers by saying that it was first necessary to produce new and innovative social services, and secondly that mechanisms had to be found to find problems. He said that service providers operating in the public interest, in particular, had an advocate function in this case as private agencies had high mobilising forces. **Mr. Jarré** stated that, in addition to market criteria, it was necessary to consider the aspects of time for other people and sympathy as well as the fact that there were people who can afford social services out of conviction and not out of an economic idea.

Mr. Ballesteros Olazabal added, in regard to possible transitional periods, that they were necessary in order to protect and promote the tertiary sector which will play a very important role in the development of a united Europe. He said that only then can competition start in this area.

The talks from the Czech Republic and Poland were then given. In his function as “synthesiser”, **Mr. Leibfried** introduced the final discussion by making six summary comments.

First of all, he mentioned three aspects under which the status of the welfare state in the European Union can be analysed, i.e. the aspect of positive integration, negative integration and the aspect of indirect effects. According to him, positive integration means that certain social standards – either maximum or minimum standards – are

determined and implemented on a uniform basis throughout Europe. He said that this idea of positive integration is behind the current efforts in the areas of unemployment, social services and social protection to provide reports and diagnose problems as it can be assumed here that there are common problems and a common way to solve these problems can be found. He added that integration or even de facto convergence is not therefore created by legally binding standards, but by reports and harmonisation as a result of mutual consideration.

Mr. Leibfried said that negative integration would be brought to bear when different social systems come into conflict and have to be made compatible as a result of a single European area and market. He stated that there would then be no European concept of the organisation and operation of a social welfare state, instead only the individual systems would be co-ordinated by means of certain regulations. He said that the four basic freedoms could be seen at this level. Some of these basic freedoms, especially the freedom of services, were relevant to social services since negative integration was based on the idea that everything represented an economic activity and should be subjected to competition. According to Mr. Leibfried, another important aspect was free movement of capital which affected social services in so far as a common market for private insurance had been in force since 1994. He said that negative integration set in motion new processes which created new general conditions for social services in EU member states.

Mr. Leibfried said that ultimately it was necessary to consider those indirect effects which were not the result of specific regulations, but arose as a reaction to changed general conditions or the determination of certain European legal forms, eg. a European charitable status (which is being discussed). He stated that de-facto perforation through integration was leading to the erosion of the national culture of social services because the common market was breaking through the isolation of national systems which were therefore running the risk of losing their own ideas of the social welfare state. According to Mr. Leibfried, this was a case of unconscious regulation and probably also of unintended consequences since the European Community originally concentrated on financial services, banks and insurance companies when creating freedom of services and was not aware of their impacts on social services. Only during the implementation of freedom of services was this also extended to include social services.

Mr. Leibfried also highlighted the differences in the understanding of the principle of subsidiarity which extends from the idea that nothing may be regulated in its scope of application and the idea that nothing may be regulated by higher levels through to the idea that lower levels should thereby be allowed to do what they have to do. He said that these differences in the understanding of the principle of subsidiarity had a major impact on the idea of the character of the European Union.

Concluding the first aspect, Mr. Leibfried commented on the “funnel model” of the five criteria relating to the applicability of European competition law. This model was developed by Mr. Smith regarding Commission Communication COM (2000) 580. With regard to the first aspect concerning the question of the existence of an economic activity, Mr. Leibfried said that the European Court of Justice had taken the view that everything came under economic activity, unless the opposite was proved. He stated that in this case it was difficult to explain the non-economic character of an activity

since the burden of proof was reversed. According to Mr. Leibfried, however, this raised the question of whether there were areas which could per definitionem be qualified as non-economic and whose non-economic character therefore did not only have to be proved in an individual case by referring to other criteria. He said that the generally established criterion of the dimensions of vertical redistribution (and possibly also horizontal – this was still unclear), which formed the basis for a service, represented an argument which was aimed at the effect rather than the character of an activity and was therefore more dangerous. He added that it was unclear how the word “redistributing” should be defined. Mr. Leibfried said that it was relatively easy to define in the case of cash benefits because vertical redistribution took place here when benefits are funded by taxes. He stated, however, that it became more difficult in the „Care Welfare State” where it was only possible to take account of the morally alternative and non-market-oriented organisation of services. According to Mr. Leibfried, the “Care Welfare State” ran a higher risk of being subjected to competition law since the non-economic nature of services was more difficult to prove in this case. The decision as to whether competition law can be applied, in principle, therefore raises the question of whether charitable activity is first automatically qualified as economic or represents an activity sui generis. With regard to the second criterion of the Commission, i.e. the question of whether trade is affected, Mr. Leibfried said that there is a problem in that a market exists for social services and that they should therefore be regarded, in principle, as commercial. With regard to the aspect of the importance of impacts of trade, he remarked that it was unclear whether the European Court of Justice will actually regard social services as insignificant. He added that the application of an exemption according to Article 86 (2) of the European Community Treaty would be problematic if an activity had already been classified as economic when the first criterion was applied.

As a second aspect, Mr. Leibfried detected a consensus among the delegates that the culture of social services and the welfare state were inextricably linked. He said that the former was not only dependent on government funding, but also on anchoring in a “culture of care”. Cash benefits and benefits in kind were also functionally equivalent. He said that both had to be considered as a whole in order to understand problems and the future.

In his third comment Mr. Leibfried turned to the aspects of the domestic division of labour. He said that while every level worked separately in some states, the levels in other states and the European Union were mixed more thoroughly. He added that in both systems municipal governments played a different role on account of different state structures. Mr. Leibfried referred in this respect to the existence of “para-welfare states”. He said that in many states there was not only a federal division of labour and, with para-fiscal institutions separated by the state, a para-fiscal structure, but also a sector “underneath” the welfare state, i. e. the tertiary sector which was public but neither state-run nor private and which could therefore be called the “para-welfare sector”. According to Mr. Leibfried, this sector was part of the domestic division of labour, as found in Germany, for example. He said that it was clear in view of this fact that the possibility of influencing the provision and control of services will depend a great deal on the structuring of the individual state levels.

Fourthly, **Mr. Leibfried** tried to develop a definition of the welfare state by means of a three-tier circular model. He said there was agreement that a state could be qualified as a welfare state whenever it paid out cash benefits, i.e. in the area of social security. However, the second extended circle of social services became problematic, especially in states which mainly provided cash benefits and in which the second circle therefore turned out to be small. He said that the outlines of this circle became less clear, the less attention was paid to social services and that the outer circle was formed by the “infra-structural welfare state” which did not involve cash benefits or care, but the creation of conditions for a safe and equal existence, primarily in the areas of water supply, transport, security, etc. **Mr. Leibfried** stated that the „attack” had forced its way in from the outside during the last 15 years. He remarked that the infrastructural welfare state had already disappeared due to deregulation, but that this was due less to the European Community than national self-administration. He added that this meant it was becoming increasingly more difficult to classify German social services which were partly public, partly private and partly state-run.

Mr. Leibfried then carried on in the same vein and drew attention to the “public-private divide”. With regard to the eternal triangle of state – market – budgets, he said that the current discussion now only focused on the relationship between the state and the market, especially questions of competition and subsidies. However, the relationship between the market and budget or the relationship between the state and budget was not mentioned in this discussion. He stated that this eternal triangle contained the tertiary sector which could be assigned to all three areas. He added that the tertiary sector was public in so far as the state specified the framework and provided part of the funding; it belonged to the budget area in so far as private companies invested a great deal of time and money in the tertiary sector; and finally, the market also played a role in the tertiary sector because it generated competition and produced demarcation problems. **Mr. Leibfried** said, however, that this sector differed in size in various countries, with the result that it had to be considered how individual countries were to be assigned and whether this assignment made a difference. He stated that no discussions had been held concerning the division of labour between the public and private market for social services and, in particular, the different roles played by the budget and the family in social services had been omitted along with gender problems.

In a sixth aspect **Mr. Leibfried** put forward two questions for discussion. He said that it first had to be considered whether there could be a European market for social services. In particular, this created the predicament that other problems would arise in every state even if there were such a market for private social services. Secondly, the following aspect had to be considered: what will happen if, according to the framework of the above-mentioned eternal triangle, the service sector virtually represents an illegitimate child of the three components of the state, market and budget, something which can be called the secondary welfare state, and if work is performed in this sector by “cheap” foreign manpower which the state needs to remain on the market and avoid being overtaken by private suppliers?

In his reply **Mr. Smith** initially defended himself against the possible impression that he was dishonest. On the contrary, some of the comments on the five criteria of the Commission were incorrect. He also made it clear that “negative integration” should not be regarded as negative since it was positive for the citizens of Europe. He then examined

Mr. Leibfried's comments more closely. With regard to the problems of indirect impacts, Mr. Smith said that states often shifted the responsibility for certain measures onto Brussels, for example the impacts of the Maastricht criteria on the Italian national budget. He stated that in this example, however, the criteria had been determined at an inter-governmental conference at which the Commission only had a right of recommendation. He went on to say that it was therefore states which insisted on compliance with certain criteria because they knew that they could not implement them alone internally.

With regard to the five criteria of the Commission on the applicability of competition law, Mr. Smith contradicted some of the points in Mr. Leibfried's comments. With regard to the demarcation between the economic and non-economic areas, he confirmed that the criterion of redistribution was used by the European Court of Justice and not by the Commission. Mr. Smith said, however, that the European Court of Justice applied the criterion of redistribution to a wider extent than that described by Mr. Leibfried and that it included, for example, training, compulsory social insurance systems and a large number of the activities of non-profit-making social organisations. According to Mr. Smith, the criterion "economic/non-economic" was still a strong criterion, especially for social services which would only be regarded as economic if they really (emphasised by Mr. Smith) operated on an economic basis. He said that since a large part of the discussion had concentrated on municipal social services, the criterion of impacts on trade was also very important. In this respect he contradicted Mr. Leibfried who had questioned this by referring to the existence of a market for such services. In regard to the required economic significance of the impacts, Mr. Smith explained that quantitative thresholds had been determined in this case and that they would not exceed many of the local services. He said that there were many cases here in which the Commission had absolutely no interest in examining. If this fact was taken into account, then criteria 1 to 3 all represented strong criteria. He stated that while the explicit exemptions were rather unimportant, great importance was attached to the fifth point of verification, i.e. exemption under Article 86 (2) of the European Community Treaty. In his opinion, no problems would arise provided a public authority stipulated what services had to be provided and funded them reasonably and proportionally. Mr. Smith said that reasonable and proportionate meant that only enough money was paid to provide the defined service, but not so much that the providers could use these funds to perform (other) commercial activities. He added that the Commission was therefore convinced that the majority of the involved legitimate interests were covered by this.

In his reply Mr. Leibfried first made it clear that the term "negative integration" did not signify debasement, but was only supposed to express the fact that no positive model of social security existed in Europe and that no harmonisation was taking place. He agreed with Mr. Smith in so far as the latter had called it shirking tactics to blame Brussels for politically desired results which were unpopular among the general public. However, in regard to the five criteria of the Commission on the applicability of competition law, he noticed a difference of opinion. He said that a large number of lawyers were of the opinion that the European Court of Justice would regard any activity in the field of social security as an economic activity, but that it would be exempt from competition regulations because and provided it was redistributing. According to Mr. Leibfried, this exemption would, however, end if it was lost as a result of reforms. He said

that the decisive factor was therefore not the nature of the activity, but its effect, i.e. the redistribution effect. If this effect ceased to apply, the questionable services might be subjected to competition since they then did not produce any value added which justified their monopoly. Unlike Mr. Smith, Mr. Leibfried was therefore convinced that the European Court of Justice would qualify any activity in the field of welfare as economic and would only exempt it from the application of competition law using the logic of redistribution. In order to back up this viewpoint, he referred to the judgement of the European Court of Justice regarding the monopoly in placing employees. In reaching this judgement, the European Court of Justice applied competition regulations and rejected reasonableness and proportionality.

Ms. Golinowska (Poland) amplified these remarks by commenting on freedom of movement of persons and competition caused by cheap foreign manpower, eg. Czech nurses working across the border in Germany and Austria. She said that Poland had problems in recruiting well-qualified doctors on account of complaints by domestic doctors. However, if there were demand for certain services, she couldn't see why they were regarded as a black market and weren't legalised. She said that this type of work was understandable, especially in a field such as nursing where personal relationships were very important. People should realise why this demand existed, i.e. primarily on account of the faster development of western societies, and regard these questions as entirely normal.

Mr. Linzbach was given the opportunity to make the final remarks. He first expressed his thanks to the organisers of the event and drew a positive conclusion in so far as the Commission had raised hope and helped to provide a better understanding of its point of view. He expressed his hope that the European Court of Justice would follow in this respect the Commission which had a right of interpretation as regards the interpretation of treaties. Addressing the experts, he said he was convinced that the results of this conference would be worthy of further co-operation and further discussion concerning this question under the overall control of the Commission.

Mr. Jarré agreed with him by saying that we were in the middle of a debate and that the need to learn more about other countries and their challenges had become clear at this conference. Finally, he also thanked the organisers and the German Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth on behalf of the Observatory for the Development of Social Services in Europe and the German Association for Public and Private Welfare. Mr. Munday endorsed these remarks on behalf of all his foreign colleagues.

Prof. Dr. Stephan Leibfried, Deutschland

Zusammenfassung der spezifischen Schwerpunkte und der Hauptargumente der Expertentagung

Zu diesem Vortrag möchte ich drei Bemerkungen machen:

Erste Bemerkung: Es erscheint mir aufschlussreich, den Vortrag von Brian Munday¹ über Großbritannien den Berichten aus zwei anderen Ländern gegenüberzustellen – dem von Josef Weidenholzer über Österreich und dem von Daniele Cologna über Italien. Es gibt einige Länder, in denen der Staat – es sei mir an dieser Stelle erlaubt, ein deutsches Beispiel anzuführen, das vielleicht nicht ganz deckungsgleich sein mag, aber dennoch klar genug aufzeigt, worauf ich hier eigentlich hinaus möchte – so organisiert ist wie die Deutsche Bank: Der Zentralstaat oder eine nationale Regierung besitzt im ganzen Land verteilte „Filialen“. Diese werden als Kommunalverwaltungen bezeichnet, jedoch handelt es sich hierbei eigentlich um Tochterunternehmen oder Filialen; die Beziehung zwischen der zentralen Regierung und diesen „Filialen“ ist so beschaffen, als handle es sich dabei lediglich um „eine einzige“ Beziehung“ und als unterstützen alle diese „Filialen“ einem zentralen „Aufsichtsgremium“ oder einem Vorsitzenden. Und solche Dinge wie Leistungsindikatoren, bewährte Praktiken, Bewertung, Qualitätskontrolle, Prüfsysteme usw., usf. erscheinen in einem solchen System dann als natürlich, da man es ja letztlich nur mit „einem einzigen Betrieb“ zu tun hat. Für einen Deutschen sind die Berichte aus Großbritannien über das, was ihnen wie ein „hausinterner“ Ansatz der Regierung anmuten muss, überraschend: Sie können – und müssen – diesen Ansatz nur in einer „unitären“ Regierungskonstellation verwirklichen; die Voraussetzung für einen unitären Staat ist ein Land wie Großbritannien, das schon seit drei Jahrhunderten „mit marktorientierten Ansätzen verheiratet“ ist.² Vor diesem Hintergrund haben wir sehr viel darüber gehört, wie andere Länder vorgehen könnten oder sollten, Länder, die sich zumindest auf der Ebene der staatlichen Organisationsform – unitären im Gegensatz zu föderalen Staaten – stark voneinander unterscheiden: Wenden wir unseren Blick nach Österreich, einem weiteren Beispiel für einen föderalen Staat. Dort würde man jeden, der den Bundesländern von Wien aus Leistungsstandards überstülpen wollte oder den Regierungsbeamten aus dem Bundesland Vorarlberg vorschriebe, wie sie ihre wohlfahrtsstaatlichen Leistungen zu erbringen haben, vor die Tür setzen; und die Kommunalverwaltungen des Bundeslandes Vorarlberg würden wahrscheinlich ihrerseits Vertreter der Regierung des Bundeslandes Vorarlberg vor die Tür setzen, wollten diese ihnen diktieren, wie man die Abteilung für Sozialarbeit zu leiten hat³. (Italien befindet sich wahrscheinlich irgendwo zwischen den Beispielen aus Großbritannien und Österreich). Dies bedeutet, dass es unabhängig von der Marktkultur eine Staats-Kultur gibt, in der ein solcher top-down Ansatz schlichtweg nicht funktioniert. Die Eigenstaatlichkeit dieser Länder ist somit ausschlaggebend für die gewaltigen Unterschiede bei der Erbringung staatlicher sozialer Dienstleistungen und der Art und Weise, wie diese organisiert sind: Selbst wenn alles andere gleich wäre, ist die Eigenstaatlichkeit ausschlaggebend für die Unterschiedlichkeit.

Die zweite Bemerkung mag etwas provokant erscheinen, ich komme jedoch nicht aus dem Bereich der sozialen Dienste. Meine Arbeit befasst sich mit Wohlfahrtsstaaten im internationalen Vergleich oder mit den Auswirkungen der europäischen Integrationsprozesse auf Wohlfahrtsstaaten. Mein Aufgabengebiet sind die „Transferstaaten“ und

hier insbesondere die Gegenüberstellung von einkommensgekoppelten Leistungssystemen und Systemen von Sozialversicherungsleistungen.⁴

Mein Hintergrund ist der Wohlfahrtsstaat in einer „gespaltenen Gesellschaft“, in der es einen Wohlfahrtsstaat für die Bedürftigen gibt und einen für die wohlhabende Mittelklasse, wobei beide Teile bis zu einem gewissen Grade integriert sind. Es gibt hier also einerseits ein erstklassiges soziales Sicherungssystem und andererseits ein zweitklassiges System der Daseinsvorsorge für Bedürftige. Das was ich aus Österreich und Italien über den Wohlfahrtssektor gehört habe, der immer mehr von Staatsbürgern aus Drittstaaten getragen wird, die in diese Volkswirtschaften eingewandert sind und dort im Bereich der sozialen Dienste arbeiten, zeigt mir: Dort gibt es vielleicht auch einen „Fürsorgestaat“ erster Klasse und einen zweiter Klasse; und dann gibt es noch einige Länder wie Schweden, in denen der „Versorgungsstaat“ sogar (und immer noch!) institutionalisiert ist, wie ein Staat mit Vollbeschäftigung, und in dem deshalb die Wahrscheinlichkeit eines Auseinanderfallens in einen mehrklassigen Wohlfahrtsstaat nicht ganz so hoch ist. Im Gegensatz dazu scheint sich der „Fürsorgestaat“ anderer Länder – aus Gründen, die ich im Moment nicht durchschaue – hin zu einem „Wohlfahrtsstaat dritter Klasse“ zu entwickeln, wobei die zweite Klasse durch die Schicht des „Sozialhilfestaates“ gebildet wird. Es hat also den Anschein, als bilde sich hier ein Wohlfahrtsstaat „anderer Klasse“ heraus, der nicht auf derselben Stufe wie die „Transferstaaten“ steht, weder hinsichtlich der sozialen Sicherung noch der Sozialhilfeleistungen.

Die Aussagen der Berichterstatter aus Österreich und Italien werfen für mich die Frage auf, ob dies nicht vielleicht eine Entwicklung ist, der sich bereits heute noch weitere Länder stellen müssen?

Die Feststellungen von Stanislaw Golinowska aus Polen haben mir gezeigt, von welcher weitreichender Bedeutung diese Frage in Zukunft sein wird und wie unterschiedlich diese Frage von den entsendenden Ländern betrachtet wird.

Und jetzt meine **dritte Bemerkung**, auf die ich in meiner Abschlussrede näher eingehen werde – die erwartete „große Synthese“. Ich beziehe mich auf den Bericht aus Spanien von Xabier Ballesteros Olazabal aus Barcelona, obgleich ich der Meinung bin, dass nichts, worüber er darin gesprochen hat, als typisch für den Süden, für Spanien oder für die Lateinamerikanischen Länder bezeichnet werden kann. Der Berichterstatter plädierte, und ich habe von dieser Idee bisher noch nicht gehört, obschon in einem anderen Zusammenhang auf sie Bezug genommen wurde (bei der Frage der Erweiterung), für eine Übergangszeit, eine „Schonzeit“, für eine Nische für soziale Dienste: Ich gehe eigentlich davon aus, dass der Bereich sozialer Dienste als solcher dem Unternehmen „gemeinsamer Markt fremd“ ist⁵, auf eine moralische, aber auch auf eine sehr traditionelle Art und Weise; die Vorstellung von „Dienst“ entspringt einer ganz anderen Tradition und ist dem Markt „fremd“; und was der spanische Berichterstatter sagte war: „Schauen Sie, wir können das alles einfach nicht bewältigen. In den nächsten zwanzig Jahren brauchen wir einfach eine Nische, in der wir das Wettbewerbsrecht nicht anwenden. Nur in diesem Bereich wollen wir außen vor bleiben, geschützt sein. Der Staat sollte diese Nische unterstützen“. Sicherlich liebäugelt man mit dieser Idee nicht nur in Spanien, wenn ich die Diskussion der vergangenen anderthalb Tage richtig deute: Viele Teilnehmer haben aktiv und beharrlich hier dazu aufgefordert, alternative Wege zu suchen und zu erörtern, wie man anders vom Markt behandelt werden könn-

te. Letztendlich geht das Wort „Übergangs-“ – das mein spanischer Kollege in seinem Appell verwendete – davon aus, dass wir alle früher oder später den Marktregeln unterliegen werden. Man erbitte sich also lediglich eine Schonzeit. So wird der Begriff „Übergang“ zumindest meistens aufgefasst. Ein Europa der zwei Geschwindigkeiten komme dennoch an ein und demselben Bahnhof an, es gehe hier nur um einen „Übergangszeitraum“: Ein Zug werde eben etwas später an diesem Bahnhof ankommen. Wäre es nicht besser nach einer alternativen Route zu suchen als nach einer Nische für die Übergangsphase?

Abschließende Synthese

Ich werde versuchen ein Resümee zu präsentieren. Dabei möchte ich eigentlich mehr erreichen, als nur ein Resümee zu ziehen, da ich viele Punkte der vorhergegangenen Diskussion aufgreifen werde. Ich werde versuchen, einige Argumente komprimiert darzustellen, um interessante Punkte hervorzuheben, und ich werde das weite Feld, das wir hier erörtert haben, in einen geordneten Rahmen stellen. Dabei werde ich mich auf sechs Punkte konzentrieren:

1. **Europäische Integration** – wie können wir sie bezüglich unseres Themas systematisch betrachten?⁶
2. **Soziale Dienste und das Wettbewerbsrecht** – Was ist das Ziel, wenn wir die Kriterien der Kommission anwenden?
3. **Soziale Dienste und die Struktur des Wohlfahrtsstaates** – Worauf es hier ankommt ist die Feststellung, dass der „Fürsorgestaat“ nicht vom „Transferstaat“ zu trennen ist und damit auf die Aussage: Es gibt nur „einen“ Wohlfahrtsstaat, einen „Wohlfahrtssektor“⁷
4. **Die Rolle der „infra-nationalen Arbeitsteilung“** innerhalb eines Nationalstaates – Hier geht es darum, die Stoßrichtung umzukehren: Es gibt nicht den „einen“ Staat der sozialen Dienste, diese Frage hängt von der „infra-nationalen Arbeitsteilung“ ab.
5. **Die Definition des Wohlfahrtsstaates** – Immer wieder sind wir zu dieser Fragestellung zurückgekehrt: Wie weit wollen wir den Begriff des Wohlfahrtsstaates fassen? Hier besteht teilweise eine Querverbindung zu der Frage: Wo ist der Wohlfahrtsstaat zu verorten, betrachtet man die unterschiedlichen Arten, auf die sich die Kommunalverwaltungen, die Staaten und die föderale Regierung in Europa diese Arbeit aufteilen, vorausgesetzt, dass eine solche Vielstufigkeit überhaupt existiert .
6. **Die binäre Kluft zwischen Staat und Markt** – Ist diese Vorstellung von Sozialen Diensten fruchtbar und weitreichend genug? Oder sollten wir von einem komplexeren, triaxialen Denkmodell ausgehen?
7. Und dann bleibt noch ein Sammelsurium von Fragen zu sozialen Diensten und zu den Auswirkungen der europäischen Integration übrig, die ich nicht im Rahmen der vorherigen sechs Punkte unterbringen konnte. Im deutschen Vereinsleben hieße dieser Tagesordnungspunkt „Vermischtes“.

1. Die Europäische Integration: Ein systematischer Ansatz zur Betrachtung der Auswirkungen der europäischen Integration auf die nationalen Wohlfahrtsstaaten⁸

Ich möchte Ihnen ein Ordnungsschema vorschlagen, in das wir alle unsere Argumente einfügen können. Ich kann Ihnen keine Folien darbieten, da ich meine Argumentation

erst während Ihrer Diskussionsbeiträge aufbauen bzw. erfinden konnte. Jetzt müssen Sie also mit den (spontan) handgeschriebenen Folien vorlieb nehmen.

Grundsätzlich sind drei Dimensionen in der Auswirkung der Europäischen Union auf die Wohlfahrtsstaaten zu unterscheiden⁹. Zu nennen sind erstens die unmittelbaren Auswirkungen der negativen Integration (1), zweitens die der positiven Integration und drittens die indirekten Auswirkungen eines sich vereinenden Europas. (s. Tabelle).

- **Aus dem Blickwinkel der positiven Integration:** Hätte Schweden erfolgreich darauf bestanden, dass ganz Europa seinem Beispiel folgen solle, wäre aus Europa ein sozialer Dienstleistungsstaat geworden, entweder auf nationaler oder auf europäischer Ebene. Und hätte Europa diese Politik in Brüssel durchgesetzt, hätte dies das ultima-

Tabelle 1: Die Veränderungen der nationalen Wohlfahrtsstaaten im Zuge der europäischen Integration: Prozesse, Hauptakteure und Beispiele

Prozesse	Hauptakteure	Anschauungsbeispiele
<i>Direkter Integrationsdruck (I):</i> „Positive“ sozialpolitische Initiativen zur Bildung von Kompetenzbereichen für einheitliche soziale Standards auf EU-Ebene	Kommission, Expertenkomitees, EuGH, und – seit 1992 – institutionell (Arts. 138, 139 EC-A) zu diesem Zweck beauftragte körper-schaftliche Akteure (UNICE, CEEP, ETUC) (Akteure im Hintergrund: Europäisches Parlament, Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss; diverse Lobbies)	Gleichheit der Geschlechter (Art. 119 EC-M, jetzt 141 EC-A); Gesundheit und Sicherheit (Art. 118a EC-M, jetzt 137 (1) pt. 1 EC-A); Soziales Übereinkommen über Korporatismus 1992, generalisiert 1997, zusammen mit einer umfassenden Ausweitung der Kompetenzen und der qualifizierten Mehrheitsbeschlüsse (Sozialcharta: Art. 136–145 EC-A; vgl. Tabelle 2); 1989 EC Sozialcharta, die jetzt in die Präambel des EUT-A und in Art. 136 I EC-A „integriert“ wurde
<i>Direkter Integrationsdruck (II):</i> „Negative“ Reform der Sozialpolitik durch die Vorgabe von Marktcompatibilitätserfordernissen	EuGH, Kommission; Europäischer Rat (nationale Regierungen), nationale Gerichte	Arbeitsmobilität, Koordinations-Verordnung (Reg. 1408/71 – s. jetzt KOM (1998) 779 endg. – und 574/72; Art. 51 EC-M, jetzt 42 EC-A); auch, seit dem Ende der 1980er: Dienstleistungsfreiheit (Art. 7a, 59-66 EC-M, jetzt 14, 49-55 EC-A) zusammen mit der europäischen „Wettbewerbsordnung“ (85ff., 90 EC-M, jetzt 81ff., 86 EC-A), die auch regionale und sektorale Zuschüsse regelt.
<i>Indirekter (de facto) Integrationsdruck,</i> der eine Anpassung der nationalen Wohlfahrtsstaaten erzwingt	Akteure auf dem Markt (Arbeitgeber, Gewerkschaften; betroffene Sektoren: Private Versicherungen, Anbieter, Rat (nationale Regierungen) und einzelne nationale Regierungen in Bereichen außerhalb der Sozialpolitik.	„Sozialdumping“, Wirtschafts- und Währungsunion (Euro), Harmonisierung der Steuersysteme, Binnenmarkt für europäische Privatversicherungen

Schlüssel: EC-M = European Community Treaty [Europäischer Gemeinschaftsvertrag] wie überarbeitet in Maastricht. EC-A = European Community Treaty [Europäischer Gemeinschaftsvertrag] wie überarbeitet in Amsterdam.

Andere Abkürzungen: CEEP = European Centre of Enterprises with Public Participation [Europäisches Zentrum für Unternehmen mit öffentlicher Beteiligung]; ECOSOC = Economic and Social Committee [Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss]; EuGH = European Court of Justice [Europäischer Gerichtshof]; ETUC = European Trade Union [Europäische Gewerkschaft]; UNICE = Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe [Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände in Europa].

Quelle: Leibfried/Pierson (2000: 269).

tive harmonisierte positive Integrationsmodell für ein Soziales Europa zum Ergebnis gehabt. Strebten wir, im Gegensatz hierzu, lediglich eine Minimallösung an, dann stellten die hiervon abgeleiteten Mindeststandards für die Erbringung von Leistungen – die viele von ihnen gefordert haben – gleichermaßen ein Modell positiver Integration dar, wenn auch minimaler und nicht maximaler Ausrichtung. In beiden Fällen sprechen wir von positiver Integration: Die EU hat eine Vorstellung davon, in welche Richtung wir uns entwickeln sollten („Standards“). Ob hierbei das Minimum oder das Maximum angestrebt werden sollte, oder irgendetwas dazwischen, bleibt im Augenblick ohne Belang. Indirekt können wir diese Prozesse in abgespeckter Form im Hintergrund wirken sehen, was sich in der Vielzahl an Berichten, theoretischen Standardsetzungen, Leistungsindikatoren oder Diagnosebemühungen im Bereich der Beschäftigung, der Sozialleistungen und der sozialen Absicherung spiegelt. Im Grunde genommen steht hinter all diesen Aktivitäten der Integrationsgedanke: Wir bemühen uns, gemeinsame Grundlagen zu finden, wir alle haben gemeinsame Probleme, irgendwie sollten wir zu einer Vorstellung über gemeinsame Lösungswege, gemeinsame Mechanismen und einem gemeinsamen Vorrat an Lösungswerkzeugen kommen; hierbei geht es nicht unbedingt darum, ausschließlich gemeinsame Lösungen zu suchen; wir erstellen gemeinsame Berichte und Diagnosen, leiten hieraus aber nicht rechtlich bindende, formalisierte Vorgehensweisen ab – wir nennen das „offene Koordination“ und bevorzugen die Harmonisierung post hoc, die Harmonisierung im Zuge eines langwierigen Konzertierungsprozesses also, oder die Erarbeitung von Lösungen im Rahmen von Besprechungen. Das ist keine „Integration per Gesetz“, sondern die (erhoffte) Integration auf dem Wege von Verhandlungen und Besprechungen – man kann das auch anders zum Ausdruck bringen indem man von der de facto Konvergenz der Wohlfahrtsstaaten spricht und sich diese gedanklich als eine Spielart der positiven Integration an der Basis vorstellt. Wir müssen uns nur lange genug einander ansehen, dann werden wir uns immer ähnlicher und so werden wir schließlich zu einem europäischen Modell kommen. Dies ist dann nur eine weitere Variante positiver Integration, die allerdings nicht per gesetzlicher Anordnung von oben erreicht wird, sondern durch eine Harmonisierung *prop-ter hoc*.

- Wie wir allerdings am häufigsten vorgehen, wenn Schritte zur Förderung der europäischen Integration sofort verwirklicht werden sollen, das beschreibt die **negative Integration**. Wir haben einen gemeinsamen europäischen Markt der 15 Mitgliedsstaaten zu Grunde gelegt. Dies erfordert ein gewisses Maß an Kompatibilität der Staaten untereinander, um mit einem Minimum an Gemeinsamkeiten das gemeinsame Funktionieren dieses Marktes zu ermöglichen. Das heißt, wir brauchen Regeln, die als Schnittstelle zwischen diesen Systemen fungieren, und für den finanziellen Bereich des Wohlfahrtsstaates heißen diese Regeln „Koordinierungsgesetzgebung“¹⁰. Wenn Sie also jeweils 2 Jahre in jedem der 15 Staaten als Angestellter bei der Luft-hansa gearbeitet haben, welche Rentenansprüche können Sie am Ende stellen? Können Sie diese Ansprüche in allen 15 Staaten oder in nur in demjenigen Land, in dem Sie zuletzt tätig waren, stellen? Wenn letzteres der Fall ist, wie soll dann die „interne“ Refinanzierung gehandhabt werden? Sind die Rentenansprüche einfach zu addieren oder sind sie als eine europäische Einheit zu betrachten, um so bestimmte zeitliche Voraussetzungen erfüllen zu können (zum Beispiel die einer Berufsunfähigkeitsrente)? Können Sie sich diese „Rente“ überall in der EU auszahlen lassen, d. h. außerhalb des Herkunftslandes? Solche Verfahrensfragen stehen im Zentrum der negativen Integration (man könnte sie auch als Harmonisierung sämtlicher Fragen

im Bereich sozialer Sicherheit mit Bezug zum „Ausland“ bezeichnen). Die EU hat kein offizielles Konzept oder Rezept für die Ausgestaltung dieser Wohlfahrtsstaaten. Aber die EU hat sehr wohl Gedanken darüber entwickelt, wie diese 15 oder mehr Wohlfahrtsstaaten an der Basis miteinander verknüpft werden könnten, ganz gleich, welche Form diese im Einzelnen annehmen mögen. Die Ausgestaltung ist Sache der Nationalstaaten. Die Herstellung der „Schnittstellen“ zwischen diesen Einheiten an der Basis ist jedoch eine originäre EU-Angelegenheit. Und sie ist die Aufgabe der Koordinierungsgesetzgebung.

Bei den vier Freiheiten, dem freien Verkehr von Waren, Kapital und Dienstleistungen und der Freizügigkeit von Personen, geht es im Grunde genommen um negative Integration. Einige dieser Freiheiten berühren soziale Dienste mehr als andere und insbesondere die „Dienstleistungsfreiheit“ für Kunden ist in diesem Zusammenhang relevant: Heutzutage können Sie von Luxemburg nach Belgien reisen, um sich dort ihre Brille beim Optiker zu kaufen und Ihre Krankenkasse muss Ihnen die Ausgabe bis zu einer national festgelegten Höchstgrenze zurückerstatten. Sie können auch zur Zahnbehandlung Ihres Kindes von Luxemburg nach Trier reisen und keine Krankenversicherung kann Ihnen vorschreiben: „Sie müssen diese Behandlung in Luxemburg vornehmen lassen, weil wir für anders erbrachte Leistungen nicht aufkommen können.“

Eine weitere wichtige Ebene der negativen Integration wurde bislang nicht angesprochen: Es gibt den freien Verkehr des Kapitals, und ein Bereich hiervon, der die sozialen Dienste unmittelbar betrifft, ist der freie Verkehr von privatem Versicherungskapital: Seit 1994 gibt es in der EU einen gemeinsamen Markt für private Versicherungen. Nicht wenige Wettbewerbsfragen, die sich im sozialen Bereich stellen, werden vom Markt für private Versicherungen beeinflusst. Nehmen Sie nur zum Beispiel die Schnittstelle zwischen gesetzlichen und privaten Versicherern auf dem Markt für Pflegeversicherungen. Dieser neue Gemeinsame Markt stellt also einen Rahmen negativer Integration her für das, was auf nationaler Ebene mit den sozialen Diensten geschieht. Unabhängig davon, wie Sie über die von mir aufgeführten Beispiele denken, ist diese Typologie auf jeden Fall sinnvoll, da sie hilft, die Problemstellungen im Bereich der sozialen Dienste innerhalb der Europäischen Union einzuordnen.

- **Die letzte Ebene ist die der indirekten Auswirkungen.** Sowohl bei der positiven als auch bei der negativen Integration geht es um den direkten Einfluss auf die Wohlfahrtsstaaten oder auf deren soziale Sicherungssysteme per gesetzlicher Anordnung. Auf dieser letzten Ebene jedoch kommen solche Regeln nicht ins Spiel. Ich möchte Ihnen dafür ein Beispiel geben: Die europäische Währungsunion führte zu erheblichen Kürzungen des italienischen Staatshaushaltes. Allerdings nicht auf direkte Art und Weise: Um die Stabilitätskriterien erfüllen zu können, entschlossen sich die Italiener nicht etwa dazu, die Steuern anzuheben (obwohl dies in gewissem Maße auch geschah)¹¹, sondern stattdessen senkten sie die Ausgaben, und diese Kürzungen trafen in erster Linie den Wohlfahrtsstaat und bis zu einem gewissen Grad auch die sozialen Dienste. Bei diesen indirekten Auswirkungen der europäischen Integration geht es um Anordnungen, wie z. B.: „Führen Sie diese oder jene Maßnahme in Ihrem Wohlfahrtsstaat ein.“ Hier wird der gesamte Bezugsrahmen so verändert, dass die Nationalstaaten schließlich selbst zu der Schlussfolgerung kommen: Wir müssen etwas an der Situation unserer sozialen Dienste ändern. Ein weiteres Beispiel: Würde die EU Gesetze über die Einführung des gemeinnützigen Status für bestimmte freiwillige Organisationen erlassen – und die Kommission erwägt diese Idee schon seit

geraumer Zeit – dann könnte dies zu einer Entwicklung führen, dass alles Mögliche in dieser Form geregelt wird und dies könnte dann wiederum starke indirekte Auswirkungen auf die europäische Organisation sozialer Dienste mit sich bringen. Ich glaube also, dass es aufgrund der Integration zu so etwas wie einer Disintegration der nationalen Kulturen sozialer Dienste kommt. Je länger wir aufeinander schauen, je mehr Vertreter sozialer Berufe wir über die Grenzen schicken – denken Sie nur an die zahlreichen niederländischen Zahnärzte bei uns in Nordrhein-Westfalen – desto unsicherer werden wir bezüglich der Frage, wie unsere traditionellen sozialen Dienstleistungskulturen eigentlich beschaffen sein müssten. Welchen Grund gibt es dafür, dass diese, obwohl sie gewachsen sind, immer noch von den gleichen Strukturen geprägt sind? Im deutschen Sozialstaat haben wir gelebt wie unter einer nationalen Käseglocke, einem wind- und wettergeschützten Experimentierraum. Viele Dinge passieren mit unserem sozialen Wohlfahrtsstaat, die nicht alle die EU per se zu verantworten hat, obgleich sie indirekt alle diese Vorgänge u. a. über den gemeinsamen Markt für Dienstleistungen organisiert, was ein Löchrigwerden dieser „Schutzdecke“, dieser „Käseglocke“ zur Folge hat – und wir zeigen uns alle bestürzt: „Oh Gott, was passiert mit uns?“.

Beachten Sie, dass ich, wenn ich hier von positiver oder negativer Integration spreche, diese Prozesse nicht bewerte. Es handelt sich hierbei um die bekannten technischen Begriffe aus der Literatur über Integrationstheorie, die hauptsächlich von Fritz W. Scharpf¹² verbreitet wurden. Vielleicht hilft hier eine rechtliche Metapher als Analogie weiter: „Negativ“ bezeichnet ein technisches Detail im Sinne eines liberalen Rechtsbegriffes: Wir sehen hier eine ihrem Wesen nach defensive Struktur, die nach keiner positiven Bezeichnung verlangt (wie z. B. die „Pressefreiheit“). Es geht allein um die Schnittstellen. (Genau darum geht es im Grunde genommen bei der europäischen Integration auf der Ebene des Marktes). Und „positiv“ könnte man parallel zum Begriff der „sozialen Rechte“ (wie T. H. Marshall sie nennt) betrachten: Diese Rechte geraten in einen Konflikt, wenn es keinen konkret bezeichneten „Anteil“ gibt, den eine vom Staat bestimmte Organisation in messbaren und im voraus spezifizierten Einheiten (wie z. B. eine Rente) verfügbar machen kann; hierzu benötigt man ein System positiver Regeln zur Durchführung, die den Kern eines Systems steuern (wie zum Beispiel eine Rentenformel als Kern eines staatlichen Rentensystems). Die positive Integration läßt sich nur zusammen mit einem Leitbild erreichen, während die negative Integration auch ohne Leitbild auskommt. Und wenn es bei diesen Bezeichnungen nicht um Werturteile geht, dann kann die Schlussfolgerung aus der empirischen Dominanz des „negativen Integrationsmodells“ bei der europäischen Integration, und zwar seit ihren Anfängen, auf keinen Fall lauten: Die europäische Integration selbst sollte als etwas Negatives betrachtet werden!

Ich bin mir dessen bewusst, dass Mitgliedsstaaten dazu neigen, der Kommission den schwarzen Peter zuzuschieben, d. h. der Kommission werden Pflichten auferlegt, die man selbst lieber scheut. Dies ist ein wohlbekanntes Phänomen vielschichtiger Systeme¹³. Man könnte sogar von einer kollektiven Form des Münchhausen Prinzips sprechen (sich am eigenen Schopfe aus dem Sumpf ziehen): Alles was diese Regierungschefs nicht aus eigener Kraft schaffen, wollen sie dann gemeinsam bewerkstelligen. [Dies ist eine eingeschobene Stellungnahme zu Fragen und Anmerkungen, die nach Vortrag des Synthese-Berichtes geäußert wurden].

Tabelle 2: Wie sich die nationalen sozialen Dienstleistungsstaaten durch die Europäische Integration verändert haben – Prozesse und Beispiele aus der Diskussion

Prozesse	Beispiele
Positive Integration („Europäisches Modell“)	Europäisches Modell: <ul style="list-style-type: none"> • Berichterstattung: diagnostisch • Mindeststandards • de facto Konvergenz
Negative Integration	<ul style="list-style-type: none"> • Dienstleistungsfreiheit für Kunden • Dienstleistungsfreiheit für Anbieter • Marktwettbewerb – Standardisierung der Berufe im Bereich sozialer Dienste
Indirekte Auswirkungen	<ul style="list-style-type: none"> • Druck auf den Haushalt aufgrund der Europäischen Gemeinschaft (EURO, WWU) • Veränderungen des Rechtsstatus von Organisationen im dritten Sektor (Der europäische Rechtsstatus der Gemeinnützigkeit) • Die Europäisierung der Privatversicherung: Der Gemeinsame Markt für Privatversicherungen seit 1994 • Die Aushöhlung der nationalen Kulturen sozialer Dienste aufgrund der Durchlöcherung der nationalen „Schutzhülle“ im Zuge der Marktintegration. • Deregulierung des „Staates der Daseinsvorsorge“, (dem deutschen infrastrukturellen Wohlfahrtsstaat), der öffentlichen Versorgungswerke (schwerpunktmäßig betroffen ist hier der Energiemarkt, der traditionelle „Geber-Sektor“)

In Tabelle 2 finden Sie einiges aus unserer Diskussion wieder, das hier entsprechend den drei in Tabelle 1 umrissenen Dimensionen eingeordnet wurde.

Abschließend möchte ich zu diesem Punkt feststellen, wie wichtig es ist, die Funktionsweise der Europäischen Union als Institution zu begreifen: Die EU kann bestimmte Resultate bewusst oder „unbewusst“ erzielen, denn Resultate können ja auch Konsequenzen sein, die ursprünglich gar nicht beabsichtigt waren. Die EU hatte eine klare Vorstellung darüber, welche Inhalte der Vertrag regeln sollte, als sie im Rahmen der Freizügigkeit die Koordinierungsgesetzgebung einführte. Es kam zum politischen Streit, der dann wiederum zu den Römischen Verträgen führte: Italien wollte das Freizügigkeits- und Koordinierungsgesetz.¹⁴ Ursprünglich sollte die Freizügigkeit insgesamt eigentlich gar nicht Teil des Vertrags sein. Die anderen fünf Gründungsländer betrachteten dies als zu gefährlich. Italien beharrte jedoch auf seiner Position, und so wurde sie Bestandteil des ersten ausgehandelten Vertragswerks, den Römischen Verträgen. Im unmittelbaren Anschluss daran, im Jahre 1958, wurde eines der ersten Gesetze der europäischen Gemeinschaft erlassen: das Koordinierungsgesetz auf Grundlage der Mobilitätsfreiheit. Jeder wußte damals mehr oder weniger, welche Konsequenzen zu erwarten waren, allerdings nicht bis in jede Einzelheit. Sie wussten damals nicht genau, ob italienische Gastarbeiter, die ihre Ehefrauen und Kinder in Italien zurückgelassen hatten, Ansprüche auf Familiengeld in Frankreich würden geltend machen können. Aber im Grunde wussten sie, dass sich der Vertrag und die europäischen Gesetze auf den sozialen Schutz von Wanderarbeitern auswirken würden. Im Gegensatz hierzu veranschaulichen die sozialen Dienste das „unbewusste“ Handeln Europas. Bei der Einführung der Dienstleistungsfreiheit und der Wettbewerbsgesetzgebung dachte man an Finanzdienstleister, an Banken oder Versicherungen, wie z. B. die Allianz oder Generali. Niemand dachte an den Sozialarbeiter in Halle oder Bremen oder anderswo in Europa, oder an den dritten, den gemeinnützigen Sektor im Allgemeinen, an soziale Dienste oder den Staat der sozialen Sicherheit. Niemand hat diesen Punkt angespro-

chen, keiner hat daran gedacht. In der Umsetzungsphase der Dienstleistungsfreiheit und der Wettbewerbsordnung – ein Vorgang, der schlichtweg nicht zu stoppen schien – schwappte diese Welle über und erfasste in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre auch die sozialen Dienste, ja sogar den gesamten Wohlfahrtsstaat. Und jetzt sitzen wir hier in Hamburg und fragen uns, was geschehen sei: Die Leute in Brüssel haben sich an die wenig geordneten Kulturen der sozialen Dienste noch nicht gewöhnt, sie wissen wohl, dass dieser Bereich ursprünglich von der Regulierung ausgenommen bleiben sollte, dass eine Regulierung hier gar nicht intendiert war. Während der Arbeit am Vertragswerk war diese Frage zu keinem Zeitpunkt strittig, denn von vornherein war klar, dass es hier keine Regulierung geben sollte. Hans F. Zacher hätte diesen Vorgang als Übertypisierung bezeichnet¹⁵: Die Vertragsautoren schrieben den Begriff „Dienstleistungen“ in den Vertrag und meinten damit finanzielle oder andere Dienstleistungen, die von privaten Unternehmen erbracht werden. Die Formulierungen waren hier jedoch wenig präzise und sprachen unscharf von „Dienstleistungen“ und „wirtschaftlicher Tätigkeit“. Und so kommt der Jurist zur Feststellung: die Dienstleistung im sozialen Bereich ist auch eine Dienstleistung, auch die gesetzliche Rentenversicherung ist eine finanzielle Dienstleistung, also wird man diese Dienstleistungen früher oder später mit einschließen müssen. Hier handelt es sich um einen Fall „unbewusster Regulierung“ vom Standpunkt der Vertragsautoren aus gesehen, die ursächlich für die nicht beabsichtigten Konsequenzen war: dieser Bereich befand sich gewissermaßen im Kernschatten, während das Hauptaugenmerk auf eine ganz andere Frage gerichtet war (auf private Unternehmen und ihre Dienstleistungen).

So viel zunächst einmal zu Punkt 1. Ein Nebenaspekt, mit dem sich die Diskussion ebenfalls beschäftigt war das **Subsidiaritätsprinzip** (des Amsterdamer Vertrags). Es gibt verschiedene nationale Traditionen des Subsidiaritätsprinzips, die sich stark voneinander unterscheiden: eine Interpretation lautet: „Hände-weg“ von der hierarchischen Spitze – d. h. Brüssel – man kann die EU aber auch als „befähigende“ Organisation sehen, die nachgeordnete Ebenen mit den notwendigen Voraussetzungen ausstattet, damit letztere ihre Aufgaben erfüllen können (diese Deutung entspräche eher der katholischen Soziallehre). Diese unterschiedlichen Traditionen geben den Ausschlag für die gewaltigen Diskrepanzen bezüglich dessen, wofür die EU gehalten wird: Eine markt-liberale Organisation der „negativen Integration“, die sich weitestgehend aus allem heraushält, oder ein „befähigender Staat“, der allen Ebenen des vielschichtigen europäischen Systems positive Integrationschancen bietet – in Frankreich und Deutschland variieren diese Auslegungen je nach Kultur und Religion. Die staatliche Tradition ist das Prisma, durch das solche Grundsätze interpretiert werden. Hinzu kommt, dass dieses Prinzip momentan mangels rechtlicher Durchschlagskraft noch nicht greift.

Tabelle 3: Gesetzgeberische Absicht und die Geschichte der Regulierung der Sozialpolitik

Regulierungsabsichten bezüglich der Sozialpolitik	Objekte
Bewusst	Freizügigkeit; Koordinierung der sozialen Sicherungsgesetzgebung
unbewusst: nicht beabsichtigte Folgen	<ul style="list-style-type: none"> • Dienstleistungsfreiheit; Soziale Dienste werden von der Wettbewerbsordnung erfasst. • ebenso: Ausdehnung der „wirtschaftlichen Aktivität“ und des Wettbewerbsrechts auf den Wohlfahrtsstaat und den Wohlfahrtsbereich

[Der Berichtersteller aus Dänemark hat eindringlich für das Subsidiaritätsprinzip in Dänemark plädiert. Auch hier wäre zu untersuchen, welche Struktur Probleme bereitet, um die Vorgänge zu verstehen: Treten ohne erkennbare Logik an unterschiedlichen Orten Probleme auf, erscheint ein bottom-up-Ansatz eher machbar. Konzentriert sich ein Problem auf einen bestimmten Bereich, taugt dieses Argument lediglich noch als Mantel zur Selbst-Abschottung der Wohlstandsinseln und der Ghettos. So wie es echte europäische Themen gibt, so gibt es auch echte nationale Themen. Versäumt man, diese Bereiche klar voneinander zu trennen, zerstört man auch das, was untereinander verbindet.]

2. Soziale Dienstleistungen und die Wettbewerbsordnung

Ich möchte mich diesem überaus wichtigen Thema nähern, indem ich zunächst aus dem von Herrn Smith vorgestellten Blickwinkel spreche. Aus dem Vorschlag der Kommission KOM (2000) 580 endgültig über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa extrahierte er eine Liste mit fünf Kriterien. Ich stelle mir diese Liste als eine Art Trichtermodell vor, eine systematische Checkliste (s. auch Tab. 2). Aus meiner Sicht bewegt sich diese Liste von allgemeineren hin zu spezifischeren Themen und ich betrachte das Kriterium 1 als das Schlüsselkriterium. Wenn Sie es schaffen, ein Kriterium auf sich anzuwenden, unterliegen Sie nicht dem Wettbewerbsrecht. Diese Liste gleicht einem Abschlussexamen, das es auf jeden Fall zu bestehen gilt. Fallen Sie durch, dann sind Sie Teil des Marktes. Diese fünf Kriterien sind für den Bereich der sozialen Dienste von unterschiedlicher Relevanz. Auf diese Unterschiede möchte ich nun aber etwas näher eingehen.

Nun meine Anmerkungen zur systematischen Darstellung des Weißbuches der Kommission durch Herrn Smith:

- Seine erste Aussage lautete: Das Wettbewerbsrecht ist auf nichtwirtschaftliche Aktivitäten nicht anwendbar.

Hier besteht aber ein gewaltiger Unterschied und den haben wir im Rahmen dieses Forums bereits debattiert. Entscheidend ist, welchen Erklärungsansatz man auf den Begriff „ökonomische Tätigkeit“ anwendet. So beginnt zum Beispiel der Europäische Gerichtshof mit der Feststellung: grundsätzlich ist alles wirtschaftlich, außer wenn Gegenbeweise vorgebracht werden. Folgen Sie dieser Prämisse, dann wird es kompliziert, denn die Beweislast wurde bereits auf diejenigen übertragen, die sagen: „Aber wir sind nichtwirtschaftlich!“ Sind menschliche Handlungen grundsätzlich wirtschaftlicher Natur oder können wir Europäer uns auf eine weit gefasste Auslegung des Begriffes „nichtwirtschaftlich“ verständigen, da sich unsere Kultur von der der U.S.A. unterscheidet? Gibt es eine europäische Seele, eine „Seele der europäischen Gemeinschaft?“ Liegt hier ein *sui generis* Sachverhalt vor, der per definitionem nichtwirtschaftlich ist – und für den nicht in jedem einzelnen Fall ein Beweis für die NichtWirtschaftlichkeit erbracht werden muss? Existiert eine solche Aktivität *sui generis* tatsächlich – dafür könnten die sozialen Dienste stehen oder auch etwas anderes – wäre diese von Beginn an nichtwirtschaftlich¹⁶, und nicht nur darum nichtwirtschaftlich, weil bewiesen wurde, dass in jedem einzelnen Fall bestimmte Kriterien erfüllt wurden.

Vorausgesetzt, es gäbe diesen „sicheren Hafen“ des Sachverhaltes *sui generis* nicht, dann wären sowohl der Sozialstaat als auch der Transferstaat „wirtschaftlich“. Hier

Tabelle 4: Wo ist das Wettbewerbsrecht nicht anwendbar? Die Standards der Kommission, Weißbuch: Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa.

Nr.	Art der Tätigkeit	Seite
1	<p>Nichtwirtschaftliche Aktivitäten. Dies ist das Schlüsselkriterium, mit dem sich das Gesamtergebnis der Untersuchung vorherbestimmen lässt. An dieser Stelle treten zwei „kulturelle“ Filter in Aktion:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gibt es generische Ausnahmen im kulturellen Verständnis, die eine marktliberale „reduktionistische“ Interpretation der Kultur überwinden („alles ist wirtschaftlich“)? Was ist die „Seele der europäischen Gemeinschaft“? • Gibt es diese generischen Ausnahmen nicht, dann werden Ausnahmen aufgrund der „Resultate“ festgelegt: je stärker eine Maßnahme des Staates umverteilend wirkt („sekundäre Distribution“), desto weniger kann sie als „wirtschaftliche Aktivität“ im eigentlichen Sinne betrachtet werden und deshalb mit größerer Wahrscheinlichkeit vollständig ausgenommen werden. Aber was ist mit „Umverteilung“ gemeint? <p>Nach dieser Phase verschiebt sich die Beweislast klar und deutlich, denn von diesem Punkt an geht es um „wirtschaftliche Aktivität“ und wir untersuchen nur noch mögliche Ausnahmen von der Regel:</p>	12
2	<p>Wenn der Handel nicht betroffen ist: Wie ist Handel zu interpretieren? Als ein weiterer „kultureller“ Filter. Wiederum kann man entweder den generischen oder den marktliberalen Ansatz verfolgen, wonach prinzipiell alles was handelbar ist – und womit kann man eigentlich nicht handeln? – erfasst wird, d.h. soziale und finanzielle Dienstleistungen im weitesten Sinne.</p>	13
3	<p>De minimis – unbedeutender Umfang der Aktivität</p>	14
4	<p>Sondererlaubnis I: Hier ist gemäß Vertrag die Aktivität dennoch zulässig: öffentliche Finanzierung von Dienstleistungen, die von öffentlichem Interesse sind (Transport, Art. 73 Amsterdamer Vertrag); Förderung der Kultur und des kulturellen Erbes, Art. 87 (3) des Amsterdamer Vertrags, der die folgenden Aktivitäten einschließt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unterstützungsleistungen an kleine Unternehmen • Unterstützung von benachteiligten städtischen Bereichen • Beschäftigung • Ausbildung • nationale Unterstützung der Regionen • Umweltschutz • F & E 	14
5	<p>Sondererlaubnis II: Wenn Mitgliedsstaaten dennoch „Organisationen damit betraut haben, Dienstleistungen, die von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sind, zu erbringen“, Art. 86 (2), Amsterdamer Vertrag.</p>	10

Quelle: KOM (2000) 580 endgültig – Untersuchung der Kriterien anhand der logischen Reihenfolge, die Peter Martin Smith (Kommission) beim 75. Deutschen Fürsorgetag in Hamburg vorgeschlagen hatte (November 14/15, 2000).

bewegen wir uns aber bereits inmitten des bunten Feldes der Ausnahmen: Je deutlicher belegt werden kann, dass eine Aktivität umverteilenden Charakter besitzt, desto geringer wahrscheinlich wird es, dass sie als wirtschaftlich gilt. So lange Sie also tatsächlich einen Wohlfahrtsstaat mit deutlich ausgeprägten Umverteilungsmerkmalen hatten, gerieten Sie nicht in Konflikt mit der EU: (vertikale) Umverteilung, die Umverteilung von oben nach unten ist die Domäne des Staates. Es handelt sich dabei zwar um wirtschaftliche Aktivitäten, für die jedoch eine Ausnahmeregelung getroffen wurde – genau so funktioniert das. Die Marktregulierung bleibt davon unberührt, denn es geht hier um die Opposition Politik gegen Märkte (Esping-Andersen), das

Handeln des Staates folgt einem Prinzip, das sich am entgegengesetzten Pol zu den Märkten befindet. Jedoch möchten wir hier nicht zu einer Definition aufgrund der Art einer **Aktivität**, sondern aufgrund ihrer **Wirkungsart** gelangen: die Umverteilung (wahrscheinlich) vertikalen Typs muss belegt werden! Was „Um“-Verteilung eigentlich bedeutet ist nicht eindeutig definiert, liegt sie jedoch tatsächlich vor, dann fällt sie unter das Wettbewerbsrecht. Bietet sich keine generische Lösung an, dann ist dies die zweitbeste Möglichkeit, in den „nichtwirtschaftlichen“ Bereich vorzudringen, aber sie wird bereits von sehr viel größeren Gefahren begleitet: Hier muss der Beweis in der Wirkungsweise begründet sein, Argumente, die sich auf die Art einer Aktivität stützen, reichen nicht aus. [Es gilt zu beachten: Die Realität der Wohlfahrtsstaatsreform bewegt sich weg von der Umverteilung und hin zu einer Nachahmung des Marktes. Auf diese Weise schiebt die Reform den Wohlfahrtsstaat noch mehr in die Nähe der Grenze zur „wirtschaftlichen Tätigkeit“. Ist diese erst einmal überschritten, wird alles Sache des Marktes.]

Hier stößt man auf ein drittes Problem: Wie sind soziale Dienste mit Umverteilungswirkung zu definieren? Geldtransfers kann man sich als eine Gegenüberstellung von vertikaler (zwischen Klassen) und horizontaler (innerhalb oder zwischen Generationen) Umverteilung vorstellen. Sie könnten sagen: Bei Sozialhilfe handelt es sich um vertikale Umverteilung: Steuern fließen in den Haushalt, Sozialhilfe wird ausbezahlt. Es liegt also eine Umverteilung vor, es sei denn die Steuergelder stammen hauptsächlich von den Bedürftigen selbst. Das ist also einfach. Aber wie steht es mit der Kinderbetreuung? Wie sind die unterschiedlichen Arten sozialer Dienstleistungen hinsichtlich ihres re-distributiven Charakters zu beurteilen? Man müsste schon sehr viele Schlüsse ziehen und Hypothesen aufstellen, um in dieser Frage weiterzukommen. Viel angemessener erscheint ein Ansatz entlang der Fragestellung, ob diese Leistungen innerhalb einer anderen, einer „moralischen Wirtschaft“ organisiert werden und damit nicht Teil des Marktes sind, sondern etwas grundlegend anderes. Verzichteten Sie auf diesen Ansatz, dann müssten Sie Beweise dafür erbringen, dass der Sozialstaat in allen seinen Bestandteilen umverteilend wirkt. Ein Sozialstaat ist somit mit sehr viel größeren Risiken behaftet als der Staat, in dem Geldleistungen transferiert werden. Beim „Fürsorge-Staat“ ist es viel leichter, eine wirtschaftliche Aktivität mit Verzögerungswirkung zu vermuten, da es hier sehr viel schwieriger ist, den Umverteilungscharakter zu belegen.

Man entfernt sich also mit großer Geschwindigkeit vom ersten Kriterium: Da alles (mehr oder weniger) wirtschaftlich ist, umgeht man Kriterium 1 und muss folglich eine Ausnahme gemäß den Stufen 2 bis 5 erwirken. Dahinter verbirgt sich aber ein kulturelles Problem erheblichen Ausmaßes: Wie ist die „wirtschaftliche“ Aktivität im Gegensatz zur gemeinnützigen Aktivität in den europäischen Gesellschaften allgemein zu verstehen? Stellen gemeinnützige Aktivitäten also etwas ganz Eigenes dar oder gehören sie bereits automatisch zum Markt? Fällt also schließlich jede Unterscheidung dem Markt zu?

[Während der Diskussion meinte Herr Smith, dass der EuGH und die Europäische Gesetzgebung bezüglich dieser Fragen sehr viel restriktiver vorgingen, und den Wohlfahrtsstaat an sich grundsätzlich von „wirtschaftlicher Aktivität“ trennten. Ich erwähnte die blitzartige Ausdehnung der Kategorie „Unternehmen“ auf das gesamte Gebiet der sozialen Sicherung, die ihren Durchbruch erreichte, als eine deutsche

Arbeitslosenversicherung Schelte vom EuGH bezog: sie hatte darauf bestanden, ihr Monopol auf Dienstleistungen in der Stellenvermittlung erstreckte sich auch auf höherrangige Angestellte. Dies wurde bereits im Jahre 1991 durch den EuGH in Höfner und Elsner (Rs. C-41/90; EuGH Amtl. Sammlg. 21, 271ff.) widerlegt. In gewissem Sinne ist der hier geschilderte Fall bezeichnend: Der EuGH behandelte UI als ein Unternehmen und löste so einen kleinen Teil dessen Monopolstellung auf, die es als im Grunde ineffizient betrachtete. Dies stellte also einen winzig kleinen Fortschritt dar, der quasi mit mikrochirurgischer Präzision vorgenommen worden war. Danach hob das Deutsche Parlament im Jahre 1994 die gesamte Monopolstellung auf; die durch das Urteil erzeugten kleinen Kräuselwellen stellten sich in ihrer Wirkung als wesentlich weitreichender heraus als der Stein, den der EuGH in das Wohlfahrtsbecken geworfen hatte. Aber, wie Haverkate und Huster anmerkten: „Es stellt sich die interessante Frage, wie der Gerichtshof Leistungen behandelt, die wirklich der sozialen Sicherung zuzurechnen sind“ (1999: 298). Auf diese Frage gibt es noch keine Antwort. Wenn wir jedoch der deutschen Rechtsliteratur Glauben schenken (Haverkate/Huster 1999: 297ff.) wird sich die militante Denkrichtung dahin entwickeln, sämtliche Aktivitäten des Wohlfahrtsstaates als „wirtschaftliche Aktivität“ zu interpretieren. [Es wäre mein Wunsch, dass Herr Smith mich an dieser Stelle vom Gegenteil überzeugen kann. Ich fürchte, das kann er nicht.]

- Das Kriterium 2 besagt, dass nicht mit Schwierigkeiten gerechnet werden muss, so lange der Handel außen vor bleibt. Menschen wie Sie, die im sozialen Bereich arbeiten, werden darauf wie folgt reagieren: „Wer ist gemeint, ich?“, „Wem geht es denn um den Handel?“, „Wir haben mit dem Handel nichts zu tun“. Juristen jedoch sind der Meinung, dass Dienstleistungen auch zum Handel gehören, denn ein Markt für solche Dienstleistungen ist durchaus denkbar (allein die Hypothese reicht hier schon aus). Sie können mit sozialen Dienstleistungen handeln, sie auf dem Markt einkaufen und verkaufen. Der Handel im eigentlichen Wortsinn mag hier zwar nicht berührt sein, soziale Dienstleistungen können aber als handelbar ausgelegt werden und folglich sieht dieses Kriterium keine Ausnahmen für Dienstleistungen vor.
- Ist der Umfang der Aktivität vernachlässigbar, entsprechend Kriterium 3? Vermutlich weiß nur Gott allein, was „unbedeutend“ heißt – die meisten Vertreter der sozialen Berufe würden sich selbst als unbedeutend beschreiben. Aber glauben und wissen denn der EuGH oder die Kommission, dass Sie unbedeutend sind?
- Und dann führt der Vertrag nichtsdestotrotz alle diese besonderen Ausnahmen in den Kriterien 3 und 4 auf, und einige davon stellen auch größere Ausnahmefälle dar. Es hat den Anschein, als seien wir alle auf Kriterium 5 fixiert: Mitgliedsstaaten haben Organisationen das Erbringen von Dienstleistungen des allgemeinen ökonomischen Interesses übertragen, Artikel 86 (2). Ich glaube, das eigentliche Problem befindet sich nicht hier ganz unten auf der Liste. Das eigentliche Problem ist, dass Sie sich deshalb durch die gesamte Liste durcharbeiten mussten, weil man Ihre Aktivität bereits auf den Ebenen 1 und 2 als „wirtschaftlich“ einstuft.

3. Soziale Dienste und der Wohlfahrtsstaat

Die Kultur der sozialen Dienste ist ein integraler Bestandteil des Wohlfahrtsstaates.

Bezüglich der nachfolgend aufgeführten Punkte scheint ein Konsens zu herrschen:

- Die Kultur der sozialen Dienste und der Wohlfahrtsstaat sind direkt miteinander verknüpft und voneinander abhängig.
- Die Kultur der sozialen Dienste ist abhängig von staatlichen Subventionen. Aber sie ist nicht nur abhängig von Subventionen, sondern auch von einer allgemeinen Kultur der Unterstützung. Hier geht es schließlich nicht nur darum, dass Gelder vergeben werden, sondern um eine irgendwie geartete Einbettung in eine nationale „Fürsorgekultur“. Wollten wir diesen ganzen Bereich auf Subventionen reduzieren, befänden wir uns sehr schnell wieder auf dem Spielfeld der „alles ist wirtschaftlich“-Theorie.
- Der Nexus zwischen Geld und Fürsorge kann funktionell äquivalent sein: Einige Staaten ordnen soziale Themen als Fürsorge ein, die von anderen Staaten als Geldtransfers und umgekehrt bewertet werden.¹⁷
- Der Zusammenhang zwischen Geld und Fürsorge muß als eine Einheit betrachtet werden, anders kann der gesamte Wohlfahrtsstaatsdampfer nicht gesteuert werden und es wird unklar bleiben, in welche Richtung er sich im Augenblick bewegt.
- Ich glaube, das war mein Resümee der Diskussion (Offensichtlich wurde hier ein längerer Abschnitt meines Redebeitrags nicht auf Band aufgezeichnet!).

4. Die Rolle der infranationalen Arbeitsteilung

Diesen Punkt möchte ich nicht ausführlich behandeln.

- Zunächst einmal gibt es unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Einteilung von mehrschichtigen Strukturen. Hier kommen uns normalerweise zwei Modelle in den Sinn, beide werden mit Metaphern aus dem kulinarischen Bereich assoziiert: das Modell des Schichtkuchens im Gegensatz zum Marmorkuchen.
- Das Schichtkuchen-Modell wird durch aufeinander gestapelte Schichten gebildet. Eine Schicht liegt über der anderen – die Steuern, die Gesetzgebung, die Verwaltung. Hier wird die Trennung der Bereiche betont.

Beim Marmorkuchen-Modell fließen diese getrennten Bereiche ineinander: Es gibt also keine separaten Verwaltungsebenen, sondern hier sind die unteren Ebenen der Verwaltung zugleich die administrativen Arme der höher angesiedelten Verwaltungsebenen. Auf der Ebene der Steuern könnte es sich dabei um ein umfassendes System der Einkommensverteilung handeln, wie dies in Deutschland zum Beispiel der Fall ist. Auch die gesetzlichen Regelungen werden oft auf nationaler Ebene formuliert und finden dann Anwendung auf einer anderen Ebene. Hierfür steht der deutsche Bundesstaat. Und die EU weist eine gewisse Wahlverwandtschaft mit den deutschen Verhältnissen auf. Diesen Punkt habe ich bereits in unserer Diskussion ausführlich behandelt [nicht aufgezeichnet].

- Der zweite Punkt auf infranationaler Ebene, auf den ich hinweisen möchte, ist: Die Rolle der Kommunalverwaltungen variiert deutlich von Staat zu Staat. Ihre Rolle fällt nicht deshalb so unterschiedlich aus, weil sich die Kulturen der sozialen Dienste voneinander unterscheiden, sondern weil die Unterschiede bei den Staatskulturen so groß sind. Ob man lediglich eine Zweigstelle eines Amtes in London ist, oder ob man

eine Stadt ist, die sich selbst als unabhängige dritte Regierungsebene betrachtet, die Verfassungsschutz genießt, und in einigen Bereichen keine Vorgaben bezüglich der Leistungen, die sie zu erbringen oder Standards, die sie zu erfüllen hat, beachten muss – ist ein grundlegender Unterschied.

- Mein dritter Punkt befasst sich mit dem „Para-Wohlfahrtsstaat“: Sie müssen sich darüber im Klaren sein, dass einige europäische Länder – und insbesondere Deutschland kann hier als Paradebeispiel dienen – nicht nur die föderale Arbeitsteilung kennen: Zusätzlich gibt es dort noch ein vielschichtiges System von „Parafisci“, also von Organisationen, die sowohl organisatorisch als auch steuerlich (sie finanzieren sich durch Beiträge), unabhängig vom Staatshaushalt sind. Die Rentenversicherung zum Beispiel: Sie ist nicht Teil des Innenministeriums in Berlin, sondern dieser Verantwortungsbereich wurde an zwei getrennte Organisationsstränge delegiert: Die Bundesangestelltenversicherung und die gesetzliche Arbeiterversicherung (beide Versicherungen basieren auf einer einheitlichen nationalen Gesetzgebung). Sofern gesetzliche Rentenversicherungen in Großbritannien überhaupt noch existieren, sind sie ein Thema, das sich ausschließlich auf London beschränkt – die Rentenversicherung ist also ein nationales „Unternehmen“ unter der Leitung eines Ministeriums. Ich möchte aus der parafiskalen Struktur auf den „Para-Wohlfahrtsstaat“ schließen, und in Deutschland stellt der gesamte Dritte Sektor einen Teilbereich dieses Para-Wohlfahrtsstaates dar. Demnach ist der Wohlfahrtsstaat der Teil des Staates, der über dem Wasserspiegel sichtbar ist: Der „Wohlfahrtssektor“ ist eher mit einem Eisberg vergleichbar: unter der Wasseroberfläche verbirgt sich etwas, das weder ganz staatlich, noch ganz privat, aber dennoch „öffentlich“ ist. Die gesamte Kette dieser Organisationen – die sich von den „Parafisci“ bis zum tertiären Sektor gemeinnütziger sozialer Dienste erstreckt – nenne ich den „Para-Wohlfahrtssektor“. Ich nenne ihn Wohlfahrtssektor¹⁸, da dieser neben einer staatlichen auch eine nicht-staatliche, aber öffentliche Komponente hat: den Dritten Sektor. Dies ist also die infra-nationale Arbeitsteilung in Deutschland, die Sie nur in wenigen anderen Staaten wiederfinden werden; vielleicht gibt es diese Besonderheit nur in Deutschland und Österreich. Nicht in jedem Land der europäischen Gemeinschaft hat sich ein solcher Bereich herausgebildet. Man darf diese Aspekte der infra-nationalen Arbeitsteilung aber nicht ignorieren: das Leistungsmanagement – einschließlich seiner Möglichkeiten und seiner Reichweite – eines Nationalstaates hängt in hohem Maße von der Struktur des Schichtaufbaus ab. Herrscht eine Schichtstruktur wie in Deutschland vor, dann wird es fast unmöglich für eine föderale Regierung oder für Staaten, Leistungsbewertungen, die auf den anderen Ebenen durchgeführt werden, irgendwie strukturell zu beeinflussen. Dies gälte wahrscheinlich als Verletzung des Föderalismusprinzips und als Vergewaltigung des Para-Wohlfahrtssektors.

5. Was ist ein Wohlfahrtsstaat?

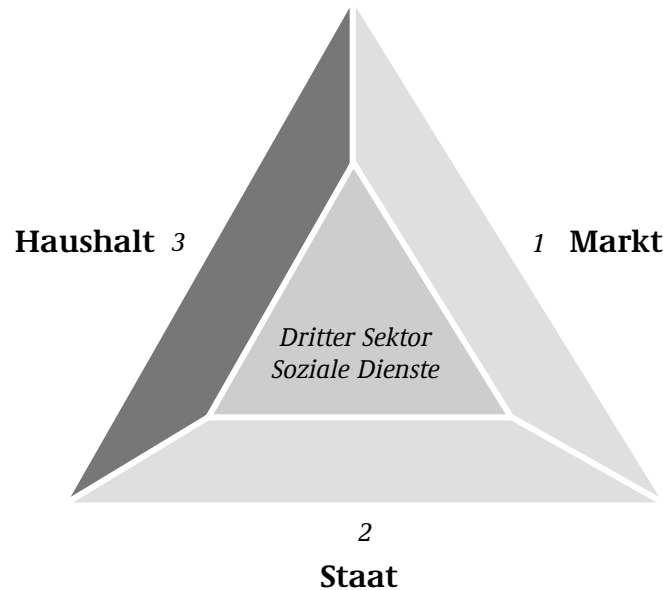
Wir können uns den Wohlfahrtsstaat als ein Modell „konzentrischer Kreise“ vorstellen:

- Jeder würde zustimmen, dass „Geldtransfers“ als Synonym für den Wohlfahrtsstaat gelten. Daran besteht kein Zweifel. Wir wollen ihn den „sozialen Sicherungsstaat“ oder den „Geld“- oder „Transferstaat“ nennen. Diesen könnte man sich als den innersten Kreis vorstellen (zumindest in Ländern wie Deutschland, wo genau dies die traditionelle Vorstellung des Sozialstaates ist).

- Und dann gibt es noch eine weitere Dimension, die sozialen Dienste. Hier beginnt es problematisch zu werden. In einigen Staaten, wie zum Beispiel in Deutschland, wo der Transferanteil immer überwog¹⁹, sind der Großteil der Aktivitäten des Wohlfahrtsstaates Transferleistungen und der Dienstleistungsbereich ist klein. In Schweden stand und steht der Dienstleistungssektor auf einer Stufe mit dem „Fürsorgestaat“. In Schweden haben wir es also mit einem bifokalen Wohlfahrtsstaat zu tun, der beide Bestandteile gleichermaßen betont. Je weniger die sozialen Dienste im Zentrum stehen, desto unklarer wird der Status der „Fürsorge“, und desto schwieriger wird es festzustellen, inwieweit dieser Bereich integraler Bestandteil des Wohlfahrtsstaates ist. Wir könnten uns also den „Fürsorgestaat“ als den nächst größeren, weniger zentralen Kreis vorstellen (im Vergleich zum deutschen Sozialstaat).
- Und dem dritten Kreis sind Sie fast schon ad nauseam im „infra-strukturellen“ Wohlfahrtsstaat begegnet – sie haben ihn unter dem Namen „Daseinsvorsorge“ kennengelernt, und sicher haben Sie sich gefragt, was für ein einzigartiges deutsches Phänomen das wohl sei. Dabei geht es weder um „Geld“ noch um „Fürsorge“, sondern darum, Bedingungen herzustellen (und zu bewahren), die jedem die gleichen Chancen zu einer sicheren sozialen Existenz einräumen, unabhängig davon, ob es dabei um die öffentliche Energieversorgung, öffentliche Wasserversorgung, öffentliche Schwimmbäder, das öffentliche Transportwesen, die Sicherheit, usw. geht. Die meisten dieser Leistungen wurden durch Versorgungswerke auf der Ebene der Kommunalverwaltungen erbracht. Dieser „Versorgungsstaat“ entwickelte sich im 19. Jahrhundert²⁰ und existierte unter dem Etikett des „Staates der Daseinsvorsorge“ nach Ernst Forsthoff im Jahre 1937²¹. Genau hier setzte in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre²² der europäische Deregulierungsangriff an, der so lange fortgesetzt wird, bis alles vollständig dereguliert ist: Begonnen hatte diese Entwicklung mit der Deregulierung des Energiesektors (und außerhalb der Kommunalverwaltungen mit der Deregulierung im Bereich der Telekommunikation, bei der Post und der Eisenbahn). Die Energieversorgung war für die Kommunalverwaltungen äußerst wichtig, da sie als Ressourcenlieferant des „infrastrukturellen Staates“ fungierte: die Kommunen verteilten die Einkünfte aus ihren Elektrizitätswerken an andere Bereiche auf kommunaler Ebene um, deren Stadtwerke mit einem Defizit operierten (öffentliche Bäder, öffentliches Transportwesen, usw.) Diese Form der „parafiskalen“ Umverteilung wurde durch die umfassende Deregulierung der Europäischen Gemeinschaft abgeschafft. (Auch durch Veränderungen der deutschen Steuergesetze.²³) Hier trägt die EU also eine Teilverantwortung. Im Grunde aber waren es eigentlich die Regierung (Steuerrecht), die Länderregierungen (Umverteilung des Haushalts und Aufsichtsfunktion) und die Kommunalverwaltungen (die Rationalisierer & Reorganisierer vom Schlage Price-Waterhouse zur Hilfe nahmen), die auch selbst aktiv an der Demontage des „Daseinsvorsorgestaates“ mitwirkten – sie gingen dabei von notwendigen Modernisierungsprozessen aus. Nicht die EG zwang Mrs. Thatcher, die Wasserversorgung Großbritanniens an britische Unternehmen zu verkaufen, und in Deutschland haben wir einen ähnlichen Weg eingeschlagen, allerdings erst später und nicht mit derselben Konsequenz (die Wasserversorgung wurde bislang noch nicht dereguliert). Vielleicht haben Sie sich über diesen Punkt etwas gewundert, aber auf diese systematische Art und Weise spielt die „Daseinsvorsorge“ in unser Thema hinein:

Die sozialen Dienste in Deutschland, aber auch anderswo, haben das Gefühl, die Orientierung verloren zu haben: Häufig genießen sie nach wie vor öffentlichen Status, teilweise werden sie vom Staat organisiert, aber der Trend geht hin zu rein privatwirt-

schaftlichen Dienstleistungen (bei der deutschen Pflegeversicherung ist genau dies der Fall). Ich spreche hier nicht über den Dritten Sektor: Dieser Sektor ist nicht wirklich privat, sondern öffentlich, wenn auch nichtstaatlich, und ist irgendwo zwischen dem Staat, dem Haushalt und dem Markt anzusiedeln. In Deutschland haben die freiwilligen Vereine einen Großteil dieses Territoriums eingenommen; es gibt in diesem Bereich mehr als eine Million Arbeitsplätze. Die sozialen Dienste sind also gewissermaßen verwirrt und verunsichert – und das ist es, was mir unsere Diskussion vor Augen geführt hat. Unter den Mitgliedern der sozialen Berufe herrscht ein gerüttelt Maß an Unsicherheit bezüglich ihrer derzeitigen Lage.



6. Von der binären Kluft zwischen Staat und Markt zum sozialen Dreieck

Vielleicht gelingt es mir an dieser Stelle etwas Klarheit in unser Diskussionsthema zu bringen.

Unsere Diskussion wurde in weiten Bereichen von der Vorstellung getragen, dass die Dichotomie zwischen Staat und Markt die gesamte soziale Landschaft (, aber sehen Sie sich die Darstellung oben an, um einen vollständigeren Überblick zu bekommen) ausfülle. Das Wettbewerbsrecht bezieht sich ausschließlich auf Achse 1: Darf der Staat Akteure des Marktes subventionieren? Darf der Staat jemanden zwingen – die Kommunalverwaltung, die Stadtwerke oder die Post²⁴ – eine Aktivität „querzusubventionieren“, obwohl diese Aktivität an sich nicht marktfähig ist? Oder verlangt das europäische Recht, dass der Staat zu gleichen Bedingungen konkurriert? Eigentlich haben wir uns in unserer Diskussion lediglich auf Achse 1 beschränkt und die Achsen 2 und 3 vermieden, was aber für eine Diskussion des Ansatzes des „Wohlfahrtssektors“ oder der „Wohlfahrtsgesellschaft“ eine Voraussetzung wäre.

Das Geschehen muss als Ganzes betrachtet werden und dieses findet im gesamten Dreieck statt: es gibt dort den Haushalt, den Markt und den Staat, und dann gibt es noch das kleinere Dreieck in der Mitte, welches nur in manchen Staaten existiert: dieses verkörpert die sozialen Dienste, die zum größten Teil im Dritten Sektor verankert sind. Dieser kann groß oder klein sein, das kleine Dreieck kann seine Größe entsprechend verändern.

Dieser Dritte Sektor ist staatlich: der Staat verleiht dem Sektor einen Rahmen und finanziert ihn in manchen Bereichen direkt, wenn auch nicht komplett – und der Staat verleiht diesem Sektor einen steuerlichen Sonder- (gemeinnützigen) Status. Funktionell ist dieser also „staatlich“, da der Staat den Dritten Sektor als seinen Erfüllungsgehilfen betrachtet, als seine „Dienstmagd“. Dieser Sektor steht auch den Haushalten nahe, da in Deutschland und in einigen anderen Staaten sehr viele Einzelpersonen Geld und Zeit in diesen Bereich investieren – und, wenn wir unsere Perspektive verlängern, stellen wir fest, dass die Zeit, die Ordensleute in diese Arbeit investierten, ein charakteristisches Merkmal war. Menschen arbeiten ehrenamtlich für den Dritten Sektor ohne Erwartung einer Gegenleistung. Und schließlich gibt es in diesem Bereich auch den Markt in dem Sinne, dass bestimmte Leistungen nicht (gänzlich) kostenlos erbracht werden, dass hier auch rein private Organisationen konkurrieren. Das heißt, wir haben es hier mit einer Abgrenzungsproblematik zu tun. Im Niemandsland des Dreiecks herrscht ein *res mixtae*. In Deutschland nimmt dieser Bereich einen großen Raum ein, und in unserer Vorstellung verstehen wir das Ganze als nichtstaatlich, aber seinem Wesen nach als „öffentlich“.

In Deutschland ist das Dreieck im Innern also relativ groß, in Großbritannien wäre es vermutlich ziemlich klein. Wenn nun das Bild des Dreiecks auf die Situation der sozialen Dienste zutrifft: wie passen dann die an diesem Tisch versammelten Staaten in dieses Bild?

Die Arbeitsteilung zwischen dem „öffentlichen“ (Dritten Sektor) und dem privaten Markt sozialer Dienste wurde bislang nur wenig besprochen: Hier kam lediglich zum Ausdruck, dass der private Bereich in den Angriff übergeht und dass diese Attacke, falls irgendwie möglich, gestoppt werden sollte, so dass sich eine Übergangszeit oder eine Nische ergibt. Was hier aber gar nicht zur Debatte stand war die Frage: Welche Rolle spielen die unterschiedlichen Haushalts- und Familienkonstellationen unserer Gesellschaften bei der Bildung des Bereiches sozialer Dienste? Und wie ist es um die Verteilung der Geschlechter im Bereich des Dritten Sektors bestellt?

7. Vermischtes zum Thema Soziale Dienste und die Auswirkung der europäischen Integration

Insgesamt betrachtet könnte mit der europäischen Integration zum zweiten Mal die Zeit Der Großen Transformation [The Great Transformation] (Karl Polanyi 1944) angebrochen sein, diesmal für den Wohlfahrtssektor auf dem europäischen Kontinent. Wohlfahrtsstaat, *quo vadis*?

Ich möchte jetzt den Deckel meines Papierkorbs lüften und Systematik für einen Moment lang Systematik sein lassen. Da ich hier für Sie die Aufgabe übernommen habe, eine Synthese der Diskussion vorzutragen, musste ich zumindest so tun, als wäre meine Vorgehensweise systematisch. Nun möchte ich zum Abschluß noch zwei Bemerkungen machen:

- Zunächst eine Frage? Kann es einen europäischen Markt für soziale Dienste geben? So wie es ihn für Waren und jetzt auch für Kapital gibt? Ansätze hiervon konnte ich bereits beobachten, wie zum Beispiel im Falle eines englischen Unternehmens, das eine Kette von Altenheimen betreibt, und ähnliche Filialen in Deutschland eröffnete. Es kam zu einigen Auseinandersetzungen über die Frage, ob etwas derart Fremdartiges den nationalen und regionalen Traditionen tatsächlich zugemutet werden kön-

ne. Ich frage mich: Könnte sich hier nicht, in Kontrast zu den anderen Märkten, ein europäischer Markt für soziale Dienste entwickeln, ein realer Markt auf privater oder öffentlicher Ebene? Und wenn es denn einen solchen Gemeinsamen Europäischen Markt für Soziale Dienste gäbe, sähen sich die 15 nationalen Sektoren der sozialen Dienste nicht radikal veränderten Rahmenbedingungen gegenüber, im Vergleich zu den heute herrschenden Bedingungen. Eine Besonderheit sollte an dieser Stelle erwähnt werden: Vermutlich würden wir eine „Involution“ der jeweiligen nationalen Kulturen der sozialen Dienste beobachten können.

- Es gibt noch eine zweite Frage, die ich bereits in der Diskussion aufgeworfen habe; diese Frage bildet den Abschluss meines Berichts: Wenn der Sektor der Sozialdienste im sich entwickelnden Europäischen Gemeinsamen Markt vergleichsweise „breit gestreut“ ist und wenn er gleichzeitig bereits gewissermaßen als das uneheliche Kind dreier Elternteile zu betrachten ist – des Staates, des Marktes und des Haushaltes – das im kleinen mittleren Dreieck hockt: könnte es dann nicht der Fall sein, dass sich dieser Sektor auf dem Wege hin zu einem „Wohlfahrtsstaat zweiter oder dritter Klasse“ befindet? Vielleicht ist er nur noch ein Teilbereich des Wohlfahrtssektors, der als deutlich weniger bedeutend gilt als andere Teile der Wohlfahrt? Was geschähe mit dem Dritten Bereich, wenn er vollständig von Ausländern getragen würde – weiblichen Einwanderinnen aus Osteuropa etwa, die laut einigen der hier vorgetragenen Berichte in diesem Bereich zahlenmäßig bereits heute stark vertreten sind, und wird diese Tendenz sich mit der Osterweiterung nicht noch verstärken? Diese billige(re)n Arbeitskräfte und der Druck, der auf diesem Bereich lastet, noch wettbewerbsfähiger zu arbeiten, liefert ihn dem Risiko aus, sich auf diese Arbeitskräfte verlassen zu müssen, um so „im Geschäft zu bleiben“ und nicht von privaten Dienstleistern, die sich gleichermaßen auf ausländische Arbeitskräfte verlassen werden, ausmanövriert zu werden. Ich denke hier an die Beispiele, die in den Berichten aus Italien und Österreich angeführt wurden, aus den Empfängerstaaten also; und ich denke hierbei auch an die Replik aus Polen, einer entsendenden Nation.

Dies sind die „Überbleibsel“ unserer Diskussion und sie lassen sich nicht in meine typologischen Hirngespinnste eingliedern. Dennoch bin ich der Meinung, dass sie strategisch und empirisch für die fortschreitende Evolution des „Fürsorge-Staates“ oder des „Fürsorge-Sektors“ in Westeuropa von Bedeutung sind – und die wollte ich hier nicht unerwähnt lassen.

-
- 1 Eine detaillierte Abhandlung findet sich bei John Clarke, Sharon Gewirtz und Eugene McLaughlin, *New Managerialism. New Welfare*, London etc.: Sage 2000.
 - 2 In Frankreich haben Sie also einen unitären Staat, dennoch werden Sie kaum feststellen können, dass die französische staatliche Verwaltung von einer Modernisierungswelle ähnlichen Ausmaßes ergriffen wurde.
 - 3 Für einen Vergleich mit Österreich s. Analyse von Herbert Obinger, „Vetospieler und Staatstätigkeit in Österreich. Reformchancen für die neue Mitte-Rechts Regierung“, Universität Bremen: Forschungszentrum für Sozialpolitik, unveröff. Man. 2001; für einen Vergleich mit der Schweiz s. mehrere Arbeiten von Herbert Obinger: „Federalism and Labour Market Policy. The Swiss Experience in the 1990s“, in: Alain Noël, (Hg.), *Comparing Policy-Making in Federal Systems: The Case of Labour Market Policy*, Kingston: Queen's University. Institute of Intergovernmental Relations 2001 (im Druck); *Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz. Der Einfluss von Nebenregierungen auf Struktur und Entwicklungsdynamik des schweizerischen Sozialstaates*, Frankfurt a. M. etc.: Lang 1998; „Wohlfahrtsstaat Schweiz. Vom Nachzügler zum Vorbild“, in: Herbert Obinger and Uwe Wagschal, (Hg.); *Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrieländern*. Frankfurt a. M.: Campus 2000, S. 245–282; „Federalism, Direct Democracy, and Welfare State Development in Switzerland“, *Journal of Public Policy* 1998, 18 : 3, S. 241–263.
 - 4 Den besten makro-theoretischen Überblick bietet Franz-Xaver Kaufmann, *Towards a Theory of the Welfare State*, in: Stephan Leibfried (Hg.) *Welfare State Futures*, Cambridge: Cambridge University Press 2001, S. 15–36 (im Druck).

- 5 Dies wurde von Ipsen als rechtliches Argument formuliert, um einer Anwendung des Wettbewerbsrechts in diesem Punkt entgegenzuwirken. Die radikalste Gegenposition bezogen offensichtlich Görg Haverkate und Stefan Huster in, *Europäisches Sozialrecht*, Baden-Baden: Nomos 1999; Politische Institutionen und Sozialpolitik.
- 6 Einen Überblick gibt: (Hg.) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington, DC: The Brookings Institution Press 1999 (mit Paul Pierson).
- 7 Siehe wiederum Franz-Xaver Kaufmann (2001).
- 8 Einen umfassenden Überblick dieser Themen geben: Stephan Leibfried und Paul Pierson, "Social Policy. Left to Courts and Markets?", in: Helen und William Wallace, (Hg.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, S. 267–292. Das gesamte Werk von Wallace & Wallace gibt eine exzellente Einführung zu den Erfahrungen mit der europäischen Integration allgemein. Siehe auch: Maurizio Ferrera, Anton Hemerijck und Martin Rhodes, "Recasting European Welfare States for the 21st Century", in: Stephan Leibfried, (Hg.), *Welfare State Futures*, Cambridge: Cambridge University Press 2001, S. 151–170 (im Druck).
- 9 Für eine detailliertere Ausführung dieses Arguments siehe: Stephan Leibfried und Paul Pierson, *Social Policy. Left to Courts and Markets?* in: Helen und William Wallace, (Hg.), *Policy Making in the European Union*, 4. Ausgabe, Oxford, Oxford University Press, S. 267–292. Für eine geschichtliche Übersicht siehe: Catherine Barnard, *EC "Social Policy"*, in: Paul Craig and Grainne de Búrca, (Hg.), *The Evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press 1998, S. 479–516; dieser Band enthält auch aufschlussreiche Informationen über ähnliche EU-Themen, die auch für den Wohlfahrtsstaat relevant sind: Die Freizügigkeit von Personen und Dienstleistungen (S. 377 ff.), WWU (S. 417 ff.), Der Gleichbehandlungs-Grundsatz (S. 517 ff.). Von den Rändern zum Zentrum: Gesetzgebung und Maßnahmen in den Bereichen Bildung und Ausbildung (S. 588 ff.); interessant ist hier, dass das Wettbewerbsrecht in diesem Band nicht als ein Einzelthema dargestellt wird!
- 10 Den besten Überblick bieten meines Wissens: Görg Haverkate und Stefan Huster, *Europäisches Sozialrecht*, Baden-Baden: Nomos 1999, S. 81–282 (sie besprechen darin das Freizügigkeits-Sozialrecht; das Freizügigkeits-Wohlfahrtsgesetz).
- 11 S. Fallstudie über Italien in Bd. 2 von Fritz W. Scharpf und Vivian A. Schmidt, (Hg.), *From Vulnerability to Competiveness. Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford: Oxford University Press 2000.
- 12 Siehe dessen: *The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*, *Public Administration Review* 66 (3, Autumn), S. 239–278; und jetzt auch seine Veröffentlichung: *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press 2000.
- 13 Siehe R. Kent Weaver, "The Politics of Blame Avoidance", *Journal of Public Policy* 1986, 6 (October), S. 371–398.
- 14 S.: Federico Romero, "Migration as an Issue in European Interdependence and Integration: The Case of Italy", in: Alan S. Milward, Frances M. B. Lynch, Federico Romero und Vibeke Sorensen, (Hg.), *The Frontier of National Sovereignty: History and Theory, 1945–1992*, London: Routledge, S. 33–58, 205–208.
- 15 Siehe dessen Aufsatz: "Der deutsche Sozialstaat am Ende des Jahrhunderts", in: Stephan Leibfried und Uwe Wagschal, (Hg.), *Der deutsche Sozialstaat. Bilanz – Reformen – Perspektiven*, Frankfurt a. M.: Campus 2000, S. 53–90.
- 16 Diesen Standpunkt teilt offensichtlich Knut Ipsen, *Soziale Dienstleistungen und EG-Recht. Auswirkungen des europäischen Gemeinschaftsrechts auf die mitgliedstaatliche Förderung sozialer Dienstleistungen im Bereich der Freien Wohlfahrtspflege* 1997.
- 17 In den Worten von Brian Munday: „Care can be cashed out; cash can be cared out.“
- 18 Siehe wiederum Franz-Xaver Kaufmann, oben.
- 19 Jens Alber verzeichnet in seinem Artikel „Der deutsche Sozialstaat in der Ära Kohl. Diagnosen und Daten“ eine Wandlung vom „Transferstaat“ hin zum „Fürsorgestaat“; dieser Artikel erschien in: Stephan Leibfried und Uwe Wagschal, (Hg.), *Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven*, Frankfurt a. M.: Campus 2000, S. 235 – 275
- 20 Ein Großteil des deutschen Wohlfahrtsstaates hat sowohl „bottom-up-Wurzeln als auch top-down-Zweige. Zur Geschichte siehe: Wolfgang R. Krabbe, *Kommunalpolitik und Industrialisierung. Die Entfaltung der städtischen Leistungsverwaltung im 19. und frühen 20. Jahrhundert. Fallstudien zu Dortmund und Münster*, Stuttgart usw.: Kohlhammer.
- 21 Die Verwaltung als Leistungsträger, Stuttgart: Kohlhammer 1937.
- 22 Haverkate und Huster skizzieren diese Vorgeschichte (1999: 290–298)
- 23 Vor der Veränderung der Steuergesetze konnten finanzielle Verluste in einem Bereich der Stadtwerke (z. B. im öffentlichen Transportwesen) durch Gewinne in einem anderen Sektor (z. B. der Elektrizität) ausgeglichen werden, wobei lediglich die Gewinne versteuert werden mussten. Die veränderten Steuergesetze schafften diese „Quer-Subventionen“ ab, indem sie den Abzug von Verlusten, die in anderen Bereichen entstanden waren, als unzulässig erklärten, d.h. der Gesamtgewinn jedes Bereichs war nun zu versteuern. Mir ist unklar, ob die Veränderung der Steuergesetzgebung endogene Ursachen hat oder ob sie europäischen Ursprunges ist.
- 24 Hier subventionierte der Bereich der Telephonie den der Post (Briefpost).

Prof. Dr. Stephan Leibfried, Germany

Summing-up of the main points and arguments of the expert meeting

Just three remarks on the talk:

First remark: It strikes me as very interesting to contrast the talk on the UK by Brian Munday¹ with the reports from two other countries (by Josef Weidenholzer on Austria and Daniele Cologna on Italy.) There are some countries in which the state is – let me use a German example which may not be quite fitting, but maybe stark enough contrast to clarify what I mean – organized like the Deutsche Bank: The central state or the national government has branches (“Filialen”) all over the place. These are labelled local governments, but they are just subsidiaries, branches, and the relationship between the central government and these branches is as if they were all “one” and all is run by one central “board of overseers” or by one chairman. And then all these things about performance indicators, evidence based practice, evaluation, quality control, inspection systems, etc., etc. come in naturally, since you are running “one shop”. These reports from the UK are for a German a surprising “in-house” approach to governing: You can (and may) only pursue that in such a “unitary” governmental constellation; in addition to the unitary state it also needs a country like the UK that has been “married to market approaches” for three centuries².

Against this backdrop we heard a lot about what other countries could or should do, countries which at least at the level of state organization – unitary versus federal states – are quite different: Take Austria which is another example for a federal state; there they would probably throw out anybody who imposes performance standards on the Länder from Wien (Vienna) and telling government officials in Vorarlberg how to run its social welfare; and the local governments in Vorarlberg would probably even throw out people from the state government of Vorarlberg coming to Bregenz or St. Anton, telling them how to run the social work department.³ (Italy is probably somewhere in between the UK and the Austrian case.) So in these countries – independent from their market culture – there exists a state culture where such top-down performance approaches just don’t fly. The sort of statehood obtaining in these different states, therefore, makes all the difference to social service provision and the way it is organised: Even if everything else was the same, statehood would make all the difference.

The **second** remark may be a bit provocative, but I don’t come from the social services area. I work about welfare states in international comparison or about the effects European integration has upon welfare states and my area is mostly the “transfer state” and there the contrast between means-tested and social insurance benefits.⁴ So, I come from a “split society” welfare state approach where there is a welfare state for the poor and a welfare state for the medium-well-to-do, these two being more or less integrated. So there is a first class social security state on the one hand and the second class poverty provision state on the other. Now what I heard from Austria and Italy about the social service sector slowly being overtaken by third country nationals migrating into the national economy and working as social service professionals indicates to me: There may be also be a first class and a second class “care state”; and then in some countries, like in Sweden, the “care state” is even (and still!) institutionalised like a full

employment state, where the likelihood of a class division in the welfare state is not as high. In contrast, in other countries (for reasons that I can't make out at this moment (the "care state" seems to evolve towards a "welfare state third class", the second class being the "social assistance state" layer. Some sort of "other class" welfare state seems to be in the making, one that is not on the same level with the "transfer state", be it social security or assistance. The remarks by the rapporteurs from Austria and Italy make me wonder: Is this an issue more countries are already facing today?

And the remarks by Stanislaw Golinowska from Poland make me see how endemic the future of this issue may be and how different the sending countries see this issue.

And now the **third** remark, which I will develop more in my final talk (the expected "grand synthesis". I want to refer to the report on Spain by Xabier Ballesteros Olazabal from Barcelona, though I think he is actually pointing to nothing that is particularly Southern, Spanish or Latin Rim. The rapporteur was asking, and I have not heard this idea before, though I heard of it referred to in other contexts (the enlargements), for a transitional period, a period of grace, a niche for the social services: I would think actually that the social service sector is foreign to the common market enterprise⁵, in a moral way, also in a very traditional (non-market, not anti-market) way; the idea of "service" stems from a different tradition, and is "foreign" to the market and the Spanish rapporteur said: "Look, we can't cope. For the next twenty years we just need a niche and we don't apply competition law there. We should just be out there, well-protected. The state should support this niche." This idea should not be entertained in Spain only, if I understood the discussion of the last one and a half days correctly: People here have been actively and continuously asking to look for and consider alternative ways, to be treated differently from the market. In the end "transitional" (the word used in my Spanish colleague's plea (means that we will all end up under the common regime of market rules. We are just asking for a grace period. This at least is how the word "transition" is commonly understood. A Europe à deux vitesses always ends in the same train station, it is only a matter of "transition": It is only that one train arrives somewhat later in the same train station. Shouldn't we rather look for an alternative route than for a niche of transit?

Synthesizing Final Report

I will try to present a résumé. At the same time I aim for more than a résumé, while picking up many points from the discussion. I will try to condense some arguments to point you to issues of interest and I will attempt to enforce some discipline on the wide area which we covered. I will focus on six points:

1. **European integration** – How can we think about it in a systematic way in relation to our topic?⁶
2. **Social Services and the Competition Regime** – Where do we end up if we apply the criteria of the Commission?
3. **Social services and welfare state structure** – The point here is to say that the "care state" cannot be divorced from the "transfer state", and thus to say: There is only "one" welfare state, one "welfare sector".⁷
4. **The role of the "infra-national division of labour"** within one nation state – The point

here is to point the other way: There is no “one” social service state, it depends on the “infra-national division of labour”.

5. **The definition of a welfare state** (We stumbled continuously onto this terrain: How broad do we want to conceive of the welfare state? That is partly linked to the question: Where is the welfare state located in terms of the different ways in which labour is divided between local governments, the states and the federal government in Europe, if such multi-tierism exists at all.
6. **The binary State-Market divide** – Is that a useful and complete way of conceiving the issue of social services? Or do we need a more complicated tri-axial approach?
7. And then there remain some **tidbits** on social services and the European integration effect which I could not place with the other six points, “TOP Verschiedenes” we would call it in German associational life.

1. European Integration: A Systematic Approach to How National Welfare States are Affected by European Integration⁸

I want to confront you with a scheme in which we can, I propose, place all our arguments. I could not bring transparencies along since I had to make up, invent my argument while you talked. So excuse the (then) handwritten transparencies.

There are basically three dimensions to how welfare states are affected by EC-Europe⁹: There are the immediate effects of negative integration (1) and positive integration (2) and there are indirect effects (3) of a Europe uniting (see table 1 above).

- **The positive integration angle:** If Sweden had successfully insisted that all of Europe were to become like it, than Europe would be a social service state, either in each state or at the European level. And if Europe enforced such politics in Brussels, we would have the ultimate harmonized positive integration model for Social Europe. If, in contrast, we were just looking for minima, then these minimum standards for service provision (that many of you have called for) would also be a model of positive integration, though in a much leaner way. The EC would be saying in a binding way: We must do this or that, but this binding standard is minimal not maximal in nature. Either way we are talking about positive integration: The EC has an idea of where we should be heading (“standards”), be it the minimum or the maximum idea, or something in between, that does not matter. Indirectly, we also see this at work in a thinner version behind all sorts of reporting, theoretical standardizing, performance indicators or diagnostic efforts that go on in the area of employment, social services or social protection. There is in essence, an idea of integration behind all of that: We are all groping for common ground, we all have common problems, we should somehow get an idea of common avenues, common mechanisms, common instrumental repertoires for solutions; this is not necessarily about totally communal solutions; we do common reporting and common diagnoses, even though we do not formalize that into a legally binding mode – we call it “open coordination” and go for harmonization post hoc, harmonization by slow concertation, the talking cure. This is not “integration through law”, but (hoped for) integration through negotiation and talking – another way of expressing it is to refer to de facto convergence of welfare states and thinking of that as a mode of positive integration on the ground. If we all look at each other long enough, we will become like each other

and then we have a European model. So, that is just another version of positive integration, but not achieved by legal fiat from above, which is harmonization *propter hoc*.

- But what we actually do mostly, when things are to be effective immediately in European integration, is negative integration: We have one common European market area underlying 15 states. We thus need some compatibility among these states to provide the minimum of communality for such a market to function in common. So we need rules constituting the “interfaces” between these systems, and for the cash welfare state we call those “coordination law”¹⁰. For example, if you had worked in 15 states 2 years each as a clerk for Lufthansa, how do you claim your pensions? In all 15 states, in the last one? If in the last one, how is the “internal” refinancing handled? Do these claims just add up or are they considered as one European unit thus satisfying certain time requirements (for an invalidity pension for example)? May you receive these “pensions” anywhere in the EC outside the country of origin? “Procedural issues” such as these are the focus of negative integration (which one could

Table 1: National Welfare States Transformed through European Integration: Processes, Key Actors and Examples

Processes	Key Actors	Illustrative Examples
<i>Direct pressures of integration (I): ‘Positive’ social policy initiatives to construct areas of competence for uniform social standards at the EC level</i>	Commission, expert committees, ECJ, and – since 1992 – institutionally (Arts. 138, 139 EC-A) entrusted corporate actors (UNICE, CEEP, ETUC) (background actors: European Parliament, ECOSOC; diverse lobbies)	gender equality (Art. 119 EC-M, now 141 EC-A); health and safety (Art. 118a EC-M, now 137 (1) pt. 1 EC-A); Social Agreement Corporatism since 1992, generalised 1997, combined with a massive expansion of competences and further qualified majority voting (Social Chapter: Arts. 136–145 EC-A; cf. table 2); 1989 EC Social Charter, now ‘incorporated’ in preamble EUT-A and Art. 136 I EC-A
<i>Direct pressures of integration (II): ‘Negative’ social policy reform via imposition of market compatibility requirement</i>	ECJ, Commission; Council (national governments), national legal institutions	labour mobility, co-ordination regulation (Reg. 1408/71 – see now COM (1998) 779 final – and 574/72; Art. 51 EC-M, now 42 EC-A); also since the end 1980s: freedom to provide services (Arts. 7a, 59–66 EC-M, now 14, 49–55 EC-A) combined with a European ‘competition regime’ (85ff., 90 EC-M, now 81ff., 86 EC-A) that also controls regional and sectoral subsidies
<i>Indirect (de facto) pressures of integration that force adaptation of national welfare states</i>	market actors (employers, unions; sensitive sectors: private insurance, provider groups), Council (national governments), and individual national governments in fields outside of social policy	‘social dumping’, European Monetary Union (Euro), harmonisation of tax systems, single market for European private insurance

Key: EC-M = European Community Treaty as revised in Maastricht. EC-A = European Community Treaty as revised in Amsterdam.

Other abbreviations: CEEP = European Centre of Enterprises with Public Participation; ECOSOC = Economic and Social Committee; ECJ = European Court of Justice; ETUC = European Trade Union; UNICE = Union of Industrial and Employers’ Confederations of Europe.

Source: Leibfried/Pierson (2000: 269).

also label as a harmonization of all social security issues with “foreign links”). The EC has no official idea or prescription about what these welfare states should look like. But the EC does have an idea on how to inter-connect these 15 or more welfare states on the ground, however they may be shaped. To shape these welfare states is national business. But to construct the “interfaces” between what is on the ground, that is original EC business. And that is the business of coordination law.

The four freedoms – mobility of goods, capital and services, free movement – basically are about such negative integration. Some of these freedoms are more relevant to social services than others, especially the “freedom of services” for customers is pertinent: You may now travel from Luxembourg to Belgium and buy your eye glasses at the optician there and your sick fund has to reimburse you up to the national maximum, and you can go from Luxembourg to Trier and get the dental treatment for your child and no sick fund can tell you “You have to get this treatment in Luxembourg, we will reimburse nothing else”. Another important level of negative integration nobody referred to: There is the free mobility of capital and one part which touches centrally upon social services is the free movement of private insurance capital: Since 1994 there is a Common Private Insurance Market in the EC. Quite a few competition issues, which surface in the social sector, are affected by the private insurance market. Just take the interface between public and private insurance in the care insurance market. So this new Common Market provides a negative integration frame for what is happening to the social services at the nationstate level. Whatever you may think about the cases I have used as examples, the typology is worth-while, since it helps to structure the problems of social services in EC Europe.

The last level are the indirect effects.. Positive and negative integration are about directly influencing welfare states or their social services by legal fiat. But at this last level no such rules are involved. Let me give you an example: Take the EMU which lead to major slashes in the Italian state budget. But not directly: To conform to the stability criteria the Italians decided not to raise taxes (though they did some of that too)¹¹ but rather to lower expenditures and this slash mainly affected the welfare state and some of that the social services. So, in the case of these indirect effects European integration is not about directly saying “do this or that to the social service state”. Rather the whole frame of reference is changed such that nation states say to themselves: We have to do something about the social service state. Another example is: If the EC were to legislate a European “charitable status” (*gemeinnütziger Status*) for certain voluntary organizations – and the Commission has been playing around with this idea for some time – then we may see a tendency for all sorts of things to take on this form and this again may have a strong indirect effect on the European organisation of social services. Also, I think there is something like the disintegration of national social service cultures through integration. The longer we look at each other, the more we exchange professionals across borders – the many Dutch dentists we have in North Rhine-Westphalia, etc. – the less sure we become about what our traditional social service culture should really be like. Why should it still look the way it grew? We have lived in the German social service state as if we were under a nationalen Käseglocke, a sheltered workshop. A lot of things are happening to the social welfare state for which the EC per se is not responsible, even though indirectly it organises these happenings *inter alia* the Common Market for services which has perforated this “cover”, this “Käseglocke” – and now we are all bewildered: “By God, what is happening to us?”

Please note: When I speak about positive or negative integration I do not want to value the processes. These are well known technical terms from the integration theory literature, popularized mainly by Fritz W. Scharpf¹². Maybe a legal metaphorical analogy helps: “Negative” designates a technicality in the sense of a liberal notion of rights: We are seeing a basically defensive structure that needs no positive designation (say like the “freedom of the press”). Just interfaces are at issue. (Basically this is what most of European integration at market level is about.) And positive could be paralleled to the notion of “social rights” (as T.H. Marshall would have them): These rights run afoul if there is no concrete designated “share” that an organization designated by the state can make available in discrete and pre-specified units (say a pension); for that to happen you need a system of positive operating rules which steer the systems center (say a pension formula at the center of a state pension system). So positive integration can only work with Leitbild, while negative integration can work ohne Leitbild. And naturally, if these designations are not about value judgements, the inference from the finding of an empirical dominance of the “negative integration” approach in European integration from the start, is in no case: European integration itself should be seen negatively!

I am also aware of Member States using the Commission for blame avoidance, i. e. saddling it with obligations they themselves shirk. This is a well known technique in multi-tiered systems.¹³ You might even say there is collective form of a Münchhausen Prinzip (to pull yourself out of the swamp by your own hair) involved: What all these chiefs of government can’t effect individually they hope to be able to do collectively. [This is an insert referring to questions raised and comments made after the delivery of the Synthesizing Report.]

In Table 2 you now find some of the things we discussed sorted according to the three dimensions of integration outlined in table 1.

Table 2: National Social Service States Transformed through European Integration (Processes and Examples from the Discussion)

Processes	Examples
Positive integration (“European Model”)	European model: <ul style="list-style-type: none"> • reporting: diagnostic • minimum standards • de facto convergence
Negative integration	<ul style="list-style-type: none"> • freedom of services for customers • freedom of services for suppliers • market competition (standardization of the social services professions)
Indirect effects	<ul style="list-style-type: none"> • EC induced budgetary pressures (EURO, EMU) • Legal changes of the status of organizations in the third sector (the Euro charitable status) • Europeanization of private insurance: The Private Insurance Common Market since 1994 • The Erosion of the national social service cultures by the defacto perforation of national “protective covers” through market integration • Deregulating the “Staat der Daseinsvorsorge” (the German infrastructural welfare state), the public utilities (mainly energy as the traditional giving sector)

In concluding this point I would like to remark that it is very important to understand how the EC works as an institution: The EC can effect certain outcomes consciously or “unconsciously”, i.e. outcomes can also be unintended consequences. The EC was very conscious about what the Treaty was to regulate, when it provided for coordination law within the freedom of movement, there was a political struggle about it leading to the Rome Treaty: Italy wanted this freedom and coordination law.¹⁴ The whole freedom of movement originally was not meant to be in the Treaty. It was considered too dangerous by the other five founding states. Italy insisted and so it became part of the first package deal, the Rome Treaty. And immediately afterwards in 1958 one of the earliest pieces of EC legislation was issued: the coordination legislation based on the freedom of mobility. Everybody back then knew more less what the consequences were, though not in every detail. They wouldn’t quite know, whether Italians workers in France who had left wives and children back home in Italy would have a right to the French family allowances. But in principle, they knew that the Treaty and the legislation would affect the social protection of migrant workers. In contrast, the case of social services is one of “unconscious” EC-dealing: When the freedom of services or competition law were introduced, they thought about financial services, about banks or insurances like Allianz or Generali. Nobody ever thought of the case worker in social administration, in Halle or Bremen or wherever in Europe, or about the third, the voluntary sector in general, or about the social services or the social security state. Nobody mentioned it, nobody thought of it. In the process of implementing the freedom of services and competition law – a process which knew no stop rules –, this wave spilled over into the social services in the second half of the 1990s, into the whole welfare state. And now we are all sitting in Hamburg and are wondering what has happened to us. In a certain sense the EC is also wondering: The people in Brussels are not quite accustomed to these unorderly social services cultures, they know this was not quite meant to be regulated, this was not intended in the first place. There never was a struggle about it at Treaty-making time, because it was not meant to be regulated. Hans F. Zacher would call this an “over-typification” (Übertypisierung)¹⁵: The treaty makers stipulated “services” and meant financial and other services by private enterprises, but the language was looser, it just loosely said “services” and “economic action”. So, the lawyer says: social service is also service, public pension insurance is also a financial service, so it sooner or later was or will be included. This is a case of “unconscious regulation” seen from the point of Treaty making and thus one of unintended consequences: here we are looking at the umbra of something, where something else was at the centre of attention (private enterprises and their services).

Table 3: Legislative Intent and the History of Regulation of Social Policy

Regulatory intent in respect to social policy	Cases
conscious	Freedom of movement; coordination of social security law
not conscious: un-intended consequences	<ul style="list-style-type: none"> • Freedom of services; the subsuming of social services under the competition regime • also: extension of “economic action” and competition law to the welfare state and welfare sector domain

So much on point 1 for starters. One side angle touched upon in the discussion was the **subsidiarity principle** (of the Amsterdam Treaty). There are very different national traditions of the subsidiarity principle: it can be taken to mean: “Hands-off” for the top level (i. e. Brussels or) it might mean the EC as an “enabling” organization, one that provides the lower levels with the wherewithals such that they can do what they are supposed to do (which would correspond more with the doctrines of catholic social teaching). These different traditions make a radical difference for what the EC is supposed to be: A market-liberal hands-off organisation of “negative integration” or an “enabling state” with positive integration perspectives for all levels of the European multitiered system – in France and in Germany the interpretations on this differ by culture and religion. State tradition is the prism through which such principles are interpreted. In addition, the principle at this moment is not operative, since it has not acquired any legal bite. [The rapporteur from Denmark pleaded heavily for the subsidiarity principle within Denmark. Again, one would have to look at the problem structure to find out what is going on: If a problem is randomly distributed across the landscape, a bottom-up approach would seem more feasible. If a problem is concentrated in one area, this argument is just a cloak for the self-insulation of the islands of the well-to-do and of the ghettos. Just as there are genuinely European issues, there are also genuinely national issues. If you devolve them you destroy the common bounds.]

2. Social Services and the Competition Regime

Now let me approach this very important point from the perspective Mr. Smith provided us with. He extracted from COM (2000) 580 final on Services of General Interest in Europe a list of five criteria. I think of his list as a Trichtermodell, a systematic checklist (see table 2). I perceive the list to move from the general to the specific and I see criterion 1 as the decisive one. If you can claim one criterion, you are not meant to be under competition law. This list is meant to be final one, a definitive sieve that you do need to pass. If not, you are on the market. These five criteria are of different relevance for the social services area. I just want to point to these differences.

Now my comments on Mr. Smith’s systematic presentation of the Commission’s white paper:

- The first thing he said was: Competition law does not apply to non-economic activity.

Now this makes all the difference in the world and we already had some arguments about this at this table. It is decisive how one starts into clarifying what is an “economic activity”. The European Court for example seems to start into this topic by saying: everything is basically economic unless proven not to be so. Now if you start with this premise, then you are having a hard time, because the burden of proof is already shifted to those who say: “But we are non-economic!” Is human action generally economic or can we Europeans agree on a broad understanding of “non-economic” because we have a different culture from the US? Is there a European, an “EC soul”? Is there something *sui generis* which is per definitionem non-economic – and which need not be proven in each individual case to be non-economic? If there is such an activity *sui generis* (maybe social services, maybe something else) it would be non-economic from the start¹⁶, and not only non-economic because it could be proven to meet certain criteria in each individual case.

Table 4: Where Does Competition Law Not Apply? The Standards of the Commission White Paper Services of General Interest in Europe.

No.	Kind of Activity	Page No.
1	<p>Non-Economic Activities. This is the primary criterion predetermining the whole outcome of the argument. Two “cultural” filters are at work here:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Are there generic exemptions by cultural understanding that overcome market-liberal “reductionist” understandings of culture (“everything is economic”)? What is the “EC-soul”? • If there are no such generic exemptions, exemptions are made by “outcomes”: The more a state activity redistributes (“secondary distribution”), the less it is seen as proper “economic action”, and the more it can be fully exempted. So what do we mean by “redistribution”? <p>After this stage the burden of proof definitely shifts, since we are now dealing with “economic action” and are looking for exceptions to the rule:</p>	12
2	<p>If trade is not affected: How do you interpret trade? Another “cultural” filter. Again you can go the generic or the market-liberal way, according to which everything that is in principle tradable – and what isn’t? – is affected, i.e. social and financial services in the widest sense</p>	13
3	<p>de minimis – if the activity is insignificant</p>	14
4	<p>Special Permission I: Where the Treaty permits the activity nevertheless: public funding of services of general interest (transport, Art. 73 Amsterdam Treaty) promoting culture and heritage, Art. 87 (3) Amsterdam Treaty, which includes</p> <ul style="list-style-type: none"> • aid to small enterprises • aid to deprived urban areas • employment • training • national regional aid • environmental protection • R & D 	14
5	<p>Special Permission II: Where Member States nevertheless “have entrusted undertakings with the operation of services of general economic interest”, Art. 86 (2) Amsterdam Treaty.</p>	10

Source: COM (2000) 580 final - criteria looked at in the logical order proposed by Peter Martin Smith (Commission) at the 75. Deutschen Fürsorgetag in Hamburg (November 14/15, 2000).

Let us now assume, there is no such *sui generis* “safe haven”, then the social service and the transfer state would be “economic”. Now we are already led down the “exceptionalist garden path” at this level: The more something is proven to be re-distributive the less it is thought to be economic. So, if you really did have a strong re-distributive welfare state, there would be no problem with the EC: (vertical) re-distribution, redistribution from the top to the bottom is the state’s domain. It is economic action, but exempt – and that’s it. This does not concern market regulation as it is Politics against Markets (Esping-Andersen), it is state action organized by a principle at polar opposites to markets. But here we are not dealing with a definition by type of activity but by type of effect: re-distribution (probably) of the vertical sort needs to be proven! What “re”-distribution actually means is not clearly defined, but if it happens we are out from under competition law. If you cannot get out generically this is the second way to move into the non-economic activity area but it is already much more dangerous: It requires a proof by effect and not an argument by

type of action. [And note: The reality of welfare state reform is moving away from re-distribution and towards emulating the market. Thus reform is moving the welfare state ever closer to the “economic action” line. And once this line is crossed it all becomes a matter of the market.]

Then you hit a third problem here: How do you define re-distributive social services? With cash transfers you can think about vertical (between classes) versus horizontal (between or within generations) re-distribution. You may say: Social Assistance is about vertical re-distribution: taxes come in, Social Assistance is paid out. It must be re-distributive unless the tax money mainly came from poor people themselves. So, that’s easy. But how do you handle child care? How do you handle different types of social services and their re-distributive character? It would take all sorts of inferences and suppose that’s to make this work. It would be much more fitting to approach this issue along the lines of whether services are organised in an alternate “moral economy”, whether they are simply not market but something principally different. Otherwise you would have to show that the social service state is re-distributive in all its components. The social service state would therefore seem more endangered than the cash transfer state. The “care state” can more easily be assumed to be economic activity by default, since its re-distributive character is much harder to show.

So the action speedily moves away from the first criterion: Since everything is (more or less) economic you fly by criterion 1 and need to be exempted at stages 2 to 5. Behind this lurks a big cultural problem: How do you understand “economic” versus “welfare” activity in European societies in general? Is welfare activity something sui generis or automatically market? Does every distinction collapse into the market?

[In the discussion Mr. Smith felt that the ECJ and European law was much more restrictive on these points, actually keeping the welfare state proper principally away from “economic action”. I mentioned the turbo-extension of the category “enterprise” to about all of social security which had its break through in a case where German unemployment insurance was weighed upon by the ECJ because it had insisted on its monopoly of employment services also for the higher ranks of the white collar people. Already in 1991 the ECJ undid that in *Höfner and Elsen* (Rs. C-41/90; EuGH Amtl. Sammlg. 21, 271ff.). In a sense this case is typical: The EJC treated UI as an enterprise and undid a small part of its monopoly because it basically found it to be ineffective. So this was a very incremental act with micro-surgery precision. But as a follow up the German parliament undid the whole monopoly in 1994, the judgement’s ripples went much further than the stone the ECJ threw into the welfare state pond. But as Haverkate und Huster say: “The interesting question is now, how will the Court treat the true social security activities” (1999: 298). This question is still open. But, if we believe the German legal literature (Haverkate/Huster 1999: 297ff.), the militant tendency goes very much in the direction of treating all welfare state activity as “economic action”. I would actually hope that Mr. Smith could prove me wrong. I fear he can’t.]

- Now criterion number 2 states you are not in problems if trade is not affected. This will sound to social service people like “Who me?”, “Who cares for trade?”, “We are not into trade.” But lawyers think services also are trade as there may be or could be a market for such services (hypothically is enough!). You can trade social services,

buy and sell them on the market. So, trade in the literal sense may not be affected, but social services are construed as tradable and thus this criterion will not exempt services.

- Is the activity insignificant as criterion 3 has it? God knows what “insignificant” is – most of the social service people surely think of themselves as insignificant. But does the ECJ or the Commission think or know that they are insignificant?
- Then nevertheless the Treaty makes all these particular exemptions in criteria 3 and 4, and among them there are some major exemptions. It seems we are all fixated on criterion number 5: Member States have entrusted undertakings with the operations of services of general economic interest, Article 86 (2). But I think, the major problem is not all the way down this list of criteria. The major problem is that you got all the way down here in the first place, because you were considered “economic activity” up there: at levels 1 and 2.

3. Social Services and the Welfare State

The social services culture is an integral part of the welfare state. There seems to be a consensus on the following points:

- Social services culture and the welfare state are directly linked and mutually dependent on each other.
- The social services culture is dependent on state subsidies. But it is not dependent on subsidies only, but also on a supporting general culture. All this is not just a matter of giving money, but also one of being somehow embedded into a national “culture of care”. If we reduce this to subsidies only, we are again back in the economics-only-ball-game.
- The cash and care nexus can be functionally equivalent: Some states take-up social issues as care which other states handle as monetary transfers and vice versa.¹⁷
- One needs to see the cash and care nexus as a whole, otherwise one cannot steer the whole welfare state ship and one cannot understand in which direction it is actually moving.
- I think this is my resume on this discussion. (Here a longer contribution of mine to the discussion seems not to have been taped!)

4. The Role of the Infra-national Division of Labor

I don't want to go into this point very long.

- First there are different ways of dividing multi-tiered structures. Usually we think about two models, both associated with culinary metaphors: the layer cake vs. the coffee cake model.
 - The layer cake model (Schichtkuchen) piles separate layers on top of each other. “Every tub onto its own bottom” – tax-wise, law-wise, administration-wise. The stress here is on separation.
- The coffee cake model (black-white cake=Marmorkuchen) blends these separate issues: So you have no separate administrative levels, rather the lower units are also the administrative arms of the higher layers. And at the tax level there may be comprehensive Revenue Sharing nationwide, like in Germany. And the legal rules are often formulated at the national level and then applied only at another level. This is

the German federal situation. And the EC has an elective affinity to the German situation. I dealt with this already at length in our earlier discussion [not taped].

- The second point to make at the infra-national level is: There is quite a different role for local governments in each state. This role is not different because social service cultures are different but because state cultures are radically different. Being just a branch of a London office (or being a city that thinks of itself as an independent third level of government that is constitutionally protected and which can in some respects not be told how to perform and which standards to conform with; that makes all the difference.
- The third point is about the “para-welfare-state”: You should realize that certain countries in Europe (and Germany is most prominent among them – do not only have a federal division of labour: In addition there is a layered system of “parafisci”, of organizations which are organizationally and fiscally (they rely on contributions) independent from the state household. Take pension insurance: It is not part of the Interior Ministry in Berlin but this responsibility is delegated to at least two separate chains of organizations: the federal white collar insurance scheme and the state blue collar insurance scheme offices (the former and the latter resting on uniform national law). In Britain, in as far as state pensions still exist, the topic is solely a London one – so the pension scheme is a national “enterprise”, run by a ministry. I want to extrapolate from a parafiscal structure to a “para-welfare-state” and in Germany the whole third sector is part of this para-welfare-state. So, the welfare state is only the state visible above the water line: The “welfare sector” is rather like an iceberg and below the waterline there lurks something that is neither full state nor fully private, but it is nevertheless “public”. This whole string of organizations (which stretches from the parafisci to the third sector of charitable status social service) I call a “para-welfare-sector”. I call it welfare sector¹⁸, since it has both a state and a non-state, but public part: the third sector. This is an infra-national division of labour in Germany which you only find in a few other states; it may be particular to Germany and Austria. Not every country in the EC has developed such a sector. You cannot ignore these aspects of the infra-national division of labour: performance management (its possibility and its reach) within a nation state is heavily dependent on how these things are layered. If they are layered like in Germany, it is almost impossible for the federal government or for the states to have any structural influence on how performance is evaluated at the other levels. This would probably be thought off as a violation of federalism and as doing violence to the para-welfare-sector.

5. What is a Welfare State?

We can look at this as if we are thinking about a model of “concentric circles”:

- Everybody agrees that “cash transfers” are the welfare state. There is no doubt about it. Let’s call it the “social security state” or the “cash” or “transfer state”. This could be thought off as the inner circle (at least in countries like Germany, where this is the traditional notion of the Sozialstaat).
- And then there is another dimension, the social services. That’s where the problems start. In some states, for example in Germany, because it used to be so transfer-biased¹⁹, most welfare state activities are transfers and the service sector is small. In Sweden the service sector, the “care state” was and still is on par with the “transfer

state”. So in Sweden we have a bifocal welfare state which emphasizes both components equally. The less social service is in focus, the more the status of “care” becomes unclear, the less sure we are about how much it is integral to the welfare state. So we may conceive of the “care state” as being the “next”, the wider and somewhat less central circle (again seen against the background of the German Sozialstaat).

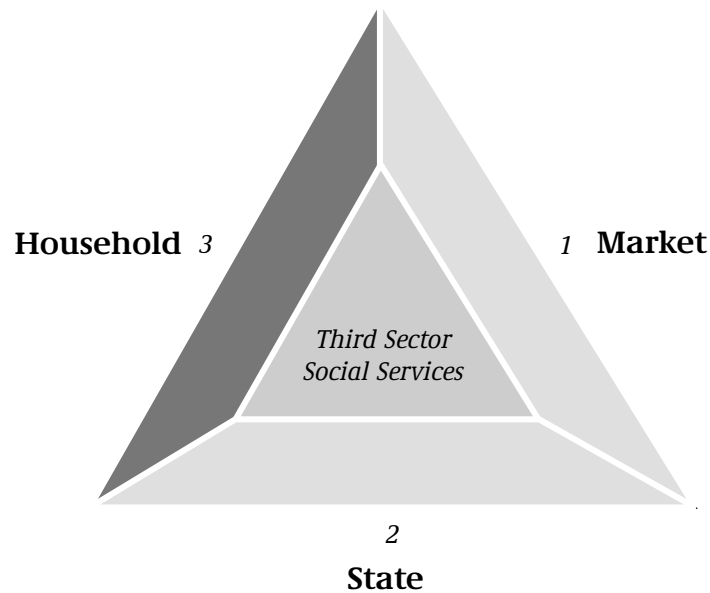
- And the third circle you already encountered ad nauseam in the “infra-structural welfare state” (you encountered it under the label *Daseinsvorsorge*, probably wondering what a unique German thing that is. It is neither “cash” nor “care”, it is about creating (and maintaining) the conditions for a safe and universally accessible chances of social existence, be it public energy or public water supply, public swimming pools, public transportation, safety etc. Most of these things were public works at the local government level. This “provision state” evolved in the 19th century²⁰ and it was labelled “*der Staat der Daseinsvorsorge*” by Ernst Forsthoff in 1937²¹. Here the European deregulatory onslaught was mounted in the second half of the 1980s²² and has been rolling towards completion ever since: The start was the deregulation of energy supply (and outside of local government: telecommunications, the postal service and the railways). Energy supply was of utmost importance to local governments, since it was the “infra-structure-state’s” supplier of resources: the communes redistributed income from their electricity works to other local sectors which were in deficit in their *Stadtwerke*-system (public swimming pools, public transport etc.). This sort of “para-fiscal” re-distribution was undone by EC wide de-regulation. (And by changes in the German tax laws.²³) The EC bears some responsibility here. But basically the government (tax law), state governments (budgetary redistribution and oversight) and local governments (hiring the Price-Waterhouse type rationalizers & reorganization) also undid the “*Staat der Daseinsvorsorge*” on their own – they thought of it as a necessary process of modernization. Mrs. Thatcher was not forced by the EC to sell of the water-supply companies in the UK and we went in a similar direction in Germany, though later and not as complete (and water is not yet deregulated). You may have wondered, but this is how “*Daseinsvorsorge*” systematically figures into our topic.

The social services in Germany and elsewhere feel somehow lost in the middle of nowhere: They are often still public in status, partly state-run, but the tendency is towards purely privately supplied services (in German care insurance services that is the trend). I am not talking about the third sector here: That sector is not really private, it is public, but non-state, caught squarely in the middle between state, household, and market. In Germany the voluntary associations occupy a lot of this territory and there is more than a million jobs in this area. So social services are in a sort of confused, mixed and mixed-up situation – and this is what the discussion here revealed to me. The social services people feel unsure where they are situated nowadays.

6. From the Binary State-Market Divide to the Societal Triangle

Here maybe I can clarify the issue at stake.

We mostly discussed as if the state-market dichotomy fully exhausted the social landscape (but see the figure above for a more complete vista). Competition law only fo-



cuses on axis 1: May the state subsidize market actors? May the state force somebody (the local government, die Stadtwerke, the Post Office²⁴) to cross-subsidise an activity that is not marketable on its own terms? Or does EC law require the state to compete on equal terms? Basically we discuss only axis 1 but never axis 2 or 3 as a “welfare sector” or “welfare society” approach would require.

Actually you need to see the whole action and it takes place in all of that triangle: there is household, market and state, and then there is this smaller middle triangle, something which exists only in some states: those are the social services mostly anchored in the third sector. It can be big or small, so the small triangle varies in size.

This third sector is state: the state provides the sector with a framework, finances it directly in some respects, though not completely – and it does provide for the whole sector’s special (charitable) tax status. Also, functionally this is “state” since the state uses the sector as its *Erfüllungsgehilfe*, its handmaiden. The sector is also close to households because in Germany and in other countries there is a lot of individuals giving of time and money into this sector – and when we take the long view, the giving of time by people from the orders (*Orden*) was an outstanding feature. People work for the third sector on a voluntary basis without remuneration. And finally there is market in the sense that certain services are not (fully) gratuit, that there are purely private organisations competing with it. Thus here we have delimitation problems. So it is about a *res mixtae* in the triangle’s nowhere-land. In Germany the sector is pretty large and we would think of the whole thing as being non-state, but substantively “public”.

So in Germany it is quite a big inner triangle, while in the UK it would be, probably, quite small. If this triangular notion of the situation of social services is correct: How do the nations assembled around this table fit in empirically?

The division of labour between the “public” (third sector) and the private social service market has not really been discussed much: All that surfaced is that the purely private sector seems on the offensive and that somehow these attacks should be frozen, such that there is a transition period or a niche. What was not discussed at all is: Which

roles do different societal household and family formations play in the making of the social service sector? What is the gendered dimension of the third sector?

7. Tidbits on Social Services and the European Integration Effect

So all in all with European integration The Great Transformation (Karl Polanyi 1944) may have arrived a second time, now for the welfare sector in continental Europe. Whither the welfare state?

Now let my turn to my “dust bin” and abstain from being systematic any further. As I was to be your “synthesizer” I at least had to pretend to be systematic. So, two final remarks:

- First a question: Can there be a European market for social services? Just like there is one for goods, and now for capital? I have seen some of that when, for example, an English chain running old age homes started some branches in Germany. There was some conflict about this, about such foreign things being imposed on national-local traditions. I am wondering: Might there, different from the other markets, develop a European social service market, a real market, at the private or the public level? And if there were such a Common European Social Services Market the 15 national social service sectors might face radically different conditions (Rahmenbedingungen) than they face today. One special condition should be mentioned: It would seem that then we would see an “involution” of the special national service cultures.
- There is a second question which I already raised in the discussion, and this question will be my final point: If the service sector is comparatively “spaced out” in the evolving European Common Market and if at the same time it is already the somewhat illegitimate child of three parents (the state, the market and the household), sitting in the small middle triangle: Might it be en route to a “welfare state second or third class”? A welfare sector segment that is not considered as primary as some of the other welfare parts? What happens to the third sector if it were run completely by foreign nationals – migrant female workers from Eastern Europe already now figured prominently in some reports, and with Eastern enlargement that is a prospect likely to become more important? This is cheap(er) labour and increasing stress on the sector to become more competitive exposes it to reliance on such labour to stay “in business” and not to be outmanoeuvred by private market providers who will rely on foreign labour as well. I think of the examples provided in the Italian and the Austrian reports (the receiving nations). And I think of the reply from Poland (a sending nation).

These are “left-overs” from the discussion, and they don’t fit my typological inventions. But I did find them empirically and strategically important for the further evolution of the “care state” or the “care sector” in western Europe – and so I did not want them to go under.

¹ For a detailed exploration see now: John Clarke, Sharon Gewirtz and Eugene McLaughlin, *New Managerialism. New Welfare*, London etc.: Sage 2000.

² So in France you do have unitary state but you are still not likely to find this British modernization wave in state management to that extent.

- 3 On the Austrian case see the analysis by Herbert Obinger, "Vetospiele und Staatstätigkeit in Österreich. Reformchancen für die neue Mitte-Rechts Regierung", Bremen University: Centre for Social Policy Research, unpubl. Man. 2001; on the Swiss case see several works by Herbert Obinger: "Federalism and Labour Market Policy. The Swiss Experience in the 1990s", in: Alain Noël, ed., *Comparing Policy-Making in Federal Systems: The Case of Labour Market Policy*, Kingston: Queen's University Institute of Intergovernmental Relations 2001 (in press); *Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz. Der Einfluss von Nebenregierungen auf Struktur und Entwicklungsdynamik des schweizerischen Sozialstaates*, Frankfurt a. M. etc.: Lang 1998; "Wohlfahrtsstaat Schweiz. Vom Nachzügler zum Vorbild", in: Herbert Obinger and Uwe Wagschal, eds., *Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrieländern*. Frankfurt a. M.: Campus 2000, pp. 245–282; "Federalism, Direct Democracy, and Welfare State Development in Switzerland", *Journal of Public Policy* 1998, 18:3, pp. 241–263.
- 4 The best macro-theoretical overview is Franz-Xaver Kaufmann, *Towards a Theory of the Welfare State*, in: Stephan Leibfried (ed.) *Welfare State Futures*, Cambridge: Cambridge University Press 2001, pp. 15–36 (in press).
- 5 Actually this is framed into a legal argument against competition law being applied here by Ipsen. The most radical counterpoint seems to be made in Görg Haverkate and Stefan Huster, *Europäisches Sozialrecht*, Baden-Baden: Nomos 1999; *Politische Institutionen und Sozialpolitik*.
- 6 For an overview see: (ed.) *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, Washington, DC: The Brookings Institution Press 1999 (with Paul Pierson).
- 7 Again see Franz-Xaver Kaufmann (2001).
- 8 For a comprehensive overview on these issues see: Stephan Leibfried and Paul Pierson, "Social Policy. Left to Courts and Markets?", in: Helen and William Wallace, eds., *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, pp. 267–292. The whole Wallace & Wallace is an exceptionally good introduction to the European integration experience in general. See also: Maurizio Ferrera, Anton Hemerijck and Martin Rhodes, "Recasting European Welfare States for the 21st Century", in: Stephan Leibfried, ed., *Welfare State Futures*, Cambridge: Cambridge University Press 2001, pp. 151–170 (in press).
- 9 For a more developed version of this argument see: Stephan Leibfried and Paul Pierson, *Social Policy. Left to Courts and Markets?* in: Helen and William Wallace, eds., *Policy Making in the European Union*, 4th ed., Oxford, Oxford University Press, pp. 267–292. For a historical review see: Catherine Barnard, EC "Social Policy", in: Paul Craig and Grainne de Búrca, eds., *The Evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press 1998, pp. 479–516; this volume also contains informative articles on parallel EC-issues of relevance to the welfare state: *The Free Movement of Persons and Services* (pp. 377 ff.), *EMU* (pp. 417 ff.), *The Principle of Equal Treatment* (pp. 517 ff.), *From the Margins to the Centre: Education and Training Law and Policy* (pp. 588 ff.); interestingly enough competition law is no single topic in the volume!
- 10 The best overview to my knowledge is: Görg Haverkate and Stefan Huster, *Europäisches Sozialrecht*, Baden-Baden: Nomos 1999, pp. 81–282 (they speak about *Freizügigkeits-Sozialrecht*; the freedom-of-movement-welfare-law).
- 11 See the case study on Italy in vol. 2 of Fritz W. Scharpf and Vivian A. Schmidt, eds., *From Vulnerability to Competitiveness. Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford: Oxford University Press 2000.
- 12 See his: *The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*, *Public Administration Review* 66 (3, Autumn), pp. 239–278; and now his *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press 2000.
- 13 See R. Kent Weaver, "The Politics of Blame Avoidance", *Journal of Public Policy* 1986, 6 (October), pp. 371–398.
- 14 See: Federico Romero, "Migration as an Issue in European Interdependence and Integration: The Case of Italy", in: Alan S. Milward, Frances M. B. Lynch, Federico Romero and Vibeke Sorensen, eds., *The Frontier of National Sovereignty: History and Theory, 1945–1992*, London: Routledge, pp. 33–58, 205–208.
- 15 See his essay: "Der deutsche Sozialstaat am Ende des Jahrhunderts", in: Stephan Leibfried und Uwe Wagschal, eds., *Der deutsche Sozialstaat. Bilanz (Reformen (Perspektiven))*, Frankfurt a. M.: Campus 2000, S. 53–90.
- 16 This position seems to be shared by Knut Ipsen, *Soziale Dienstleistungen und EG-Recht. Auswirkungen des europäischen Gemeinschaftsrechts auf die mitgliedstaatliche Förderung sozialer Dienstleistungen im Bereich der Freien Wohlfahrtspflege* 1997.
- 17 Brian Munday expressed this as: "Care can be cashed out; cash can be cared out."
- 18 Again see Franz-Xaver Kaufmann above.
- 19 Jens Alber notes a change from "transfer state" to "care state" in his article: "Der deutsche Sozialstaat in der Ära Kohl. Diagnosen und Daten", in: Stephan Leibfried und Uwe Wagschal, eds., *Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen – Reformen – Perspektiven*, Frankfurt a. M.: Campus 2000, pp. 235–275.
- 20 Most of the German welfare state has bottom up roots as well as top down "branches". See on the history: Wolfgang R. Krabbe, *Kommunalpolitik und Industrialisierung. Die Entfaltung der städtischen Leistungsverwaltung im 19. und frühen 20. Jahrhundert. Fallstudien zu Dortmund und Münster*, Stuttgart usw.: Kohlhammer.
- 21 *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart: Kohlhammer 1937.
- 22 Haverkate and Huster sketch this pre-history (1999: 290–298).
- 23 Before the change of the tax law losses in one area of the Stadtwerke (say transport) could be offset with profits in another sector (say electricity), and only the profits remaining would be taxed. The tax law reform undid these "Quer-Subventionen" (cross-subsidies) by not allowing the subtraction of losses made in other sectors, i.e. taxing full profits per sector. It is unclear to me whether the tax law changes are endogenous or have a direct or indirect EC-origin.
- 24 Here the telephone sector subsidized the postal (letter) sector.

IV.

Beiträge der Experten/Papers of the experts

Xabier Ballesteros Olazabal, Spain

Presentation

I know time is short, but my experience dealing with some foreign colleagues has taught me the key importance of a clear description of our social services structure. Without this description colleagues usually found it very difficult to get a clear comprehension of our reality. In our adolescent Spanish democracy (democratic municipalities have only fairly celebrated their twentieth birthday) this means I must give a brief description of some historical and political issues.

I have not resisted the temptation of a theoretical approach to the new and changing space of collaboration opened by the crisis in the welfare state. After the Market failure, the State failure, and – we should not forget it – also the Voluntary failure, some authors in Spain suggest a new model, the Relational State. I will introduce this view as the second point of my contribution.

Following this brief theoretical approach, I will describe the state of the art of the relationship between local authorities and the third sector in Spain. I will do this with information from literature and from my personal experience from both sides: working in Barcelona City Council and co-operating with several voluntary organisations. Here I must observe that despite the fact I have information from the different regions of Spain, practices in this area are local and, in consequence, it is not possible to offer an exhaustive view.

As my last point, I will make a few suggestions for the future.

1. The Spanish Welfare State

1.1. The Southern Model of the Welfare State

Some authors (i. e. Moreno, 1997) talk about a characteristic model of the Welfare State in the South of Europe. In many ways Greece, Italy, Portugal and Spain share a common background and characteristics (historical, social, cultural, religious, etc). Regarding the social protection, the role played by the family is remarkable, in such a way that we can talk about a “welfare family”. There is a very important transfer of help within the family both in material and immaterial elements. Women have been for years the key players in this social protection, especially providing care for children and the elderly. As a result of the new role of women in our modern society, particularly in relation with the labour force, this family welfare is beginning to collapse.

The familial approach of society is also transferred to the patterns of relation in the civil society with practices less usual in Central and Northern Europe like patronage, clientelism, social networking, etcetera.

Finally, though it is certainly decreasing, we still have a “tax-free” or informal economic sector.

Therefore, despite the very important efforts of convergence with Europe in the levels of social protection, in 1992 we were still 5 points below the European average. In the times of budget constraints and of direct taxes reduction, the provision of social services will hardly be the same as in the other European countries.

By the way, paradoxically, in Spain we have one of the poorest family protection policies in Europe, seven times below the European average.

1. 2. The Structure of the Spanish State. Description of the Social Services System

After General Franco’s death, Spain started a model transition to democracy, with a modern Constitution, and a decentralised model of State. We have seventeen Autonomous Communities of very different background and nature. All of them have the exclusive responsibility for social services on their respective territories. Most of the social services acts are between fifteen and ten years old, and a few of them have been reviewed (for instance, some of them did not take into account a role for lucrative organisations in social services provision).

There are two main issues that affect the subject of our meeting:

- First, the construction of our social services system was from bottom to top. That means: social services were voluntarily provided first by the new-born municipalities; some years after, every autonomous government organised their own social services system; and in consequence, the role of central government role is difficult and frequently unclear. For example, citizen wages (or income support) vary from one autonomy to the other, and a Spanish citizen loses his or her right if he or she moves to another region.
- And second, social services provision is a very powerful tool of social legitimisation for the still young institutions. That means there is a mutual interference in their responsibilities. In consequence, and unfortunately, our social services map is still too open.

Obviously, these matters affect the relationship with the third sector.

1. 3. The Third Sector within the Spanish Welfare State

The rich associative tradition in many places of Spain was in hibernation during the authoritative régime. With the first years of democracy, there was a strong revival of social initiative. The “incipient” third sector was enthusiastic but poor in resources, and with an unhelpful trend to particularism. In spite of this it is not possible to make a clear taxonomy but all the authors distinguish between three “singular” organisations, and the rest of the non-profit sector.

- The three singular ones are Caritas (Catholic Church social assistance organisation), Red Cross, (as you know, protected by the state), and ONCE-National Organisation for Blind people (a public corporation under the state protectorate). ONCE is a very singular and interesting organisation. They have their own strong and very popular lottery, they are one of the more modern organisations in Spain, a very powerful

enterprise, but clearly unconnected from the social services systems. Some relevant data about these three organisations: they represent 43 % of third sector employment, 59 % of volunteers, and 47 % of the sector expenditure. They finance themselves to a level of 75 %.

- On the other hand, we have a great range of associations and foundations with very different levels of modernisation, development and autonomy. These organisations depend on public funds for 67 % of their budgets.

2. New Context, New Needs: New Model

2. 1. Welfare in crisis

Fortunately, at least at present times, there is no doubt about the need of consolidating our welfare society. A different thing is the model of state/society required to keep or reach this society.

As I mentioned in my introduction, when we realised Market Failure to satisfy social needs, the Welfare State was developed. Years after, many of us, also forced by reality, should accept the State Failure. The state cannot manage all social problems (and many times it is not the most convenient actor). And civil society is not the panacea. There is also a Voluntary Failure: many of our organisations suffer from particularism, paternalism, amateurism and insufficiency for the generation of the needed resources.

2. 2. New status of the individual

One of the central issues of the first expert meeting organised by the Deutscher Verein was this new role of the citizen/user. The voluntary organisations sink their roots deeply into the ground of the citizens.

However, the arguments for a pivotal role of the citizen are not only philosophical or ethical. The modern management models, like quality management, also place the client in the middle of their system.

2. 3. Penetration of For-profit Organisations. Some benefits (and problems)

As it has been proved in other fields of socio-economic life, the stimulus or pressure of competition can be beneficial.

My fairly simple idea here is that, if we agree that there is a Voluntary failure, the presence of profit oriented organisations, with their power and expertise in management, can be (it is being) a positive stimulus to some of the voluntary organisations to change and modernise their functioning. So, we should be very careful of establishing closed shops that could dim the benefits of this competition.

But, on the other hand, at least in Spain, we know that this third sector is very weak, it cannot contract the best workers, it has not access to the expensive quality management, and in most cases it has not its own resources.

It is also true that the private sector will be only interested in the more profitable fields of social services like care for the elderly or, in future, the new technologies production.

2. 4. Need for a transitional protection for the non-profit organisations

It is surprising how all of us have accepted quite a long period of transition for monopolistical companies (some of them are still in dominant positions) in such important fields for our budgets as telecommunications, oil distribution, transport or

postal services. Some of the consequences have not finished yet.

And so what, therefore is the problem in accepting that one of our more important values and richness in Europe, that we say is crucial for our social fabric, for inclusion processes, that we say it has been so important for the European construction, etc?

And so, to repeat once more, what problem is there in accepting that there is an urgent need, first: to preserve it, and second, to offer it the necessary resources to modernise itself for the new role that society is expecting of it?

The Market must just wait in some fields.

2. 5. The Relational State

Some authors (i. e. Mendoza, 1995), draw up a new proposal from the experience of the most successful companies: to build up the Relational State. In very simple words: nor market nor bureaucracy: networks.

Nowadays, governing cannot longer mean expending. In a complex and interdependent society, its role must be stimulating citizens and organisations to collaborate in the solutions of the problems related to them.

Thus, stimulating co-responsibility, the state, as new relational manager must not appear as the protagonist, but as just another player, although it retains its genuine role of leadership and activation of society.

2. 5. 1. Need of Partners

So, the Relational State needs partners, both for-profit or non-profit partners to meet its aims. And that leads us to the need for the development of a significant effort in order to improve voluntary organisations so that they can be sufficiently strong, autonomous, mature and responsible.

2. 5. 2. Co-operation versus Competition

As Vernis (1999) indicates, in the relationship between the public and the private sector, the competition model basically consists in contracting standardised services, and for suppliers the key issue in this competition is to ensure that contracts will be renewed.

On the other hand, the co-operation model means a joint study of the whole system's needs and the conviction that the most important thing is to improve and develop the system in order to be able to deliver high-quality services in the long term.

It is been many years since private companies have realised that this second model is better when purchasing services to other companies.

2. 5. 3. Social effectiveness principle

It means a new definition of the management concept. Public managers should get their results through the public and private organisations which participate in a field of action.

Here, governing means mobilising the resources of society, and helping to develop interconnected networks. The results themselves are not so important as the different way of management and the social impact achieved.

The agent responsible for producing a service should be the one who produces it better, it doesn't matter if it is public or private.

3. Relationship between Municipalities and the Third Sector in Spain

3. 1. The Third Sector in Spain, a weak sector

In addition to the three singular organisations I referred to in my first point, there are some non governmental organisations which are making big efforts to modernise their management model, their services, and which are trying to find alternative funds.

But unfortunately, most of the sector lacks managerial criteria, administrative structure, resources of their own. Sometimes they are too small, and as stated previously, others suffer from particularism, paternalism or amateurism.

3. 2. Role of the Third Sector in social services provision

The Third Sector has historically contributed to palliate many of the deficiencies in social protection. But this presence is not only previous to the regulation of the new social services system. For instance, in Catalunya in 1996, the voluntary organisations provided:

- 67,7 % of soup-kitchens
- 81,6 % of short term residential care
- 71,8 % of residential care for children and young people
- 52,5 % of residential care for abused women
- 68,4 % of early attention centres for people with disabilities
- 88,1 % of social services for labour integration for people with disabilities
- 88,0 % of occupational centres for people with disabilities
- 92,1 % of residential care for people with disabilities
- 75,0 % of specialised care for people with disabilities
- 51,8 % of residential care for the elderly

But simultaneously, the more profitable fields like care for the elderly is increasingly being managed by the lucrative sector.

3. 3. Support practices to the Third Sector

Despite its key importance, not only economic support is offered: many autonomous communities offer training services, grants for publicity, and cheap or free premises to small organisations.

The financing aspects are generally poor, and suffer long delays that small associations can hardly afford.

3. 3. 1. Grants, Agreements and Contracts

In essence, we can state that there are three ways of support practices.

Most of the associations, especially the smallest ones, depend on annual grants, which means there is no guarantee about the resources they will have next year. And as a result of low local or regional budgets, some of them try to get funds from the national 0,52 % program (Direct Taxes), or from Europe, even when their projects are nor national nor cross-national.

As this situation has been seriously criticised, some local authorities offer agreements to voluntary organisations, but in many cases it is an illusory agreement for it means no compromise of continuation the following year. Only few organisations can get two-year agreements. Medium duration agreements are one of the claims of the voluntary organisations and an obvious need for stability and quality.

Finally, some organisations can obtain access to public contracts, but many times there are not competition practices.

3. 3. 2. Quasi-markets

Though Health services were the pioneers, in some cities quasi-markets in social services are a common practice. In practice that means that both for-profit and non-profit organisations can compete to get a public contract, but in the tendering process there are some social clauses, or others like “previous experience with the local authority”, that lucrative organisations hardly meet.

I dare to say this is one of the local anti-competition practices Communication 580 talks about.

3. 4. Collaboration in Barcelona

Barcelona shares the strong trend to externalise service provision. Let us see some figures from the city social services. Management of the services:

Public Administration: (58 %)

- Direct: 53 %
- Other administrations: 5 %

Non-profit Sector: (15 %)

- Contract (delegation) 4 %
- Agreements 11 %

For-profit Sector: (27 %)

- Contract (delegation) 21 %
- Agreements 6 %

We can find some paradoxes in our poor quasi-market system. The city council is not always able to get an offer of quality so, sometimes, it is forced to resort to voluntary organisations that do not assure good performances.

In some services that means that nothing is done to improve the capacity of the voluntary organisation; in other cases the service provision can almost be directed by the city council.

3. 5. Other recent issues

The autonomous community of Valencia is beginning to experiment with public foundations created for the management of elderly residential care services. It is important to notice that this model has been refused by the same party, for the management of public hospitals.

In The Balearic Islands there are conversations to introduce quality clauses in the tendering processes, intended to give advantages to the non-governmental organisations in front of private companies who offer “unreal” low prices.

Through the 0,52 % tax program, some non-profit organisations are designing a quality norm for social services. In one month’s time, they will open a consulting process for all organisations and professionals who wish to collaborate. One of their concerns is the role that multinational consultant companies will play when faced with “free/cheap” quality system.

4. Some suggestions

It is important to bear in mind that I am speaking from the point of view of the Spanish reality. Maybe some of these suggestions are unnecessary in another countries. Should I say that we need urgent action to achieve a real promotion and protection of the non-profit sector? As I have said before, my view is that competition and co-operation with the for-profit organisations is clearly beneficial for the third sector. But, at the same time, it cannot be exposed to free competition with lucrative companies without a transitional period and a enormous effort to improve their (our) current status.

Suggestions:

4. 1. Strong inversion in training the managers of the voluntary organisations.
4. 2. Encouraging public officers' sensitivity towards voluntary organisations, as well as designing an ad-hoc training for them, focused in the relational and managerial abilities required for this new co-operation context.
4. 3. Stronger stress on quality, which concerns both non-profit and for-profit organisations. Levels of satisfaction within clients are quite poor (60%).
4. 4. Elaboration of a specific European Quality Norm for Social Services, within the EFQM Model.
4. 5. Cheap or free access to quality management tools for public and non-profit organisations.
4. 6. Quasi-markets should not only be a practice, but also an official way of provision of social services within the local context.
4. 7. Simultaneously we should be working on a European Chart of Basic Social Services that equalises the basic level of services through Europe.
4. 8. It would be useful to have a web access database on best practices, well published, within one of the European Observatories.
4. 9. I will not detail the relation of measures addressed to promote the role of voluntary organisations, presented to the Spanish President, or those included in The European Commission documents. Nevertheless, I want to stress that they cannot be delayed longer, and that they should arrive at the local level. Without them, at least in Spain, we will not have the necessary voluntary sector.
- 4.10. Now, as my final remark, I am going to be deliberately heretical. Despite the important levels of welfare reached in our countries, regarding the relationship between local administration and the voluntary organisations (and their support and improvement), a look to North American practices in this field is more than convenient.

References

- ALIENA, R.: *Modelo de relación Gobierno – organizaciones voluntarias*. Documento para discusión. Not published, 1994.
- GRUPOS DE TRABAJO SOBRE LAS ONG: *Propuestas para la mejora del tercer sector de ámbito social en España*. Informe para el Presidente del Gobierno, 1999 <http://www.entornosocial.es/document/i25.html>.
- ECCEBARIA, K.: "Cambios sociales, nuevas demandas. Propuestas para el 2000" in *Quaderns de Serveis Socials*, n.15, 1999, pp. 36–40.
- EUROPEAN COMMISSION: *Communication from the Commission on Promoting the Role of Voluntary Organisations and Foundations in Europe*. Brussels, 1995.

- EUROPEAN COMMISSION: Communication from the Commission on Services of General Interest in Europe. Brussels, 2000.
- GARAU, J.; NAVARRO, E.: "Apostando por un modelo de calidad propio" in *Servicios Sociales y Política Social*, Vol.49, 2000, pp. 91-94.
- LEWIS, J. "Voluntary Organizations in 'New Partnership' with Local Authorities: The Anatomy of a Contract" in *Social Policy & Administration*, Vol.28, N.3, September 1994, pp. 206-220.
- MENDOZA, X.: "Las transformaciones del sector público en las democracias avanzadas: del estado del bienestar al estado relacional" in Bengoa, R., *LA SANIDAD; Un sector en cambio. Un nuevo compromiso entre la Administración, usuarios y proveedores*. Santander and Madrid, UIMP and Merck, Sharp & Dohme, 1995, pp. 29-41.
- MONTSERRAT, J.: "Las ONL ante el reto de la economía mixta de bienestar" in *Economistas*, n. 83, 2000, pp. 18-29.
- MORENO, L.: *The Spanish development of Southern welfare*. Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC), Madrid, 1997.
- MUNDAY, B.: *Social Services for All. Report on a European Expert Meeting*, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Frankfurt am Main, 1998.
- MUNDAY, B.; SAMA, A. (ed.): *From Welfare to Enterprise. Lessons from the ARTO Third System and Employment Project*. The European Institute of Social Services, Canterbury, 1999.
- PRAGER, J.: "Contracting Out Government Services: Lessons from the Private Sector" in *Public Administration Review*, Vol.54, N.2, March/April 1994, pp. 176-184.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G.: "La economía política de las organizaciones no lucrativas" in *Economistas*, n.83, 2000, pp. 6-17.
- Ruiz Olabuenaga, J.I.: "El sector no lucrativo en España" in *Economistas*, n.83, 2000, pp. 63-78.
- VERNIS, A.: "La relación público - privado en la provisión de servicios sociales" in *Papers ESADE*, 1995.
- VERNIS, A.: *Organizing services to the elderly: a tale of two cities*. Doctoral thesis. Robert F. Wagner Graduate School of Public Service (N.York University), April 1999.
- VILA, A.: "Los servicios sociales en Cataluña" in Gutierrez, A.; Garcés, J. (ed.) *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 357-422.
- VINYES, R.: "Aproximación histórica a las sociedades de carácter no lucrativo en el ámbito de los servicios sociales" in Rodríguez Cabrero, G.; MONTSERRAT, J.: *Las entidades voluntarias en España*, Ministerio de Asuntos Sociales, Estudios, Madrid, 1996, pp. 35-100.

Sami Castro, France

»La **solidarité** et l'**égalité de traitement**, dans le contexte d'une économie de marché ouvert et dynamique, constituent des objectifs fondamentaux de la Communauté européenne. Les services d'intérêt général contribuent à la réalisation de ces objectifs.« (Premiers mots de la Communication de 1996 de la Commission des Communautés européennes).

Et »les services d'intérêt général« (élément clé du modèle de la société européenne) – dit la Communication – »désignent les activités de service, marchand ou non-marchand, considérés d'intérêt général par les autorités publiques, et soumises pour cette raison à des obligations spécifiques de service public. Leur définition recouvre toute la palette des prestations, de niveaux différents, mais dont des opérateurs déterminés, publics, ou privés délégataires de service public, n'ont pas le monopole«.

INTERET GENERAL ET SERVICES SOCIAUX EN UNION EUROPEENNE.

Le service de l'intérêt général dans les objectifs fondamentaux de l'Union européenne.

La Communication de 1996 et sa version révisée de 2000 expriment bien que les évolutions ne sont pas en général linéaires, mais suivent au contraire un mouvement de balancier. Le dogme du pôle du tout-marché qui a animé la construction européenne dans ses premiers pas, qui continue à l'animer et qui en reste toujours un des principes dominants, a généré de lui-même la constatation par les autorités européennes de l'incertitude du pôle opposé, celui, marchand ou non-marchand, organisé autour du service de l'intérêt général. Et ce, même si la Commission, par retour du balancier, vise des »nécessaires adaptations« (...mais du côté du service de l'intérêt général plutôt que de celui des règles de fonctionnement du grand marché unique, au risque de réduire l'ensemble de la problématique de la construction européenne à des questions relevant des seuls droits de la concurrence et de la consommation, quelle que soit par ailleurs la légitime importance de ces deux aspects).

Les services sociaux sont une composante considérable des services d'intérêt général.

Or, les services sociaux, prestés par des organismes éminemment privés comme le sont les associations, ou par des collectivités locales – communales ou autres – constituent une branche considérable des services d'intérêt général prodigués. D'où, afin de mieux présenter et défendre leurs positions, l'intérêt pour eux de bien interpréter des observations et déclarations d'intention qui touchent leur action présente et leur perspectives futures, à la lumière de l'éclairage donné par quelques décisions récentes de la Cour de justice des Communautés européennes, et à la suite de la demande du Conseil européen de Lisbonne d'une nouvelle version de la Communication de 1996.

D'autant plus qu'il convient de souligner, parce qu'ils la sous-tendent et la justifient, deux aspects fondamentaux de cette action, notamment pour les associations, institutions privées, produit de la société civile (à savoir celle qui n'est ni la société politique domaine du Prince, ni la société marchande, domaine des organismes à objet lucratif).

Le premier aspect est justement que l'action des services sociaux communaux ou associatifs a pour spécificité d'être une action désintéressée, à but non-lucratif, orientée et

mûe par le seul objet de service de l'intérêt général. On pourrait très bien imaginer (et des exemples existent de par le monde) une telle action, engagée de façon technique par des organismes dont l'objet par ailleurs, est – légitimement – d'en tirer un profit. Cet objet ne peut être qu'étranger dans l'action du service offert par la collectivité publique, et il est par définition antinomique de la qualité d'un acteur associatif.

Le deuxième aspect réside dans l'essence-même des acteurs communaux ou associatifs considérés ici, et plus particulièrement les acteurs associatifs. S'agissant d'associations, on parle souvent, au-delà du terrain juridique de l'«objet», du «projet associatif». C'est que l'action associative n'aurait pas de sens si elle devait se trouver limitée à la seule prestation de services (de quelque niveau élevé de qualité fussent-ils), à des consommateurs (aussi dignes d'un traitement privilégié fussent-ils) : les interventions associatives se veulent des actions orientées par un projet au service de personnes, par la mise en œuvre de droits sociaux (des droits de..., des droits à...), par la plus-value apportée par la structure associative à ceux qui bénéficient de son apport.

D'où la nouvelle opportunité à l'occasion de la présentation de la version 2000 de la communication sur l'intérêt général, de tenter de préciser d'encore plus près les vues des instances européennes sur la subsidiarité entre l'intervention de l'Union européenne d'une part et celle des Etats membres de l'autre, et de déterminer dans quelle mesure des règles fondamentales du Grand marché unique européen, telles que celles de la libre concurrence, peuvent être amenées à céder partiellement ou totalement devant celles, européennes ou nationales, du service de l'intérêt général ou du service social en particulier.

Comment donner une définition commune de cette action sociale dans l'Union et les Etats membres ? Elle est, par la mise en œuvre d'«un savoir-faire et d'une technicité découlant de la nature même des prises en charge et des interventions effectuées», d'«appréhender la personne (ou le groupe de personnes) en situation de fragilité dans sa globalité par des projets en institution ou hors institution», aux plan social et médico-social, et de «préserver ou reconstruire ses liens avec la communauté, afin de lui garantir le plein exercice de sa citoyenneté». Et application entre autres, des notions de solidarité et d'égalité de traitement communes à tous les Etats membres.

A la lumière de la pétition de principe, et de la définition citées en tête de ces réflexions, quelle conception de l'intérêt général découle pour la Commission et quelle place attribue-t-elle aux services sociaux, communaux ou associatifs, dans l'Europe d'aujourd'hui (I), quelles perspectives pour eux demain (II) ?

I. Les services sociaux associatifs ou communaux, vus par les instances communautaires.

Une tranche d'ananas pour situer les différents «acteurs» européens.

Encore qu'assez imparfaite l'image de la tranche d'ananas permet d'illustrer cette prégnance et cette prééminence respectives du droit communautaire et des législations nationales, dans la confrontation et la conciliation entre suprématie du marché d'une part, et impératifs du service de l'intérêt général de l'autre. La question qui se pose alors aux services sociaux est de déterminer leur emplacement aussi assuré que possible dans cette image.

Le «domaine réservé» de la souveraineté nationale.

Au centre d'une tranche d'ananas se situe le petit cercle relativement dur, représentatif du domaine de la souveraineté de la (tout)puissance publique nationale : état-civil, police, défense, justice, etc... Ni le Traité de Rome, ni le droit dérivé européen n'y ont de prise. C'est le lieu exclusif de la législation nationale, et le champ réservé des pouvoirs publics et de leur intervention directe indisputée, et de celle de la fonction publique en général. Mais les services sociaux publics ou privés n'ont pratiquement pas accès à ce niveau supérieur du service public

Les services universels.

C'est autour de ce centre que se placent de différents niveaux de l'intérêt général. Une première couronne, relativement étroite, représente le *champ des services universels*, destinés à assurer à tous et partout certaines prestations essentielles – de qualité et à un prix abordable pour tous – en vertu de critères d'égalité, de transparence dans la gestion la tarification et le financement, de contrôle par des instances distinctes et des opérateurs et du législateur. En dépit d'obligations essentielles de service public, le monopole a priori de l'exercice de ces services par une fonction publique n'est plus, ni absolu ni obligatoire (ce qui ne va pas sans créer des tensions selon les Etats et leurs cultures respectives). Ce monopole exonère les opérateurs concernés d'au moins une partie des règles européennes de la concurrence, et doit pouvoir être attribué soit à un opérateur public, soit à un opérateur privé sélectionné, lui, après appel à concurrence, et lié alors à la puissance publique par un contrat du type de la concession, comportant les obligations exigées par le service universel fourni (comme poste ou télécommunications. Voir les arrêts de la C.J.C.E. »Corbeau«¹ ou autres). Le noyau et cette première couronne couvrent donc des activités de service public.

Les services d'intérêt général.

Une seconde couronne un peu plus large, représente les *services d'intérêt général* ou d'intérêt économique général, soumis également à certaines obligations de service public imposées par les pouvoirs publics nationaux dans l'optique du service de cet intérêt général. Mais ici, les règles de concurrence ou d'interdiction de subventions de la Communauté européenne s'appliquent, et ne cèdent que

- 1) lorsqu'elles risquent de porter atteinte à l'exercice des missions d'intérêt général (comme pour les services en réseaux : transports, énergie, communication, etc...) : mise en œuvre de l'alinéa 2 de l'article 90 (concurrence) et des exceptions de l'article 92 (subventions) du Traité de Rome. C'est le cas de toute une série d'arrêts de la C.J.C.E. dans ce sens, tels »Commune d'Almelo«² ou autres ;
- 2) lorsqu'est invoqué le principe de subsidiarité pour des services à cheval sur le »marchand« et le »non-marchand« (eau, logement, santé, protection sociale, éducation, etc...). Notamment, »les services d'intérêt général liés au bien-être et à la protection sociale sont du ressort des autorités nationales ou régionales ; il est néanmoins admis que la Commission intervienne dans ce domaine pour favoriser la coopération et la coordination«. Dans cette perspective, la C.J.C.E. est allée, sur un même segment du marché, jusqu'à écarter les règles communautaires sur la concurrence, et à permettre à des autorités régionales d'accorder la préférence à des organismes non-lucratifs sur des organismes lucratifs, sur ce seul critère (arrêt »Sodemare«³). – D'où les extraits du paragraphe 30 de la nouvelle version de la Communication et de l'arrêt, cités infra.

Dans ce champ, les autorités européennes ne conçoivent cependant, ni secteur public, ni fonction publique, ni monopole absolu (qu'il soit public ou du marché). Il est uniquement question d'opérateurs, face à un régulateur, selon les dispositions arrêtées par un législateur, national ou européen. *C'est principalement dans ce champ qu'on rencontre l'intervention des services sociaux non-lucratifs, privés (surtout des associations) ou publics (collectivités locales).*

Le champ propre d'intervention du Traité instituant la Communauté économique européenne.

[Enfin, un peu en-dehors de notre propos ici, mais pour compléter le schéma, la grande couronne périphérique de notre tranche d'ananas, que les dirigeants européens veulent voir la plus importante possible, englobe tout le restant de l'activité, *activité économique au sens large et général* : c'est celle qui est visée par le Traité instituant la Communauté économique européenne, fondé sur le libéralisme économique, la déréglementation et la concurrence, un certain monopole du marché, et ne présentant pas de rapport direct immédiat avec le service de l'intérêt général. Des services sociaux associatifs pourraient y intervenir, à titre secondaire de leur activité sociale prédominante, et justement dans l'optique de la poursuite de leur objet social (entreprises d'insertion par exemple, pour ce qui est de la France), mais dans le cadre des règles européennes générales régissant ce domaine].

Remarque incidente.

Dans le schéma ci-dessus, on relèvera d'une part que la relation philosophico-politique et de subsidiarité relative entre personnes(s) publique(s) et action sociale privée (d'intérêt général), n'influe pas sur le positionnement du secteur des services sociaux associatifs : il semble donc être valable tant pour l'exemple français, qu'allemand, britannique ou italien, espagnol ou portugais... D'autre part, au contraire, peuvent ressortir des distorsions entre les compétences relatives entre secteur public d'une part, et associatif privé de l'autre, et des questions de partage, de délégation ou de conjonction de compétences nées par exemple en France des lois sur la décentralisation, entre différents échelons de la collectivité publique. Avec cette remarque complémentaire que la plupart des champs de l'action sociale sont portés par le secteur associatif, «qui contribue à la fois à l'expression des besoins des populations représentées (c'est la «société civile»), et à la satisfaction de ces besoins par les réponses adaptées qu'il apporte, dans une quasi-délégation de service public exercée par contractualisation».

Position et évolution de la Commission européenne.

D'où la prise en compte par le nouveau paragraphe 30 de la version révisée de la Communication, de l'aspect non-lucratif de l'action des services sociaux communaux ou associatifs, affirmant : **«Plus généralement, et conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, nombre d'activités exercées par des organismes dont les fonctions sont essentiellement sociales, qui ne réalisent pas de profits et n'ont pas pour objectif de pratiquer une activité industrielle ou commerciale, seront normalement exclues de l'application des règles communautaires relatives à la concurrence et au marché intérieur... Toutefois, lorsque de tels organismes, dans l'accomplissement de leur mission d'intérêt général, s'engagent dans des activités économiques, l'application des règles communautaires à ces activités économiques se fera sur la base des principes énoncés dans la présente communication, en tenant compte notamment de l'environnement social et culturel dans lequel ces activités sont exercées ...»** Justification du schéma ci-dessus proposé.

Conséquence et position d'un problème de fond.

Mais le problème risque de subsister : d'une main la Commission propose d'exonérer des règles de la concurrence les services sociaux, en tant que services d'intérêt général, mais conditionne de l'autre cette exonération par l'absence d'exercice d'activité économique (ce qui est peu réaliste), ou par la prise en considération d'éléments d'environnement social ou culturel ! Il y a bien eu progrès par rapport aux positions de départ, mais il y a encore du chemin à faire... Le «welfare mix» comme on l'appelle aujourd'hui ne saurait fonctionner sans ce mélange «naturel» de social et d'économique. C'est que la frontière déterminant l'accès à l'exonération devrait plutôt passer entre «marchand» et «non-marchand», «lucratif» et «non-lucratif», et aussi (et surtout ?), ce qui semble encore assez étranger à la Commission, entre «action proposée autour du seul service à un consommateur» et «action développée autour d'un projet». L'arrêt «Sodemare» semblait montrer un début de voie sur le plan juridique qui était le sien : «... en l'état actuel du droit communautaire, un Etat membre PEUT, dans le cadre de sa compétence retenue pour aménager son système de sécurité sociale, considérer qu'un système d'assistance sociale ... IMPLIQUE NECESSAIREMENT, en vue d'atteindre ses objectifs, que l'admission d'opérateurs privés à ce système en tant que prestataires de service d'assistance sociale soit SUBORDONNÉE A LA CONDITION QU'ILS NE POURSUIVENT PAS DE BUT LUCRATIF». Peut-être la Commission aurait-elle pu avoir la prescience de compléter cette avancée juridique par un corollaire, ce qui n'est qu'une constatation de plus en plus évidente, et de plus en plus acceptée, s'agissant par exemple du rôle spécifique de l'association et de son «projet» ...

Est-ce que donc, finalement, le problème fondamental n'est pas cette «tiédeur», cette méconnaissance de fait ou délibérée, de la part des instances politiques nationales ou européennes, de la spécificité et du rôle des services sociaux communaux, mais surtout associatifs, dans le cadre de l'intérêt général qui, lui, est champ d'intervention de la puissance publique ?

Cette spécificité peut être décrite par le fait que la prestation de services sociaux associatifs dans cette participation à l'intérêt général ne saurait être réduite, ni à la prestation de services dûs par la collectivité à tout individu sur la base de normes fixés par la personne publique, ni à la seule offre de produits ou de services marchands, fût-elle effectuée dans des conditions privilégiées pour certains. Le mode de production de cette prestation, la personnalité particulière du prestataire, le projet au sein duquel elle s'exerce, sont autant de caractéristiques à prendre en compte pour bien en saisir la finalité, la portée... et le résultat.

C'est l'enjeu et le débat qui sous-tendent en grande partie en France, cette négociation entre le législateur national et le monde associatif, s'agissant par exemple de la mise à jour de la loi de 1975 sur les institutions sociales et médico-sociales, prenant en compte une démarche ascendante vers des engagements durables, la qualité de prestations sur un «marché», la définition de normes dans le cadre d'un projet. De même pour les problèmes posés par la loi de 1993 relative à la transparence de la vie économique et des procédures publiques : ici, la discussion porte sur son objet discutable de soumettre, en les banalisant, des organismes tels que les services sociaux associatifs aux procédures générales d'appels d'offre, alors qu'il faudrait approfondir au contraire, les possibilités de conventionnements sur objectifs (C'est sur de tels terrains que réapparaît la prégnance de la législation européenne, et la nécessité de mener la discussion aux deux niveaux).

Accessoirement, est-ce que la situation française, comparée par exemple à celle faite en Allemagne (ou ailleurs) aux services sociaux, induit une différence significative dans la transposition au plan national, des règles communautaires les concernant ? Mais si certains fondements de départ dans les rapports et la subsidiarité entre l'Etat et les services sur le terrain sont différents, peut-être la distorsion se trouve-t-elle moins importante s'agissant des règles d'action communes, du fait de la similitude des objectifs, et des difficultés à surmonter.

Les deux dangers qui guettent les services sociaux aujourd'hui (et demain) en Union européenne.

Dans l'Europe d'aujourd'hui donc, ou au sein de ses Etats membres (quelles que soient les différences entre leurs cultures ou leurs structures), les services sociaux, au sens le plus large du terme, organes éminents de ce service de l'intérêt général et de la solidarité, sont développés par les associations (organes d'action de cette « société civile » dont on parle de plus en plus) et/ou les collectivités locales. Ils se trouvent ainsi enserrés entre deux dangers, qu'il leur appartient d'éviter pareillement. A des degrés peut-être différents, ce sera ou la banalisation par aspiration de leur prestation dans le champ du marché, les transformant en acteurs indifférenciés de la seule activité économique, occultant la facette sociale et solidaire de leur apport, c'est-à-dire qu'on risquerait de les retrouver sur la grande couronne périphérique de notre ananas. Ou l'instrumentalisation par attraction dans le seul service public national, voire transnational, c'est-à-dire qu'ils se situeraient alors dans la première couronne périphérique de l'ananas décrite plus haut, occultant cette fois leur caractère éminemment privé de spontanéité, de bénévolat, de prestation de proximité, de voisinage (danger probablement plus grand en France qu'en Allemagne, du fait de la différence dans la conception de la subsidiarité). Quelle doit alors être leur perspective et leur stratégie pour préserver leur message propre, la spécificité de leur prestation, l'intégrité et l'indépendance des bénéficiaires de leur action ?

II. Possibles perspectives et stratégie des services sociaux associatifs ou communaux.

Perspectives et stratégie communes au tiers secteur, à la société civile.

Il s'agit toujours, au présent comme au futur, de la même perspective générale, qui englobe bien davantage que les seuls services sociaux mais concerne l'ensemble de l'expression et de l'action de la société civile, qu'on pourra appeler aussi tiers secteur : marquer ses différences avec d'une part le domaine du Prince (avec qui il partage, minoritairement, la non-lucrativité et le service de l'intérêt général), et d'autre part celui du marchand (avec qui il partage, minoritairement, l'exercice d'activités économiques).

Du Prince, il doit pouvoir continuer à recevoir la plus grande partie de ses ressources (par subsidiarité ou par délégation), du fait de l'objet d'intérêt général de son action. Et du marchand, il doit pouvoir obtenir les moyens économiques lui permettant d'atteindre son objet en toute indépendance (par des amodiations aux règles de la concurrence).

D'où le chemin restant à parcourir, consistant en une action conjuguée à la fois à l'égard de chacun des Etats membres, et dans le cadre particulier des normes juridi-

ques et des traditions de ces Etats, et aussi vis-à-vis de l'entité »Union européenne« en devenir. Quelques observations dans cette double perspective, concernant plus spécialement les services sociaux associatifs.

La grande question de la relation pouvoirs publics/associations, autorités/ services sociaux.

Pour ce qui concerne les Etats, c'est la lutte pour une juste appréciation du cadre de relations pouvoirs publics/associations, ou de la notion de partenariat autorités/services sociaux associatifs qui est en cause, opposée à une optique réductrice et simplificatrice d'instrumentalisation. Les services sociaux associatifs ou relevant de collectivités locales sont des instruments de cohésion sociale. Relevant d'organismes non lucratifs (privés ou publics), ils ont un rôle public d'intérêt général, d'utilité sociale. (Le »sens« de la subsidiarité n'est alors que secondaire par rapport à cette vocation). Leurs activités de caractère économique, quelquefois même marchand, ne démentent pas la non-lucrativité de leur objet, qui caractérise aussi l'action publique. C'est sur le terrain juridique de la réglementation et sur le terrain moral, que la réponse a des chances d'être trouvée. C'est la voie suivie par le »Compact« anglais, ou par le »Pacte de coopération pour la solidarité sociale« portugais. C'est le projet de »Charte d'engagements réciproques entre pouvoirs publics et associations«, déjà bien avancé, que présente incessamment la »Fonda« en France, parallèlement aux progrès réalisés par l'institution de conventions pluriannuelles entre l'Etat et des associations ; et il doit en être bien d'autres, tant il est vrai que, malgré les différences, des convergences de fond et des similitudes essentielles se rencontrent à travers toute l'Europe (et pourquoi pas d'ailleurs pour l'Europe elle-même).

Cette démarche devrait aussi aboutir à un corollaire spécial : le caractère non-lucratif et la spécificité des modes de production (parlant notamment d'associations), devrait pouvoir justifier dans tous les Etats d'Europe un *traitement fiscal privilégié*, favorisant cette fois ce type d'acteurs privés, du traitement réservé aux organismes publics ou chargés d'un service universel, ce qui ne serait pas la moindre façon de les aider à atteindre leurs objectifs.

U.E. : reconnaître intérêt et spécificité des services sociaux associatifs ou communaux.

S'agissant de l'Union européenne, et au-delà des mises en place quelquefois laborieuses de structures générales, l'avenir des services sociaux associatifs ou communaux pourrait relever de consensus sur quelques éléments-pivots, le premier étant la *reconnaissance de l'action sociale associative (et communale) comme une des composantes essentielles de la construction de l'Europe civique et sociale*, et non seulement comme une des variétés satellites d'acteurs rencontrées sur le schéma de l'ananas, en raison de ce qui vient d'être développé (ce n'est pas encore acquis).

Le second élément paraît être celui de l'union des aspirations et des forces, de l'ensemble des services sociaux associatifs et communaux d'Europe. Plusieurs voies sont à suivre, certaines sont déjà bien ancrées. Un peu extérieure à l'Union européenne elle-même, la Convention du Conseil de l'Europe sur la *reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non-gouvernementales* devrait maintenant être opérationnelle ; le projet de future *association de statut européen*, quoiqu'encore dans les limbes, devrait pouvoir, une fois abouti, constituer un support appréciable pour la coopé-

ration intra-européenne de services sociaux nationaux ; *l'amélioration de l'accès des associations et organismes similaires aux fonds et programmes européens*, par des adaptations adéquates de procédure, devrait leur permettre de mieux y accéder ; les associations et collectivités locales développant des services sociaux devraient pouvoir *participer plus largement à l'élaboration de l'Europe civique et sociale* ; etc...

Monde associatif : s'organiser en regroupements et réseaux transnationaux efficaces.

Mais ce qui existe est déjà fondamental, à savoir ce qui s'est réalisé sans attendre, spontanément, parce que c'était ce qui était nécessaire. Du côté associatif, où les regroupements nationaux, par exemple aux plans sanitaire et social, sont une réalité forte préfigurant les regroupements transnationaux, il faut citer le CEDAG et d'autres organismes, et la place qu'ils occupent dans le dialogue intra-européen ; en contrepoint le C.M.A.F., placé auprès de la Commission, en relation permanente avec les institutions européennes : Commission, Parlement, C.E.S., ... Et comment ne pas évoquer l'action à la fois politique et pratique d'E.A.P.N., si représentative de ce qui peut être tenté et réalisé au niveau de l'Union européenne ?

C'est d'ailleurs ce qui peut servir de modèle et de point de départ de réflexion. Ici comme dans bien d'autres domaines, se développe *le phénomène de réseaux*. Lorsqu'une unification totale n'est pas possible, ou pas nécessaire, ou pas souhaitée, l'organisation de groupements en réseaux, informels ou regroupés autour de structures telles que le G.E.I.E., permet, par des conjonctions de forces et de moyens, par les synergies développées, par les souplesses de mise en œuvre, d'atteindre des objectifs autrement hors de portée. On l'a vu déjà à l'occasion de coopérations transnationales limitées à quelques participants, ou pour des réalisations partielles ; on constate que de nombreuses collaborations à venir sont mûres pour se fonder sur de telles prémisses.

Il est probable que l'avenir des services sociaux associatifs ou communautaires en Europe (c'est-à-dire la plus grande partie d'entre eux) se situera sur la capacité que montreront à la fois les autorités européennes, les pouvoirs publics nationaux ou régionaux, et les acteurs concernés, à bâtir leurs projets et leurs programmes sur l'établissement de tels réseaux, horizontaux ou verticaux, enjambant les frontières nationales, pour le plus grand bénéfice de ceux qui en seront l'objet.

1 aff. n° C-320/91 du 27 avril 1994.

2 aff. n° C-393/92, A.J.D.A. 20.1293 et 20.9.94

3 aff. n° C-70/95 du 17 juin 1997

Sami Castro, France

“Solidarity and equal treatment within an open and dynamic market economy are fundamental European Community objectives; objectives which are furthered by services of general interest.”

(The first words of the Communication of 1996 of the Commission of the European Communities).

And **“services of general interest “** (a key element in the European model of society) – says the Communication – **“cover market and non-market services which the public authorities class as being of general interest and subject to specific public service obligations. Their definition covers a whole range of services at different levels where public operators or private operators acting on behalf of the public service, do not have a monopoly”.**

GENERAL INTEREST AND SOCIAL SERVICES IN THE EUROPEAN UNION

Services of general interest as one of the fundamental objectives of the European Union

The Communication of 1996 and the revised version of 2000 show very clearly that evolutions are not, as a rule, linear, but tend to follow the swing of a pendulum. The dogma of the one pole, the all-encompassing market which was the propelling force in the construction of Europe in the early stages and which still continues to be one of the predominating principles, has led to an appreciation by the European authorities of the opposite pole which cannot be ignored and which, whether consisting of market or non-market activities, is organised around the services of general interest. And this applies, even if the Commission, on the swing back of the pendulum, is thinking in terms of the “necessary adaptations” (...but from the angle of the general interest services rather than that of the rules governing the operation of the single market, at the risk of reducing the whole dimension of the problem of constructing Europe to questions relating merely to competition and consumption, whatever the – without doubt – legitimate importance of these two aspects may be).

Social services are an important component of general interest services

Social services provided by primarily private organisations such as voluntary associations or by local authorities – municipal or otherwise – are an important branch of the numerous general interest services. Which is why, in order to better present and defend their positions, they have an interest in getting a positive interpretation of the observations and declarations of intent affecting their present activities and future perspectives, in the light of the interpretations given in some recent judgments of the Court of Justice of the European Communities, and following the request of the European Council in Lisbon to have a new version of the 1996 communication.

This is why it is all the more necessary to emphasise two fundamental aspects of this action (because they underlie and justify it), affecting in particular the voluntary associations and private institutions which are the product of the civil society (namely the one which is neither the political society, the domain of the Prince or the government, nor a market society which is the domain of profit-oriented organisations).

The first aspect is precisely that the activities of municipal or voluntary social services have the specific characteristic of being “disinterested”, non-profit-making, oriented to

and driven by the sole purpose of being a general interest service. One can well imagine such action (and there are many examples of this everywhere) being undertaken as a technical operation by organisations whose – legitimate – goal is to make a profit. This goal must necessarily be alien to the services offered by public bodies, and it is by definition contradictory to the quality of a voluntary association.

The second aspect arises from the very being of the municipal or voluntary bodies being examined here, in particular the voluntary associations. When speaking of such associations, there is often a reference to the “objective”, to a “voluntary plan”. This is because voluntary action does not make much sense if it has to be confined solely to the provision of services (however high their level may be) to consumers (however much they may merit privileged treatment): voluntary action consists of activities in a plan to serve people through the implementation of social rights (the right of ..., the right to ...), it includes the added value generated by the voluntary structure for the benefit of those covered by this action.

That is why this new opportunity was grasped – on the occasion of the presentation of the revised 2000 version of the communication on general interest – to make an attempt to give a better elucidation of the views of European institutions on the subsidiarity between the intervention of the European Union on the one side and the Member States on the other, and to ascertain to which extent the basic rules of the Single European Market, such as those governing free competition, could partially or totally give way to the rules, European or national, relating to services of general interest or social services in particular.

How can a common definition be found for this social action in the European Union and the Member States?: it concerns the application of “know-how and a technical quality arising from the very nature of the services and interventions”, the attempt to approach the “entire person (or group of persons) in a vulnerable situation through institutional or non-institutional projects” at the social and medical/social level, and to “preserve or re-build the links of a person with the community in order to ensure that he can fully exercise his rights as citizen”. It also means, among other things, the application of the concepts of solidarity and equal treatment of all Member States.

In the light of this principle and the definition quoted at the beginning of these reflections, what is the Commission’s concept of general interest and what importance does it attach to social services, municipal or voluntary, in Europe today (I), what are the future perspectives of these services (II)?

I. Voluntary or municipal social services, as seen by the Community institutions

A “pineapple slice” to situate the positions of the different European “players”
Although somewhat imperfect, the example of a pineapple slice can be taken to illustrate the full import and the pre-eminence of Community law and national legislation in the confrontation and reconciliation between the supremacy of the market on the one hand, and the requirements of services of general interest on the other. The question which arises for the social services is to establish their position firmly in this set up.

The “reserved domain” of national sovereignty

At the centre of the pineapple slice there is a small relatively hard circle; this represents the *domain of the sovereignty of the national public authority*: registration of persons, police, defence, justice, etc... Neither the Treaty of Rome nor derived European law has encroached on this terrain. It is the exclusive field of national legislation, and the reserved field of the public authorities and their unquestioned direct intervention, and that of the public administration in general. But, public or private social services have virtually no access to this elevated level of public service.

Universal services

Several levels of general interest are located around this central core. The first circle, relatively narrow, represents the *field of universal services*, aimed at ensuring the provision to everyone everywhere of certain essential services – with a high quality and at a price affordable to all – based on the criteria of equality, transparent management of prices and finances, with control by separate bodies, operators and legislators. Despite binding public service obligations, the a priori monopolistic provision of these services by a public authority is no longer a must, either in absolute or mandatory terms (this will not take place without creating tensions depending on the countries and their respective cultures). This monopoly permits the exemption of the operators concerned from at least some of the European rules on competition, and this exemption has to be granted both to a public operator and to a selected private operator; in the case of the latter, a tendering procedure should first be followed, and the operator should be connected with a public authority through a contract setting out the obligations inherent in the universal service in question (e.g. postal service or telecommunications. See the judgments of the Court of Justice of the European Communities in the “Corbeau”¹ case or others). The nucleus of this first circle thus covers public service activities.

The services of general interest

A second, rather broader circle represents the services of general interest or services of general economic interest, also subject to certain public service obligations imposed by the national public authorities because these services respond to general interest. But here, the competition rules or the prohibition of European Community subsidies apply and are waived only if

- 1) they risk impairing **the performance of general interest tasks**. (e.g. networked services: transport, energy, communication, etc...): application of para 2 of Article 90 (competition) and the exceptions in Article 92 (subsidies) of the Treaty of Rome. This has been established in a number of judgments of the Court of Justice of the European Communities in this area such as “Municipality of Almelo”² or others;
- 2) they touch on the **principle of subsidiarity** for services bridging both the “market” and the “non-market” sectors (water, housing, health, social protection, education, etc...). “General interest services linked to the function of welfare and social protection are a matter of national or regional responsibility. Nevertheless, there is a recognised role for the Community in promoting co-operation and co-ordination in these areas”. Seen from this perspective, the Court of Justice has, for the same segment of the market, gone as far as to set aside Community rules on competition, and permitted national authorities to give preference to non-profit-making bodies

over profit-making organisations, on this sole criterion (Case “Sodemare”³). This is the reason for the extracts from § 30 of the new version of the communication, and the judgment quoted below.

In this area, European authorities do not think in terms of the public sector, or public service, or absolute monopoly (irrespective of whether it is a public or market monopoly). The only question is that of the operators, subject to a regulator, acting according to the provisions laid down by a – national or European – legislator. It is mainly in this field that the social services provided by non-profit-making organisations are to be found, either private (above all voluntary associations), or public (local authorities).

The actual field of intervention envisaged by the Treaty establishing the European Economic Community

[Finally, somewhat outside the issue we are discussing here, but in order to complete the picture, the broad peripheral circle of our pineapple slice, which European leaders wish to view as the most important, covers all remaining activities, i. e. *economic activity in a broad and general sense*: this is what is envisaged by the Treaty establishing the European Economic Community, founded on economic liberalism, on deregulation and competition, a certain market monopoly, and having no immediate and direct relation with the services of general interest. Voluntary social services may be provided here as a secondary component of the predominant social activity and with the aim of achieving the social objective (for instance, enterprises promoting job integration in the case of France), but they must stay within the framework of the European rules governing this sector].

Incidental remark

In the outline given above, it is seen, on the one hand, that the philosophical/political relationship and the subsidiarity between public agents and private social action (general interest), has no influence on the positioning of the voluntary social services sector: this seems to be valid as much for the French situation as it is for the German, British or Italian, Spanish or Portuguese situation... On the other hand, distortions may occur in the competences divided between the public sector on the one side, and the private voluntary associations on the other side, or in questions relating to the sharing, the delegation or the pooling of competences (derived for instance in France from the decentralisation laws) between the different levels of public authorities. Add to this the remark that most of the social action fields are covered by voluntary associations, “which help to express the needs of the groups concerned (that is “civil society”), and to satisfy these needs through the adapted responses they offer, exercising public service tasks delegated through a contract”.

Position and evolution of the European Commission

This is the reason why the new paragraph 30 in the revised version of the Communication deals with the non-profit-making aspect of municipal or voluntary social services and states: “More generally, according to the case law of the Court of Justice, many activities conducted by organisations performing largely social functions, which are not profit-oriented and which are not meant to engage in industrial or commercial activity, will normally be excluded from the Community competition and internal market rules ... However, whenever such organisation, in performing a general interest task, engages in economic activities, application of Community rules to these economic activities will be guid-

ed by the principles in this Communication respecting in particular the social and cultural environment in which the relevant activities take place ...". Justification of the procedure proposed above.

Consequence and statement of a fundamental problem

But there is a risk that the problem will continue to exist: on the one hand, the Commission proposes that the social services should be excluded from competition rules because they are general interest services but, on the other hand, it says that the condition for this exemption is abstention from engaging in economic activity (which is not very realistic), or the exemption applies because consideration has to be given to some elements of the social and cultural environment! Some progress has certainly been made in comparison to the starting positions, but there is still a long way to go ... The "welfare mix", as it is called today, cannot function without this "natural" mixture of the social and the economic. The boundary determining access to exemption should lie between "market" and "non-market", between "profit-making" and "non-profit-making", and also (and above all?) – something which still seems to be quite remote from Commission thinking – between "action oriented only to a service for a consumer" and "action developed around a project". The "Sodemare" judgment seems to be the first step on this legal road: "... As Community law stands at present, a Member State MAY, in the exercise of the powers it retains to organise its social security system, consider that attainment of the objectives pursued by a social welfare system ... NECESSARILY IMPLIES that the admission of private operators to that system as providers of social welfare services is to be made SUBJECT TO THE CONDITION THAT THEY ARE NON-PROFIT-MAKING". Perhaps the Commission will have the foresight to complete this legal step forward with a corollary, this is an increasingly obvious and increasingly accepted view of the specific role of the voluntary association and its "plan"...

Does this not mean, finally, that the fundamental problem is this "half-hearted attitude", this intentional or unintentional disregard by national or European political authorities of the specific nature and the role of municipal social services, and especially voluntary associations, in the field of general interest which, primarily, is the field of intervention of public authority?

This specific nature may be explained by the fact that the provision of voluntary social services in the context of general interest cannot be reduced either to the provision of services which the public authority has to offer each individual on the basis of fixed standards, or to the mere supply of market products or services, which may for some be offered under privileged conditions. The manner of production of this service, the specific personality of the provider, the plan in which this is undertaken, are all characteristics which have to be taken into account in order to have a sound understanding of the aim, the scope... and the result.

These are the issues and the discussions which, to a great extent in France, underlie the negotiations between the national legislator and the voluntary sector, seen for instance in the updating of the 1975 law on social and medical/social institutions, taking into consideration a steady movement towards lasting commitments, the quality of services in a "market", the definition of standards in a plan. The same applies to the problems raised by the 1993 law on the transparency of economic life and public procedures: here, the discussion centres on the questionable intention of removing the

special status of organisations like voluntary associations providing social services and subjecting them to general tendering procedures, whereas, on the contrary, it would be better to closely examine the possibilities of agreements on objectives (this is the area in which the importance of European legislation and the necessity of conducting this discussion at two levels re-appears).

As a secondary remark, does the situation of the social services in France, as compared for instance to Germany (or elsewhere), indicate a great difference in the ways and means of transposing Community rules on these services to the national level? Even if certain basic elements in the relationship and the subsidiarity between the State and the services in the field are different, perhaps the distortion with regard to common rules for action is not so significant because of the similarity of the objectives to be attained and the difficulties to be overcome.

The two dangers threatening social services today (and tomorrow) in the European Union

In Europe today, and in the Member States (irrespective of the differences in their cultures or structures), the social services in the broadest sense of the term, these substantial components of the services of general interest and of solidarity, have been developed by voluntary associations (the bodies for action of this frequently mentioned "civil society") and/or the local authorities. They are caught between two dangers which they have to avoid simultaneously. In varying degrees, the first danger is that the ordinary treatment given to them because of their desire to offer their services in the market place, will transform them into commonplace actors in the field of economic activity, thus obliterating the social and community aspect of their work, in other words, there is the risk of putting them in the broad peripheral circle of the pineapple slice. The second danger is instrumentalisation when they are drawn into the single national or even transnational public service, which means that they will be located in the first circle of the pineapple slice described above, this will obliterate their predominantly private qualities of spontaneity, welfare orientation, provision at local level close to the user, the neighbourhood effect (a danger which is probably greater in France than in Germany because of the difference in the concept of subsidiarity). What perspectives do they have, what strategy should they follow in order to preserve their special message, the specific nature of their services, the integrity and independence of the recipients of their services?

II. The possible perspectives and strategy of voluntary and municipal social services

Common perspectives and strategy in the services sector leading to a civil society

The relevant issue here, in the present as in the future, is the general perspective encompassing not only the social services alone but the entire manifestation and action of civil society or what we can call the services sector: establishing, on the one hand, its differences with the domain of the Prince or the government (with whom, as the minor partner, it shares the non-profit aspect and the provision of general interest services), and, on the other hand, the domain of the Merchant (with whom, as the minor partner, it shares the exercise of economic activities).

From the Prince it continues to receive the major part of its resources (through subsidiarity or through delegation), because of the general interest objective of its action. From the Merchant it obtains the economic resources which will enable it to achieve its objective in all independence (through exemption from the rules of competition).

Thus the road to be followed consists of combined action with the individual Member States, with due consideration of the legal provisions and traditions of each country, and with that evolving entity, the "European Union". Some observations on this dual perspective follow with the emphasis on the voluntary social services.

The important question of the public authorities/voluntary associations and the authorities/social services relationship

With regard to the Member States, the issue at stake is the struggle to get a rightful appreciation of the relations between the public authorities and voluntary associations, or of the concept of partnership between the authorities and voluntary social services, as opposed to a limited and simplified view of instrumentalisation alone. The voluntary social services or those provided by local authorities are instruments for social cohesion. Undertaken by non-profit-making organisations (private or public), their role is that of serving general public interest, social utility. (The "meaning" of subsidiarity is thus secondary to this mission). Their economic, sometimes even commercial, activities, do not negate the non-profit orientation of their goals, which is also a characteristic of public action. The response to these opportunities has to be sought and found in the legal field of regulation and in the moral field. This is the path pursued by "Compact" in the UK or by the "Cooperation pact for social solidarity" in Portugal. This is the already well-advanced, project "*Charter of reciprocal commitments between the public authorities and voluntary associations*", advocated by the "Fonda" in France, parallel to the progress achieved through the establishment of multiannual agreements between the State and the voluntary associations. There must also be many others because, despite substantial differences, there are many essential similarities to be found all over Europe (Incidentally, why not for Europe itself).

This approach should lead to a special corollary: the non-profit-making nature and the specificity of the modes of production (speaking here mainly of the voluntary associations), should serve as a justification for *privileged fiscal treatment* in all European countries, thus granting this type of private organisation the same treatment reserved for public bodies or bodies entrusted with a universal service; this would be a not inappropriate way of helping them to achieve their objectives.

EU: recognise the interest and specific nature of voluntary and municipal social services

In the case of the European Union, and setting aside for the time being the sometimes laborious task of constructing general structures, the future of voluntary and municipal social services could be based on a consensus covering several core elements, the first being the *recognition of the fact that voluntary (and municipal) social action is one of the essential components for the construction of a civic and social Europe*, it is not just one of the satellite varieties of action found in the pineapple slice.

The second element would be to join together the aspirations and forces of all the voluntary and municipal social services of Europe. Several paths have to be followed,

some of them have already been opened. Outside the European Union itself, the Convention of the Council of Europe on the *recognition of the legal personality of international non-governmental organisations* should now be put into effect; the plan for the future association with European status, although somewhat still in limbo, should, once it is accomplished, develop into an appreciable support for intra-European cooperation between national social services; the *improvement of access of voluntary associations and similar organisations to European funds and programmes* should be brought about through the appropriate adaptations of procedure; associations and local authorities developing social services should be able to *participate more extensively in the construction of a civic and social Europe*; etc...

The voluntary sector: re-organisation in effective transnational groups and networks

What exists is already remarkable, it was accomplished without waiting, spontaneously, because it had to be done. In the voluntary sector where national groups, for instance in the health and social sectors, play an important role and are the forerunners of transnational groups, mention must be made of CEDAG and other organisations and the role they play in intra-European dialogue; there is CMAF, close to the Commission, and its permanent relations with the European institutions: Commission, Parliament, ESC, And why not mention the political and practical action of the EAPN, a good example of what is being attempted and accomplished at European Union level?

This can serve as a model and a point of departure for reflection. Here, as in many other areas, the *phenomenon of networks* is developing. As long as total unification is not possible, or necessary, or desired, the establishment of networked groups, either informal or grouped around structures like the EEIGs, will, through the pooling of forces and resources, through the resultant synergies, through the flexibility of implementation, make it possible to achieve objectives which would otherwise be unattainable. This can already be seen in the case of transnational cooperation limited to a few participants, or in other partial achievements; it has become evident that many such types of collaboration will develop under these conditions.

It is probable that the future of voluntary or municipal social services in Europe (the majority of them), will depend on the capacity of the European authorities, the national and regional public authorities, and the other players in the field, to develop their projects and programmes through the establishment of horizontal and vertical networks which bridge national frontiers, for the greater benefit of the persons they serve.

¹ Case C-320/91 of 27 April 1994.

² Case C-393/92, A.J.D.A. 20.1293 and 20.9.94

³ Case C-70/95 of 17 June 1997

Daniele Cologna, Italy

1. What role do social services play within the EU concept, as well as in terms of practical implementation of Member States, within the context of services of general interest? How do concept and practice fit in with provisions of the European Union Treaty?
2. What disadvantages do social organizations offering social services of general economic interest have on the market, and how are these compensated by Member States?
3. Linked to that is the following question: which of these additional social costs resulting from the particular objectives, ways of acting, and mandates of the voluntary organizations and/or their service institutions can be defrayed through non-prejudicial compensations by Member States?

On the 18th of October 2000 the Senate of the Italian Republic has approved the definitive text of the new Legal framework for the realisation of the integrated system of social interventions and services, a law that finally takes over the outdated previous legislation of 1890. The main characteristic of this new framework of social services, and one that possibly sets the Italian social services concept apart from UE treaties and charts of social rights, is the explicit legal legitimisation of an integrated approach to social services management. According to the Italian concept of welfare mix as it is promoted by the new law, the provision of social services is to be achieved through the integration of the public, private and third sector. Actually, this approach has been commonplace practice in the provision of social services in Italy for quite a long time. The new law simply endorses the actual procedure and specifies that “the Italian Republic guarantees to persons and families an integrated system of social interventions and services” (art.1) and that “local bodies, Regions and the State, within the framework of their specific competences, recognise and facilitate the role of non-profit and socially useful institutions, cooperation institutions, associations and institutions of social promotion, foundations, patronage institutions, voluntary organisations, religious bodies with which the State has stipulated contracts, agreements, or arrangements in the field of planning, organisation and management of the integrated system of social interventions and services” (art. 1, section 4). The terms of interaction between the different subjects of the public, private and third sector mentioned in art. 1, section 5, stress that “the management and offer of services is provided by public subjects and non-profit institutions of social utility, cooperation institutions, voluntary organisation, associations and institutions of social promotion, foundations, patronage institutions and other private subjects, serving as active subjects collaborating in the planning and carrying out of the interventions”. Thus, if on the one hand the role of the public sector in the planning of the integrated system of social interventions and services is still very important (as this role, according to art.1, section 3, “pertains to the local bodies, the Regions and the State”), the subsidiary participation of the private and third sector to the planning and carrying out of interventions is explicitly ratified by the law (art. 5, section 1).

In the last twenty years, Italy has witnessed the decline of the rigid social policies started during the seventies as a result of an extraordinary social and civil mobilisation. The ever growing budget deficit and the advent of the post-industrial society, with the consequent radical retrenchment of the role of employed work in the financing of the system of social protection (especially within the industrial sector), have led to the crisis of the Italian welfare state. In the meanwhile, the phenomenon of voluntary intervention has exploded. A “solidarity crisis” – solidarity between productive sectors, generations, sexes, tax payers and service users – has resulted in a sharpening

of the mistrust in the ability of the public sector to deal with an increasing demand of social services, a demand that is growing ever more heterogeneous and complex, constantly shifting between old and new emergencies. Public bureaucracy has shown its inadequacy to tackle social change. Partly thanks to the heritage of a season of large social movements, partly due to the estrangement of many social strata from traditional forms of representation and social and political action (parties, trade unions, etc.), there has been during the eighties a proliferation of alternative forms of social intervention. An increasing number of voluntary organisations, mutual help and protection associations, self-help groups and other informal groups, have entered the scene imposing themselves as new strong social actors, able to meet the challenges lost by the State and the market: the so-called third sector. During the last ten years, the importance of third sector organisations in the face of social demand has grown to the point that its role is now self-evident even in the eyes of the State, at every level: be it its central government departments or – most important – its local government bodies (Regions, Communes).

4. What is the importance, in this respect, of aspects such as the general availability on local, Regional or national levels of offers of services in good quality and accessible to everybody, as well as the question of the use of the profit for the maintenance and operation of non-market services?

According to the new legal framework, the government establishes the guidelines for social intervention, as well as the priorities and the type of (minimum) services to be provided at local level. For a segment of the population – especially those needing actions integrated with the health service (elderly and disabled) – the government formulates a “project-objective”: it is a document that generally covers a three year term and features an analysis of the target population’s needs, the possible scenarios, the principles that are to guide the actions to be taken and the standards to be followed and the testing procedures needed to scrutinize the results. The Regions often formulate territorial projects-objective, as planning pertains to them: these projects are not necessarily dedicated to every segment of the population, nor are they necessarily renewed every three years. More often “social plans” are elaborated, i.e. plans that cross cut services and their target.

Thus, generally speaking, aspects like the availability, the accessibility and the quality of services follow government guidelines but get specified and contextualised by the Regions, and are actually implemented by the staff of social services of the Communes, which can operate as separate entities or join in cooperation with other Communes. Since in Italy the system of social interventions and services is integrated, on a certain territory the same is true for public services and those that have been tendered out by the public sector (to the private sector or to the third sector).

Since there has never been, so far, a perfect national uniformity structured by specific government guidelines, Regional frameworks or Commune implementation programs to specify which services should be provided, adopting what standards and in what proportion they should be provided to different segments of the population – the social services delivered on the territory today are not evenly distributed. Basically, the system of rights and opportunities of access is not homogeneous on the national territory and the new legal framework will especially have to deal with this aspect.

5. What tensions exist between the national traditions of offering and supporting social services and the prohibition to infringe upon cross-border competition in the framework of the EU internal market? What threshold values should be imposed for the provision of social services which are mainly provided locally?

What is missing in Italy is an experience of international comparison on social services. Only a few conventions with specific foreign structures of health care and rehabilitation are known that can accept Italian users, generally because of the special competences they have. Linguistic and cultural barriers as well as budget limits seem to represent the main obstacle to an import-export of social services. There are many social services which the Communes contract out to be managed by the third sector (see below): in the competition among would-be contractors to obtain a contract a common criterion is the strength of the presence of the bidding institution on the territory (how long it has been active in that Commune or Region) or the coherence between the bidders' offers and the public institutions call for bids (thus foreign offers could be valued less, because they are less knowledgeable of the local needs and the modalities of their fulfilment for a specific target). In this sort of competition, the main criterion is still the price: it is rather hard to imagine a foreign company competing with a local one on these terms, unless it uses dumping strategies.

In order to access local social services, a foreign company should be able to offer competitive prices, show knowledge of the territory and of the target's needs as well as linguistic competence. These barriers can fall if the companies in question are able to offer something not comparable to anything on the territory, i.e. when the services represent a new frontier of proven transcultural effectiveness (for example a particular strategy for the health care and social care of Alzheimer patients).

6. What are the most important basic conditions for the provision of social services (level of responsibility, representative structure, spectrum, finance, etc.)?

7. How are non-state (voluntary) organizations supported as providers of social services, and how is the relationship with public providers regulated?

Social services are delivered in Italy by the public sector, by private and third sector institutions that work in joint venture with the public sector and by private institutions that offer them on their own account for a profit. In the first two cases, in order to reach an agreement with the public sector and be reimbursed the service offered¹, it is fundamental to respect certain structural and managerial standards established at Regional level. In order to be admitted to contracts, which means competing for the delivery of a service for a limited period, there are certain requirements to be met. It needs to be said that Italy does comply with European law in this respect: the body tendering the services out has to follow transparent procedures, of which the main rule is the equality of opportunity for the competitors.

The new national legal framework confirms in its first article the principle of implementing an integrated system, i.e. that every type of subject (non-profit organizations, co-operatives, voluntary organisations, trusts, patronage and other private subjects) is entitled to participate in the competition.

8. How and by whom are social services (irrespective of the provider) judged as to their quality, efficacy and price – considering the needs of the users?

Public social services have to comply with the same specific standards as the private companies in agreement with the public sector: these are generally infra-structural standards (related to the characteristics of the buildings) and management standards (type and quantity of personnel in relation to the users). The implementation of the service is generally authorised by the Region (which at times entrusts it to the Provinces) or the Local Health Care Agency, which scrutinize the standards that have to be followed before action is to be taken. More recently, the principle of certification has been introduced in some Regions. This means that certain quality parameters that define the services and the criteria of effectiveness and efficiency have to be complied with, and that the provision of services will be evaluated accordingly. Individual Provinces, Communes and occasionally services conduct surveys of customer satisfaction. Many services today already do have a chart of services which also defines the user's rights and the service's duties, and according to the new law all of them will have to draw up their own. Less often, individual services-retirement homes or co-operatives that deliver social services in joint venture with the public sector spontaneously choose to take the necessary steps toward the ISO 9000 certification. However, as a rule, quality certification and customer satisfaction in the public services are still relatively isolated experiences.

9. What economic and labour market role is played by the social services, and how are they considered by the national political bodies?

10. What role do commercial providers of social services play in today's system and what are the prospects and possible problems?

Only relatively unreliable data are available to answer this question. For example, the only survey recently carried out to provide an estimate of the number of remunerated non-profit sector workers (1996) counted a total of 418.000 workers (1.8 % of total national employment, 2.9 % of employment in the service sector). This amounts roughly to the same employment weight of, say, the banking system. However, the non-profit sector includes areas of intervention other than the social services, which on the other hand employ a large number of operators coming from the public and private sectors (the latter especially are strongly represented in the "richest" field, i.e. health care).

That survey had also estimated the weight of the non-profit sector in Italy as less relevant than in other European countries, such as France, Great Britain and Germany.

Nevertheless, we can point out that in the last ten years in the social services:

- There has been a large increase in the sector of social co-operation; many Communes have contracted out whole services or segments of services to social co-operatives.
- New areas of intervention have been realised, which have required the public sector to form new services (assistance and sensitisation to immigration; sensitisation and orientation of youth; family mediation; the effort to employ disadvantaged groups; the Alzheimer cases);
- The private sector which acts independently of any public body has been focusing especially on two areas which are not well covered by the public sector: retirement homes for the elderly (the only segment in which the private sector is strong) and the provision of caring facilities for small children, especially in big cities of the North where the public offer is not sufficient and young mothers often work;

- A new professional figure has emerged: many young migrant women (especially Filipinos or Peruvians) arrived in Italy and rapidly employed as domestic helpers, have found themselves in the position of assisting elderly people who live alone. This is how it works: the elderly patron often offers accommodation and wage in exchange for company and assistance available 24 hours a day. The immigrant “helper” has often come to substitute a nurse, not professionally, but in terms of their full time presence and simple care tasks.

11. How are the “advantages” and “disadvantages” of cross-border offers of social services and the resulting new situations of competition by the EU internal market assessed?

It is not easy to imagine in Italy a situation of market competition with other European countries in the field of social services. It is certainly a sector that employs a large number of people and that does not feel the effects of the labour saving production strategies, but the profits are minimal and the services often very hard and tiring. The only major labour shortage in the social services is that of nurses and physiotherapists, so there is much talk of importing migrant workers trained for the purpose. Yet the employment of foreign workers often entails that there will be linguistic and cultural barriers to be dealt with: those who need care do not turn to the social services system as if it were a supermarket, and can be perplexed by the presence of foreign caregivers.

Something is changing though: the growing importance of the foreign domestic helpers points to an opening up – driven by sheer economic advantage, no doubt – to the employment of migrant workers in the social services. The theoretical debate is now concentrating on the adoption of a “voucher system”, where a citizen would be free to choose how and where, i. e. in what kind of service, private or public, to spend his or her social service voucher. Within some services there is growing awareness towards the need undergo quality certification and benchmarking procedures. The introduction of quality tests and comparisons between services is certainly the strongest cultural trend of the last few years in the social services. This could be the positive result of the competition that now involves the social services sector or simply a response to the political call for a more efficient use of resources.

It is hard to imagine intensive flows of social services between different European countries, also because it would require accordingly intensive flows of the people charged to deliver them, and in such a scenario the only advantage manifest today would be the compensation of a local labour shortage or lack of specific skills. It seems that at European level it may well be more urgent to boost a convergence of practices and methodologies – thus fostering an exchange of experiences, a mutual training – rather than a competition on the market of social services.

Within this framework, we are proposing to start contacts and partnerships between the subjects in question in the various European countries with the objective of activating projects aimed at:

- Comparing methods and criteria for the development of systems to benchmark the networks of services and methods of analysis of customer satisfaction in social services;
- Comparing methods and criteria to develop systems of systematic surveillance of

the needs of specific target groups (social surveys) and elaborating models of information-gathering about the various networks of social service activities that are in some ways compatible among themselves and, as such, applicable in a transnational perspective;

- These are initiatives that are strategically relevant for the integration of European practices of analysis and evaluation of welfare systems, which could be promoted by accessing specific financing of the EU and European structural funds.

¹ Services are usually paid by three types of delivering subjects: Regional funds, Communal funds and final users. The share of the amount varies from the service and the Commune in question: Regions can choose how much money to invest and thus what service to promote but the Commune that directly meets the expenses of management and receives the financing of the Regions can decide the fees, i.e. the amount paid by the final user. The latter does not normally choose which service to use: each person is assigned to the nearest centre on the territory. Obviously the State comes into play by delivering yearly to the Region a certain amount of funds for this purpose.

Xavier Delsol, France

1. Un peu d'histoire pour comprendre

En France, comme dans la plupart des pays européens, les services sociaux – notamment dans le secteur médico-social ou sanitaire et social – se sont d'abord développés grâce aux institutions caritatives religieuses, facilités dès le début du XX^{ème} siècle par la loi du 1^{er} juillet 1901 rétablissant le principe de liberté d'association.

Puis, en raison du contexte politique, économique et social, l'Etat et/ou les institutions publiques ont progressivement pris en charge dès l'entre-deux guerres et surtout après 1945 :

- soit directement la gestion de ces activités notamment dans le secteur sanitaire (hôpitaux privés) ;
- soit leur financement (via l'impôt) notamment dans le secteur médico-social (maison de retraite, accueil des handicapés, aides à domicile, ...).

D'ailleurs, malgré l'essor du mouvement associatif, la tradition centralisatrice de l'Etat français, renforcée encore après la Seconde guerre mondiale (cf. nationalisation des entreprises privées), explique le très faible nombre de fondations (au sens strict du terme) en France, à la différence des pays anglo-saxons.

Puis, à partir des années 80 s'est développée une volonté de rendre plus autonomes les institutions sociales de droit privé, ce qui a permis :

- d'une part (dès les années 1980–85) le principe de contractualisation (ou conventionnement) entre les associations et les financeurs publics plutôt que l'attribution de subventions de manière arbitraire et unilatérale par ces derniers ;
- d'autre part, une réelle décentralisation (progressive à partir de 1984) avec le transfert aux départements du financement de l'aide sociale (secteur des personnes âgées, logement, handicapés ...).

Aujourd'hui, outre d'éventuelles ressources propres, le financement des services sociaux privés relèvent donc :

- de l'Etat pour le secteur sanitaire (avec une dotation globale ou un »prix de journée« par personne prise en charge selon les cas) ;
- et de chaque Département pour le secteur social.

Mais très vite s'est posé le problème de la concurrence avec le secteur marchand :

- soit de manière très forte dans certains secteurs où l'entreprise privée s'est développée (l'insertion par l'économique, le tourisme social, les maisons de retraite, la restauration sociale, l'aide au maintien à domicile, ...) ;
- soit dans des secteurs où l'entreprise privée était déjà traditionnellement présente (les hôpitaux et cliniques, ...).

2. Le constat aujourd'hui

Avec l'harmonisation européenne, une double problématique s'est ainsi très vite imposée en France à partir des années 1990, avec l'application aux associations non lucratives :

- des règles relatives à la concurrence déloyale et la remise en cause des avantages fiscaux (exonération des impôts commerciaux) ou sociaux (contrats de travail aidés) lorsqu'elles sont, ou peuvent être en situation de concurrence de fait avec des entreprises commerciales, même si leur finalité reste différente. De nombreux cas d'exonération de TVA restent prévus pour le secteur social par la 6^{ème} directive européenne, mais la tendance vers l'harmonisation européenne existe aussi, de fait, pour les autres impôts commerciaux même s'ils relèvent de la responsabilité des Etats membres ;
- des règles relatives à la «transparence» des marchés publics appliqués aux financements publics de ces organisations. En effet, dès lors qu'une association est considérée comme concurrentielle, il doit être admis que les subventions publiques ne sont pas des libéralités mais financent alors une prestation de service fournie par l'organisme en contrepartie. Dans ces conditions, les règles d'attribution des marchés publics doivent alors être respectées (pour les marchés annuels dépassant FF 300.000 toutes taxes comprises, ou 45.735 Euros) pour une mise en concurrence avec les entreprises du secteur privé lucratif.

3. La problématique

La question actuelle essentielle est donc de déterminer, pour le secteur social d'intérêt général, si sa seule finalité peut le différencier du secteur marchand et permettre ainsi l'attribution d'avantages spécifiques :

1. Une exonération des impôts commerciaux : TVA, mais aussi impôt sur les sociétés, taxe professionnelle ... Sur ce point et conformément aux grands principes du droit fiscal, le Conseil d'Etat et l'Administration fiscale ont clairement tranché par la négative.

Dès lors qu'une association exerce une activité pour laquelle elle est en situation de concurrence compte tenu du produit ou service qu'elle propose, du public auquel elle s'adresse, des prix qu'elle pratique ou encore des méthodes commerciales qu'elle utilise, elle doit être soumise au même régime fiscal que les entreprises (instruction de l'Administration fiscale du 15 septembre 1998, BOI 4H-5-98 et arrêt du Conseil d'Etat du 1^{er} octobre 1999).

2. Le bénéfice de contrats de travail aidés ou bénéficiant d'exonérations de charges sociales : à ce jour, la réponse sur ce point est encore ambiguë mais il paraît évident (a fortiori compte tenu de la baisse du taux de chômage en France) qu'une association considérée comme concurrentielle et devenant ainsi assujettie aux impôts commerciaux ne pourra plus accueillir des salariés bénéficiant de ce type de contrats (cf. circulaire ministère du travail/DGEFP, n° 14/2000).
3. La possibilité de percevoir des subventions sans nécessité de passer par la procédure des «appels d'offres» ou «d'attribution des marchés publics», ou alors de pouvoir être avantagé sur la base du critère du «mieux-disant social».

Sur le premier point, la frontière est encore difficile à établir entre les services subventionnés et pouvant recevoir directement des subventions, et les activités commerciales qui doivent être mises en concurrence avec le secteur lucratif.

En revanche, il a été clairement précisé que la seule finalité ne peut constituer un critère à prendre en compte (au-delà de la qualité du service ou de son moindre coût) pour l'attribution d'un marché après appel d'offres (cf. circulaire arrêt du Conseil d'Etat, 10 mai 1996, Fédération nationale des travaux publics). Or, la Cour de justice des communautés européennes a certes admis l'introduction, dans les clauses d'attribution des marchés publics, de préoccupations d'ordre social mais sous les réserves expresses :

- qu'elles soient intégrées dans le droit national (ce qui n'est donc pas le cas en France) ;
- qu'elles ne soient pas génératrices de discrimination entre soumissionnaires des différents Etats membres ;
- qu'elles soient annoncées dans l'avis du marché (CJCE, 28 septembre 1988, aff. 31/87, Beenstjes c/Pays-Bas).

4. La situation paradoxale des associations pour l'avenir

En fait, les associations et organismes d'intérêt général doivent ainsi faire face à une double problématique :

Premier paradoxe :

- Ils doivent préserver leur finalité et leur mode particulier de fonctionnement, pour répondre aux besoins locaux sur la base du principe européen de subsidiarité ;
- Mais, en même temps, il doivent respecter les règles du marché et de la concurrence, le cas échéant, en étant soumis aux mêmes contraintes (fiscales, sociales, de gestion ...) que les entreprises, cette concurrence pouvant d'ailleurs favoriser une plus grande recherche de qualité à moindre coût.

Deuxième paradoxe :

- Ils souhaitent s'intégrer pleinement dans la vie économique et être reconnus comme des acteurs à part entière comme partenaires des Institutions publiques, en conservant à ce titre leur autonomie contractuelle ;
- Mais, en même temps, l'importance inévitable de leur financement public impose une légitime transparence vis-à-vis des citoyens et un contrôle plus fort que celui des sociétés commerciales.

En ce sens, les axes de réflexion pourraient être les suivantes :

- Comment garantir aux associations la liberté d'installation et l'autonomie dans l'exercice de leurs activités, au sein de l'espace communautaire et où se situe la frontière entre une situation de concurrence possible avec des entreprises privées et un »vide« ou une carence du marché capitalistique qui justifie l'intervention des associations, voire de l'Etat ou des collectivités publiques ?
- Comment allier le nécessaire contrôle des Institutions publiques finançant l'action

sociale tout en favorisant les formes d'expression locales et subsidiaires à l'échelon local ?

- Comment valoriser la plus-value »sociale« ou »éthique« fournie par les associations sans but lucratif, sans pour autant défavoriser ou créer une discrimination artificielle avec des entreprises lorsque celles-ci peuvent être concurrentielles ?

A ce jour, en France, le premier élément de réponse le plus avancé sur ces points est la position de la doctrine fiscale (instruction précitée du 15 septembre 1998). Celle-ci présente le mérite certain d'une relative clarté sur des critères relativement objectifs (même si elle n'est pas exempte, à juste titre, de nombreuses critiques).

Mais cette situation soulève une autre question de fond : Est-ce à l'Administration fiscale, ou même au juge fiscal, de fixer la frontière entre organisations sociales et organisations concurrentielles ? Il peut s'agir, certes, d'une aide à la décision dans le cadre d'une économie de marché mais celle-ci doit relever aussi, à mon sens, d'un véritable choix politique.

Xavier Delsol, France

1. Brief historical background as a guide to understanding

In France, as in most European countries, the social services – especially in the medical-social or public health and social sectors – were at first developed by religious charity organisations and then promoted, from the beginning of the 20th century, by the Law of 1 July 1901 re-establishing the principle of freedom of association.

Subsequently, because of the political, economic and social situation, the State and/or public institutions progressively assumed these tasks between the two World Wars and in particular after 1945:

- either by directly assuming the management of these activities, especially in the health sector (private hospitals);
- or by financing them (through taxes), in particular in the medical-social sector (old-age homes, support to disabled persons, assistance at home, etc.).

However, despite the development of voluntary organisations, the tradition of centralisation in the French State, reinforced after World War II (cf. nationalisation of private enterprises), remained the reason for the very small number of foundations (in the strict sense of the term) in France as compared to the Anglo-Saxon countries.

Later, after the 1980s, a tendency developed to make the private social institutions more autonomous; this meant that:

- firstly, (from 1980–85) a preference was given to the principle of concluding contracts (or agreements) between the private associations and public funders rather than providing arbitrary and unilateral subsidies from the latter;
- secondly, real decentralisation (progressive after 1984) took place with the transfer of funds to the departments responsible for financing social assistance (old people, housing, disabled persons, etc.).

Today, in addition to some own resources, the financing of private social services is undertaken by:

- the State in the health sector (which pays either a lump sum or a “price per day” per person depending on the case);
- each Department in the social sector.

However, the problem of competition with the commercial sector soon arose:

- very strongly in certain sectors where private enterprise had greatly increased (integration by economic means, social tourism, old-age homes, social services catering, support for people to remain at home, etc.);
- or in sectors where private enterprise had always traditionally played an important part (hospitals and clinics, etc.).

2. The situation today

With the advent of European harmonisation two types of problems related to non-profit-oriented voluntary organisations emerged very soon in France in the early 1990s:

- firstly, problems arising from the **rules on unfair competition and doubts on the advantages of tax concessions** (exemption from taxes on commercial activities) or **social benefits** (subsidised employment contracts) when the voluntary organisations competed or were in a position to compete with commercial enterprises, even though their objectives were quite different. The 6th European Directive still envisages many cases of exemption from VAT in the social sector but, at the same time, the movement towards European harmonisation is continuing in the case of the other business taxes, even if they fall within the responsibility of the Member States;
- secondly, problems arising from the **rules on the “transparency” of public markets** applied to the public financing of these voluntary organisations. Indeed, if an association is considered to be a competitor, it is evident that public subsidies are not gifts but resources used to pay for the services provided by the association. Under these conditions, the rules governing public procurement contracts have to be respected (for markets with annual figures exceeding FF 300.000 or EUR 45.735 before deduction of tax) if there is competition with commercial profit-oriented enterprises in the private sector.

3. The problems

The essential question which arises is to determine whether – in the social sector of general interest services – the **objective per se** is enough to differentiate it from the commercial sector and thus permit **specific benefits** to be granted:

1. **Exemption from tax on commercial activities:** not only VAT but also company taxes, local business taxes, etc. In this area, in line with the leading principles of tax legislation, the Council of State (highest administrative jurisdiction and advisory body to the Government in matters of legislation) and the tax administration have definitely taken a decision to the negative.

The moment an association carries out an activity which puts it in a state of **competition** – in terms of the product or service it is offering, the target group it is addressing, the prices it fixes or the marketing methods it uses – it should be subject to the same fiscal regime as business enterprises (Instruction issued by the tax administration dated 15 September 1998, BOI 4H-5-98 and Council of State Order of 1 October 1999).

2. **Subsidised employment contracts** or exemptions from social security contributions: the answer to this question is still ambiguous but it seems evident (taking account of the drop in the unemployment rate in France) that an association which is considered to be competitive and thus subject to business taxes can no longer get the benefit of having employees with this type of contract (cf. Circular of the Ministry of Labour/ DGEFP, n° 14/2000).

3. The possibility of receiving subsidies without having to go through the “invitation to tender” or “contract award for public markets” procedure, or getting preference because of the so-called “best suited social” criterion.

With respect to the first point, it is still difficult to draw the boundary line between subsidised services which are eligible for direct grants, and commercial activities which have to be viewed as competition for the profit-oriented sector.

On the other hand, it has been stated very clearly that the objective per se cannot be taken as a criterion (in addition to the quality of the service or its lowest cost) for the award of the contract after a call for tenders has been made (cf. Circular Order of the Council of State, 10 May 1996, National Federation of Public Works). The Court of Justice of the European Communities has, in its rules on the award of contracts in public markets, admitted the inclusion of social concerns subject to the following explicit reservations:

- they should be an integral part of national law (which is not the case in France);
- they should not lead to discrimination between tenderers from different Member States;
- they should be announced in the tender notice (CJCE, 28 September 1988, aff. 31/87, *Beenstjes c/Pays-Bas*).

4. The contradictory situation facing voluntary associations in the future

In effect, general interest associations and organisations have to deal with two contradictory situations:

- **First paradox:**
 - They have to maintain their objectives and their specific mode of operation in order to respond to local needs in line with the European principle of subsidiarity;
 - but, at the same time, they have to follow the rules governing the market and competition and, should the case arise, be subject to the same constraints (fiscal, social, management) as business firms; however, this competition could stimulate the quest for the best quality at the lowest cost.
- **Second paradox:**
 - They want to be fully integrated in economic life and be recognised as full-time players and partners of public institutions while retaining their contractual autonomy;
 - but, at the same time, the unavoidably large volume of their public financing leads to a legitimate call for transparency vis-à-vis the citizens and more stringent control than in the case of commercial companies.

Against this background, the following lines of thought could be considered:

- How can freedom of establishment and autonomy in the exercise of their activities be guaranteed to these associations within the Community area, and where

is the boundary line between a possible state of competition with private enterprises and a “vacuum” or inadequacy in the capitalist market which justifies the intervention of associations or even of the State or regional and local authorities?

- How can the necessary control of the public institutions financing social action be combined with the encouragement of local forms of expression and subsidiarity at local level?
- How can the “social” or “ethical” added-value contributed by non-profit-making associations be increased without, however, creating artificial discrimination or putting other enterprises which happen to be competitors at a disadvantage?

Up to the present day, in France, the first most advanced element of response to these questions is the stand taken by fiscal policy (above-mentioned Instruction of 15 September 1998). This has the merit of the relative clarity of relatively objective criteria (even if they are not, very rightly, exempt from all criticism).

This situation raises another fundamental question: should it be left to the tax administration, or even to a judge ruling on fiscal issues, to fix the boundary between social organisations and competitive organisations? This can certainly be seen as a decision aid in a market economy but, in my opinion, it is also a fundamental issue of political choice.

Prof. Stanisława Golinowska, Poland

Services of general interest in present and future Europe. Case Poland

Answers to the questions for the invited experts to the meeting on “Observatory for the Development of Social Services”

Social services in EU policy

1. 1. Social policy the European Union has its key points which contribute to consistence (cohesion) of economic and social development, health and security at the workplace, respect for and development of the social dialogue institution, equality of genders (especially at the workplace), social security for the unemployed and assistance in their return to the labour market, and since enforcement of the Amsterdam Treaty – also reinforcement of creating new jobs and education for an increased employability of human resources.

Proposals recommended under “European Social Agenda 2000” expand the above mentioned scope with such issues as work promotion and securing income on labour, reinforcement of pension and healthcare systems and promotion of social integration. Social services as a whole are not a part of these priorities, although many of their elements may be found in healthcare and education systems, and especially employability-focused education, which is the key component of the created model of European social policy.

The document published in November 2000 by the Commission of the European Communities¹ has been devoted to the promotion of services of general interest in Europe. According to the authors of this document in agreement with (the line of) the Article 16 in the EC Treaty the services constitute one of the basic ways of providing social and territorial cohesion. Their promotion is a component of the European social model.

1. 2. Services of general interest are not always defined as a one category. One term that would describe all social activities included to the services of general interest simply doesn't exist in many countries. Most often there exist one term for social services and one for municipal services. Because local authorities have a holistic (not sector) view on the services development it makes sense to use one term describing all public activities. They decide about the disposal of refuse and public transport as well as about social assistance services or basic health care services.

Neither in Poland exists one term describing social and municipal services. In this case we could however adduce to the term used before the war describing both kinds of services: services of common utilities (usługi pożytku publicznego). The usefulness of this uniformed term (services of general interest) can be significant because of the state decentralization and self-government reform introduced in Poland in 1999. The local authorities autonomy of decision making will naturally cause higher interest in useful terms, like the services of general interest.

As a result of the mentioned reform the local self-government competencies in the field of social services were fundamentally widened. However the municipal services were already before the reform in competencies of the local authorities. In consequence the radical change in this field means responsibility of the territorial authorities (gminas and districts) for the following areas of social activities:

- preschool education for children (gminas)
- primary education (gminas) and high school (districts)
- ambulatory health care (gminas) and hospitals (districts)
- care and nursing services for disabled and elderly people (gminas and districts)
- social assistance for poor, alone and homeless people (gminas)
- care and assistance-oriented for alone mothers with minor children (districts) and single mothers-to-be
- social care for abandoned, neglected and abused children
- social and psychological services for underprivileged and dysfunctional families (districts)
- services against alcohol and drug dependency (gminas)
- social services and benefits for unemployment and ALMP (districts)

1. 3. Selected fragments of European documents allow to interpret the thesis of social integration as a recommendation to apply such solutions of social issues, including development of social services, which will take into account the risk of exclusion. In an attempt to expand the interpretation of the term 'social integration', one may say that these are institutional forms which are friendly to families and man's social environment. This requires less of bureaucratic and schematic solutions, which are also expensive, and more economic solutions adjusted to individual and specific environmental needs. This model may be implemented by social non-government organisations, which enjoy autonomy, and demonstrate flexibility in performance of their non-profit activities.

Social services as the scope of activity of non-government organisations in EU states and transformation countries

2. 1. Operations of social services in EU states are diversified, what testifies to varied social and political development traditions of particularly countries. The group covers states with traditionally institutionalised social life, such as Northern European states, and varied forms of institutionalisation. Some countries boast institutions developed on the lowest level, which are dominated by social, religious, cooperative, self-government, mutual insurance institutions as well as various associations and foundations, while others are the home to institutions established by the state, employees operating in the rapidly developing industry, major land owners as well as trade unions – independently or in co-operation with employers.

Southern Europe continues to demonstrate a lower degree of institutionalisation of social services. The family continues to perform a wide range of major functions in relation to individuals in need, especially care and nursing.

Despite certain similarities in solving social issues rooted in the communist system, Central and Eastern European states demonstrate diversified traditions of institutionalised social life in a given country and varied standards of economic development.

2. 2. Poland ranks among countries, in which the role of the state in solving social issues has been traditionally less important than in other states of the region. Eventually, such situation leaves more space for the family, as well as for the social and commercial organisations.

- Poland has always enjoyed certain autonomy, what mainly resulted from existence of a major private sector in economy (private farming and high-impact private craftsmanship), that was less covered by public social security.
- This margin of autonomy was tolerated to pamper the West and leverage the social feeling. It reflected by, inter alia, activities of selected social organisations (The Society of Friends of the Children, The Polish Committee for Social Assistance, The Polish Red Cross), which could hardly be called non-government organisations (they were subsidised on long-term basis and controlled by the state administration which appointed its members to their management boards). These organisations pursued individually a wide range of social activities targeted at abandoned and neglected children, the disabled, bed-ridden individuals and dysfunctional families.
- Moreover, social traditions among the Polish intelligentsia turned out to be exceptionally strong. In People's Poland these traditions were reflected by activities of various associations, trade societies and thematic organisations. It should be noted that this type of Polish associations has never been limited to foundations or societies of anglers or dog lovers and breeders, what is a characteristic feature of Poland's southbound neighbours – Czechs and Hungarians. Most eminent activities were carried by cultural (music societies or societies associating fans of a selected land) and professional societies (of writers, librarians, architects, economists). These organisations operated basing on regulations of 1932, and supplemented with current decrees. From the standpoint of free activity, it is interesting to note that an unpublished act of 1958 allowed societies to carry profit-oriented activities.
- The Church was yet another major source of autonomy driving provision of social services. The nature and the scope of church organisations were not determined by freedom enjoyed by the Church during communism, but the tradition. It should be noted, however, that despite major limitations, the scope of activities was highly variable at the time – very narrow in the fifties and broad in the eighties.

Social services between the state and the market

3. 1. From the standpoint of provision of social services, the market as a regulatory mechanism proved to be an unreliable measure. Theoretical and empirical arguments testify this. As a result of low market reliability, common practises include risk selection, rejection of 'bad risk', upmarket pricing targeted at affluent customers, systematic evasion of services (e. g. healthcare), and consequently seeking medical care in critical situations.

The state institution that provides social services is also unreliable. Regulations governing it are very general and fail to reflect specific customer needs, what makes the framework inflexible. Unified standards boost costs. Free services (or low fees resulting from joint funding) encourage excessive demand and queues. When eventually the state ceases to fund operations of the institution and launches the so-called restructuring, the entity based on public capital is rapidly privatised and commercialised (as indicated by experience of transformation states).

3. 2. Public non-profit organisations are exclusively focused on implementation of their statutory goals. This is their distinctive features, which distinguishes them from commercial institutions and may constitute an addition to the commercial network in cases when individuals are rejected for having insufficient resources. Commercial establishments are more customer-oriented than public institutions, demonstrate increased flexibility and are more economic. The scope of their activities as well as material infrastructure they offer (premises, equipment, facilities, overheads etc.) are determined by available resources (funds they may obtain). Organisations which address their services to people who meet with less sympathy and understanding of the public opinion (such as addicts, former prisoners, selected categories of the homeless) find it very difficult to raise funds for their activities². Civil volunteers and efforts of religious congregations or other religious organisations, state institutions or special government programmes implemented on territorial and regional levels usually support them.

Problems with development of NGOs in transition states

4. 1. The core problem of transformation states is lack of interest in establishment of social non-profit institutions in local communities and centres, which demonstrate the biggest social needs. Poland features approximately 15 thousand non-government organisations providing welfare assistance. They are usually based in big cities with rich social traditions. In a poor country with a small group of people whom we may refer to as the middle class, which is their growth potential, non-government organisations need the support of and collaboration with the public sector. Although new legislative initiatives have been recommended to add the legal framework and identify measures to subsidise non-government organisations performing public functions, politicians have failed to undertake them. Confidence in non-government institutions does not provide a sufficient background to encourage desirable support, whereas the organisational phase of these institutions (umbrella organisations) is yet not advanced enough to represent their interest and roll out genuine lobbying.

4. 2. Representing a specific group of organisations that they support in administration, umbrella (collective) organisations play the key role in the process of standardisation of operations of non-government organisations. Establishment of umbrella organisations meets with a variety of problems as competition rather than collaboration dominates their current development phase. This tendency affects particular organisations, as state and foreign funds allocated to a specific cause (issue) are distributed to groups of organisations rather than to a single one.

Relations between the state and social organisations

5. 1. After the initial enthusiastic stage, the relation between the state and organisations of the civil society in Poland has been dominated by a major reserve. Such situation is rooted in both general reasons specific for every society as well as factors distinctive for transformation states. It should be added, however, that reserve-encouraging factors are characteristic for both camps which impact institutional transformations. Besides articulating slogans calling for development of the civil society, politi-

cians demonstrate no actual confidence in non-government organisations, what springs out from the fact that those organisations originate from political opposition against the state (dating back to the totalitarian period, their opposition-related profile has endured in the independent and democratic state), and the dominant tendency among the political elite gives priority to individual development of the institutional aspect of the social life over 'collectivisation'. On the other hand, bureaucracy does not love non-government organisations due to the liberty and spontaneity of their activities, which make assessment and supervision over their collaboration with the state more difficult.

5. 2. Overjoyed by their liberty, non-government organisations see no need for standardisation and putting their activities into a legal framework, as they perceive it as a limitation of their newly achieved liberty. On the other hand, however, such change would be very eagerly received and rewarded by the state. Operating in a poor country, having no prospects for major private funding, non-government organisations are willing to benefit from public expenditures. When the price of access to public expenditure stands for meeting various limitations, organisations prefer to raise funds for implementation of their goals elsewhere, mainly on economic activity. Representing a specific group of organisations that they support in administration, umbrella (collective) organisations play the key role in the process of standardisation of operations of non-government organisations. Umbrella organisations are hardly established as competition rather than collaboration dominates the current development phase. This tendency affects particular organisations, as state and foreign funds allocated to a specific cause (issue) are distributed to groups of organisations rather than to a single one.

Economic activity of social organisations

6. Economic activity pursued by a non-profit non-government organisation encourages subsequent doubts. First of all – what type of activity should it be? The interpretation of the Polish law (e.g. by courts granting the licence to conduct economic activity) provides that the economic activity cannot be related to its statutory activities. This means in reality that an organisation dealing with culture-oriented activities can generate revenue on no non-statutory activity which is somehow related to culture (there is a large number of interpretations regarding this relationship), but is free to make money on, for instance, gardening. Such an interpretation of legal regulations encourages non-government organisations to conduct regular economic activities. As time goes by, they become so much focused on their commercial activities that the actual core goal of the organisation is eventually blurred. Have they become economic entities with the statute of a non-government organisation and their statutory goals have been diminished to the role of the second-rate priority? Is it still a non-profit non-government organisation?

The impact of foreign states on development of non-government organisations in Poland

7. 1. Polish social organisations have imported two elements from the West: concepts and material assistance. I put concepts in the limelight as methods for provision of assistance and mode of its operations are often more important than funds. As I visit

Poznan-based “Barka” foundation which established a school for the alienated, the homeless and the addicted, modelled on Dutch Kofed school, or “Vis vitalis” association for the elderly, modelled on German organisations, I come to believe that know-how constitutes a key incentive for transformation states, which used to be excessively unified in the past. The European Union has been popularising methods for promotion of good practises and warning against bad practises. These measures are mainly applied in labour market policy and related activities. The method is efficient, but is burdened with a certain risk, if its implementation will be unified and formulas will be imposed along with adequate fund flows. Sources of local activities can be found in every community. Long-term success can be achieved by tempering local efforts with enhanced organisation and external information.

7. 2. External financial support in less affluent states is highly valuable. Still, this measure should be applied in line with a reasonable plan. Otherwise, organisations and their customers become over-dependant on external assistance. Experience indicates that good results are generated by provision of “know how”, as well as infrastructure-oriented and training assistance. The need for assistance with solving broader issues, which go beyond local or even domestic structures, such as refugees, international beggar mafias, children of the streets, including an increasing number of foreign nationals, continues to grow. The same refers to infrastructure-oriented assistance, which is essential to develop certain models and standards for town-planning, architecture, transport, solutions for the mobility of less able individuals, the disabled and the elderly.

Social organisations versus commercial organisations as providers of social services

8. 1. Market services were popular in Poland as early as during real socialism. Private medical care, private nannies and nurses for the chronically ill were a necessity if services offered by the state and state companies failed to satisfy the need. The range of Polish socialist welfare state was narrow against other communist states. This encouraged development of the private sector, especially during the period haunted by severe shortages. 1990-ties saw continuous development of private for profit social services sector, which has also expanded its range of activities with education. The driving force behind its development was lower quality and narrow range of services offered by the public sector.

8. 2. Experience gained during the transformation period indicates that social and commercial organisations providing social services do not compete with each other on the market. Social organisations target their activities at less affluent customers with specific needs, while commercial organisations address their offer to wealthy customers expecting high quality standard services. Public outlets addressed to mass customers are positioned between them.

8. 3. Diversification of quality of social services offered by public and private sector has led to an increased social pressure to cover expenses on private services with public expenditure. The first measures applied by the state to implement this goal are tax deductions and exemptions. For instance, school fees of private school are tax deductible until the end of the year. During the next decade, this will be replaced by direct

subsidies (per student) for private schools, which are similar to subsidies allocated to public schools. Launched in 1999, the healthcare reform has encouraged the growth of private medical care, which meets social service standards and enables the service to sign a contract on provision of healthcare services to individuals covered by public insurance.

Enforced regulations do not contribute to development of private insurance within compulsorily charged contributions. It seems that this situation will change, especially as a result of major pressure of more affluent and politically influential individuals who want to allocate their total contributions to the private sector.

Quality supervision of social services provided by the private sector

9. 1. The quality of social services offered by the private sector became a real-life problem at the current stage of transformations. Previously, almost all private services excelled over public offers. This was a consequence of exceptional negligence of the public sector, which was already deteriorated by the crisis of the initial years of transformations. In such an environment, private establishments had a guaranteed competitive edge. Development of the private sector failed to reinforce its assets, mainly because public establishments have visibly enhanced the value of their services. The tendency became most evident in education – private secondary education accounts for several percent of total students, while private universities have attracted almost 30% of all students. Low quality of services also became a problem for nursing and care centres for the elderly and the disabled. It is the weak point of the public sector, which boasts few such establishments. Private centres are often the sole reasonable solution of difficult lifetime dilemmas. This “monopoly” of the private sector in many towns and regions of Poland has led to numerous cases of quality-related incidents during their operations.

9. 2. Quality supervision of private social services outlets (both for profit and non-profit) is an urgent issue in every state in transition. The problem has become a top priority in Poland as against other countries of the region, the private sector holds a major franchise in the market. Yet, many fear and oppose the idea of special supervisory regulations, as it is believed that being too strict or unified, such solutions may hinder development of the non-public sector of services or decrease its momentum and flexibility. Proposed supervision must be teamed up with increased unification and identification of procedures for provision of services (equipment standards, quality standards and development of procedures for provision of services), what requires more time and bigger expertise of the supervisor and the supervised. The problem related to adequate qualification of the supervisory administration in Poland has been aggregated by the radical reform for decentralisation of state structures 1999. Following the reform, supervisory bodies execute their power over entities enjoying substantial autonomy, which are not subject to direct measures.

Social services offered by international providers

10. 1. Foreign financial organisations focus on medical insurance, pension funds and the pharmaceutical market in Poland. Acting as shareholders or insurers and suppliers, these companies have already launched their operations in Eastern and Central Europe and will continue their activities with the accession of states of the region to the EU.

10. 2. Local nature and focus on specific customers makes it difficult to imagine social services being internationalised. Free flow of employees may encourage an increase in employment of foreign providers, nurses, doctors of sought-after specialities, teachers of selected subjects (eg. foreign languages) etc. at social services outlets. The already observed tendency is significantly expanding the domestic potential.

¹ Commission of the European Communities, COM (2000) 580 final, Brussels

² It took a long time before social assistance for AIDS sufferers met with proper understanding. Its independent development and establishment of a domestic network of MONAR establishments was made possible only as a result of high-impact personality and media activities of the leader of the organisation (called MONAR).

Rien Hazebroek, Netherlands

Social services in the third millenium

1. European context

In the north-western European context local authorities play an important role in the assistance to citizens who lack employment or other sources of income.

Between provinces and even within their boundaries exists a vast diversity of social systems as well as the involvement of municipalities.

At the moment the situation is such that in Great Britain the municipal social services are primarily aimed at welfare provision and poverty-control, while the municipal Social Services in Scandinavian countries and in the Netherlands aim more at social security and reintegration into the labor-force.

Converge of social systems will be encouraged when the European Union besides focussing on the economical unification also applies itself to an Unified Social Europe. In these first years unity has not been perceived.

2. The future of Dutch Social Services

The social services in the Netherlands are especially aimed at the areas of employment, income and care. In addition they are dependent on roughly 4 kinds of developments:

- the political management development: the dominating governmental policy being: "Employment above income!"
The development of a public division with CWI as front-offices and one national social security-agency and the 500 municipal social services as middle- and back-offices.
- the economical development: right now there is a high conjectural growth dominant, which leads to the decrease of unemployment and shortage on the share-markets as well as the flexibilisation of the employment.
- the demographic/social developments with a number of developments which are indicative for the coming years, such as aging multicultural society individualization and the threatening gap between the active and the non-active, as well as between the have's and the have not's.
- the technological developments whose dominating factors are: the ICT-developments, web-technology and the increasing shorter live-cycles of technology and organization-forms.

In their vision on the future social services have to aim at these developments in their environment. More specifically it is important to them that the political management surroundings will increasingly demand of them a locally integrated system of employment, income and care. Not only as executive-organs (do it yourself), but also as organizers in the field of social security, reintegration into the workforce and care.

3. On the way to a new organization concept

New forms of organizing-systems and proceedings are necessary to keep on realizing an activating customer-friendly effective and suitable service.

Reorientation is necessary on 3 levels:

- on macro level, management and direction
- on meso-level, operation
- on micro level, service

On the level of community-service the demand of the client is expanding: the lasting-unemployed and people that are not entitled to social security ask for employment and reintegration activities. People lacking sufficient income ask for a decent living, for special aid and assistance in debt-situations; handicapped and elderly ask for adequate possibilities of transport. Services required have to be more varied. There will have to be a diagnosis of the aid-requests and available provisions and referrals, transactions, intake and delivery of concrete services.

The services will be able to take on several forms to find the correct answer to the multitude of questions.

- information- and referral-function
- intake of requests for benefit payments, reintegration services and aid with debts
- transactions
- to dispatch applications: active providing of services and products

New service-providing-concepts are being offered:

- chain-service providing
- case-management.

On the level of commercial management it is necessary to make an inventory of the provider-role, the self controlled procuring of services and the organizer role, the organization of distribution of services by means of purchase arrangements and cooperation with others.

The service management that exists at the moment predominantly in the form of provider (self producing), is going to shift to a mix of provider- and organizer-role and perhaps in the long run predominantly in the direction of the organizer.

To improve customer-directed service it is desirable to think in terms of chain-management and furthermore to introduce case-management on large scale, in such way that the customer can tell his entire story, a complete diagnosis can be formed and the assistance providing divisions can be attuned.

On the level of policy and direction the municipalities will have to be aware of their increasing role in these fields. An integrated approach for social policy is requisite. The social service will more and more form part of an over all policy and become the leading function of the municipality.

- The social services will have to contribute more to the policy development.
Using an integral approach the policy will have to aim more at preventive actions,

such as: prevention of social benefits dependency, avoidance of the poverty-trap and a sufficient supply of schooling, education and job-experience places to reintegrate the client.

- The social services can aim towards directive policy in the fields of employment income and care.
They will have to develop and maintain networks and where necessary they will have to manage these networks.
- Social services will play the role of the link between service providers and the clients of these services.
- The social services will function more and more as a broker and a buyer of services. In that way they can give shape to an operational level to the regulative function of the municipalities. The social services will enter in negotiation with different chain-service providers about quality, quantity and delivery-time limits. This will be concluded in sales-contracts.

4. A modernization of the Social Service

The traditional social service will change. The present service will not be able to satisfy the demands of the environment and the client. On three levels, being: policy, management and service, a new course shall have to be set out.

The municipalities are asked to draw a total picture of the situation. The social security manager specifically is asked to elaborate the service-providing concept to the client. An integrated answer will have to be formulated to satisfy the coherent demands of the client for work and income.

The manager will have to make an analysis of what the service is intending to do as a provider and what he will put out to contract or what he will do as an organizer together with others (municipalities).

He will have to give shape to the chain-service provider and the role that the case-manager will play in the service.

These challenges for social services of the future could be different for the large and small municipalities.

Large municipalities are able to arrange quality equipment in the field of organization, to adapt to provider as well as the organizational tasks. At the service provision special attention shall be required of the proximity of the services in relation to the client, for instance in city-stores (like in Tilburg) or neighborhood-offices.

Small municipalities will have to answer seriously to the question how much of a provider-role they are still willing to play. To make a division between service-providing and management would present an opportunity to keep warranting a high quality service.

The actual products and services can be obtained elsewhere. For example from an inter-municipal back-office or a back-office situated in central municipality.

Co-operation is a key-factor for smaller municipalities in the coming years; just as working together at the development of policy, bundling of purchasing power or giving shape to education and the exchange of case-managers and specialists in the fields of legislation and ICT.

Lars-Göran Jansson, Sweden

Sweden – A transforming welfare state

No other country has so often served as a role model in international social policy comparisons as Sweden. On the basis of various criteria and conceptual models, Sweden in the second half of the twentieth century has been pointed out as a welfare state with distinctive characteristics. Sweden was by many observers considered as a middle way between capitalism and socialism. The country has also been viewed as the may be most developed example of a universal welfare state.

Sweden shares many of its characteristic features in the development of the welfare state with its neighbouring countries in northern Europe. Sometimes they are described as a “Nordic” or a “Scandinavian” model of modern welfare states. In terms of living conditions in everyday life, the distribution of income equality and public services, there is a strong evidence that the Nordic countries form a distinct group in international comparisons. Sweden together with Denmark, Norway and Finland, undoubtedly demonstrate examples of higher degrees of state interventions based on relatively high taxes and public expenditures.

In contrast to many other countries, Sweden has not witnessed dramatic alterations in the development of the modern welfare state. On the contrary, one might claim that the Swedish road to an advanced variant of the welfare state has formed unhurried in the last 120 years without involvement in wars and dramatic revolutions. Until the end of nineteenth century, Sweden was a poor agrarian country on the outskirts of Europe. The industrialisation of Sweden took place long after the boom in continental Europe. But the transformation of the Swedish society in the twentieth century has been exceptionally swift and with an extraordinary impact unmatched in earlier centuries. In this single century Sweden has both entered and left the industrialised production-dominated society. The standard of living in material terms has during the same period risen twelve-fold.

One important factor in this development was the unique capability to combine measures to promote productivity on markets with preventive social policies. This strategy presupposes a strong interventionist state which manages at the same time to maintain a balance between, on one hand, active labour market policies aiming at full employment and, on the other hand, universalistic welfare reforms.

The corner stones where the 1970s and 1980s shift towards active labour market policies, social services expansion and gender equalisation. Until the mid 1970s Sweden followed the average OECD rate of social expenditure. From that point the OECD-countries as a whole have only marginally increased this rate. In Sweden the figures boomed till the beginning of 1980s. Thereafter social expenditure has more or less been stable, at a third of the annual GDP.

A second precondition has been the political framework meaning strong relationships between central actors in both politics and economics.

The third circumstance in the Swedish case has been the strategy of an expansive public sector and large-scale policy interventions. For its success this modernistic approach has been reliant on the development of expertise and professional organisations. No

western developed country has so high degree of the work force employed in the public sector as Sweden.

A further precondition for a strong interventionist welfare state is of course its legitimacy among the population. Repeated surveys report strong support for an expansive welfare state, including high tax-based expenditures for basic public services. Universal programmes tend to gain greater popular support than targeted programmes.

In the first years of the 1990s Sweden was hit by a crisis comparable with the great depression at the beginning of the 1930s. Unemployment went up from internationally extremely low levels, around 1,5 percent, to rates above 10 percents. The overall employment decrease counted more than half a million jobs, first in the industrial private sector, then in the public service sector. Huge deficits in public finances forced different governments to introduce tough packages of budget cuts. A broad range of cut backs took place in most public areas. When the Social Democrats came back to power in 1994 the public budget deficit was around 16 per cent of the GDP. A promise to balance the budget in 1998 was fulfilled, with a combination of firm cutbacks in social transfers and services. In the last few years there has been a diverse trend; on the one hand further cutbacks in social benefits and service and on the other hand the restoration of benefits formerly affected by cutbacks and the introduction of special grants to secure quality standards in local social services. The latter reinforcement may be seen as a response to an increasing criticism of deteriorated quality in public schools, day-care for children and especially the care of the elderly.

In the very last years of the twentieth century there has been clear signs of recovery. Unemployment is gradually coming down and public finances are in balance again. Some of the reductions from social security and social services have been redressed.

If we look closer on what has happened within the social sector during the last ten years, we can see the following pattern:

Social security

Nearly every element of the Swedish social security system has gradually undergone a tightening of entitlement conditions and compensation levels in the 1990s. This 'insecurity shock' has especially hit households with weak economic positions; low-income families, especially single parents, newly arrived emigrants and young people. At the end of 1990s there are clear indications that cutbacks in the crisis period has been followed by more expansive and generous provisions in the social insurance systems. A remaining question is whether the Swedish security system also reveals growing differentiation between insiders and outsiders.

Social services

In the 1990s there was extensive rationalisation in the *child care system*, with a higher children-to-staff quota, and employment within the sector has decreased. A study from

the National Board of Health and Welfare shows that in 1996 the Swedish child care system was taking care of 170.000 more children than in 1991, at no higher cost.

In *health care and the medical sector* the most obvious changes in recent years concern the decrease of social insurance benefits and the rise of fees.

The Swedish system of *care for the elderly* is probably the welfare sector in which the transformation of the welfare state has been most visible in the 1990s. At the municipal level, service charges have been risen, and means test has been more frequently applied. The outcome of these changes has been that proportionately fewer elderly people have received public service and care, which means that the care measures are more and more concentrated on the most demanding elderly people. The share of elderly 80 years and over receiving care in institutional or home help decreased from 62 percent in 1980 to 44 percent in 1996. Another significant change is a transition towards new administrative systems in local care organisations, such as purchaser-provider models, and outsourcing. The changing service pattern and the greater demands on the individual have increased the importance of the family and the personal network. The tendency in Sweden seems to be that relatives, especially daughters, now do more caring work for elderly than ten years ago. This is a fact even though there is clear evidence that the majority of the elderly people prefer personal care from public caregivers.

Outcomes from the 1990s

A significant indicator of the Swedish welfare state in the 1990s is the increasing importance of social assistance. Social assistance has always been locally organised and financed by the municipalities and has a last resort help, when the other welfare systems have failed to guarantee the safety of the citizens. Between 1990 and 1997 the social assistance scheme doubled from SEK 6 billion to 12 billion. About one of ten households did receive social assistance in 1997. Beside the obvious impact of mass unemployment, empirical studies confirm also a strong connection between the cut-backs in the social security systems and increasing need of social assistance. Especially stricter qualification criteria to the unemployment insurance have resulted in larger amount of recipients. It seems to have been a transformation from the state to the municipalities and from general social insurance systems to social assistance as a selective means-tested system. Some researchers mean that the welfare state has withdrawn some of its ambitions and responsibilities and thereby left the ideal of social citizenship as the logic of the Swedish welfare state.

The Swedish model has been under significant stress during the 1990s. What have come become especially clear in the Swedish welfare state are the new conflicts and a more divided society. Class and gender has been complemented with generation differences and differences between native Swedes and immigrants. Young people and immigrants have become more and more marginalized in comparison to older generations, which have a stable position on the labour market.

But it would be false to state that the Swedish welfare model has fallen. The model resist, even though the long term positive trend towards better living conditions and increased equality has been broken in the 1990s and replaced by growing inequality,

increased economic hardship and a risk for marginalization. Also in an international comparison, the Swedish welfare state is characterised by high rates of female employment, more equal distribution of incomes, higher degrees of state-provided social policies etc. Therefore, the distinct features of the Swedish welfare state are still valid, but maybe not so essentially marked as before. Furthermore, during the last years of the 1990s, Sweden has experienced decreasing unemployment, increasing employment and a strong economic boom. The unemployment is between 4–5 percent and the state finances are in good shape.

Probably will some of the new measures that were taken into force during the 1990s remain and characterise the Swedish welfare state for decades. Others were perhaps only occasional crisis policies and have nothing to do with the Swedish welfare state in general. Therefore, on one hand we have clear patterns of selectivity and on the other hand we have the stable and general Swedish welfare state.

Social services actors in Sweden

Most social services are provided by the local authorities themselves. In elderly care the municipalities provide about 80–90 %. But in some places, as in Stockholm, private companies provide more than 50 %. When it comes to treatment of alcoholics and drug abusers, about 90 % is provided by private companies. The last years there has been an ongoing, if not very rapid trend to outsource more and more services. A difference compared to many other European countries is that the voluntary sector is small. The financing of the NGO sector differs compared to for example Germany. The Swedish NGO sector is only to a small proportion financed by public money. That also means that this sector has a lot of independence. The role is not so much to substitute the public service, but rather act as a compliment and as pilot projects which later can be taken up as regular public social services activities.

This situation does not mean that the Swedes do little voluntary work. International studies show that the Swedes do as much voluntary work as people in most other countries in Europe. That is if you include voluntary work as membership in sport clubs, trade unions, cultural associations etc. At the same time almost all of these organisations are losing members. In fact the only types of organisations that are increasing the number of members are women organisations and patient organisations. You could find a slight trend where people are willing to do social voluntary work without enlisting any formal organisation.

That could be a challenge for the local authorities to meet and take advantage of these persons who want to contribute as individuals.

Even if the public spending on NGOs are relatively small in Sweden, there is a trend that the money is given under some sort of conditions – more or less a sort of service contract.

The legislation states that formal decisions according to the social legislation can only be made by the public social services (i. e. social assistance). In principle everything else is open for competition if the political board want to contract out the service. But there is an ongoing discussion, where the minister of social affairs is preparing a new legislation that stops the contracting out of acute hospitals.

Social services in Sweden play an important economic role, and is also one of the biggest employers in the country. Especially it plays a significant role for the rate of gainfully employed women.

A real difficult question will be the recruitment of staff to elderly care the coming years. The amount of elderly people will increase (but not so much as in many other countries), and most of all, the present staff will retire, change occupation or leave the sector for other reasons. It is a huge challenge to make the work in the social sector attractive for all young people that are needed. The production of students at high schools and universities is not at all adequate to meet the demand in a 10–15 years perspective. We will now face a growing competition between employers from different sectors on the labour market.

A well documented argument for the social services employers are the close contact with the users. On the negative side is the low wages, and also a gap – after the cut-backs – between the managers and the staff in the very flat organisations.

Following up the quality in social services has been highlighted the last few years. The Swedish model differs from many other countries depending on the fact that social services mainly are financed by the local authorities themselves, and not by the state. The local level has a taxation right, which makes them very independent in a European perspective. This way of financing means that the state can set up little of standards and norms. Instead the social services act states that the citizen should have a “reasonable standard of living”. The level of this standard will in practise be decided by the courts. A citizen who is not satisfied with a decision from social services can always appeal in court.

The last few years the local authorities have developed models with user questionnaires. Also models with balanced score cards are in use.

In the same way public social services in the contracts with private providers state different kind of following up programs.

The state has on regional level an organisation for inspection of social services. These inspections are done in the same way weather the provider is a public body or a company.

Ph. Dr. Vera Kucharová, Czech Republic

Social services in the Czech Republic

Fundamental social reforms have accompanied the economic reforms since the beginning of the transformation process. The newly introduced social security system consists of three basic pillars: social insurance, state social support (namely for families with children) and social assistance which includes social services (above all for the handicapped, elderly people, families with children, socially non-adapted persons, people requiring special assistance). Compared with the former two pillars the reform of the social assistance system has been partially delayed. This system comprises very different sorts of assistance: social benefits for the poor, social benefits for older and handicapped people as well as social services of various types for different social groups concerned. A new separate law has been being prepared since about 1994 but has not been adopted in the Parliament yet. The basic reason for the delay is that there is a tension between generally more or less agreed basic principles and disagreement about practical ways of their realization.

So far the legal basis of social assistance comprises a set of acts, namely the Subsistence Minimum Act, the Social Neediness Act, the Social Security Act and other more specialized laws. However, it includes some obsolete, although amended, laws. The social assistance sphere is governed also by several laws outside social protection legislation. One of the most important is the "Administrative Code" that applies when providing social benefits of any kind. At present the Czech Republic does not have a Supreme Administrative Court but the right to appeal against any administrative body's decision should be ensured within the framework of the above mentioned social assistance act. It should come into force in January 2003.

In the past, in the socialist period the state monopoly in the social security system did not create room for initiatives by local or regional administration and by autonomous organizations. The whole social protection system was paternalistic and did not motivate its clients to act actively. The state continues to retain its strong position in financing and thus it has an undeniable role as the financier of legally-guaranteed social benefits. Besides, the state has a conceptual, initiatory, coordinating and regulating function in the system of social care (as social assistance has been called so far). On the local level, communities and cities are joining the state in playing this role. Specific social services are also provided by non-governmental organizations, associations, charities, communities and district offices.

In the so far discussed act the services consist generally of two categories. The first one are social care services for people more or less dependent on some others' help in satisfying their basic vital needs (the handicapped, elderly people). The second type are the so called social intervention services, through which prevention of pathological phenomena, protection under social law and crisis intervention will be implemented (like counseling, shelter housing, asylum, street-work, crisis centers, therapeutic communities, etc.)¹. The entitlement conditions and payments by clients differ concerning different types of assistance.

The new conception of social services (and social assistance as a whole) has to solve some fundamental tasks:

- to divide social services up again among a number of participants
- to separate local administration from state administration
- to seek sources of financing from various participants (the state, citizens, communities, providers, clients' families)
- to introduce a new financing schemes and principles that should be based on participation of various actors and where subsidies for caring institutions should be exchanged for benefits for people in need
- to put stress on effective prevention and to prefer it to assistance ex post
- to base the social assistance system on the basic principles as follows:
 - plurality
 - subsidiarity
 - equality
 - accessibility

The Czech social assistance system – administration, management and process of social services decentralisation

Social services, forming a part of social security system, consist of a wide set of activities provided by state and self-governing bodies and non-governmental organisations. These activities are aimed at satisfying the requirements of people in material or social need. This applies to situations when a person is not able to cope with his or her personal situation or the situation of the family by his or her own force due to the whole range of reasons that may be objective (old age, disease, handicap) or subjective (lack of motivation, loss of self-control, loneliness).

The amendment to the Act on social security stated that social services may be provided by organisations or citizens. Thus it abolished the monopoly of state in providing social services in 1990. Although this step enabled introduction of commercial providers to the system their role is still only marginal. The reasons may be found in several aspects. There has not been good tradition after forty years of the state monopoly, their services are relatively expensive for most potential clients which is to some extent due to minimum subsidies they get from the state budget, and there are not sufficient incentives for their development under the still existing social care system and, perhaps, tax system. A new law on social assistance should contribute to changes in these conditions.

Since 1990 municipalities have taken a significant part in social services. At present participation of the municipalities can be described as follows:

- according to the Act of municipalities they can take over the social care facility, which is located in the municipality, from the state (district office);
- state facilities were taken over mainly by the municipalities where there were – besides the interest to provide social services – created favourable economical conditions (larger and economically stronger municipalities);
- up to now municipalities have been interested mainly in taking over the boarding houses for seniors and facilities of local importance with lower expenses (small-scale senior homes, day care etc.).

Social services have become the sphere of interest of the civic groups, churches, humanitarian organisations and other non-state and non-profit organisations of different legal norms. Civic associations, foundations and goal-oriented church institutions correspond to international norms in the sphere of NGOs or non-profit organisations. The legal framework for their existence was redefined by the Act on public utility organisations.

Non-state organisations specialise mainly in home care services for the handicapped persons – in lesser extent also for the seniors – and cover in that way a significant part of the overall demand for these services at present. Further, they have been active in establishing and operating asylum facilities (often nation-wide in scope) and providing personal services.

Typical features of the non-state organisations' activities in the sphere of social services are as follows:

- they concentrate in the cities and certain regions;
- these organisations extend the supply of social services and provide not only the traditional but especially new and progressive types of services, which help to create a competitive environment in this sphere;
- the number of these organisations and the scope of their activities are limited by financial resources allocated from the state budget (e.g. bigger organisations with state-wide basis have advantages when applying for grants provided by the state).

Expenditures and financing of social assistance

At present, the bulk of social assistance costs is financed from the budgets of territorial bodies, i.e. district offices and communities. The sources of financing are community and district office budgets and subsidies from the state budget. Concrete distribution of means received from the State budget is a matter to be decided by district and local assemblies and authorities. It should be mentioned, that the tax base of many local governments is insufficient to afford either local provision of services or purchase of services from other local governments.

In practice, the subsidies from the State budget tend to fully cover social care expenditure concerning all types of benefits administered and provided by regional and local authorities. Local budgets intervene only exceptionally. Investment in the development of social services facilities are, for the most part, financed from budgets of district offices and communities; targeted subsidies from the State budget are available for the construction of pensioners' homes and similar facilities.

Other social care expenditure, i.e. other than benefit non-investment expenditure, is financed partly from district and local sources, partly from State budget subsidies. The latter are also available for the operation of social care institutions and pensioners' homes.

Social services made available by other providers, such as citizens' associations, humanitarian organisations as well as, to much smaller extent, commercial organisations, are financed, in particular, by contributions and subsidies provided by the Ministry of

Labour and Social Affairs, district offices, communities and, to a certain extent, by other sources available to these providers. However, the tax laws do not create adequate room or motivation for businesses to sponsor social activities of NGOs. Therefore 90 % of their costs can even be financed from the state budget (through ministries, municipal government offices or district offices).

While at present the bulk of the costs of social services provided in institutional care facilities established by the Ministry of Labour and Social Affairs or by district authorities (state administration) is covered by the state budget or by these authorities, in future the residential care will be more closely related to the financial situation of clients and their families. That means that the clients could be charged as much as they may pay without being exposed to undue hardship.

Availability of social services

All citizens are entitled to receive social assistance under certain conditions. The type and the scope depend on the individual situation. At present all citizens with the Czech citizenship or permanent residency in the territory of the Czech Republic have the right to full scope of social assistance including benefits if their necessities of life are not sufficiently ensured (by other sources that are as follows: earnings, benefits from pension system, sickness insurance or unemployment insurance schemes, state social subsidies or other incomes). The same conditions will pay for citizens with long-term residency after the law on social assistance will have been introduced (so far their entitlement has been conditioned by exposure of serious detriment to health). Then also foreigners with only temporary stay in the Czech Republic will have the right to a limited social assistance provisions.

The proposed regulations have in mind the objective to bring social services closer to the citizens. The role of communities should be strengthened. Municipal authorities will become more independent and responsible for care provided to citizens. Communities that do not provide adequate services by their own facilities or by a hired organisation will have to contribute towards the costs of supplying these services by other communities or district authorities. This obligation should stimulate the communities to improve their own social services.

The proposed legislation continues to place responsibility for social services on the State but creates prerequisites for a gradual delegation of practical implementation of these services on communities and non-governmental sector. Conditions are defined for the provision of financial support to activities of NGOs with a view to extending the supply of their services and assuring the required professional level and quality of services.

Non-state (voluntary) organisations as providers of social services

Non-state (voluntary) sector is undeveloped owing namely to its suppression during the period of the communist regime. In the middle of the 1990s the share of employees in this sector was 1.7 % of all employees, within the service sector this share was 3.4 %. In

the social services sector only 11.2 % of all employees were those in non-state organisations. Among NGOs the share of those specialised in social services is about 15 %. Despite the figures about the state budget grants the hitherto financial support is not sufficient for the required development of NGOs-sector – every year the Ministry of Labour and Social Affairs (or other relevant ministry) have to select only a part of applicants with well prepared and socially important projects (not to exceed the state budget sources).

Main problems of non-state organisations may be summarised as follows: centralised and obsolete financing, difficulties in getting grants (namely from commercial organisations – the tax system causes preferring of sponsoring that is not suitable for all social services providers), tax system generating disadvantages for NGOs and not motivating sponsors and donors, competitive circumstances – besides insufficient cooperation with municipalities some individual NGOs compete between one another concerning their influence and financial sources, “quiet war” between old and new subjects there exists.

The relationships between voluntary and public sector reveal some problems resulting from the underdevelopment of the former, centralised financing system (state sources prevail in subsidising the NGOs activities, regional or local institutions’ sources are scarce) and still persisting decisive role of the state in providing social benefits and services. The responsibility for providing social services is divided between regional authorities (mainly state administration) and local authorities (self-governing administration). The roles of the community and the state in the benefit sphere overlap.

The idea of introducing market conditions (demand – supply relations) meet with political and practical barriers. However the proposed new law on social assistance should create such conditions by means of a new social benefit that is to enable direct payments by clients.

Quality and efficacy of social services

Until the end of the 1980s state authorities and the state-controlled institutions were in fact the only providers of social services and state was the only responsible subject. At present non-profit organisations providing social services are obliged to get permission for their activity and registration by the Ministry of Interior. The Ministry of Labour and Social Affairs controls this sphere through its granting and subsidy function.

The proposed social assistance law introduces accreditation for service providers and definition of basic “minimal standards” that will have to be met by all providers of services. Accreditation includes requirements concerning e.g. professional standard, legal preconditions, hygienic norms, insurance, economic plan. The state will also provide inspection of the manner in which all forms of social assistance are provided by all entities. The state retains its exclusive role as the guarantor of the subsistence minimum, leaving the payment of benefits to specially empowered local government offices. The district offices will be primarily concerned with prevention and intervention services which must be on the level higher than local administration. Ensuring social care services will increasingly be a matter for communities as subjects with best knowledge of individual cases.

Economic role played by the social services

During the 1990s expenditures on social assistance have been growing in absolute figures. In per capita figures the expenditures grew especially up to 1994 and then their rise was less steep (minimum amount there was less than 600 CZK 1991, while in 1998 it reached almost 1,400 CZK). On the other hand, the expenditures as a share of GDP have been almost stable – it grew from 0.6 % (1991) to 1.0 (1994), then it was 0.8 in 1995–1998. The share of expenditures on social assistance within the overall social protection budget has been falling since 1995 and it was 3.8 % in 1998. During the last ten years the ratio of expenditures on services and benefits has changed in favour of services (in 1990 47 % versus 53 %, in 1998 70 % versus 30 %).

The share of social security expenditure as a proportion of GDP in the CR is lower, when compared to the EU average (by approximately 6 percentage points). The share of social expenditure as a proportion of GDP in the Czech Republic is basically comparable with that of the less advanced EU countries which also have a below-average share of total social expenditure. In the CR the social and health system expenditures in percentage of the GDP grew from 17.9 in 1990 to 21.8 in 1999.

Consequences of integration of the CR into EU

We may summarize that the status of our legislation in the area of social security, when compared to that of the European Union and taking into account potential coordination, is at an acceptable level. Our country, as well as the EU states, has acceded to a number of international conventions on human rights, including the right to social security, and these conventions have already become a part of our legislation. The procedures and overall level of social protection in our country also more or less corresponds to the standard mechanisms applied in the EU member countries. New laws and amended bills take into consideration the integration prospects and EU requirements. The state has yet to deal with several European standards as well as agreements already ratified. Concerning the prepared social assistance act especially recommendations number 92/441/EEC and 92/442/EEC as well as European Social Charter principles are applied.

From the point of view of social security quality it will be more and more difficult to maintain the real level of individual benefits. Considering the experience of EU countries, we cannot expect a stable economic development. A higher level of cooperation, however, will mean better conditions for growth. As the continuation of socio-demographic trends affect the instruments of social security, the already achieved level of social protection will be difficult to maintain. Nevertheless, we need to assume that a decline and reduction in the Czech „welfare state“ is unlikely and also undesirable in the foreseeable future. We need to assume a gradual growth in the share of social expenditure as a proportion of the state budget and, probably, also as a proportion of GDP.

References:

CHANGE AND CHOICE IN SOCIAL PROTECTION. The Experience of Central and Eastern Europe. Consensus, Phare 1999

HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1999, Czech Republic. Prague, RILSA, UNDP 1999

MAIN ECONOMIC AND SOCIAL INDICATORS OF THE CZECH REPUBLIC, No. 14. Prague.

RILSA 2000

STRATEGIC PROGRAMME OF THE SOCIAL AND ECONOMICAL DEVELOPMENT IN THE CZECH REPUBLIC. Czech Government, 2000 (in Czech)

THE BATTLE AGAINST EXCLUSION, Vol. 2. OECD 1998

THE INTERNATIONAL CONFERENCE ON THE SOCIAL PROTECTION OF FAMILY IN THE CONDITIONS OF THE SOCIAL SPHERE TRANSFORMATION, Bratislava, RILSAF, 1997

¹ Contrary to the former system a specialized sphere of the social and legal protection (namely of children) has been excluded from the previous system of social assistance. The Social and Legal Protection Act has come into force in March 2000.

Christoph Linzbach, Deutschland

Freie Wohlfahrtspflege und Daseinsvorsorge – Aspekte der derzeitigen Debatte

Das Spannungsverhältnis zwischen der Anwendung der europäischen Wettbewerbsregeln und dem Erhalt und der Pflege der bewährten dem Gemeinwohl verpflichteten Strukturen der Daseinsvorsorge der Mitgliedsstaaten ist einer von mehreren Gegenständen der aktuellen Mitteilung der Kommission zur Daseinsvorsorge. Hierauf möchte ich mich konzentrieren.

Die Kommission stellt dar, dass die Vertragsbestimmungen so angewendet werden müssen, dass die Bereitstellung der Leistungen der Daseinsvorsorge entsprechend den Bedürfnissen der Nutzer und der Bürger im Ganzen im Hinblick auf Qualität und Preis erfolgen muss. Dies kann durch weitere Liberalisierung der verschiedenen Dienstleistungsmärkte erfolgen. Die Reichweite des europäischen Wettbewerbsrecht ist begrenzt und seine uneingeschränkte Anwendung kann den nationalen Erfordernissen der sozialen Daseinsvorsorge auch entgegenstehen. Liberalisierung ist also nicht immer der richtige oder auch nur der alleinige Weg, den Erfordernissen der Nutzer gerecht zu werden. Auch dies ist der Mitteilung zu entnehmen. Die Kommission gesteht den Mitgliedsstaaten Gestaltungsspielraum zu, der die Auflage von Gemeinwohlverpflichtungen, den Nachteilsausgleich für betraute Unternehmen sowie die Übertragung von Rechten und Pflichten auf die Anbieter umfasst. Sie fordert aber eine klare und transparente Definition des Versorgungsauftrages.

Der Tenor hat sich verändert. Gemeinwohlverpflichtete Leistungen wie zum Beispiel soziale Dienste werden nicht mehr vorrangig unter dem Aspekt möglicher wettbewerbsverzerrender Auswirkungen diskutiert. Ihre Wertigkeit für die Bürgerinnen und Bürger wird erkannt und anerkannt. Diese Sichtweise ist Ausgangspunkt für Überlegungen zur Gewährleistung guter nationaler und europäischer Rahmenbedingungen.

Dies korreliert mit der Forderung an die europäische Sozialpolitik nach einem geschärften Bewusstsein für die Bedeutung sozialer Dienste als Voraussetzung und Begleitung der Diskussion über die Daseinsvorsorge auf der europäischen Ebene. Eine Aufnahme des Themas soziale Dienste in den Fahrplan europäischer Sozialpolitik ist unumgänglich. Die Erläuterung der Wertigkeit ist eine Daueraufgabe. Hiermit kann die Debatte über Daseinsvorsorge und Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse bzw. solcher nicht-wirtschaftlicher Natur in bestimmender Weise flankiert werden. Es handelt sich aber um zwei inhaltlich und institutionell getrennte Debatten, die sich gegenseitig beeinflussen werden, aber nicht zu vermischen sind. Der richtige Ort für die EU-Fachdebatte im Sinne eines europaweiten Erfahrungsaustausches zu den sozialen Diensten ist die hochrangige Gruppe Sozialschutz, die in Brüssel, besetzt mit Vertretern der Mitgliedsstaaten tagt, und den europäischen Sozialschutzdiskurs der Zukunft maßgeblich beeinflussen wird. Sie ist zunächst nicht der geeignete Ort für vorrangig wettbewerbsorientierte Diskussionen, sondern ein sozialpolitisches Forum.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat in Zusammenarbeit mit dem Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik und dem Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge ein Observatorium zur Entwicklung der sozialen Dienste in Europa eingerichtet, das die wissenschaftlichen Grundlagen in diesem Feld für die Entwicklung nationaler und europäischer Politik legen soll. Es wurde ein erstes Thesen- und Forderungspapier zum Thema: Soziale Dienste in Europa – Ihr Beitrag zur Daseinsvorsorge und zum Sozialschutz in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union mit den Wohlfahrtsverbänden und kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt. Das Papier stellt einen grundlegenden Beitrag zur Diskussion über die Daseinsvorsorge und die Zukunft der europäischen Sozialpolitik und insbesondere die Sozialagenda mit dem Ziel dar, die Wertigkeit der sozialen Dienste für den Sozialschutz und die Daseinsvorsorge hervorzuheben.

Der Begriff Daseinsvorsorge hat in diesem Jahr auf der europäischen Ebene wieder verstärkt Aufmerksamkeit gefunden, nachdem die Kommission bereits im Jahre 1996 ihre erste Mitteilung hierzu vorgelegt hatte. Die Diskussion wurde durch die nicht zuletzt in Deutschland mit besonderer Heftigkeit geführte Auseinandersetzung über die Frage der Vereinbarkeit europäischer Wettbewerbspolitik mit der nationalen Förderung von öffentlichen Unternehmen und Dienstleistungen in Gang gesetzt.

Die Pflicht zur Daseinsvorsorge besteht für alle staatlichen und gesellschaftlichen Ebenen und sie hat auch immer eine soziale Komponente. In Deutschland ist die Daseinsvorsorge zu einem erheblichen Teil eine Aufgabe, die im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung wahrgenommen wird. Das Recht und die Pflicht zur Daseinsvorsorge sind für viele Bereiche bei den Kommunen angesiedelt.

In allen Mitgliedsstaaten gibt es eine Zuordnung wirtschaftlicher Tätigkeiten und öffentlicher Interessen. Diese Zuordnung ist rechtlich unterschiedlich ausgestaltet. In allen Mitgliedsstaaten hat sich aber die Auffassung mehr oder weniger stark durchgesetzt, dass der Markt allein nicht geeignet ist, diese Interessen abzudecken und alle Leistungen, auf die Menschen angewiesen sind, flächendeckend und für jedermann zugänglich in einer guten Qualität zur Verfügung zu stellen.

Die Verpflichtung zur Daseinsvorsorge für die staatlichen Ebenen resultiert aus unterschiedlichen Lebenslagen, die sich nicht zuletzt auch aus dem Wettbewerb ergeben. Eine völlige Deregulierung der Erbringung aller Gegenstandsbereiche der Daseinsvorsorge liefe wohl auf eine Abschaffung der staatlichen Pflicht zur Daseinsvorsorge hinaus. Die kommunale Regelungshoheit würde ausgehöhlt und der politische Handlungs- und Entscheidungsspielraum der Kommunen entscheidend verringert.

Gleichwohl werden natürlich Aufgaben der Daseinsvorsorge mit marktbezogenen Mitteln erledigt. Hier liegt der Bezug zum EG-Vertrag. Das Prinzip der Liberalisierung, wie es im EG-Vertrag verankert ist, kann nicht das Maß aller Dinge sein, sondern die Pflicht zur Abdeckung des grundlegenden Bedarfs der Menschen muss als Prinzip gleichwertig daneben stehen.

Die Bestimmung des Artikel 86 Abs. 2 EGV hat nicht nur nach der Auffassung des EuGH das Ziel, den Einsatz bestimmter Unternehmen, insbesondere solche des öffentli-

chen Sektors, als Instrumente der Wirtschafts- und Sozialpolitik mit den Interessen der Gemeinschaft an der Einhaltung der Wettbewerbsregeln in Einklang zu bringen.

Die Kommission hat zu Artikel 86 Abs. 2 noch keine durchgängige Praxis entwickelt. Es ist noch nicht klar, wo die Kommission die Grenze zieht auf der einen Seite zwischen der Bestimmung der nationalen Besonderheiten gemeinwohlorientierter Dienste und ihrer Finanzierung, und auf der anderen Seite der Verletzung der Wettbewerbsregeln. Die Frage, wann die Kommission auf der Grundlage der in Artikel 86 Abs. 2 angelegten Verhältnismäßigkeitsprüfung die durch die Anwendung des Gemeinschaftsrechts in Frage gestellte Erfüllung der Aufgabe verhindert sieht, ist ebenso wenig eindeutig beantwortet wie die Frage, bis zu welcher Schwelle die Kommission bereit ist, die dem Artikel 86 Abs. 2 nach prinzipiell zulässigen Wettbewerbsverfälschungen zu tolerieren. Die Mitteilung hat hier nicht alle Unklarheiten beseitigt.

Was sind jetzt Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und wie sind sie beschaffen? Es lohnt sich, die im Vertrag benutzten Begriffe näher anzuschauen. Wirtschaftliche und sonstige Interessen sind nicht voneinander zu trennen; zumindest nicht wenn das Wort „allgemein“ zur näheren Bestimmung des wirtschaftlichen Interesses, wie im Vertrag geschehen, verwendet wird. Das Wort „allgemein“ deutet an, dass hier verschiedenste Interessen zusammenwirken und untrennbar verbunden sind.

Die besondere Aufgabe bestimmter Dienstleistungsunternehmen ergibt sich ja daraus, dass von wirtschaftlichen Zielen im Sinne der Gewinnmaximierung abgewichen oder gar gegen sie verstoßen wird. Es ist also geradezu typisch für Unternehmen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, dass sie soziale und kulturelle Ziele verfolgen. Diese Unternehmen sind tätig, um besondere Aufgaben zu erfüllen, die im Interesse der Allgemeinheit sind. Insofern ist, zugespitzt formuliert, eine Abweichung von den Wettbewerbsregeln dann erlaubt, wenn es für die Aufgabenerfüllung notwendig ist. Leistung und Leistungserbringer sind aus der Natur der Sache heraus untrennbar miteinander verbunden. Dies muss auch bei der Auslegung des Artikels 86 EGV noch stärker berücksichtigt werden. Will man die Aufgabenerledigung im allgemeinen Interesse sicherstellen, muss man auch Ausrichtung, Ziel und Zweck des Leistungserbringers im Auge haben. Bei aller Konzentration auf die Aufgabe hat die Kommission die dahinter stehenden Strukturen in der Vergangenheit zu sehr außer Acht gelassen. Ich nenne hier nur die Stichworte: fehlende Gewinnabsicht und sozialer gemeinwohlorientierter Zweck. Die Erfüllung gemeinwohlorientierter sozialer Aufgaben in unserem nationalen Rechtsrahmen bringt spezifische Nachteile mit sich, die Auswirkungen für die Träger haben. Dies gilt es zu berücksichtigen. Insofern ist auch die Unterscheidung der beiden Kategorien „nicht-wirtschaftlich tätig zu sein“ und „im allgemeinen Interesse wirtschaftlich tätig zu sein“ für die Freie Wohlfahrtspflege EU-vertraglich vorgegeben und damit relevant, löst aber den Zusammenhang beider Bereiche im Tätigkeitsspektrum der Verbände in Deutschland nicht auf bzw. lässt diesen unberührt.

Der EuGH hat bislang nur in sehr begrenztem Umfang und begrenzter Reichweite „sozialer Mehrkosten“ anerkannt, deren Abdeckung er durch staatliche Unterstützung den gemeinnützigen Unternehmen als wettbewerbskonform zubilligt. Die Ausführungen der Kommission deuten einen weiteren Spielraum an, der sich beispielsweise aus

den mit einem Gemeinwohlauftrag verbundenen Verpflichtungen und Nachteilen ergeben kann. Hier bleibt abzuwarten, wie der EugH sich positionieren wird.

Die Mitteilung nennt bestimmte Organisationstypen. Sie geht hier in die richtige Richtung und deutet vorsichtig den Zusammenhang zwischen Aufgabe und dem organisatorischen Rahmen, der zu ihrer Erfüllung notwendig ist, an, will aber keine pauschalen Existenzgarantien geben. Wir müssen weiter darauf hinwirken, dass der an der einzelnen Aufgabe orientierte Denkansatz noch stärker ergänzt wird durch einen systematischen Ansatz, der den rechtlichen und organisatorischen Rahmen der Träger bezogen auf alle Tätigkeiten umfasst.

Eine Wettbewerbspolitik im Sinne einer völligen Liberalisierung wäre eine einseitige Interpretation des Vertrages. Eine Wahrnehmung der Aufgaben der Daseinsvorsorge darf nicht durch die Anwendung der EG-Wettbewerbsregeln beeinträchtigt werden. Selbst eine Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels ist wie bereits erwähnt nach Artikel 86. Abs 2 EGV akzeptabel.

Warum in der Vergangenheit der Artikel 16 hier fast ausgeblendet wurde, der einen grundsätzlichen Zusammenhang zwischen den Diensten und der Aufgabe zur Daseinsvorsorge, hier bezeichnet als Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts, herstellt, ist nicht ganz nachvollziehbar. Der Artikel 16 EGV bringt die Wertschätzung zum Ausdruck, die die EU diesen Diensten zumisst bzw. zumessen sollte. Jetzt steht er am Anfang der Mitteilung und stellt ihren gedanklichen Ausgangspunkt dar.

Es gibt weiteren Bedarf an Verdeutlichung auf europäischer Ebene. Ein qualitativ hochwertiges, flächendeckendes und allen Menschen zugängliches System sozialer Dienste, das dem tatsächlichen Bedarf und den Bedürfnissen gerecht wird, kann nicht profitorientiert, sondern muss gemeinwohlorientiert betrieben werden und bedarf der Unterstützung des Gewährleisters sozialer Rechte, d.h. des Staates.

Es geht also nicht nur um einzelne Einrichtungen und ihre Tätigkeiten, sondern um viel mehr. Es geht um Aufgaben, die in Deutschland traditionell mit einer gemeinwohlorientierten Anbietergemeinschaft gewachsen sind. Den Mitgliedern dieser Gemeinschaft sind Besonderheiten gemeinsam, die konstitutiver und essentieller Bestandteil der Aufgabenerledigung sind. Profitorientierung ist beispielsweise ausgeschlossen.

Die Verbesserung der Qualität der Dienste und Einrichtungen ist nach dem Text der Mitteilung ein wichtiges Anliegen der Kommission. Die Modernisierung der Angebote der Träger der sozialen Dienste der Daseinsvorsorge ist nur auf einem Mittelweg zu erreichen, der die berechtigten Qualitäts- und Preisinteressen der Kostenträger sowie der Erbringer und Empfänger von Leistungen berücksichtigt. Es wäre falsch, Qualität zunehmend nur über ökonomische Kriterien wie beispielsweise die Behauptung im Markt zu definieren. Qualität ergibt sich auch nicht allein aus der Rationalisierung von Organisationsabläufen. Die fachlichen Standards der sozialen Arbeit müssen regelmäßig angepasst werden. Ebenso ist die konkret vor Ort erbrachte soziale Dienstleistung zu bewerten.

Die Integrität und Selbstverantwortung der Hilfesuchenden und ihr spezifischer Bedarf sollten bei der Verbesserung der Qualität im Vordergrund stehen. Ihre relative Schwä-

che als Marktteilnehmer ist ein Ausgangspunkt des Gemeinwohlauftrages und sollte bei der Auswahl der Instrumente der Qualitätssteigerung Berücksichtigung finden. Dies beinhaltet notwendigerweise den Wettbewerb um die qualitativ beste Lösung, deren Preis nur eines von mehreren Kriterien ist. Produkte der sozialen Daseinsvorsorge haben eine eigene Beschaffenheit, die sich zumindest in Teilen dem Preiswettbewerb entzieht bzw. von diesem unberücksichtigt bleibt. Sie liegt ganz wesentlich in der Gemeinwohlorientierung der Erbringer der Leistungen, die sie zum Wohle gerade der sozial ausgegrenzten und benachteiligten Menschen in einer Gemeinschaft der Träger entwickelt haben und pflegen.

In diesem Jahr eröffnet sich die Perspektive, umfassend über ein europäisches Gesellschaftsmodell zu diskutieren. Der Europäische Rat von Lissabon hat den Startschuss gegeben. Wir diskutieren den Fahrplan der europäischen Sozialpolitik für die nächsten 5 Jahre und damit auch ihre zukünftige Substanz und Reichweite. Ich meine hier die Sozialagenda der Europäischen Union. Wir diskutieren separat ein noch nicht ganz klares Konzept der Daseinsvorsorge, das entscheidende Schnittmengen mit der Sozialschutzdebatte aufweist. Dies wird runtergebrochen auf viele Einzelmaßnahmen, wie beispielsweise das Aktionsprogramm gegen soziale Ausgrenzung. Die Träger der sozialen Dienste sind Bestandteil des Programmbeschlusses.

Die Debatte hat mit der Vorlage der Kommissionsmitteilung zur Daseinsvorsorge weiter an Intensität gewonnen. Die Bundesregierung hat den Diskurs in Lissabon nicht nur angeregt, sondern auch einen substantiellen Beitrag geliefert, der mit den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege abgestimmt war. Die Kommission war gezwungen, Farbe zu bekennen und hat dies in einer für mich sehr weitgehenden und offenen Weise getan, auch wenn wir uns noch mehr hätten vorstellen können. Wir müssen aber meiner Meinung nach die Diskussion über EU-rechtliche Rahmenbedingungen weiterführen, die die nationale Regelungshoheit absichern.

Die Formulierung, die die Bundesregierung zum Thema Daseinsvorsorge und Freie Wohlfahrtspflege der Kommission an die Hand gegeben hat, hebt auf die Gesamttätigkeit von Sozialorganisationen unter der Voraussetzung gemeinwohlorientierter Ergebnisverwendung ab. Die Gesamttätigkeit der Sozialorganisationen wird in der neuen Mitteilung a priori nicht erfasst, könnte aber bei einer entsprechenden Anwendung der genannten Bestimmungen im gewünschten Sinne abgedeckt werden. Der Gegensatz zwischen den beiden Grundpositionen der vollständigen Ausnahme der Leistungen der Sozialorganisationen von der Anwendung der Binnenmarktregeln und der grundsätzlichen Anwendbarkeit auf erhebliche Teilbereiche des Leistungsspektrums verliere seine Schärfe, wenn im Falle der Anwendbarkeit auf der Rechtfertigungsebene gute und akzeptierte Gründe für staatliche Unterstützung vorlägen und allenfalls zusätzliche Transparenzerfordernisse im formalen Sinne zum Tragen kommen. Die Anwendbarkeit der Binnenmarktregeln wäre dann nicht gleichzusetzen mit der Infragestellung gemeinwohlorientierter Tätigkeit der Freien Wohlfahrtspflege. Die dem Artikel 86. Absatz 2 vorgeschalteten Prüfkriterien der Kommission hinsichtlich der Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Wettbewerbs sind ebenfalls zu berücksichtigen.

Die Diskussion der vergangenen Jahre ging über beihilferechtliche Überlegungen hinaus und erstreckte sich auf die verschiedensten Aspekte der Dienstleistungsfreiheit.

Der bedingte Vorrang freigemeinnütziger Anbieter vor in- und ausländischen kommerziellen Anbietern könnte seine Rechtfertigung darin finden, dass für die Erbringung dieser Leistungen gemeinwohlorientierte Anbieter notwendig sind bzw. ein entsprechender Auftrag auf der Grundlage eines allgemeinen Interesses formuliert ist. Ein Gemeinwohlauftrag im Zusammenhang mit sozialen Einrichtungen wird in der Mitteilung ausdrücklich anerkannt und der Tenor ist der, dass die sozialen Dienste und Einrichtungen nicht im Zentrum der Bemühungen der Kommission liegen. Die Kommission bindet hiermit ein Stück weit ihr Ermessen, gibt aber keine endgültige Rechtssicherheit.

Zwei Aspekte sollten wir bei unseren Überlegungen zur Tatbestands- und Rechtfertigungsebene nicht vergessen. Es ist erstens natürlich richtig, dass von jedem Ort in einem Mitgliedsstaat der Gemeinschaft eine Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels erfolgen kann. Es bleiben aber viele soziale Einrichtungen wegen ihrer lokalen Bedeutung in der Regel unterhalb der Schwelle einer nennenswerten Beeinträchtigung des innergemeinschaftlichen Handels, wenn überhaupt eine solche Beeinträchtigung vorliegt. Zu beachten sind aber die unterschiedlichen Verbandsstrukturen, die Tendenzen zum Zusammenschluss von Einrichtungen und die zunehmend wichtiger werdende Frage der grenzüberschreitenden Leistungserbringung. Zweitens ist es durchaus fraglich, ob Regelungen der Wirtschaftspolitik wie beispielsweise Steuervergünstigungen, die allen gemeinnützigen Einrichtungen zugute kommen, nicht als allgemein zu kennzeichnen sind und ihnen damit der Charakter einer beanstandungsfähigen spezifischen Beihilfe abgeht.

Die Kommission macht in der Mitteilung keine Aussage darüber, wie der Gemeinwohlauftrag der Wohlfahrtseinrichtungen zu bestimmen ist und ob und welche zusätzlichen Erfordernisse zur Formulierung und Kodifizierung hier auf die Mitgliedsstaaten zukünftig zukommen. Die Stellung der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland ist auf nationaler Ebene gesetzlich verankert. Aus den gesetzlichen Rahmenbedingungen und den Regeln zur Zusammenarbeit lässt sich der Gemeinwohlauftrag in Deutschland ganz eindeutig ableiten. Unabhängig davon, mit welchen Vorstellungen die Kommission in diesem Feld zukünftig auftritt, kann Deutschland erwarten, dass das nationale Verständnis, in welcher Form der Auftrag – beispielsweise für den Einzelfall oder gesamtstaatlich – zu definieren ist, akzeptiert wird.

Wir sind nach Vorlage der Mitteilung alle aufgefordert, zu überlegen, welche Aufgaben wir jetzt zu erledigen haben. Das Einbringen des Themas der sozialen Dienste in die europäische Debatte über die Modernisierung der Sozialschutzdebatte ist eine Aufgabe. Eine weitere Schlussfolgerung muss die Erläuterung der Notwendigkeit und Natur des Auftrages der gemeinnützigen Träger sozialer Dienste sowie die Qualität und Quantität der Aufgabenerledigung im Kontext des nationalen Sozialschutzes unter Berücksichtigung der im Vertrag vorgegebenen Kategorien und Regelungen sein.

Christoph Linzbach, Germany

Non-statutory welfare and services of general interest – aspects of the current debate

The tense relationship between the application of European competition regulations and the maintenance and improvement of EU member states' established structures of services of general interest is one of several topics in the latest Communication from the European Commission on services of general interest. I would like to concentrate on this issue.

The European Commission states that the provisions of the EC Treaty must be applied in such a way that services of general interest are furnished according to the needs of users and citizens as a whole in terms of quality and price. This may take place through further liberalisation of different service market segments. European competition law has a limited scope and its unrestricted application may also conflict with national requirements relating to social services of general interest. Consequently, liberalisation is not always the correct or even the only way to satisfy users' needs. This can also be inferred from the Commission's Communication. The Commission gives member states scope to define the conditions of general-interest obligations, compensation of disadvantages suffered by entrusted companies and the transfer of rights and obligations to suppliers. However, it demands a clear and transparent definition what services must be provided.

The emphasis has changed. Services of general interest, for example social services, are no longer discussed primarily in terms of their possible competition-distorting effects. They are recognised and accepted in terms of their value for citizens. This view forms the basis for considerations on how to guarantee good domestic and European framework conditions.

This correlates with the demand that European social policy show an increased awareness of the importance of social services as a precondition of and accompaniment to the discussion concerning services of general interest at European level. It is absolutely vital to include the issue of social services in the European social policy agenda.

Explaining the importance of social services is a permanent task. It can therefore significantly support the debate on services of general interest and services of general economic interest or those of a non-economic nature. However, we are talking here about two separate debates in terms of content and institutions. These debates mutually influence one another, but may not be confused with one another. The right place for the specific EU debate within the framework of a European-wide exchange of experiences on social services is the high-level Social Protection Committee which is composed of representatives of member states and meets in Brussels. This Committee will have a major influence on the future discourse concerning European social protection. It is not in the first place, the appropriate venue for a primarily competition-oriented discussion, but a rather social policy forum.

The German Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth has set up, in co-operation with the Institute for Social Work and Social Education and the German Association for Public and Private Welfare, an Observatory for the Development of Social Services in Europe. This observatory will promote and compile research as a basis for the development for national and European policy in this field. An initial paper with statements and demands on the topic of "Social services in Europe – their quality as services of general interest and their contribution to social protection in the member states of the European Union" has been agreed upon with the central welfare organisations and leading municipal associations. The paper represents a fundamental contribution to the discussion on services of general interest and the future of European social policy, and especially the social agenda. The paper aims to highlight the importance of social services for social protection and illustrates their quality as services of general interest.

This year, the term "services of general interest" has been given more attention at European level although the Commission had already submitted its first Communication on this subject in 1996. The discussion was set in motion by the fierce debate, not least in Germany, concerning the question of compatibility between European competition policy and the national support for public enterprises and services.

Every government and society has an obligation to provide services of general interest, which also always have a social component. In Germany, providing services of general interest is largely a task which is performed within the framework of municipal self-administration. In many areas, the right and the obligation to provide services of general interest are the responsibility of municipalities.

Economic activities and activities that are in the public interest are allocated in a specific way in every EU member state. From the legal point of view, this allocation varies from one country to another. In every EU member state, however, it has been more or less accepted that the market alone is incapable of covering such needs, and providing all the services on which people depend in a finely-meshed network that is accessible to everyone and meets high quality standards.

The obligation of governments to provide services of general interest results from different living conditions, which not least also arises as a result of competition. Complete deregulation of services of general interest would probably lead to the abolition of the government's obligation to supply services of general interest. Municipalities' margin of flexibility on regulations would be undermined and the scope for political action and decision-making by municipalities would be reduced substantially.

Nonetheless, services of general interest are often provided using market-related methods. This establishes the connection to the EC Treaty. However, the principle of liberalisation, as anchored in the EC Treaty, cannot be the measure of all things. Instead, the obligation to cover people's basic needs must be treated as an equivalent principle.

It is the opinion not only of the European Court of Justice that the aim of the provisions in Article 86 (2) of the EC Treaty is to bring into line the use of certain companies – especially those in the public sector – as tools of economic and social policy, with the Community's interests in seeing competition regulations observed.

The European Commission has not yet developed any general practice regarding Article 86 (2). It is still uncertain where the European Commission draws the boundary between the recognition of the special national features of services provided in the general interest and their funding, on the one hand, and the infringement of competition regulations, on the other. No clear-cut answer has been given as regards to the question of where and when the European Commission, in accordance with the verification of reasonableness and proportionality stipulated in Article 86 (2), believes that the performance of the task – challenged as it is by the application of Community law – will be effectively prevented. The same is true of the question of how far the Commission is prepared to go in tolerating competition distortions which are permitted, in principle, under Article 86 (2) of the EC Treaty. The Communication from the Commission has not eliminated all the uncertainties here.

What are services of general economic interest and what is their specific nature? It is worthwhile to take a closer look at the terms used in the EC Treaty. Economic and other interests cannot be separated from one another, at least not if the word “general” is used to define economic interest more precisely, as it is the case in the EC Treaty. The word “general” suggests that a wide range of interests interact here and are inextricably interlinked.

The special task of certain service providers results from the fact that economic pursuits in the sense of profit maximisation are ignored or even infringed. It is therefore almost typical of companies with a general economic interest to pursue social and cultural objectives. These companies are run in order to perform special tasks which are in the interest of the general public. In exaggerated terms, deviation from competition regulations is permitted when it is necessary to perform these tasks.

Services and service providers are by their very nature inextricably linked. Better recognition must also be taken of this fact when interpreting Article 86 of the EC Treaty. If we want to ensure that tasks are performed in the general interest we must also keep an eye on the philosophy, goals and purpose of the service provider. For all its concentration on the task, the European Commission paid too little attention in the past to the underlying structures. I would only like to mention the following keywords in this respect: lack of gainful intent and social general-interest purpose. The performance of social general-interest tasks under our national legal framework leads to specific disadvantages which impact on the service providing agencies and all their activities. This fact must be taken into account. The distinction between the two categories “not economically active” and “economically active in the general interest” is stipulated in the EU Treaty and therefore relevant for non-statutory welfare organizations. However, it does not eliminate the relationship between both areas in the activity spectrum of welfare associations in Germany nor does leave this relationship unaffected.

To date the European Court of Justice has only accepted that the state covers by subsidies a very limited kind and range of “additional social costs” which voluntary non-profit-making service providers have to bear as being in conformity with competition regulations. The comments made by the European Commission point to further scope of application which may arise, for example, from the obligations and disadvantages relating to a mandate to perform services in the general interest. It remains to be seen what position the European Court of Justice will adopt on this issue in future.

The communication mentions certain types of organisation. It goes in the right direction and cautiously refers to the relevance of the relationship between the task and organisational framework. This communication accepts that the relationship is necessary to fulfil the task, but does not state any general guarantee of continued existence. We must continue to work towards ensuring that the starting point of the importance of the specific task is supplemented to an even greater extent by a systematic approach which includes the legal and organisational framework of the providers in relation to all their activities.

A competition policy in the spirit of complete liberalisation would be a one-sided interpretation of the EC Treaty. The provision of services of general interest must not be negatively affected by the application of EC competition regulations. As already mentioned, it is even acceptable that the trade between Member States may be adversely affected according to Article 86 (2) of the EC Treaty.

It is not entirely evident why Article 16 of the EC Treaty was almost ignored in this respect in the past. This article forms a basic link between the services of general interest and the general interest objectives – described, in this case, as the promotion of social and territorial cohesion. Article 16 of the EC Treaty expresses the high regard which the EU attaches or should attach to these services. It now stands at the start of the Communication and is the starting point of the Commission's reasoning.

There is even more need for clarification at European level. A comprehensive, high-quality system of social services which is accessible to all people and meets their actual demands and needs cannot be operated on a profit-oriented basis but must be run on a general-interest basis and requires the support of the state who has the responsibility to guarantee the implementation of social rights.

Individual institutions or organizations and their activities are therefore not the sole issue here, there is a lot more at stake. We are talking about tasks which have traditionally evolved, in Germany, with a range of voluntary organizations supplying services in the general interest. These organizations have special features in common, which form a constitutive and essential component in their task performance. Profit orientation is, for example, excluded.

According to the text of the Communication, the improvement in the quality of services and institutions is a major concern of the European Commission. The modernisation of social services of general interest can only be achieved successfully by using ways and means which take account of the justified quality and price interests of the purchasers and the providers and the recipients of services. It would be wrong to define quality increasingly through economic criteria such as success on the market. Moreover, quality is not only performed by rationalising organisational processes. The professional standards in social work must be regularly adapted to the needs and specific social services provided to people must be evaluated.

The integrity and individual responsibility of persons seeking help and their specific needs should be the decisive consideration in the improvement in quality standards. Their relative weakness as market participants is one starting point in services performed in the general interest and should always be considered when quality improve-

ment instruments are chosen. This inevitably includes competition for the best solution in terms of quality, the price of which is just one of several criteria. Social services of general interest have their own nature and qualities which cannot always be considered under the aspect of price competition, or need to remain untouched by it. Mainly, this quality is precisely the general-interest orientation nature of specific service providers who have developed and always improve their services for the good of socially excluded and disadvantaged people.

This year we have the opportunity for a broad discussion of a European social model. The European Council meeting in Lisbon gave the go-ahead for such a debate. We are discussing the timetable of European social policy for the next five years and thus its future substance and scope, too. I refer here to the social agenda of the European Union. We will conduct a separate discussion on an as yet uncertain concept of services of general interest, a concept which contains decisive interfaces with the debate on social protection. This will lead to a large number of individual measures such as the action programme against social exclusion. Social service providers are an integral part of the programme resolution.

The debate has become even more intense with the publication of the Communication from the Commission on services of general interest. The German Federal Government not only stimulated the discourse in Lisbon, but made a substantial contribution to it by a paper which had been agreed upon with the central non-statutory welfare organisations. The Commission felt urged to react and did this, in my opinion, in a very far-reaching and open manner, even though we could have imagined even more. In my opinion, however, we must continue the discussion on general EU legal provisions which guarantee the national competence of regulation.

The formulation which the German Federal Government has offered to the Commission in respect to services of general interest and non-statutory welfare agencies emphasises the overall activities of social organisations under the precondition of general-interest-oriented utilisation of eventual profits. The overall activities of social organisations are not specified a priori in the new Communication, but could be covered to the required and appropriate extent if the stipulated regulations were used adequately. The conflict between the two basic positions – complete exemption of services of social organisations from the application of Single Market regulations and the general application of these regulations in important areas of the range of services – would become less sharp if there were some good and accepted reasons for government support in the case of applicability at the justification level and, at most, transparency requirements of a formal kind would be additionally considered. The applicability of Single Market regulations could not then be equated to the questioning of the general-interest activities of non-statutory welfare organisations. The Commission's proposed test criteria regarding the impairment of intra-Community competition are to be applied before Article 86 (2) and thus must also be taken into account.

The discussion in the past few years went beyond considerations of subsidy regulations and included a large number of aspects relating to freedom to provide services. Conditional priority of voluntary non-profit-making providers over domestic and foreign commercial providers could be justified by the fact that just such providers of services in the general interest are needed to provide these services or that they have been

entrusted to act on the basis of a general interest. Duties performed in the general interest by social institutions are expressly recognised in the Communication and reference is made to the fact that social services and institutions do not rank among the main concerns of the Commission. Here, the Commission somewhat restricts its discretion, but does not provide any final legal certainty or precisely measurable legal terms.

We should not forget two aspects in our reflections on the factual and justification level. Firstly, it is quite correct that intra-Community trade can be adversely affected from anywhere in a member state of the European Union. Due to their mainly local importance, however, a large number of social services normally remain below the threshold of any noticeable effect on intra-Community trade, if this effect at all exists. However, attention should be paid to the different structures of associations, the trends towards mergers between services and institutions and the ever more important question of the cross-border provision of services. Secondly, it is highly questionable whether economic policy regulations, such as tax relief, which benefit every voluntary non-profit-making institution, might not be called general and thus lose the character of specific financial assistance that may be questioned.

In its Communication the Commission does not say how the duties performed in the general interest by voluntary welfare organisations are to be defined and whether and what additional definition and codification requirements member states will face in future. The status of non-statutory welfare organizations in Germany is enshrined in national law. Duties performed in the general interest in Germany can be very clearly derived from the general legal conditions and co-operation regulations. Irrespective of the ideas which the Commission advocates in this field in future, Germany can expect that the national understanding as to how the mandate to perform a general interest task – for example in individual cases or for the state as a whole – is to be defined, will be accepted.

Following the publication of the Communication from the Commission, we must all consider what tasks we now have to perform. The introduction of the topic of social services into the European debate on the modernisation of the social protection is one challenge. Another consequence is the explanation of the necessity and nature of the task of voluntary not-for-profit providers of social services as well as the quality and quantity of task performance within the context of national social protection with regard to the categories and regulations stipulated in the EC Treaty.

Mikko Mäntysaari, Finland

The Situation of Social Services in Finland

1 The Nordic Welfare States

The problems of international comparative research on social care services are well recognized. The problems have to do not only with the availability of research material: we also lack a shared international understanding of the content of social care services, says Brian Munday. The concept “Social services” are sometimes referred to as including five main areas of education, housing, health, income support and what in the UK are referred to as the ‘personal social services’. Elsewhere these services may be termed social welfare services, social services or – increasingly – social care. (Kautto et al. 1997)

One way of defining social care services would be to use negation: the social care services are “not interventions, not plain commercial, and not informal”, says Anneli Anttonen and Jorma Sipilä. On the positive side, social care services increase and strengthen the autonomy of both care-givers and receivers. (Anttonen and Sipilä 1996)

The European social-care service systems can be divided into four different models.

1. Countries with abundant social care services: Denmark, Sweden, and Finland.
 2. Countries with scarce social care services: Portugal, Greece, Spain, Ireland, and Germany.
 3. Countries with abundant services for elderly people but scarce services for children: the Netherlands, Norway, and Great Britain.
 4. Countries with abundant services for children but scarce services for elderly people: Belgium, France, and Italy.
- (Anttonen and Sipilä 1996, 93)

2 The role of local governments

A central feature of the Nordic social service model is the central role of local governments in service production. The local government systems within the 1. European Union are usually divided along four models: the Nordic or Scandinavian model, the Central European model, the British model, and the South European or Napoleonic model (Niemi-Iilahti 1995, 272). The Nordic local government model is based on the principle of self-government. This principle is a centuries-long Nordic tradition.

The common image of a Nordic welfare model based on a big centralized state as the service provider is not true: most of the public welfare and health care services are produced by municipalities, although there are a growing number of private producers and also voluntary organizations as producers.

Commercial services have still very limited role (Anttonen and Sipilä 1996, 96).

Some of the researchers would speak about the Nordic model as a local welfare state (Lehto 1995) because of the central role of local governments in social service production. According to Paavo Lipponen’s government programme, all social and health care services should be available to all residents and the services should be financed by public funding. The services provided by private enterprises and third sec-

tor as well as charity and private are considered only as having supplementary functions. This policy is more or less threatened by the current situation in cities where public authorities are fighting with the growing demand for services, and scarce resources on producing them. In many places, the answer seems to be public financing and private producing.

The municipalities can choose between different ways of providing services: they can produce all services by themselves but they can also purchase the services from private companies. If the municipality is purchasing the services, it has to follow competition legislation. In 1998 municipalities bought services from private providers by 3,1 billion Finnish mark, which is around 525 million Euro. This is around 4.8 per cent of all expenses spent on social and welfare services in municipalities which were around 63 billion FIM.

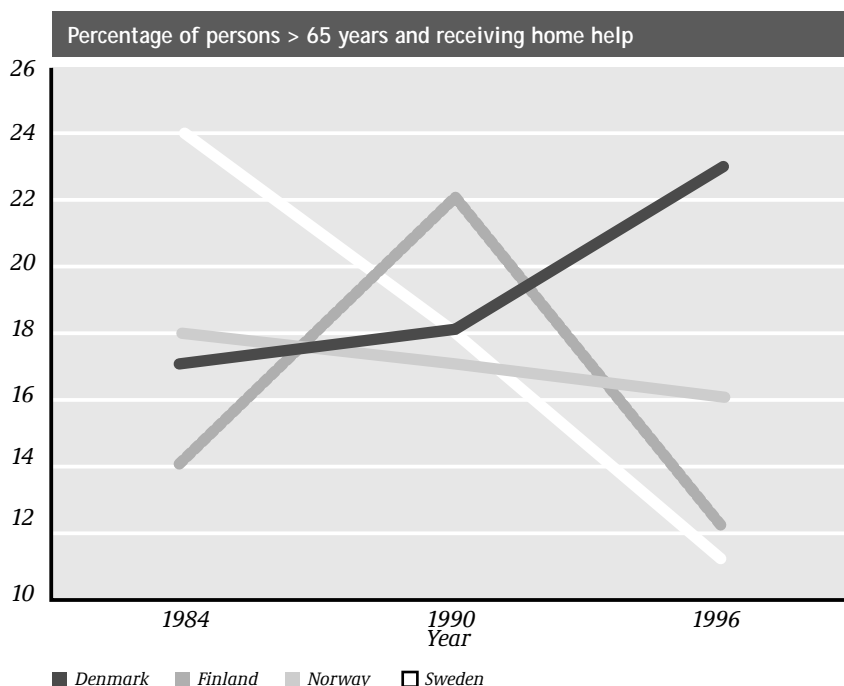
3 Universalism under construction

The guiding principle of Nordic welfare model in social service production is Universalism, meaning that all residents are entitled to social care services, regardless of their income or property. The services are also used by a significantly larger proportion of population than in some other European welfare states. (Titmuss 1973)

Is the Nordic model, as we learned to know it, melting down or assimilating to other welfare state models? These changes have a common root: ageing of the population. Especially in Finland the demographic change will have immense effects for the whole society, and not least to service production. Finnish population is aging up till year 2030 at a record speed. At the moment, 15 per cent of the Finnish population is over 65 year old, which is still under EU average.

Year 2030 it will be over 25 per cent, and second largest in EU (after Italy) (Härkki and Rajjas 2000, 9).

However, since 1986, the development of home help in Nordic countries has been quite divergent. In Denmark, the upward trend is eminent, in Norway there has been



a slight decrease in the number of persons receiving home help. Finland and Sweden significantly increased home-help resources in the 1980s. During the economic recession of the 1990s, Finland and Sweden radically cut the number of home-help recipients while increasing the amount of help given to the remaining recipients. (Lehto et al. 1999, 109) In Sweden, the decrease is dramatic, and so it is also in Finland. The number of persons receiving home help has diminished more than 40 % during 1990s, from 202957 households (10.07 % of all; 1990) to 118376 (5.63 % of all; 1998) households.

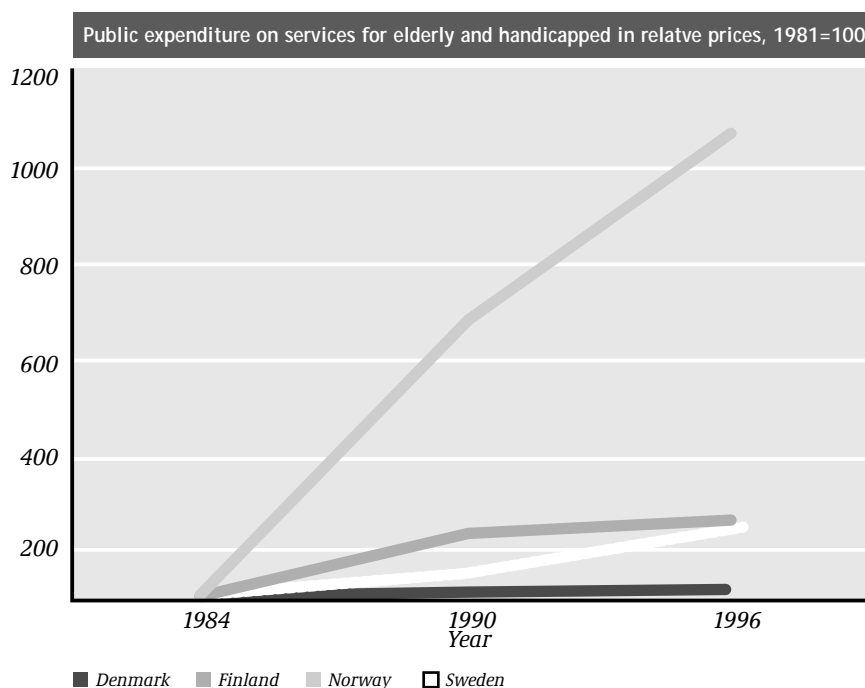
Universal services are produced mostly via public funding. Although there are fees for services (about 10 % of the costs are covered by fees), the services are heavily subsidized by public finances.

Table 1: Public expenditure on services for elderly and handicapped in relative prices, 1981=100

	Denmark	Finland	Norway	Sweden
1981	100	100	100	100
1990	108	233	688	152
1994	117	265	1075	229

Finland seems to have the lowest expenditure for these services and Norway the highest. Denmark, which had the highest expenditure in 1981, experienced the smallest growth. Sweden shifted the management of nursing homes from the health care administration to the social care administration, and this explains part of the change. (Lehto et al. 1999, 106–107)

Social care services are not only expenditure in the national economy. They also have an impact on the supply and demand of labour. Funding in social services can be perceived as investment in “human” or “social” capital. It has meant an important opportunity for the employment of women. Because social services do not need large invest-



ments in expensive technology, and because the wage level in this sector is generally rather low, funding social services is relatively effective job-creation policy (Lehto 1997). Expansion of social services may be an important means for solving financial problems of the welfare state and not only the cause of these problems (Lehto 1997, 40).

Finnish service production personnel in 1994 consisted of 650 000 persons, about 32 % from the total Finnish labour force (Ailasmaa and Ohtonen 1997, 189). Social service workers consist of about 13 % of the total labor force in service production. The number of personnel in municipal social services has somewhat declined from 1991 to 1995, but the change is quite small. The biggest decline has been in children's day care personnel, where the drop is almost 9 %. Social service production is based on women's work; 92 % of social service personnel are women (Ailasmaa and Ohtonen 1997, 189). In 1994, Finnish municipal home-help services had 13.000 employees, and only 60 of them were men (Rauhala ym. 1997; Tedre 1999, 54).

And what is then the verdict about the universal nature of the services:

Both the testing of social needs for these services and the growing use of income-related client fees for most of these services in all Nordic countries create at least a tendency towards selectivism. The tightened needs testing in Sweden and Finland, and the quite high proportion of the total expenditure of client fees in Finland in the 1990s may be described as threads against universalism in the care for the elderly (Lehto et al. 1999, 115).

The care for elderly is clearly shifting from health care sector to social care sector. This tendency is obvious in Sweden, where long-term care institutions were moved from under health care administration to social care administration.

On the same time, residential care homes and homes with services for elderly must take responsibility of caring for persons who some years ago were considered to be in need of hospital care (Lehto 1998, 416).

The tendency to move the responsibility of care of elderly from health care sector to social care sector leads to a new interpretation of Universalist services, from "health care universalism" to "social care universalism". For the service user this means higher and more income-based fees. It can also mean more needs-tested service decision-making (Lehto 1998). This shifting is part of the erosion of the Universalist principle, and it is a result from the political and high-level administrative decisions. But of course it has to be implemented in daily work of street-level professionals and home-care workers.

4 Conclusion: from Universalism to Consumerism?

To conclude, there seems to be a process of reformulation in Nordic social care model. The growing tendency of Selectivism or at least a new interpretation of Universalism is clearly happening. What this means in daily work of municipal home helpers is less clear. The proposal that the tacit agreement about the nature of the work is negotiated anew, is promising explanation of the situation.

This reformulation process gives more space to private home help entrepreneurs and changes in this way the long tradition of municipalities as the most important service producer. Are we experiencing – not only a shift from Universalism to Selectivism – but also a shift towards Consumerism? If something like that is really going on, I am afraid that it might lead to dissolution of the Nordic social care service model.

References

- AILASMAA R. AND OHTONEN J. (1997), Sosiaali- ja terveystalouden henkilöstö, in Uusi-talo H. and Staff M. (eds.), Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukatsaus 1997, no. 214 in Raportteja, Stakes, pp. 188–197.
- ANDERSSON S. (1998), Vanhukset ja hoivan monituottajamallit, Yhteiskuntapolitiikka, vol. 63, pp. 453–460.
- ANTTONEN A. and Sipilä J. (1996), European Social Care Services: Is it possible to identify models?, *Journal of European Social Policy*, vol. 6, pp. 87–100.
- ESPING-ANDERSEN G. (1990), *The Tree Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- HÄRKKI T. AND RAIJAS A. (2000), Vapaaajan palveluista arjen palveluihin. Kotityöpalvelun vuosituhat – näkökulmia kehittämiseen, no. 9 in *Selvityksiä*, Helsingin yliopisto, taloustieteen laitos. Kuluttajaekonomia, Helsinki.
- KAUTTO M. (ed.) (1997), *European Social Services – Policies and Priorities to the Year 2000. A Report from a European expert meeting on social care services: policies and priorities to the year 2000*, Stakes, Helsinki.
- KAUTTO M., HEIKKILÄ M., HVINDEN B., MARKLUND S. AND PLOUG N. (1999a), Introduction: The Nordic Welfare States in the 1990s, in Kautto M., Heikkilä M., Hvinden B., Marklund S. and Ploug N. (eds.), *Nordic Social Policy. Changing welfare states*, Routledge, London – New York, pp. 1–18.
- KAUTTO M., HEIKKILÄ M., HVINDEN B., MARKLUND S. AND PLOUG N. (eds.) (1999b), *Nordic Social Policy. Changing Welfare States*, Routledge, London and New York.
- KAUTTO M., HEIKKILÄ M., LEHTO J. AND MUNDAY B. (1997), Social Services in Europe: Facing financial constraints in times of growing needs, in Kautto (1997), pp. 17–32.
- LEHTO J. (1995), Adaptation or a New Strategy? Finnish Local Welfare State in the 1990's, *Finnish Local Government Studies [Kunnallistieteellinen aikakauskirja]*, pp. 303–313.
- LEHTO J. (1997), Policy Responses to the Financial Problems Facing Social Services in Europe, in Kautto (1997), pp. 33–57.
- LEHTO J. (1998), Muuttuuko pohjoismainen sosiaali- ja terveystalouden malli?, *Yhteiskuntapolitiikka*, vol. 63, pp. 413–424.
- LEHTO J., MOSS N. AND ROSTGAARD T. (1999), Universal public social care and health services?, in Kautto et al. (1999b), pp. 104–132.
- NIEMI-ILAHTI A. (1995), The Structure and Finance of Finnish Local Government – in European perspective, *Finnish Local Government Studies [Kunnallistieteellinen aikakauskirja]*, vol. 22, pp. 272–285.
- PACOLET J. (2000), The organisation and funding of home care services, a keynote speech in 2nd World Congress on Home Care. Vienna, Austria 7–10 May 2000.
- TEDRE S. (1999), Hoivan sanattomat sopimukset, no. 40 in *Yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja*, Joensuun yliopisto, Joensuu.
- TENKANEN R. (1998), Vanhusten kotipalvelun laatu. MAUT-tekniikalla to-teutettu vertailu kotipalvelun laatuominaisuuksista, *Gerontologia*, vol. 12, pp. 183–194.
- TITMUS R. M. (1973), Social administration: teaching and research, in *Commitment to welfare*, George Allen and Unwin LTD, fourth edn., pp. 13–24.

Prof. Brian Munday, United Kingdom

Introduction

This paper is a United Kingdom contribution to the debate on this important subject. These are my own views on the topic for the Expert Meeting, writing as someone with a long involvement in academic and other activities concerning international and European social policy and social services. In particular, the writer established **The European Institute of Social Services** at the University of Kent in 1990 which, amongst many other achievements, produced the first detailed account of social services in the then 13 Member States of the EU (European Social Services edited by Brian Munday, University of Kent 1993).

Social Services, the European Union, and Services of General Interest

First, I assume – perhaps unwisely – that we have a more or less agreed understanding of what we mean by ‘social services’. One important issue is whether or not we include cash as well as care services in our shared understanding. In the UK – but not in many other European countries – we exclude the payment of cash benefit services from our concept and practice of social services. This distinction is important because the European Commission has a very active interest in what it refers to as ‘social protection’ which is primarily concerned with cash payments ie. pensions, unemployment benefits.

It is well known that the EU has a strictly limited competence in relation to social services. Opinions differ as to whether or not this is right and should continue, or whether we should work to change the situation. Certainly the formal position is that social protection in general and social services in particular are the responsibility and competence of the individual Member States, with the subsidiarity principle operating very firmly in this field. Nothing in the Commission’s document **Services of General Interest in Europe** suggests otherwise.

Other statements from the Commission refer to the application of the principle of convergence rather than harmonisation applying in the field of social protection and social services. These services should increasingly be built upon common values and principles across the EU but not be subject to harmonising legislation and directives, except in very specific respects eg. recognition of professional qualifications of staff. This position is clearly reinforced in the Commission’s document on **The Services of General Interest** which states that

It is above all the responsibility of public authorities at the appropriate local, regional or national level and in full transparency to define the missions of services of general interest and the way they will be fulfilled.

Further, it is only in a tangential sense that social services fit into the Commission’s definition of services of general interest. They are largely confined to those services of general economic interest involving trading between Member States. This is not to

deny, of course, that in a more general sense social services are of general interest and importance to the advancement of the European Union in that they are based on fundamental values and principles which should underpin the EU as a true community.

So, in this writer's opinion, it is entirely right that we should continue to be concerned with the convergence rather than harmonisation of social services across the EU. As the paper for the Expert Meeting acknowledges, there are considerable differences between Member States in what constitutes social services, how they are organised, who they are provided for and by which bodies. Even more, in some countries – particularly of a federal nature, such as Spain – such differences are evident within a single country. Cultural differences help to explain these variations: see, for example 'Welfare and Culture in Europe' (1999) edited by Prue Chamberlayne et al, Jessica Kingsley Publications.

With the training of social workers and other social services professionals there are continuing initiatives to establish common curricula for students in several Member States. These are to be welcomed but cannot, in the writer's view, result in identical programmes applying to several countries because of the powerful factors that require significant differences in the content of individual countries' training for social services professionals. As later discussion in this paper suggests, European convergence in social services is advanced by the systematic identification and dissemination of 'good practice' in key areas of policy, service content and delivery, and professional practice. This ambition is quite difficult to achieve: we are still at a too elementary and general level of progress and need to move into more sophisticated and advanced processes.

Developments in Social Services in the United Kingdom

In the remainder of this paper the writer outlines current priorities and developments in UK social services in relation to the questions posed in the paper for the Expert Meeting. The questions are rather varied and are responded to in relation to the UK under two main headings

1. Current issues and policy priorities in UK social services
2. Who does what in UK social services – the state, the market, and the not-for-profit organizations

Current issues and policy priorities in UK social services

First, there are some examples of specific issues that are of particular concern. They are **Child protection and children in public care** – Protection for vulnerable children and responding to the needs of abused children remains a high priority in the UK. Recent statistics show that the number of children in public care has increased recently, a worrying trend

Adoption services – There has been considerable debate in the UK about our system for arranging adoptions eg. the length of time before decisions are made, the criteria used for assessing suitable adopters. A major review is being undertaken

The Youth Justice system The Blair government has given a high priority to major improvements in the judicial and service system for dealing with young offenders. This work continues

Staffing and training – There is close to a crisis in staffing levels in UK social services – as in the health service. Social services departments are recruiting social workers from other European countries, Canada, Australia etc. The reasons for the staff shortage are complex, one factor being the perceived difficulty and stress involved in social services work. In this period of low unemployment there are alternative jobs available.

The subject of training is closely related to that of staffing, with reductions in the number of new students in training programmes causing concern for future staffing levels.

With these and many other social services subjects the UK increasingly recognizes the potential benefits from identifying and selectively ‘importing’ good practice from other EU Member States. Just one example is sufficient here. The national Youth Justice Board commissioned the European Institute of Social Services to undertake a review of systems for working with young offenders aged 10–17 in other European countries. That work will be completed shortly.

Government policy priorities

The Blair government’s policy towards social services and the priorities it sets have to be understood within the context of its policy towards public services in general and towards local authorities, which have the main responsibility for major public services such as education and social services. Government policy is based on the twin beliefs that local government in the UK is old fashioned and largely incapable – without radical changes – of delivering high quality public services; and that public service professionals (teachers, social workers – even doctors!) are not to be trusted to provide high quality professional practice as demonstrated in results. The policy consequence of this highly critical stance is increasing involvement by central government in setting standards for public services and practice, with an accompanying bureaucracy of near Soviet dimensions.

In one word, government policy towards public services – including social services – is modernisation. Included within this term is the all-important notion of ‘new managerialism’. Significantly, the title of the government’s Chief Inspector of Social Services recent annual report is ‘Modern Social Services: a commitment to people’. So what are the key elements in this policy of modernising social services; how does it relate to policies in other Member States and what the UK may learn from them; and what implications does it have – if any – for the EU’s involvement in social services across the territory?

- Modernisation of social services is concerned with service outcomes and evidence. The argument is that for far too long social services have been pre-occupied with inputs – what services are provided – and, to a lesser extent with outputs, the final product of these services. Secondly, there is a new emphasis on legitimising services and professional practice by hard evidence that they are more likely to be effective than alternative methods. In health care the patient wants to know that the prescribed treatment has been shown to work better than alternative treatments. The same criterion must apply in social services, although this is more difficult to demonstrate in our less research-based field.
- Secondly, the creation and application of performance indicators is crucial to this approach. Along with the Chief Social Services Inspector’s Annual Report I received

a government document entitled 'Social Services Performance 1999–2000: the Personal Social Services Performance Assessment Performance Indicators'. This is a highly significant publication for UK social services. As a result of detailed consultations performance indicators have been established for many aspects of social services. Based on statistical returns from local authorities league tables – as in football – have been produced comparing the performance of local authorities in respect of these performance indicators. The results will be used by government to 'encourage' poor performers to improve their position.

- Thirdly, a rigorous system of inspection of all local authorities social services has been introduced. These inspections are carried out jointly by central government social services inspectors and staff from the national Audit Commission. This latter organisation is independent of government and is responsible for auditing the performance of all public services. It is a very influential organisation in the UK.
- Fourthly, although the UK now has a Labour government after 18 years of Conservative rule there has been no attempt to return to the days of a near state monopoly in the provision of social services. The 'mixed economy of social services' is here to stay. As part of its modernisation drive in public services the government great emphasis is now placed on the criterion of best value. This requires local authorities to deliver social (and other) services taking into account quality and cost by the most effective, economic and efficient means possible. If best value is to be secured by a council contracting out a particular social service to a not-for-profit or even to a commercial organisation, then it should be done. Old ideological assertions that the state or the market are the best providers are rarely heard now.

The State and the Market in UK Social Services

In the final section of this paper some criteria are suggested for deciding when the State – through local authorities/municipalities – should retain at least a partial position as a direct provider of social services. Of course, the State has several roles in relation to social services other than that of direct provider. These include funding provision of services by not-for-profit and commercial agencies; stimulating the growth of non-statutory resources for social care; and acting as a regulator of the social services system as a whole.

The following points concerning the State as a direct provider of social services were first put forward in the writer's contribution in *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany* edited by Hellmut Wollmann and Eckhard Schroter (2000) published by Ashgate Press, UK. The State should continue to act as a direct provider of social services in circumstances when

- A local authority has a legal responsibility to provide services directly itself. These have become relatively few in number. In the UK they include responsibility to investigate and make assessments in cases of child abuse.
- The external market of service providers is either unwilling or unable to provide services at an acceptable standard or price. This can apply with services for highly dependent people or people whose behaviour is particularly difficult.
- There may be unanticipated exits from the external social services market by vulnerable suppliers; or where there are dangers of cartels forming that could force up the

price of their services. In some circumstances it is difficult to avoid this latter development because of the excessive cost to local authorities of being a direct provider of a highly specialist service eg. some types of residential care or containment.

- Strong traditions, public expectation and user choice requires the continuation of at least some public provision in the mixed economy of services. In the UK it has been very difficult for the public to accept that local authorities should not continue to be the direct providers of at least some residential care for elderly people. In traditional Labour controlled municipalities this is a major issue.

The UK now has considerable experience of developing quasi-markets in social services, particularly in services for adults. New community care legislation in 1990 placed a legal responsibility on local authorities to reduce their traditional role as direct providers of social services. In future they must spend a significant proportion of their social services budgets in purchasing services from external suppliers, either not-for-profit or for-profit. The consequent growth of the quasi-market in social services has been controversial and difficult, with some sharp political conflicts over the externalizing of local authority services. The central criticism is that when the public provider externalizes a service it loses control over reliability and quality. There is not the space here to elaborate further on this debate in a short paper but the writer can do so in the Hamburg meeting.

CONCLUSION

The UK potentially has much to learn from other EU Member States in relation to its policies and priorities for social services under the Blair government. This applies to very specific issues such as adoption and youth justice but, more broadly, to its dominant modernization agenda and the development of a controlled market in social services with important roles to be played by both the not-for-profit and the for-profit sectors. Similarly, other countries may gain selectively from UK experience in these fields.

How is this mutual learning process to be advanced amongst Member States? The EU's approach to modernizing Social Protection (cash services) offers a possible way forward. This would involve

- Establishing agreed principles and objectives for the convergence of social services systems across the EU. As with Social Protection, the principle of subsidiarity would apply leaving individual Member States to determine how services would be organized and financed according to their particular traditions and circumstances.
- Establishing a high level group of officials with responsibility for taking forward the detailed process of implementing convergence in agreed priority areas of social services. This would involve the commissioning of research and other EU-wide activities of which the European Commission now has considerable experience.

The Hamburg meeting provides an excellent opportunity to consider the merits of such an approach, which has the potential to move us forward to a more advanced strategy for securing a higher priority for social services as 'Services of General Interest in Europe'.

Hans Jørgen Torkelund, Dänemark

Für das, was nun kommt, ist mein Hintergrund dreifach: ich komme aus Dänemark, einem reichen, nordischen Land, dessen Bevölkerung wegen ihrer eigenständigen – manche würden sagen: starrköpfigen – Denkweise bekannt ist; jahrzehntelang habe ich unter christlichen NGOs gearbeitet, und in unserer Sprache heißt Fürsorgetätigkeit **Diakonie**; die Tätigkeit katholischer, anglikanischer, orthodoxer und protestantischer NGOs in vielen Ländern Europas ist mir vertraut.

Diakonie ist harte soziale Arbeit und sie zahlt sich nicht immer aus.

Jede auf sozialem Gebiet tätige christliche Nichtregierungsorganisation erhält ihre Motivation durch die Liebe Gottes und durch das Gebot, seinen Nächsten zu lieben wie sich selbst. „Liebe“ wird dabei auf keinen Fall als ein vages, romantisches Gefühl verstanden; im Gegenteil, sie beinhaltet praktische und oft harte Arbeit.

In jedem Land benötigen Kranke, Sterbende und Trauernde Beistand, und Kinder brauchen Liebe und Anleitung in ihrem Wachstumsprozess. Dies wird sich niemals ändern; und Herausforderungen wie diese sind gegenwärtig und werden auch in Zukunft die Tagesarbeit der Diakonie zum größten Teil bestimmen.

Eine solche Tätigkeit würde ihre eigene Identität verraten und negieren, wenn sie jede einzelne Aktivität einer Kosten-Nutzen-Analyse unterziehen würde. Wo immer möglich, sollte der Einzelne ermutigt werden und Hilfe zur Selbsthilfe erhalten – doch wo dies nicht möglich ist, sollte dieser Person dennoch geholfen werden.

Die Zusammenarbeit zwischen sozial Verantwortlichen und Nichtregierungsorganisationen ist wünschenswert und von großem Nutzen.

Seit mehr als hundert Jahren waren Nichtregierungsorganisationen immer wieder die ersten, die eine soziale Not registrierten und dann begannen, etwas dagegen zu tun. Später, wenn die Not mehr oder weniger allgemein anerkannt war, übernahmen der Staat oder kommunale Träger diese Arbeit. So hatte der moderne Wohlfahrtsstaat in vielfältiger Weise die Nichtregierungsorganisationen als Pioniere – und so ist es bis zum heutigen Tag geblieben.

Ein positives Verhältnis zwischen politischen und öffentlichen Entscheidungsträgern einerseits und Nichtregierungsorganisationen andererseits ist für die Förderung sozialer Gerechtigkeit von wesentlicher Bedeutung. Es erfordert Vertrauen und Respekt auf beiden Seiten, den Dialog, ja sogar die Zusammenarbeit. Wie dies in jedem einzelnen Land praktiziert wird, hängt jedoch weitgehend von der jeweiligen Tradition ab und kann nicht auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden – ausgenommen die Tatsache, dass alle Nichtregierungsorganisationen ihre Unabhängigkeit bewahren, für die Unterprivilegierten frei sprechen, und es vermeiden wollen, Teil einer Bürokratie zu werden. Sie bestreiten keineswegs, dass letztendlich die Verantwortung für soziale Gerechtigkeit bei der Regierung und den kommunalen/lokalen Verantwortungsträgern verbleibt. Sie fühlen sich verpflichtet, Stimme des Gewissens und der Inspiration zu sein, darzulegen – so gut sie können – was getan werden müsste und wie dies geschehen kann, und sich, während sie selbst nicht tatenlos zusehen, in die öffentliche Diskussion über die Zukunft der Gesellschaft einzubringen.

Freiheit und Solidarität gehen Hand in Hand.

Für alle Völker in Europa sind Frieden und Freiheit von grundlegender Bedeutung. Man könnte denken, dass die Europäer, von tragischen Zuständen in Teilen des früheren Jugoslawiens und in Nordirland abgesehen, allgemein Vertrauen in die Zukunft haben könnten. Doch ist es in Wirklichkeit nicht so einfach.

Das Ausbleiben eines bewaffneten Angriffs durch einen Nachbarstaat oder eines Bürgerkrieges reicht nicht aus, damit sich die Bevölkerung eines Landes sicher und frei fühlt. Es ist wichtig, dass Stabilität nicht nur im eigenen Land, sondern auch in den Nachbarländern erfahren wird. Dies gilt unabhängig davon, ob ein Land relativ reich oder arm ist – obwohl dort das Wort „Freiheit“ ziemlich leer ist, wo aus wirtschaftlichen Gründen im Leben einer Nation oder eines Einzelnen keine Optionen vorhanden sind.

Wo Faktoren wie ein hoher Grad von Arbeitslosigkeit, weit verbreitete Gewalttätigkeit – verursacht z. B. durch Rassismus oder Drogenmissbrauch –, fehlende Glaubhaftigkeit der Politiker, fehlende Gleichheit vor dem Gesetz, und ein als ungerecht empfundenen System sozialer Sicherheit, gegeben sind, da werden diese als Bedrohung für Frieden und Freiheit eines jeden Landes sowie auch seiner Nachbarn angesehen.

Und doch setzt die unverfälschte Erfahrung von Frieden und Freiheit noch etwas voraus: Solidarität. Wo Freiheit fehlt, kann es keine Solidarität geben. Und: wo Solidarität fehlt, bleibt Freiheit höchstens das Privileg der Wohlhabenden oder sogar Reichen.

Soziale Gerechtigkeit schließt Ethik und Lebensqualität ein.

Obwohl der Lebensstandard zwischen den einzelnen Ländern sehr variiert, ist Europa, allgemein gesehen, ein sehr reicher Teil der Welt. Besonders in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde das Prinzip, für den Schwachen zu sorgen, mit viel Mühe aufgebaut – so umfassend, dass dies als Teil seiner Identität betrachtet wird, deren Preisgabe nicht annehmbar wäre. Wir müssen in Europa eine Gesellschaft weiter aufbauen und entwickeln, die viel gerechter ist als die der Vereinigten Staaten Nordamerikas!

Ein umfassendes **soziales Sicherheitssystem** setzt nicht nur eine starke Wirtschaft, sondern auch den Willen voraus, mit anderen zu teilen. Dies wiederum setzt voraus, dass ein Volk Vertrauen in sein demokratisch gewähltes Parlament und seine Regierung hat. Ob **soziale Gerechtigkeit** als Charakteristikum des eigenen Landes angesehen wird oder nicht, hängt in der Tat nicht davon ab, ob das Land reicher oder ärmer ist. In einem relativ armen Land kann die Bevölkerung überzeugt sein, dass die Verantwortlichen tun, was möglich ist, um für Arbeitslose, Kranke, Behinderte und Alte zu sorgen. In einigen der eher wohlhabenden Staaten Europas wird die laufende Vertiefung des Grabens zwischen Arm und Reich erlebt, und in wachsender Masse wird die Frage gestellt: wer regiert unser Land, unsere gewählten Vertreter oder verschiedene anonyme Finanzkräfte?

Alle Menschen sind von der Schöpfung her gleichwertig, und die Menschenwürde jedes Einzelnen ist zu respektieren. Gesetzliche Massnahmen gegen Diskriminierung sind nötig, aber sie reichen nicht aus. Dies ist ein Gebiet der Ethik und der Mentalität, und die Probleme können nur durch geduldige Arbeit, die schon im Kindergarten einsetzt, sowie durch das gute Beispiel vieler Einzelner gelöst werden.

Ja, soziale Gerechtigkeit bleibt vorrangig eine ethische Frage. Des Weiteren umfasst sie die Lebensqualität. Für Arbeitnehmer und für Arbeitslose muss „Lebensqualität viel mehr einschließen als einen nach wirtschaftlichen Kriterien definierten Lebensstandard. Sie muss den Wert der Familienbeziehungen und die Möglichkeiten des Einzelnen und der Familien umfassen, sich sozialer und kultureller Aspekte ihres Lebens zu erfreuen“ (Abschlussbericht der Konsultation der Kirchen und ihrer Verbände zu Fragen der Armut und der sozialen Ausgrenzung, Seite 9, erster Absatz, ab Zeile 2).

Ein Phänomen, das – wenigstens in den nordischen Ländern – erst seit kurzem ernst genommen wird, ist die Korruption. Doch ist sie ganz offensichtlich eine Form von Diskriminierung, und sie schadet der sozialen Gerechtigkeit.

Das Eine Europa der Nationen darf nicht geteilt werden.

Die Europäische Union trägt Verantwortung für die Zukunft ganz Europas. Kein anderes Land noch Gruppe von Ländern hat eine Wirtschaftskraft, die mit der der Europäischen Union vergleichbar wäre; dadurch hat ihr politischer und wirtschaftlicher Kurs unvermeidlich Konsequenzen für alle.

Verantwortung ist Herausforderung und Chance zugleich. Während der letzten Jahrzehnte hat die Europäische Union unschätzbare Hilfe gegenüber Ländern wie Portugal und Spanien geleistet, die sich friedlich von Diktaturen zu stabilen Demokratien entwickelt haben. Für die Länder Mittel- und Osteuropas muss eine ähnliche Entwicklung sichergestellt werden. Und es ist an der Zeit, dass wir lernen, die Türkei zu den Ländern Europas zu zählen.

Die europäische Völkerfamilie darf niemals an den Grenzen der Europäischen Union in zwei Teile geteilt werden, wo der eine dem anderen fremd ist. Auch darf sich Europa nicht selbst von anderen Teilen der Welt isolieren. In keinem Land darf es eine horizontale Grenze geben, die die Wohlhabenden von den Habenichtsen trennt. Natürlich braucht jede Regierung enge Kontakte zu Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, doch sollten – ebenso selbstverständlich – die **Nichtregierungsorganisationen (unterschiedlichster Prägung) in die Diskussionen, wie soziale Gerechtigkeit geschaffen und erhalten werden kann, einbezogen werden. Jeder Gesetzgebungsvorschlag sollte auf seine sozialen Folgen hin ausgewertet werden, bevor er Gesetzeskraft erhält.**

Wir müssen uns jedoch der Tatsache bewusst bleiben, dass das eine Europa seine Vielfalt weder verlieren kann noch darf. Wie Dänemark nicht Italien werden möchte – doch, über das Klima könnten wir schon reden –, und umgekehrt, so ist auch nicht zu erwarten, dass die Länder Mittel- und Osteuropas einfach Westeuropa kopieren. Die kulturelle Vielfalt Europas ist ein Schatz, den es zu hegen und zu pflegen gilt.

Zwischen nationaler Souveränität und internationaler Zusammenarbeit muss ein Gleichgewicht geschaffen werden.

In absehbarer Zukunft wird jedes Land – sogar innerhalb der Europäischen Union – seinen eigenen Weg suchen, um ein Sozialschutzsystem aufzubauen und soziale Gerechtigkeit zu garantieren. Dies ist aus religiösen, kulturellen und traditionellen Gründen notwendig. So ist es auch zwingend geboten, Entscheidungen möglichst auf der Ebene der Betroffenen zu fällen. Dies ist das, was in den meisten Ländern unter dem Prinzip „Subsidiarität“ verstanden wird, während in Deutschland dieses Wort eine

spezifischere Bedeutung hat, nämlich die Garantie für eine Anzahl freier Wohlfahrtsverbände, ihre wichtige Rolle in der Gesellschaft weiterspielen zu können.

Obwohl die Sozialpolitik in die Kompetenz der nationalen Regierungen fällt und dort auch in Zukunft verbleiben sollte, ist es wünschenswert, dass ein Konsens sowohl zu einigen Mindeststandards der sozialen Sicherheit als auch zu Grundgedanken der sozialen Gerechtigkeit erreicht wird. So sind der Kampf für Beschäftigung – vor allem für junge Menschen –, die Flüchtlingspolitik, und der Kampf gegen das organisierte Verbrechen (Drogen, Prostitution) Beispiele für Gebiete, auf denen eine internationale Zusammenarbeit und gemeinsame Orientierungslinien notwendig sind, um zum Erfolg zu führen.

Wie sollte soziale Sicherheit, einschließlich Gesundheitswesen, finanziert werden?

Die Tradition ist von Land zu Land verschieden und kann nicht leicht geändert werden. Doch scheint im Ganzen gesehen – und, wenn die öffentliche Meinung meines Landes ausschlaggebend wäre: über allen Zweifel erhaben – die Steuerfinanzierung, obwohl anonym, die gerechtere Lösung zu bieten. **Umfang und Qualität der Gesundheitsfürsorge, z. B., auf die der oder die Einzelne ein Anrecht hat, sollte nicht mit seiner oder ihrer Zugehörigkeit zum Arbeitsmarkt in Verbindung gebracht werden.**

Wenn jedoch das Steuersystem als ineffizient und ungerecht empfunden wird – z. B. was besteuert wird, und wie die Gesetze umgesetzt werden –, dann wird das Bewusstsein für soziale Gerechtigkeit ernsthaft verletzt.

Für uns in den Ländern des Nordens ist zu viel selbstverständlich.

Wo immer Vertreter von vielen Organisationen zusammentreffen, um ein gemeinsames Papier herauszugeben, unweigerlich müssen Kompromisse gemacht werden. Oft wird dann das Papier oder Statement später kritisiert, weil es zu vage sei, zu viele Banalitäten oder Gemeinplätze enthalte.

Wenn wir aber über Frieden, soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit sprechen wollen, dann denke ich, dass gerade wir aus den Ländern des Nordens uns unserer äußerst privilegierten Stellung bewusst sein sollten. Seit Jahrhunderten haben wir keine Kriege mehr gegeneinander geführt, Frieden ist daher für uns eher eine Selbstverständlichkeit. Und bezüglich sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit glauben wir, oder wir bilden uns ein, dass es einfach kein anderes Gebiet auf Erden gibt, das so fortschrittlich darin wäre, wie die Nordländer. So ist es ein Leichtes, vieles für selbstverständlich zu halten und eine Aussage als vage und voller Gemeinplätze abzutun, während genau die gleichen Worte doch in anderen Teilen Europas voller Bedeutung sind, dort nämlich wo Menschen und Nationen für Freiheit und soziale Gerechtigkeit kämpfen müssen.

Hans Jørgen Torkelund, Denmark

My background for the following points of view is threefold: I come from Denmark, a rich, northern country, well known for its people's independent – some might say stubborn – way of thinking; I have worked with Christian NGOs for decades, and in our usage, social work is called **diaconia**; I am familiar with the work of Catholic, Anglican, Orthodox and Protestant NGOs in many countries of Europe.

Diaconia is hard, social work and does not always pay.

Any Christian NGO doing social work is motivated by the love of God and the commandment to love one's neighbour as oneself. "Love" is by no means understood as some vague, romantic feeling; on the contrary, it implies practical, and often hard work.

In any country, the sick, the dying, and the mourning need to be taken care of, and children need love and guidance in the process of growing up. This is never going to change; and to a very big extent, challenges as these are and will remain a very large part of everyday life of diaconia.

This work would betray and negate its own identity, were it to submit each and every activity to a cost-benefit analysis. Whenever possible, an individual should be encouraged, and helped, to self-help – but even when this is not possible, the person should still be helped.

Cooperation between social authorities and NGOs is desirable and of great value.

For more than a century, time and again NGOs have been the first to register a social need and then start doing something about it. Later, when the need had been more or less universally recognized, state or local authorities took over. Thus, in very many ways, the modern Welfare State was pioneered by NGOs – and to this very day, this has not changed.

A positive relationship between political and public authorities and NGOs is essential in furthering social justice. It requires mutual trust and respect, dialogue, and even collaboration. How this is carried out in any particular country is, however, highly dependent on tradition and cannot be brought upon a common denominator – except that all NGOs want to guard their independence, feel free to speak out on behalf of the underprivileged, and avoid becoming part of a bureaucracy. In no way do they dispute that ultimately, responsibility for social justice rests with government and local authorities. They feel obliged to be voices of conscience and inspiration, to point out – to the best of their ability – what should be done, and how it can be done; to take part in public debate on the course of society, while certainly not themselves standing idly by.

Freedom and solidarity go hand in hand.

Peace and freedom is fundamental to any people. Apart from tragic situations in parts of former Yugoslavia and in Northern Ireland, one might think that in general, Europeans today feel confident about the future – but reality is not that simple.

The absence of armed aggression by a neighbouring state, or of civil war, is not enough to make the population of a country feel safe and free. It is essential that there be an

experience of stability, not only in one's own country, but also in the neighbouring countries. This is not dependent on a country being relatively rich or poor – although the word “freedom” is rather empty, where for economic reasons there are no options, be it in the life of a nation or an individual.

A high level of unemployment; widespread violence caused, eg., by racism or drug abuse; political leaders whose words are not trusted; inequality before the law; an unjust system of social security – where factors such as these are present, they are perceived as threats to the peace and freedom of any country, and of its neighbours too.

And yet, a genuine experience of peace and freedom takes even more – it takes a sense of solidarity. Where there is no freedom, there can be no solidarity. And: where there is no solidarity, freedom remains at most a privilege of the well-to-do or even rich.

Social justice is about ethics and quality of life.

Although the standard of living varies considerably among its countries, in general Europe is a very wealthy part of the world. Especially in the second half of last century, it has painstakingly built a tradition of caring for the weak – so much so, that this is perceived as part of its identity, the abandonment of which would not be acceptable. In Europe, we must continue to develop a society much more just than that of the United States of America!

A comprehensive system of social security presupposes not only a strong economy, but also a willingness to share with one another. This again presupposes, that a people has trust in its democratically elected parliament and government. However, whether or not social justice is considered a characteristic of one's own country does not depend upon that country being richer or poorer. In a relatively poor country, the people may be convinced that its leadership is doing what can be done to take care of the unemployed, the sick, the disabled, and the elderly. In some of the rather wealthy countries of Europe, the gap between rich and poor is seen as ever widening, and increasingly the question is being asked: who is running our country, our elected politicians, or some impersonal forces of finance?

All human beings are created equal, and each individual's dignity must be respected. Legal measures against discrimination are necessary, but not sufficient. This is a matter of ethics and mentality, where problems cannot be solved without patient work, starting in kindergardens, and with many individuals showing a good example.

Yes, social justice is primarily a matter of ethics. Further, it is about quality of life. For the employed as well as the unemployed, “quality of life has to include much more than a standard of living, defined in economic terms. It must encompass the quality of family relationships and opportunities for individuals and families to enjoy social and cultural dimensions to their lives” (Final Report, April 1997, of the Consultation among the Churches and their Organizations in the European Union on Issues of Poverty and Social Exclusion).

A phenomenon which only recently has begun to be taken seriously – at least in the Nordic countries – is that of corruption. Yet corruption obviously is a form of discrimination and damaging to social justice.

One Europe of countries not to be divided.

The European Union carries a responsibility for the future of Europe as a whole. No other country or group of countries has an economic capacity comparable to that of the European Union, and therefore, its political and economic course inevitably has consequences for all.

Responsibility means challenge and opportunity. Over the recent decades, the European Union has been of invaluable help in countries like Portugal and Spain peacefully evolving from dictatorships into stable democracies. A similar evolution must be secured for the countries of Central and Eastern Europe. Also, it is about time that we start thinking of Turkey as being part of Europe.

The European family of nations must never, by the borders of the European Union, be divided into two parts, alien to one another. Neither must Europe isolate itself from other parts of the world. In each country, there must be **no horizontal borderline**, sharply dividing the people into the haves and the have-nots. Any government naturally need to stay in close contact with organizations of employers and employees, but as an equally matter-of-course, the **NGOs (of many observations) should be drawn into the debate on how to build and ensure social justice. The social implications of any proposed legislation should be evaluated, before it is enacted.**

It is, however, imperative to bear in mind, that one Europe neither can nor should result in the disappearance of variety. As Denmark does not desire to become Italy (except, maybe, for the climate), and vice versa, the countries of Central and Eastern Europe can not be expected simply to copy Western Europe. The cultural diversities of Europe is a treasure to be cherished.

A balance must be found between national sovereignty and international cooperation.

For the foreseeable future, each country – even within the European Union – will find its own way to organize a system of social security and ensure social justice. This is necessary for reasons of religion, culture, and tradition. Also, it is imperative that decisions on these matters be made at the level nearest to those affected by them. This principle is what in most countries is understood by “subsidiarity”, while in Germany the word has a more specific meaning of guaranteeing the continuation of the important role in society played by a number of free welfare unions.

Notwithstanding that social policy is and should remain a subject for national governments to decide upon, it is desirable that a consensus is achieved upon some basic standards of social security, as well as basic principles of social justice. Also, the struggle for employment – not least of the young – , policy regarding refugees, and the fight against organized crime (drugs, prostitution), are examples of areas where international cooperation and common guidelines are necessary in order to succeed.

How to finance social security, including health care – ?

Tradition varies from one country to another and is never easily changed. But on the whole – and certainly according to the public opinion of my country – financing by taxation, though impersonal, seems to offer a more just solution. The extent and quality of health care, eg., to which a person is entitled, should not be linked with her or his connection to the labour market.

However, if the system of taxation is not perceived as efficient and just – as to what is being taxed, and how the laws are put into practise – the sense of social justice will be seriously offended.

In the Nordic countries, we tend to take too much for granted.

Whenever representatives of many organizations get together in order to produce a common paper, inevitably compromises must be made. Afterwards, the paper or statement is often criticized for being too vague and giving too many generalities or commonplaces.

However, when we are talking about peace, social justice, and social security, I think that especially those of us coming from Nordic countries should be aware of our very privileged position. We have not been at war with each other for centuries, so, to us, peace is rather a matter-of-course. And as for social justice and social security, we tend to believe – rightly or wrongly – that simply no place on earth is as advanced as are our countries. It is easy for us to take a lot for granted and call a statement vague and full of commonplaces, while exactly the same words are very meaningful in other parts of Europe, where peoples and nations are struggling for freedom and social justice.

Prof. Dr. Josef Weidenholzer, Österreich

Zur Situation sozialer Dienste in Österreich

Österreichs Soziallandschaft ist aufgesplittert in neun, teilweise stark divergierende Systeme der Sozialhilfe, da den Bundesländern auf diesem Gebiet weitgehende Gesetzgebungskompetenz zukommt. Im Gegensatz zum Sozialversicherungswesen, zur Arbeitsmarktpolitik oder zur Arbeitsmarktgesetzgebung hat der Zentralstaat (Bund) lediglich Grundsatzkompetenz, an deren Wahrnehmung ihn die Länder seit Jahrzehnten erfolgreich hindern.

Die Durchführung sozialer Dienste folgt dem Prinzip des welfare-mix. Zwischen den einzelnen Bundesländern existieren jedoch gravierende Unterschiede. In den bevölkerungsstärksten Bundesländern Wien, Niederösterreich, Steiermark und Oberösterreich, zum Teil auch in Salzburg, haben sich der Situation in Deutschland ähnelnde Trägerstrukturen der freien Wohlfahrt herausgebildet. Kärnten hat einen vom Land dominierten Verein mit weitgehendem Monopolcharakter gegründet, über den es die sozialen Dienste abwickelt. Das Burgenland weist einen geringen Formalisierungsgrad auf und setzt weitgehend auf Elemente der Nachbarschaftshilfe.

Vorarlberg und Tirol haben ebenfalls Strukturen geschaffen, die sich vom Rest Österreichs stark abheben.

Über das Bundesgebiet verstreut findet sich ein buntes Spektrum unterschiedlicher Träger, das von großen, teils bundesweit tätigen Trägern (Volkshilfe, Hilfswerk, Caritas und Diakonie sowie Rotes Kreuz) bzw. auf ein Bundesland beschränkten Einrichtungen (z. B. Sozial Global) bis zu kleinen Vereinen und Netzwerken mit lokaler Bedeutung reicht. Ebenso finden sich staatliche und kommunale Träger, sowie neuerdings immer häufiger auch private Anbieter.

Die Finanzierung sozialer Dienste erfolgt zumeist in Form von Leistungsverträgen, die das früher übliche Subventionieren durch Verlustabdeckungen abgelöst hat. In nicht wenigen Fällen kommt es jedoch zu Subventionierung der allgemeinen Vereinstätigkeit. In immer stärkerem Ausmaß sind freilich Beiträge der KlientInnen und KundInnen relevant. Bei den großen Trägern macht deren Anteil zwischen 40 % und 60 % der Einnahmen aus. Dies ist vor allem auf das Instrument der Pflegevorsorge zurückzuführen, das 1994 eingeführt wurde und jährlich ca. 18 Mrd. ATS. in die Hände der Pflegebedürftigen zu deren persönlichen Verwendung gibt („personal budgeting“). Die Einführung der Pflegevorsorge konnte wegen der geschilderten rechtlichen Lage, nur in Form eines Staatsvertrages der Länder mit dem Bund erfolgen. Dabei verpflichteten sich die Länder auch, in einer Periode von zwölf Jahren professionelle Strukturen zu schaffen.

Nicht zuletzt deswegen, vor allem aber der zunehmenden KundInnenorientierung wegen, die stark mit der Ökonomisierung der sozialen Dienste einhergeht, ergeben sich immer stärker wirksam werdende Vereinheitlichungstendenzen, die dazu beitragen, die beschriebene Zersplitterung zu überwinden.

Der 1997 gegründete Arbeitgeberverband Berufsvereinigung von Arbeitgebern für Gesundheits- und Sozialberufe (BAGS) hat sich nicht nur ein bundeseinheitliches Lohn- und Gehaltsschema, sondern auch die Schaffung einheitlicher Berufsbilder und die Herstellung gleicher Rahmenbedingungen zum Ziel gesetzt.

- Die Politik der einzelnen Länder gegenüber den nichtstaatlichen (assoziativen) Organisationen ist genauso uneinheitlich wie ihre Sozialpolitik. Einzelne Länder haben die Bedeutung der Freien Wohlfahrtspflege in ihren Sozialhilfegesetzen verankert, andere wiederum zeigen in der praktischen Umsetzung, dass sie sich nicht von ihren etatistischen Vorstellungen verabschieden können.
Auch in jenen Bundesländern, in denen die staatlichen Behörden mit der Freien Wohlfahrt zusammenarbeiten, gibt es unterschiedliche Kooperationskulturen. Teils werden die nichtstaatlichen Organisationen als selbständige Einrichtungen bzw. Unternehmen akzeptiert und damit auch ein Wettbewerb der Träger untereinander, teils agieren die Vereine gleichsam in Kommission und der Markt wird gebietsweise zwischen den einzelnen Anbietern aufgeteilt.
- Die Qualitätskontrolle sozialer Dienste erfolgt, soweit eine Kostenbeteiligung oder Kostenübernahme seitens der öffentlichen Hand vorliegt, durch die staatlichen Einrichtungen. Die Form der Trägerschaft spielt dabei keine Rolle. Wenn die Leistungen von privaten Haushalten finanziert werden, wie etwa im Fall des Pflegegeldes, dann existieren so gut wie keine Qualitätskontrollen. Das Gesetz sieht zwar vor, dass die Behörde in Fällen des Missbrauchs des Pflegegeldes Sachleistungen verordnen kann. Diese Bestimmung dürfte bislang jedoch kaum exekutiert worden sein.
- Die wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Rolle der sozialen Dienste ist bedeutsam. Das Wachstum der Organisationen im sozialen Dienstleistungsbereich liegt über dem von Industrie und Gewerbe sowie anderer Dienstleistungssektoren. In den meisten Bundesländern stellen sie einen wichtigen Partner des jeweiligen Arbeitsmarktservice dar und sind Teil der Territorialen Beschäftigungspakte.
Die nationale Politik hat sich in den Nationalen Aktionsplänen für Beschäftigung damit explizit auseinandergesetzt.
- Kommerzielle Anbieter sozialer Dienste spielen zur Zeit eine eher untergeordnete Rolle. Am ehesten findet man sie im stationären Bereich und in der Arbeitsmarktpolitik. Es ist zu erwarten, daß die Bedeutung privater Anbieter zunehmen wird, sobald die öffentliche Hand dazu übergeht, Ausschreibungen vorzunehmen. Diese sind bislang zwar nur im Bereich der Arbeitsmarktpolitik üblich, in der Öffentlichkeit mehren sich allerdings die Forderungen nach einem Abgehen von der bisher üblichen Praxis.
Grundsätzlich betrachtet stellen kommerzielle Anbieter eine Bereicherung der Angebotspalette dar. Es ist allerdings durch entsprechende Rahmenbedingungen sicherzustellen, dass nicht das immer wieder kritisierte „Rosinenpickerphänomen“ eintritt.
- Grenzüberschreitende Angebote sozialer Dienste innerhalb der Union sind kaum ausgebildet, am ehesten mit dem benachbarten Deutschland, vor allem im Bereich der stationären Unterbringung und Pflege alter Menschen.

Einzelne Träger diskutieren eine intensivere Kooperation und die Möglichkeit gemeinsamer transnationaler Projekte. Eine Intensivierung grenzüberschreitender Dienstleistungen, vor allem im grenznahen Bereich, ist daher für die unmittelbare Zukunft zu erwarten. Vor- und Nachteile werden sich vermutlich die Waage halten. „Nachteile“ bestehen häufig darin, dass eingefahrene Muster in Frage gestellt werden. Grenzüberschreitende Angebote können daher, insofern durch nationale oder supranationale Regelungen ein geeigneter Rahmen geschaffen wird, der Qualität und Angebotsstruktur normiert, zu durchaus positiven Ergebnissen führen.

Besonderes Augenmerk ist auf die Situation in jenen grenzüberschreitenden Bereichen

zu legen, die mit den Beitrittsländern zusammenhängen. Hier hat sich, besonders im Norden und Osten Österreichs, von den Behörden teilweise toleriert, auf dem Pflege-sektor ein quantitativ beachtlicher Schwarzmarkt entwickelt. Dienstleistungen, wie Pflege rund um die Uhr, werden unter dem Vorwand freundschaftlicher Hilfestellung vom benachbarten Ausland aus organisiert und finanziell abgewickelt. Die Pflegedienstleistenden werden weit unter dem in Österreich für alle anderen Träger verbindlichen tarifvertraglichen Sätzen entlohnt. Ihre Tätigkeit entzieht sich jeglicher Qualitätskontrolle durch die Behörde, da offiziell keinerlei Tätigkeit erfolgt, die eine Arbeitserlaubnis oder sonstige Genehmigungen erfordern würde. Es ist zu erwarten, dass im Fall des Beitritts diese Einrichtungen keinesfalls verschwinden. Vielmehr ist zu befürchten, dass eine dann möglicherweise stattfindende Legalisierung zu Beeinträchtigungen und Verzerrungen der Wettbewerbssituation führen wird.

Zur europäischen Debatte

Aus der Perspektive kleinerer Mitgliedsstaaten ist die Debatte um die Rolle der kommunalen und frei-gemeinnützigen sozialen Dienste im Rahmen der Daseinsvorsorge zu begrüßen.

Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt verunsicherte die nicht geklärte Situation im Übermaß. Häufig wurden negative Zukunftsszenarien des Sektors gleichsam automatisch mit der europäischen Perspektive in Zusammenhang gesetzt. Eine offene, seriöse Diskussion, die Dank der Initiative des Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa nunmehr möglich wird, wird nicht nur dafür sorgen, dass künftig Gerüchten weniger Bedeutung eingeräumt wird. Sie wird vor allem dazu beitragen, die europäische Handlungsebene nüchterner und damit auch vorurteilsfreier zu sehen.

- Verstärkte Kooperation und Verschränkung sozialer Dienste auf europäischer Ebene sind grundsätzlich zu begrüßen. Transnationaler Know-how-Transfer und die Kommunikation von best-practices tragen ohne Zweifel zur Verbesserung der Qualität sozialer Dienste bei.

Die europäische Ebene eignet sich auch dazu, ein Gegengewicht zum internationalen Trend einer immer mehr um sich greifenden Kommerzialisierung sozialer Dienstleistungen zu setzen. Die bisherige Strategie, derartige Tendenzen auf lokaler Ebene mit dem Hinweis auf den durch das Subsidiaritätsprinzip zwingenden Vorrang nationaler Sozialpolitik zu blockieren, erweist sich langfristig als nicht zielführend. Nur eine offensive Strategie, um nicht zu sagen, eine Flucht nach vorne, kann auf Dauer die Substanz der sozialen Dienste im Kontext der Daseinsvorsorge sicherstellen. Die Mitteilung der Kommission über die Daseinsvorsorge eignet sich als Rahmen für eine derartige Debatte.

- Soziale Dienste, sofern sie von gemeinnützigen Trägern angeboten werden, auch wenn sie in Teilen als Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse kategorisiert werden können, stehen in einem eklatanten Wettbewerbsnachteil zu kommerziellen Anbietern. Sie müssen flächendeckende Angebote in guter Qualität, für alle Menschen, die ihre Hilfe in Anspruch nehmen wollen, bereitstellen. Sie unterliegen zwar ökonomischen Effizienzkriterien, dürfen sich allerdings in der Selektion der Fälle nicht von einer entsprechenden Logik leiten lassen.

Zusätzlich zur Dienstleistungsfunktion kommen andere Funktionen sozialer Dienste, wie Verteidiger sozialer Rechte, Anwalt für Benachteiligte und Ausgegrenzte, Multipli-

katoren freiwilligen Engagements, Foren sozialpolitischen Fortschritts und Vermittler von Innovationen bei der Entwicklung sozialer Hilfen (vgl. Stellungnahme des WSA zum Thema Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden, Dez 1997).

Diese Tätigkeiten, die von der Dienstleistungsfunktion nicht zu trennen sind, stellen einen wichtigen Bestandteil des europäischen Sozialmodells dar. Von einer reinen Kosten-Nutzenrechnung her betrachtet bedeutet ihre Bereithaltung allerdings einen Wettbewerbsnachteil gegenüber jenen Einrichtungen, die sich bloß wirtschaftlich betätigen.

Würde man den sozialen Dienstleistungssektor völlig dem ökonomischen Wettbewerb öffnen, dann würde seine, von der europäischen Ebene gewünschte Rolle verschwinden. Das europäische Sozialmodell, in der letzten Zeit immer öfter von den Staats- und Regierungschefs beschworen, benötigt Transmissionsriemen, die die Politikziele mit den Bürgern Europas kommunizieren.

In den gemeinnützigen Assoziationen und Stiftungen, in deutscher Terminologie den Wohlfahrtsverbänden, verfügt die Union bereits über derartige Strukturen. Sie braucht sie also nicht neu zu erfinden. Vielmehr geht es um eine Neugewichtung und Präzisierung bisher bewährter Strukturen.

Prof. Dr. Josef Weidenholzer, Austria

The situation of social services in Austria

The social landscape in Austria is divided into nine, at times very different systems of social welfare, since the federal states have far-reaching legislative competence in this field. By contrast with the social insurance system, labour market policy or labour market legislation, the central state (federal government) only has basic authority whose execution has been successfully hampered by the federal states for decades.

The provision of social services follows the principle of the welfare mix. However, there are major differences between the individual federal states. Similar to the situation in Germany, non-statutory welfare provider structures have been created in the federal states with the highest population, i.e. Vienna, Lower Austria, Styria, Upper Austria and, at times, in Salzburg, too. Carinthia has set up a quasi-monopolistic association which is dominated by the federal state and which manages social services on behalf of the federal state. Burgenland has a low level of formalisation and also largely uses neighbourhood help elements. Vorarlberg and Tyrol have also created structures which differ considerably from the rest of Austria.

Austria is home to a wide spectrum of different agencies which range from large, at times, national charitable organisations (Volkshilfe, Hilfswerk, Caritas, Diakonie and the Red Cross) and institutions restricted to the federal state level (eg. Sozial Global) through to small, locally important associations and networks. There are also government and municipal agencies, while an increasing number of private agencies have been established recently.

Social services are mainly funded in the form of service agreements which replaced the former customary system of subsidies through loss coverage. However, the general activities of social service organisations are subsidised in a large number of cases. Contributions by clients and customers are becoming relevant to an ever increasing extent. These contributions account for between 40 % and 60 % of the income of large agencies. This is primarily due to the instrument of longterm care insurance which was introduced in 1994 and distributes around ATS18 billion every year to persons in need of care for their own personal use ("personal budgeting"). Due to the legal situation described above, it was only possible to introduce longterm care insurance in the form of a national agreement between the federal states and the federal government. The federal states also gave an undertaking to create professional structures over a period of 12 years.

Not least because of this fact, but also primarily on account of increasing customer orientation which is closely related to the economisation of social services, an increasing number of effective standardisation trends are being produced and are helping to overcome the abovementioned fragmentation.

The employers' association "Professional Association of Employers for Occupations in the Fields of Health and Social Work" (BAGS), which was founded in 1997, has set itself the following objectives: establishment of a standard national wage and salary scheme and creation of standard occupational images and identical general conditions.

- The policy of the individual federal states towards nongovernmental (associative) organisations is just as inconsistent as their social policy.

Some individual federal states have embodied the importance of non-statutory welfare in their social welfare legislation while others demonstrate in the practical implementation of nonstatutory welfare that they are unable to get away from budgetary concepts. There are also different cooperation cultures in those federal states where state authorities work together with nonstatutory welfare organisations. Some nongovernment organisations are accepted as independent institutions or enterprises, i.e. there is competition between these bodies, while others act, as it were, together and the market is divided up locally between the individual providers.

- The quality of social services is controlled by state institutions if public authorities pay some or all of the costs. The form of the provider is irrelevant in this case. If services are funded by private budgets, for example in the case of attendance allowances, then there are practically no quality controls. Although the law stipulates that the authority can prescribe benefits in kind if attendance allowances are abused, this provision has probably hardly been used to date.
- Social services play an important role in economic and labour market policy. The growth of organisations in the social service sector exceeds that in industry and commerce and other service sectors. In the majority of Austrian federal states they are an important partner for the respective labour market service and are part of the territorial employment pacts. National politicians have examined this explicitly in the National Action Plans for Employment.
- Commercial providers of social services play a rather subordinate role at present. They are found most often in the inpatient sector and in labour market policy. The importance of private providers is expected to increase as soon as public authorities start to use tendering procedures. To date they have only been common in the field of labour market policy. However, there are increasing demands in public to abandon the practice which has been used to date.
In principle, commercial providers enhance the range of services on offer. However, suitable general conditions should be used to ensure that the continually criticised phenomenon of “picking the best of the bunch” does not arise.
- Crossborder social services within the European Union are still in their infancy. The first services are with our neighbour Germany, especially in the area of inpatient accommodation and care of elderly persons.

Individual providers are discussing more intense cooperation and the possibility of joint transnational projects. Intensification of crossborder services, particularly in areas close to the border, is therefore anticipated in the immediate future. Advantages and disadvantages will probably balance each other out. “Disadvantages” often occur when well-worn patterns are questioned. If national or supranational regulations provide a suitable framework for standardising quality and the service structure, crossborder services can lead to extremely positive results.

Special attention must be paid to the situation in those crossborder areas relating to accession countries. A highquality black market, which is tolerated by the authorities to some extent, has developed in the nursing sector, primarily in northern and eastern Austria.

Services such as round-the-clock nursing are organised and settled financially under the pretext of friendly help from neighbouring countries. The providers of nursing

services are paid well below the binding collectively agreed rates for all other agencies in Austria. Their activities are not subject to any official quality controls as officially no activities are performed which would require a work permit or other licence. These institutions are not expected to disappear in the event of accession to the European Union. On the contrary, it is feared that possible legalisation will then lead to problems and competition distortion.

The European debate

From the perspective of smaller EU member states, the debate concerning the role of municipal and voluntary non-profit-making social services in services of general interest is to be welcomed.

The unclear situation has caused a great deal of uncertainty to date. Negative future scenarios in the sector are often automatically associated with the European perspective. An open and serious discussion, which is now becoming possible thanks to the initiative of the Observatory for the Development of Social Services in Europe, will not only ensure that less attention is paid to rumours in future, it will also primarily help to make the European action level more rational and thus also less biased.

- Greater cooperation and the restriction of social services to the European level is to be welcomed in principle. The transfer of transnational know-how and the communication of best practices will undoubtedly help to improve the quality of social services.

The European level is also suitable for counterbalancing the international trend towards the continuous growth in the commercialisation of social services. The former strategy of blocking these trends locally by referring to the compelling priority of national social policy due to the subsidiarity principle will turn out to be indecisive in the long term. The only way to permanently ensure the substance of social services within the context of services of general interest is by adopting an offensive strategy, or rather by taking the bull by the horns. The communication of the European Commission on services of general interest is a suitable framework for such a debate.

- Social services have a serious competitive disadvantage compared with commercial suppliers if they are furnished by voluntary nonprofit-making institutions and if they can also be categorised at times as services of general economic interest. Voluntary non-profit-making institutions must supply a wide range of highquality services to everyone wanting to making use of their help. Although they are subject to economic efficiency criteria, they should not be guided by corresponding logic when selecting cases.

In addition to the service function, social services perform other functions such as acting as defenders of social rights, advocates for disadvantaged and excluded persons, multipliers for voluntary commitment, forums for social policy advances and communicators of innovations in the development of social welfare (cf. statement by the WSA on the subject of cooperation with welfare organisations, December 1997). These activities, which cannot be separated from the service function, are an important component of the European social model.

When seen purely in terms of a costbenefit analysis, however, their provision signifies a competitive disadvantage compared with those institutions which act solely on an economic basis.

If the social service sector was opened up entirely to economic competition, its desired European role would disappear. The European social model, which has recently been criticised more and more by European heads of state and government, requires communication media which conveys policy objectives to European citizens.

The European Union already has these structures in charitable associations and foundations, i.e. welfare organisations. It therefore does not have to reinvent them. Instead, it's more a question of reevaluating and defining proven structures in precise terms.

IV.

Teilnehmerliste/List of Participants

Experten/Experts:

Torsten Hubertus Arndt	European Commission	Brussels
Xabier Ballesteros Olazabal	Centre of Social Services (CSS) Sant Antoni/Ajuntament de Barcelona	Spain
Daniele Cologna	Synergia s.r.l.	Italy
Xavier Delsol	DMG JURIS Association	France
Prof. Dr. Stanisława Golinowska	Institute for Labour and Social Affairs (IPISS) and Jagiellonian University Krakau	Poland
Rien Hazebroek	Dutch Association of Social Services (DIVOSA)	Netherlands
Lars-Göran Jansson	Association of Directors of Swedish Social Welfare	Sweden
Dirk Jarré	German Association for Public and Private Welfare	Germany
Ph. Dr. Vera Kucharová	Research Institute for Labour and Social Affairs	Czech Republic
Prof. Dr. Stephan Leibfried	University of Bremen, Center for Social Policy	Germany
Christoph Linzbach	Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth	Germany
Prof. Dr. Mikko Mäntysaari	National Research and Development Centre for Welfare and Health (STAKES)	Finland
Prof. Brian Munday	European Institute of Social Services (EISS) University of Kent	United Kingdom
Angelika Schmidt	Max-Planck Institute for Foreign and International Social Law	Germany

Peter Martin Smith	European Commission	Brussels
Hans Jørgen Torkelund	Kaiserswerther Generalkonferenz	Denmark
Prof. Dr. Josef Weidenholzer	University of Linz, Institute for Society- and Social-Policy	Austria

**Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa/
Observatory for the Development of Social Services in Europe:**

Antje Goy		Germany
Dr. Georg Albers		Germany
Beatrix Holzer		Germany
Anja Spahn		Germany

Personal/Staff:

Alma Amrhein	German Association for Public and Private Welfare	Germany
Inge Schiffke	German Association for Public and Private Welfare	Germany

Beobachter/Observers:

52 persons

**Schriftlicher Beitrag, ohne Teilnahme/
Written contribution, no participation:**

Sami Castro	Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (UNIOPSS)	France
-------------	---	--------