

Hartmut Brocke
Stiftung SPI

Von der Partnerschaft zum Dienstleister

Der Funktionswandel der frei-gemeinnützigen Träger in der Bundesrepublik Deutschland

Solidarität und Subsidiarität

Stärkung der Zivilgesellschaft, Stärkung des sozialen Sektors

Auf europäischer Ebene werden diese Zukunftsfragen unter den Begrifflichkeiten von „Zivilgesellschaft“, „aktivierender Sozialstaat“ und „Good Governance“ diskutiert und im Grünbuch der Europäischen Kommission (ab Juni/Juli 04) als Weißbuch unter dem Stichwort „Daseinsvorsorge“ als „öffentlich veranlasste Dienstleistung“ als „Teilmarkt“ beschrieben. Die Begriffe Bürgergesellschaft, der aktivierende Sozialstaat, die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteure in Abgrenzung zu „Staat“ und „Markt“ beherrschen die politische Diskussion in Europa und in Deutschland.

Die politische Debatte zur Stärkung der Bürger bzw. Zivilgesellschaft wird auf nationaler, aber zunehmend auch auf europäischer, transnationaler Ebene geführt. Die Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ hat im Juni 2002 ihre Arbeit abgeschlossen und den Bericht an den Bundestagspräsidenten übergeben. Der Bericht setzt sich mit dem Leitbild einer Bürgergesellschaft auseinander, die geprägt ist durch Selbstorganisation, Mitgestaltungsmöglichkeiten und Gemeinwohlverantwortung. In den Bereichen Sport, Kultur, Soziales, Gesundheit, Schule, Vereine, Unternehmen, Gewerkschaften bietet der Bericht der Enquete-Kommission eine Art Bestandsaufnahme/Situationsbeschreibung, gibt Handlungsempfehlungen und macht Vorschläge zur Reform des Gemeinnützigkeitsrechts über die Verbesserung des Versicherungsschutzes bis zu einer allgemeinen steuerfreien Aufwandspauschale.

Durch den demographischen Wandel wird der Bevölkerungsaufbau so grundlegend verändert, dass neben den quantitativen Veränderungen eine Reihe qualitativer Umstrukturierungen des gesellschaftlichen Gefüges erforderlich sein werden. Die Arbeitsstrukturen werden sich ändern, ebenso die Familienstrukturen. Der demographische Wandel wird in viele Bereiche des menschlichen Lebens ausstrahlen, wobei die Konsequenzen noch nicht im Einzelnen absehbar sind, denn dieser demographische Wandel vollzieht sich in einer Zeit des wirtschaftlichen Wandels. In Verbindung mit dem rapiden technologischen Veränderungen führt dies zu grundlegenden sozialen Veränderungen für die Familie, für die Gesellschaft, für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt, für die sozialen Sicherungssysteme wie für die Politik insgesamt.

Zivilgesellschaft zeichnet sich durch Teilhabe und Partizipation aus, d. h. sie verlangt die Beteiligung an Entscheidungsprozessen mit ausgewiesener Entscheidungskompetenz, Dezentralisierung und lokal angepassten Entwicklungen. Sie zielt auf die Durchsetzung allgemein verbindlicher Standards, die Entwicklung von Vertrauensbeziehungen und die Berücksichtigung von Gemeinschaftsbindungen, die Akzeptanz und Nähe zu spezifischen Teilkulturen und Communities und eine Entscheidung nach Abstimmung mit dem lokalen Umfeld.

Das Ziel der Solidarität und eine Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger hat nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn Politik, Institutionen, Organisationen und Netze sie unterstützt und fördert. Solche Netze sind vor allem Vereine, soziale Initiativen, Projekte und Stiftungen. Die Wertschöpfung des Engagements kommt durch den Dialog, Kommunikation und soziales Verhalten zustande. Sozialkapital wird zwischen Personen lokalisiert, nicht an ihnen. Es kommt sozialräumlich vor und kann lokal gemessen werden. Erwerbsarbeit, Eigenarbeit und Bürgerarbeit müssen durchlässiger werden. Der Wechsel zwischen den Tätigkeitsfeldern soll durch die Flexibilisierung des Zeitansatzes und einer Aufwertung der Tätigkeit außerhalb der Erwerbsarbeit erreicht werden.

Die zivilgesellschaftliche Debatte geht von der Prämisse aus, dass die ökonomische Leistung jedes Einzelnen andere Leistungen voraussetzt (Bildung, soziale Leistung, neben- und nachberufliche Leistungen). Auch für Zuwanderer und Ausländer bietet die Form der sozialen Bürgerschaft bessere Möglichkeiten der Integration an, weil sie die Teilnahme an öffentlichen Aufgaben mit sich bringt. Das neue Paradigma sozialer Politik lautet: Ergebnisorientierung. Diese Ergebnisorientierung setzt darauf, die Probleme zu lösen und nicht zu institutionalisieren; d. h. Städte und Systeme zivilgesellschaftlich zu stärken und nicht zu subventionieren.

Die neuen Handlungsstrategien versuchen einen Wechsel von der bisherigen Inputsteuerung (über sog. Haushaltsansätze) zu einer Outputsteuerung, d. h. es kommt zunächst auf die richtige Reihenfolge der zu bearbeitenden Fragestellungen an.

- Was wollen wir erreichen? (Ergebnisse und Wirkungen)
- Was müssen wir tun? (Programme und Produkte)
- Wie müssen wir es tun? (Prozesse und Strukturen)
- Was müssen wir einsetzen? (Ressourcen)
- Wer soll es umsetzen? (öffentliche oder private Dienstleistung, Selbsthilfe/Ehrenamt)
- Wie erkennen wir den Erfolg? (Evaluation, Ergebnisüberprüfung)

Diese outputgesteuerte Reihenfolge der zu bearbeitenden Fragen beziehen die aus den „Good Governance“-Strategien zentralen Dynamisierungselemente mit ein, nämlich: Wettbewerb, Kooperation, Bürgerbeteiligung, Evaluation.

Der Formulierung von Schlüsselindikatoren zur Kontrolle und Überprüfung der erzielten Ergebnisse und Wirkungen kommt dabei eine Hauptrolle zu. Wie kommt man zu Indikatoren? Indikatoren sind Hinweise, Erscheinungsformen, die beobachtet bzw. gemessen werden können. Die ausgewählten Indikatoren müssen die Qualität aufweisen, die Erreichung der formulierten Ziele zu dokumentieren, zu beschreiben und abzugrenzen, so dass sie in anderen Handlungsfeldern, anderen Regionen, anderen sozialen Brennpunkten ebenfalls beobachtet, beschrieben und gemessen werden können.

Die frei-gemeinnützigen Träger sind soziale Träger von öffentlich verantworteter Dienstleistung und einer Mehrzahl von Zielsetzungen verpflichtet. Ihr übergreifendes Merkmal ist ihr ausgewiesener Gemeinwohlbezug.

Die Europäische Union, wie die jeweiligen Mitgliedstaaten sind auf die Akzeptanz und Zustimmung ihrer Bürger zum Gemeinwesen angewiesen. Demokratische, rechtsstaatliche und soziale Gesellschaften sind auf die aktive Mitwirkung und Teilhabe ihrer Mitglieder ausgerichtet. Staatliches Handeln allein bewirkt keine Identifikation und kein gesellschaftliches Engagement. Weder der einzelne Nationalstaat und schon gar nicht die Europäische Union kann (und sollte) die Probleme der Gesellschaft allein lösen. Demokratien sind auf entwickelte Bürgergesellschaften und deren Selbstverantwortungsbereitschaft und -fähigkeit wie auf die Partnerschaft zwischen öffentlichen und privaten Akteuren (Verbände und Ehrenamt), insbesondere im sozialen Sektor (Daseinsfürsorge) angewiesen.

In dem historisch gewachsenen System des „Korporatismus“ der Bundesrepublik Deutschland ist der weltanschauliche Pluralismus im privaten Bereich der Daseinsfürsorge konstituierendes Merkmal. Hier haben die Wohlfahrtsverbände den Status von Gemeinwohlagenturen, die die weltanschauliche Pluralität repräsentieren und bürgerschaftliches Engagement in allen Bereichen des sozialen Sektors organisieren.

Diese sozialen Organisationen müssen bei den Bürgern anerkannt und regional verankert sein. Sie handeln in der Öffentlichkeit und sind auf das Gemeinwohl ausgerichtet. Sie erbringen Dienstleistungen, betreiben Lobbyarbeit für eine Sache oder bestimmte Gruppierungen der Gesellschaft, stehen für Selbsthilfe oder gegenseitige Hilfe, schütten keine Gewinne aus bzw. sind nicht auf eine Gewinnerzielungsabsicht ausgerichtet. Sie sind unabhängig von staatlichen Stellen und

Behörden, frei in der Bestimmung ihrer Leitbilder, bestimmen sich nach ihren eigenen Regeln, und repräsentieren die Vielfalt und Pluralität gesellschaftlicher Gruppen ihrer jeweiligen Gesellschaften.

Das Funktionieren dieser subsidiären Prinzipien ist davon geprägt, dass jeder Mitgliedsstaat in der ihm verbliebenen Zuständigkeit für die Ausgestaltung seines Systems der sozialen Sicherung ein solidarisch ausgerichtetes System der sozialen Hilfe nur erreichen kann, wenn als Erbringer dieser Dienstleistungen und gesellschaftlich notwendigen Funktionen der Teilhabe, Organisationen tätig sind, die keinen Erwerbszweck verfolgen.

Zur Erinnerung: EU-Stationen der Kompetenzaneignung des Sozialen

Der Sachverhalt einer zunehmenden gegenseitigen Abhängigkeit in der Sozial- und Beschäftigungspolitik spiegelt sich im Vertrag von Amsterdam (1997) durch die Eingliederung des Sozialprotokolls (Artikel 136-145) und dem Titel zur Beschäftigung (Artikel 125-130), gemäß dem die Mitgliedstaaten die Förderung der Beschäftigung als Angelegenheit von gemeinsamen Interesse betrachten, wider.

Der Europäische Rat von Lissabon hat im März 2000 der Sozialpolitik innerhalb der Europäischen Union eine gleichrangige Bedeutung neben der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zugemessen. In den Schlussfolgerungen von Lissabon heißt es: „Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip wird nach einem völlig dezentralen Ansatz vorgegangen werden, so dass die Union, die Mitgliedstaaten, die regionalen und lokalen Ebenen sowie die Sozialpartner und die Bürgergesellschaft im Rahmen unterschiedlicher Formen von Partnerschaften aktiv mitwirken.“

Im März 2000 verabschiedete der Europäische Rat in Lissabon die offene Methode der Koordinierung. Dabei wurde auf Erfahrungen, die in der Umsetzung der europäischen Beschäftigungsstrategie seit dem Luxemburger Gipfel im Herbst 1997 gesammelt worden waren, zurückgegriffen (OMK).

Die offene Methode der Koordinierung umfaßt:

- Leitlinien, die von den Regierungschefs im Europäischen Rat beschlossen werden,
- Indikatoren und Benchmarks für den Vergleich bewährter Praktiken und
- die Einrichtung eines Überwachungssystems zur Evaluierung des Fortschritts der nationalen Reformbemühungen.

Auf diese Weise werden auf europäischer Ebene gemeinsame politische Ziele festgelegt, die inhaltliche Ausgestaltung hingegen erfolgt durch nationale Aktionspläne unter Berücksichtigung der gewachsenen Strukturen in den Mitgliedsstaaten. Dies ist eine erhebliche Weiterentwicklung der Politik der Europäischen Union, die so Druck auf die Akteure auf nationaler Ebene ausübt. Beim Europäischen Rat der Regierungschefs im Dezember 2000 in Nizza wurde die Grundlage für die Verfasstheit der Europäischen Union gelegt. Die Grundrechtecharta, die wirtschaftliche, soziale und politische Grundrechte enthält, wurde feierlich proklamiert. In Nizza wurde darüber hinaus die sozialpolitische Agenda für die kommenden fünf Jahre verabschiedet, die folgende Ziele hat:

- mehr und bessere Arbeitsplätze,
- Antizipation und Nutzung des Wandels in der Arbeitswelt durch Herbeiführung eines neuen
- Gleichgewichts zwischen Flexibilität und Sicherheit in den Arbeitsbeziehungen,
- Bekämpfung jeglicher Form von Ausgrenzung und Diskriminierung zur Förderung der sozialen Integration,
- Modernisierung des Sozialschutzes insbesondere im Bereich der Gesundheits- und Altersversorgungssysteme,
- Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen, Stärkung der sozialen Dimension der Osterweiterung und der Außenbeziehungen der Europäischen Union .

Die gewachsene Kompetenz der EU im sozialpolitischen Bereich, die Vereinbarung von politischen Zielen durch die Regierungschefs im Rahmen des Europäischen Rates bilden Vorgaben, die Einfluss auf die nationale Prioritätensetzung und die Ausgestaltung der nationalen Sozialsysteme ausüben. Durch die Förderung des Erfahrungsaustausches zwischen den Mitgliedsstaaten und die Entwicklung von Indikatoren für den Leistungsvergleich wächst die Notwendigkeit, sich mit dem, was auf europäischer Ebene und in den anderen Mitgliedsstaaten geschieht, auseinanderzusetzen. Schon heute sind 80% aller nationalen Regelungen europäisch beeinflusst. Europäische Förderkonzepte wirken sich auf die Förderpraxis in den Mitgliedsstaaten aus.

**Konturen einer europäischen Jugendpolitik sind sichtbar;
Auszüge aus dem Beschlussvorschlag des irischen Vorsitzes vom 6.01.2004**

„Der Rat der Europäischen Union und die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten ...

Fordern die Mitgliedstaaten auf,

bei der Inangriffnahme der im Weißbuch über Jugendfragen angesprochenen horizontalen Fragen der sozialen Integration Strategien und Vorschläge zu erstellen, mit denen die Ausarbeitung wirksamer Maßnahmen der sozialen Integration im Rahmen der Jugendpolitik sichergestellt wird

und dabei folgende Punkte zu berücksichtigen:

i) Die sozialen Lebensverhältnisse von Jugendlichen hängen unmittelbar mit dem Erfolg oder Misserfolg von politischen Strategien oder Maßnahmen zur sozialen Integration zusammen. Staatliche Politik sollte daher darauf ausgelegt sein, Chancen und Möglichkeiten zu fördern, und Maßnahmen vorsehen, durch die die Gefährdungen und die entsprechende Anfälligkeit von Jugendlichen so weit wie möglich verringert werden.

ii) Im Jahr 2003 wurden 19 % der Jugendlichen im Alter zwischen 16 und 24, d.h. 5 % mehr als in jeder anderen Altersgruppe, als in hohem Maße armutsgefährdet eingestuft. Die Armut und Ausgrenzung Jugendlicher ist zum Teil auf unzureichende schulische Leistungen oder mangelhafte Qualifikation zurückzuführen.

iii) Armut und soziale Ausgrenzung sind vielgestaltig und treten auf vielen Ebenen auf; daher muss ein breites Spektrum an politischen Strategien aufgebildet werden.

iv) Wenn Jugendliche soziale Ausgrenzung erfahren, wird die Möglichkeit, das Engagement dieser Jugendlichen für eine konstruktive Mitwirkung in der Bürgergesellschaft zu wecken, eingegrenzt oder erheblich verringert.

Fordern die Mitgliedstaaten auf,

insbesondere Maßnahmen in Betracht zu ziehen, die sich im Rahmen der sozialen Integration von Jugendlichen als geeignet erweisen. In dieser Hinsicht sind mehr Kohärenz, Koordination und Zusammenarbeit bei der Ausarbeitung von sozialpolitischen Strategien insbesondere in Jugendfragen wünschenswert. Im Folgenden wird eine Reihe von möglichen Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Verwirklichung der Ziele dieser Entschließung aufgelistet.

Die Mitgliedstaaten sollten bei der Gestaltung ihrer Politik der sozialen Integration folgende Maßnahmen in Erwägung ziehen:

i) Die besonderen **Bedürfnisse Jugendlicher** sind bei der Verwirklichung des Ziels der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung zu berücksichtigen.

ii) Es sind weitere Schritte zur Anhebung der Quote der im formalen **Schulsystem** verbleibenden Jugendlichen zu ergreifen, und zwar insbesondere in benachteiligten und marginalisierten Gemeinschaften.

iii) Es sind Möglichkeiten zu schaffen, damit Jugendliche in eine schulische oder berufliche **Ausbildung** zurückkehren können, die ihren Bedürfnissen, Wünschen und Fähigkeiten entspricht.

iv) Programme und Dienste zur **Jugendarbeit** sind zu fördern, um Jugendliche über den demokratischen Prozess zu informieren und ihnen zu vermitteln, dass das Engagement Jugendlicher in der Bürgergesellschaft notwendig und wünschenswert ist.

v) Es ist dafür Sorge zu tragen, dass Jugendliche umfassend über sie betreffende Bereiche wie Ausbildung, Gesundheit, soziales Wohlergehen und Beschäftigungsmöglichkeiten **informiert** sind.

vi) Die Anstrengungen zur Bekämpfung der **Diskriminierung** von Jugendlichen aus sozioökonomischen oder anderen Gründen, z.B. aufgrund von kultureller oder ethnischer Zugehörigkeit, Behinderungen, Geschlecht, Glauben usw., sind fortzusetzen.

vii) Es sind Maßnahmen zu ergreifen, damit Jugendliche aus einem benachteiligten Umfeld bei der Vermittlung von **Sozialwohnungen** angemessen berücksichtigt werden.

viii) Die Einbeziehung von jugendspezifischen Fragen der physischen und psychischen **Gesundheit** in die Lehrpläne von Schulen ist zu prüfen.

ix) Es sind Schritte zu ergreifen, damit Maßnahmen der **Kriminalprävention** im Rahmen der sozialen Integration durchgeführt werden; diese könnten gegebenenfalls Bestandteil von Programmen und Diensten zur Jugendarbeit sein.

x) Gegebenenfalls sind Reintegrationsprogramme vorzusehen, um die positive **Wiedereingliederung** jugendlicher Straftäter in die Gesellschaft zu unterstützen.

Fordern die Mitgliedstaaten und die Kommission auf,

i) die Flexibilität von Programmen und Diensten zur Jugendarbeit sicherzustellen, damit den besonderen Bedürfnissen von Jugendlichen aus **benachteiligten Sozialräumen** Rechnung getragen werden kann,

ii) sich zu bemühen, den Jugendlichen mehr Möglichkeiten zu bieten, die ihrem **Engagement** in ehrenamtlichen Tätigkeiten förderlich sind,

iii) die Mitwirkung maßgeblicher jugendlicher Akteure am Konsultierungsprozess im Rahmen der europäischen Strategie für soziale Integration zu verbessern,

iv) die Entwicklung eines aktiveren und gemeinschaftsorientierten Lernens in den **Schulen** zu unterstützen, das mit ehrenamtlicher Tätigkeit, Bürgerbeteiligung und dem Kennenlernen unterschiedlicher Arbeits- und Lebensumfelder verbunden ist,

v) die Verbindungen zwischen Schulen, Gemeinschaften und Familien insbesondere im Hinblick auf die Bedürfnisse und besonderen Fähigkeiten von Jugendlichen zu stärken,

vi) anzuerkennen, welche bedeutende Rolle den **Fachleuten**, den ehrenamtlich Tätigen und anderen Erwachsenen zukommt, wenn es darum geht, Jugendliche dabei zu unterstützen, ihr Wissen, ihre Zielvorstellungen und ihre Weltsicht allgemein zu erweitern.“

Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

Stand der Debatte EU-Kommission: Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (in Auszügen)

In den letzten Jahren bildet die Rolle der Europäischen Union bei der Ausgestaltung künftiger Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ein zentrales Thema der Debatte über das europäische Gesellschaftsmodell. Im Bewusstsein um die essenzielle Bedeutung, die gut funktionierenden, allgemein zugänglichen und erschwinglichen hochwertigen Diensten von allgemeinem Interesse mit Blick auf die Lebensqualität der Bürger Europas, die Umwelt und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen zukommt, hat die Europäische Kommission ein Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse aufgelegt, mit dem eine breit angelegte öffentliche Anhörung darüber in Gang gesetzt wurde, wie die Bereitstellung hochwertiger Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union am geeignetsten gefördert werden kann. Mit dem Grünbuch sollten Stellungnahmen zur globalen Rolle der Europäischen Union bei der Festlegung des Gemeinwohlauftrags von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und bei der Organisation, Finanzierung und Bewertung dieser Dienste eingeholt werden.

Bestätigt hat die Debatte aber auch, dass es in der Union ein gemeinsames Konzept für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gibt. Dieses Konzept, das Ausdruck gemeinschaftlicher Werte und Ziele ist, beruht auf einer Reihe gemeinsamer Elemente, u.a. dem Universaldienstkonzept und den Kriterien der Kontinuität, Dienstqualität, Erschwinglichkeit und des Nutzer- und Verbraucherschutzes.

Verantwortung der öffentlichen Hand

Während die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft organisiert oder privaten oder öffentlichen Unternehmen übertragen werden kann, obliegt die Festlegung der Gemeinwohlaufgaben nach wie vor den öffentlichen Instanzen auf der jeweiligen Ebene. Letztere sind auch zuständig für Marktregulierung und dafür verantwortlich, sicherzustellen, dass die betreffenden Akteure die ihnen übertragenen Gemeinwohlverpflichtungen wahrnehmen.

Die Kommission begrüßt aber auch die Abänderung der Bestimmungen des derzeitigen Artikels 16 des EG-Vertrags, wie vom Europäischen Konvent in Artikel III-6 des Verfassungsvertragsentwurfs vorgeschlagen. Darin heißt es in Artikel III-6:

„Unbeschadet der Artikel III-55, III-56 und III-136 und in Anbetracht des von allen in der Union anerkannten Stellenwerts der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sowie ihrer Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts tragen die Union und ihre Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich der Verfassung dafür Sorge, dass die Grundsätze und Bedingungen, insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art, für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass diese ihren Aufgaben nachkommen können. Diese Grundsätze und Bedingungen werden durch Europäische Gesetze festgelegt.“

Sobald der Verfassungsvertrag in Kraft ist, wird diese Bestimmung eine weitere Rechtsgrundlage für gemeinschaftliches Vorgehen im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Rahmen der Befugnisse der Union und des Geltungsbereichs der Verfassung bieten.

Leitprinzipien des Kommissionsansatzes

1. Voraussetzungen für bürgernahe öffentliche Regulierung schaffen

In der Konsultation wurde deutlich herausgestellt, dass Dienstleistungen von allgemeinem Interesse möglichst bürgernah organisiert und geregelt sein sollten und dass dabei das Subsidiaritätsprinzip strengstens eingehalten werden müsste.

2. Die Ziele öffentlicher Dienste in wettbewerbsfähigen, offenen Märkten erreichen

Gestützt auf die durchgeführte Konsultation ist die Kommission nach wie vor der Auffassung, dass die Ziele eines offenen, wettbewerbsfähigen Binnenmarkts einerseits und die Entwicklung allgemein zugänglicher, hochwertiger Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu erschwinglichen Preise miteinander vereinbar sind.

3. Kohäsion und universellen Zugang sicherstellen

Dass jeder Bürger und jedes Unternehmen im gesamten Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu erschwinglichen Preisen Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse hat, gilt als wesentliche Voraussetzung für eine Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts in der Europäischen Union; dazu gehört auch der Abbau der Benachteiligungen, die auf den Mangel an Zugangsmöglichkeiten der Regionen in äußerster Randlage zurückzuführen sind.

Dieses Konzept legt fest, dass jedermann Anspruch auf Zugang zu bestimmten Diensten hat, die als essenzielle Leistungen gelten, und verpflichtet Dienstleister, bestimmte Dienstleistungen unter Berücksichtigung spezifischen Bedingungen anzubieten; dazu gehören auch die Kriterien der flächendeckenden Versorgung und der Erschwinglichkeit. Das Konzept der Universaldienste ist ein dynamisches und flexibles Konzept, das sich als wirksamer Schutzmechanismus für diejenigen bewährt hat, die sich anderenfalls essenzielle Versorgungsleistungen nicht leisten könnten.

4. Ein hohes Qualitäts-, Versorgungssicherheits- und Schutzniveau aufrechterhalten

Die öffentliche Konsultation hat deutlich gemacht, wie grundwichtig es ist, ein hohes Qualitäts-, Versorgungssicherheits- und Schutzniveau zu gewährleisten. Die Kommission erkennt an, dass jedem Bürger und Nutzer von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse angeboten werden müssen, die von höchster Güte sind. Gewährleistet werden muss darüber hinaus die körperliche Unversehrtheit der Verbraucher und Nutzer sowie sämtlicher an der Produktion und Erbringung dieser Leistungen Beteiligter wie auch der Öffentlichkeit schlechthin;

5. Die Rechte der Verbraucher und Nutzer sichern

Die Konsultation zum Grünbuch hat gezeigt, dass weitgehend Einigkeit darin besteht, dass die Bereitstellung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse so zu organisieren ist, dass ein hohes Niveau der Verbraucher- und Nutzerrechte gewährleistet ist. Die Kommission ist gewillt, ihre politischen Maßnahmen auf die in ihrem Grünbuch und ihrer im September 2000 aufgelegten Mitteilung über Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa²¹ ausgemachten Grundsätze zu stützen.

Dazu gehören insbesondere: der Zugang zu Dienstleistungen, einschließlich grenzübergreifenden Dienstleistungen, auf dem gesamten Gebiet der Union, und zwar für alle Bevölkerungsschichten, die Erschwinglichkeit der Kosten für Dienstleistungen, einschließlich Sonderregelungen für Einkommensschwache, die physische Sicherheit, die Versorgungssicherheit und Zuverlässigkeit, Kontinuität, hohe Qualität, Angebotsvielfalt, Transparenz und Zugang zur Information der Dienstleistungserbringer und Regulierungsbehörden.

6. Monitoring und Leistungsevaluierung

In ihrer Auffassung gestärkt durch die öffentliche Konsultation ist die Kommission nach wie vor der Überzeugung, dass eine systematische Evaluierung und laufende Überwachung unerlässlich sind für die Beibehaltung und Weiterentwicklung allgemein zugänglicher, hochwertiger, effizienter Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu erschwinglichen Preisen in der Europäischen Union.

7. Die Verschiedenheit von Dienstleistungen und Situationen berücksichtigen

Deutlich herausgestellt hat die Konsultation auch die Unterschiede zwischen verschiedenen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und die unterschiedlichen Bedürfnisse und Präferenzen der Nutzer und Verbraucher je nach den wirtschaftlichen, sozialen, geografischen und kulturellen Gegebenheiten. Betont wurde auch, dass der personenbezogene Charakter dieser Leistungen in den Bereichen Soziales und Gesundheit zur Folge hat, dass sich hier die Erfordernisse merklich von denen unterscheiden, wie sie auf die netzgebundenen Wirtschaftsbranchen zutreffen.

8. Mehr Transparenz schaffen

Bei der Ausgestaltung und Durchführung staatlicher Politik im Zusammenhang mit Dienstleistungen von allgemeinem Interesse kommt dem Transparenzprinzip eine Schlüsselrolle zu. Mit diesem Prinzip wird sichergestellt, dass die Einrichtungen der öffentlichen Hand ihre Verantwortungen wahrnehmen können und dass Entscheidungen nach demokratischen Grundsätzen getroffen und eingehalten werden. Das Transparenzprinzip sollte für sämtliche Aspekte der Erbringung von Dienstleistungen gelten und sowohl für die Festlegung von Gemeinwohlaufgaben als für auch die organisatorische Abwicklung, die Finanzierung, die Regulierung der entsprechenden Dienstleistungen, deren Erbringung und ihre Evaluierung sowie für Systeme zur Behandlung von Beschwerden als Richtschnur dienen.

9. Rechtssicherheit gewährleisten

In der Konsultation zum Grünbuch wurde moniert, dass in bestimmten Bereichen die Anwendung der Gemeinschaftsregelungen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nicht hinreichend präzisiert sei. Speziell genannt wurden wiederholt die Anwendung der Regelungen für staatliche Beihilfen bei der Finanzierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und die Regeln für das Beschaffungswesen und Dienstleistungskonzessionen. Erwähnt wurde auch die Situation bei Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen.

10. Den Gemeinwohlauftrag bei Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen umfassend berücksichtigen

Das Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse hat bei den in Frage kommenden Kreisen reges Interesse für Sozialdienstleistungen einschließlich Gesundheitsdienstleistungen, Langzeit-Gesundheitspflege, Aspekte der Sozialen Sicherheit, Arbeitsvermittlung und Sozialwohnungswesen ausgelöst. Da Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse fester Bestandteil des Europäischen Gesellschaftsmodells sind, kommt ihnen ein besonderer Stellenwert zu. Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse, die auf dem Solidaritätsprinzip gründen und individuell auf den Einzelnen zugeschnitten sind, ermöglichen es dem Bürger, seine Grundrechte wahrzunehmen und in den Genuss eines hohen Sozialschutzniveaus zu gelangen. Sie verstärken den sozialen und territorialen Zusammenhalt. Die Erbringung solcher Leistungen, ihre Weiterentwicklung und ihre Modernisierung stehen auf der ganzen Linie im Einklang mit den Zielen, die auf dem Europäischen Rat von Lissabon im März 2000 beschlossen wurden, insbesondere mit dem Ziel der Verwirklichung einer konstruktiven Verzahnung von Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitik. Die öffentliche Konsultation hat gezeigt, dass die Sozialdienstleistungserbringer darauf eingestellt sind, einen Modernisierungsprozess in Angriff zu nehmen, um den sich wandelnden Bedürfnisse des Bürgers in Europa besser gerecht werden zu können. Allerdings haben die Erbringer von Sozialdienstleistungen auch zum Ausdruck gebracht, dass mehr Präzision und Vorhersehbarkeit vonnöten seien, damit sich die Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen reibungslos weiterentwickeln können. Obgleich für die Festlegung der Aufgaben und Ziele bei Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen grundsätzlich die Mitgliedstaaten zuständig sind, haben die Regeln der Gemeinschaft dennoch u.U. Auswirkungen auf das Instrumentarium für die Erbringung der Leistungen und auf die Finanzierung. Eine deutliche

Berücksichtigung der Differenzierung von Aufgaben und Instrumentarium dürfte der genaueren Klarstellung im Hinblick auf eine Modernisierung im Bereich dieser Dienstleistungen in einem Kontext sich wandelnder Bedürfnisse auf Seiten der Benutzer förderlich sein, wobei allerdings der spezifische Charakter der Leistungen, gemessen an besonderen Erfordernissen wie Solidarität, freiwilliger Erbringung und Einbeziehung von Problemgruppen aus der Bevölkerung, gewahrt bleiben muss. Die Präzisierung dieser Unterscheidung dürfte speziell den Mitgliedstaaten, die für die Erbringung von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen auf marktgestützte Systeme zurückgreifen, dabei helfen, die etwaigen Auswirkungen, die das gemeinschaftliche Wettbewerbsrecht auf sie haben könnte, vorab zu beurteilen. Selbstverständlich wird es weiterhin für die Mitgliedstaaten eine Frage politischer Optionen bleiben, ob entweder solcherlei Systeme genutzt oder aber die Dienstleistungen direkt durch staatliche Stellen, die aus Steuergeldern finanziert werden, erbracht werden sollen. Nach Auffassung der Kommission wäre es sinnvoll, einen systematischen Ansatz zu entwickeln, um den Besonderheiten von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse Rechnung tragen zu können, und den Rahmen genau zu umreißen, in dem diese Dienste funktionieren und modernisiert werden können.

Dieser Ansatz wird Gegenstand einer Mitteilung über Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einbeziehung der Gesundheitsdienstleistungen sein, die die 2005 angenommen werden soll. Diese Mitteilung wird eine Bestandsaufnahme der gemeinschaftspolitischen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Erbringung von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse umfassen. Außerdem wird diese Mitteilung beschreibende Angaben über die Art und Weise enthalten, wie Gesundheits- und Sozialdienstleistungen in den Mitgliedstaaten organisiert sind und wie die Dienste funktionieren. Diese Darstellung wird in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten³⁴ und Organisationen der Zivilgesellschaft erstellt werden.

Die Mitteilung könnte überdies – im Einklang mit den allgemeinen Evaluierungsgrundsätzen der Kommission – ein System zur regelmäßigen Bewertung und Evaluierung der nationalen Bedingungen für die Erbringung von Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse vorsehen. Hierzu könnten die bestehenden Methoden der offenen Koordinierung in den Bereichen soziale Eingliederung und Sozialschutz benutzt werden. Vor kurzem hat die Kommission eine Methode der offenen Koordinierung für den Bereich Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege vorgeschlagen, die einen sinnvollen Beitrag zum Austausch vorbildlicher Praktiken auf dem Gebiet der Gesundheitsdienste leisten und die auf diesem Gebiet laufenden Reformen unterstützen könnte³⁵.

11. Ergebnisse bewerten und Leistungsstand evaluieren

Die öffentliche Konsultation hat die Kommission in ihrer Auffassung gestärkt, dass eine Evaluierung des Leistungsstandes auf gemeinschaftlicher wie auch auf nationaler Ebene unabdingbar für die Weiterentwicklung allgemein zugänglicher, hochwertiger Dienste von allgemeinem Interesse zu erschwinglichen Preisen in einem sich permanent wandelnden Umfeld ist. Unter den Teilnehmern, die sich im Rahmen der Konsultierung geäußert haben, herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass für eine solche Evaluierung nicht irgendwelche Kriterien zur Bemessung kurzfristiger ökonomischer Effizienz herangezogen werden sollten, sondern breiter gefasste soziale, ökonomische und umweltbezogene Parameter.

12. Die interne Politik der internationalen Handelspolitik zu Grunde legen

Wie die Kommission in dem Grünbuch dargelegt hat, stehen die von der Gemeinschaft im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) wie auch im Rahmen bilateraler Übereinkünfte eingegangenen Verpflichtungen voll im Einklang mit den für die betreffenden Dienstleistungen geltenden Binnenmarktregeln und haben bislang in der Praxis keinerlei Probleme hinsichtlich Organisation, Bereitstellung und Finanzierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse verursacht.

Als für Bürger und Bürgerinnen unabdingbare Gemeinwohllleistungen 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?

„Solidardienste“ das Konzept der Arbeiterwohlfahrt innerhalb des Dienstleistungsansatzes der EU Identität zu wahren

Die Programmatik des von der Arbeiterwohlfahrt entwickelten Begriffs der Solidardienste betont das Konzept des sozialen Kapitals und verknüpft dies mit dem Begriff des Universaldienstes (Grünbuch, KOM 2003), welches bestimmte Dienste in einer bestimmten Qualität allen Verbrauchern und Nutzern im gesamten Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates unabhängig vom geografischen Standort zur Verfügung gestellt werden soll. Das Fehlen von sozialem Kapital wird mit mangelndem wirtschaftlichen Erfolg und sozialer Ausgrenzung und Armut verbunden. Dieses Konzept schließt ausdrücklich folgende gesellschaftliche Dimension in ihr Vorgehen ein:

- die ökonomische Dimension
- die ökologische Dimension
- die soziale Dimension
- die interkulturelle Dimension
- die Gender Dimension
- die ethnische Dimension
- die räumliche Dimension.

Solidardienste sind die Voraussetzung dafür, dass alle Mitglieder einer Gesellschaft Zugang zu den gesellschaftlichen Ressourcen und Gelegenheit haben, personenbezogene Bildungs-, Entwicklungs- und Teilhabechancen zu realisieren.

Die Gesellschaft der Zukunft wird

- eine Wissensgesellschaft, die lebenslanges Lernen verlangt, sein
- eine Risikogesellschaft sein, in der die Biografie flexibel gehalten und trotzdem Identität gewahrt werden muss
- eine Arbeitsgesellschaft bleiben, der die Arbeit nicht ausgegangen ist, in der aber immer höhere Anforderungen an die Individuen gestellt werden, sich zu beteiligen
- eine demokratische Gesellschaft sein, in der die Menschen an politischen Diskursen teilnehmen und frei ihre Meinungen vertreten können
- als Zivilgesellschaft gestärkt werden, mit vielfältigen Formen der Partizipation, Solidarität, sozialen Netzen und Kooperationen der Bürgerinnen und Bürger
- eine Einwanderungsgesellschaft bleiben, in der Menschen verschiedener Herkunft, Religion, Kultur und Tradition zusammenleben und integriert werden müssen.

Die aus dieser Diagnose abzuleitenden Dienstleistungen sind von allgemeinem Interesse und dem Gemeinwohl verpflichtet. Sie sind nicht wirtschaftliche Dienstleistung und aufgrund ihrer Gemeinwohlausrichtung ohne Auswirkung auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Der gleichberechtigte und nicht durch Diskriminierung eingeschränkte Zugang zu diesen Solidardiensten verlangt (wie im Grünbuch dargelegt)

- Kontinuität (auf Dauer und ohne Unterbrechung)
- Dienstqualität (flächendeckende Grundversorgung, Festlegung von Qualitätsstandards)
- Erschwinglichkeit (den Bedürfnissen und Möglichkeiten von einkommensschwachen Personen und von sozialer Ausgrenzung bedrohten Gruppen angemessen)
- Nutzer- und Verbraucherschutz (Überprüfbarkeit von Sanktionen bei öffentlich festgelegter Mitwirkungs- und Integrationsbereitschaft der sozialen Sicherungssysteme).

Daraus folgt:

1. Das Dreieck zwischen staatlichen Institutionen, den Adressatinnen und Adressaten, Nutzerinnen und Nutzern, Bürgerinnen und Bürgern und den Anbietern, Trägern sozialverantworteter Dienstleistungen (Solidardienste) ist neu zu bestimmen. Staatliche Institutionen sind nicht aus ihrer öffentlichen Verantwortung für einen Kernbereich gleicher Qualitätsstandards und einer möglichst breiten Zugänglichkeit für die Mitglieder der Gesellschaft zu entlassen.
2. Mitverantwortung von Adressatinnen und Adressaten, Nutzerinnen und Nutzern, Bürgerinnen und Bürgern sowie Organisationen der Bürgergesellschaft in öffentliches und privates Handeln einzuplanen und zu stärken (Mobilisierung und Pflege des sozialen Kapitals). Zivilgesellschaft (Teilhabe und Partizipation) verlangt die Beteiligung an Entscheidungsprozessen mit ausgewiesener Entscheidungskompetenz, Dezentralisierung und lokal angepasste Entwicklung, die Durchsetzung allgemein verbindlicher Standards, die Entwicklung von Vertrauensbeziehungen und Berücksichtigung von Gemeinschaftsbindungen, die Akzeptanz und Nähe zu spezifischen Teilkulturen und Communities und eine Entscheidung nach Abstimmung mit dem lokalen Umfeld.
3. Das Ziel der Solidarität und einer Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger hat nur dann eine Aussicht auf Erfolg, wenn Politik, Institution, Organisation und Netze sie unterstützt und fördert. Solche Netze sind vor allem Vereine, Verbände, soziale Initiativen, Projekte und Stiftungen. Die Wertschöpfung des Engagements kommt durch den Dialog, Kommunikation und sozialem Verhalten zustande. Sozialkapital wird zwischen Personen lokalisiert und nicht an ihnen. Es kommt sozialräumlich vor und kann lokal gemessen werden. Erwerbsarbeit, Eigenarbeit und Bürgerarbeit werden durchlässiger. Der Wechsel zwischen Tätigkeitsfeldern wird normal.
4. Voraussetzung dafür, dass sich Menschen in ihrem Zeiteinsatz beweglicher verhalten, ist eine Ausweitung des Leistungsverständnisses mithin einer Aufwertung der Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit. Die ökonomische Leistung jedes Einzelnen setzt andere Leistungen voraus (Bildung, soziale Leistungen, neben- und nachberufliche Leistungen). Auch für Zuwanderer und Ausländer bietet die Form der sozialen Bürgergesellschaft bessere Möglichkeiten der Integration an, weil sie die Teilnahme an öffentlichen Aufgaben mit sich bringt. Radikale und schnelle Veränderungen in den Technologien der Gesellschaft und Kultur verlangen eine (neue Kreativität) öffentlicher Politik und ihrer Solidardienste. Das neue Paradigma sozialer Politik lautet: Ergebnisorientierung.
5. Die Politikziele der Solidardienste lauten:
 - höhere Bürgerzufriedenheit mit lokalen Dienstleistungen und Planungsprojekten (Akzeptanz)
 - stärkere Teilnahme der Bürger an der demokratischen Willensbildung und Revitalisierung der kommunalen Demokratie (Demokratisierung)
 - Stärkung der Hilfsbereitschaft der Bürger untereinander (Solidarität)
 - Entlastung der kommunalen Haushalte durch Bürgerbeteiligung (Effizienz)
 - bessere Politikergebnisse im Sinne der politischen Zielsetzung (Ergebnis- und Lösungsorientierung).

Qualitative Merkmale der Akteure/Träger von Solidardiensten

1. Die sozialen Träger von öffentlicher verantworteter Dienstleistung sind einer Mehrzahl von Zielsetzungen verpflichtet und haben insgesamt einen ausgewiesenen Gemeinwohlbezug.
2. Die sozialen Träger werden zukünftig einen unternehmerischen Organisations- und Handlungsstil aufgreifen/aufweisen, der auf ein beträchtliches Maß an Personal und produktbezogener finanzieller Entscheidungsfreiheit angewiesen ist.
3. Den Anbietern, Trägern sozialverantworteter Dienstleistung (Solidardienste) ist aufgegeben, dass sie Marktelemente, wie z. B. Ergebnisorientierung/ Produktorientierung, Kosten-Nutzen-Darstellungen, Evaluation und Qualitätskontrolle einbringen.
4. Die sozialen Träger integrieren bewusst die Nutzung und Kultivierung sozialen Kapitals in ihr Handlungskonzept.
5. Die sozialen Träger weisen ihre Kompetenz zu den regionalspezifischen Teilkulturen und Communities nach und in welcher verbindlichen Form sie die Akteure des lokales Umfeldes in ihre Arbeits- und Entscheidungsprozesse einbeziehen.
6. Öffentliche und frei-gemeinnützige Träger werden den Prinzipien der „offenen Methode der Koordinierung“ verpflichtet. Das heißt insbesondere:
 - Unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips ist in Abstimmung und unter Beteiligung der Akteure der Zivilgesellschaft und unter Einbeziehung der Anbieter/Träger von Solidardiensten, insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene die Initiative zu ergreifen, Leitbilder zu entwickeln, die zu einer Neufestlegung eines abgestimmten kooperativen Mix von Verantwortlichkeit zwischen den Beteiligten mit den jeweiligem Angebotsbereich führen.
 - Dabei sind Standards und Qualitätsmerkmale festzulegen, die bei öffentlicher Förderung unverzichtbar sind.
 - Es sind Steuerungsmodelle zu entwickeln, die die Bürgerbeteiligung nicht länger als konkurrierende, sondern vielmehr dazu komplementäre Elemente einbeziehen. Nur so kann die Beteiligung der Adressatinnen und Adressaten, der Nutzerinnen und Nutzer, der Bürgerinnen und Bürger nicht als Recht, sondern als Verpflichtung der sozialen Angebot formuliert werden.

Übergreifende (Kinder- und Jugendhilfe)Standards sozialer Hilfestrategien

Die Hilfestrategien sind auf die gesamte/komplexe Lebenssituation der Hilfebedürftigen/Ratsuchenden bezogen, reflektieren die Verknüpfung zur Alltagssituation in ihrem spezifischen kulturellen Kontext und haben dessen Reintegration und Normalisierung im Sinne der Wiedereingliederung in die gesellschaftlichen Strukturen zum Ziel. Daraus leitet sich unmittelbar der „Kriterien- und Qualitätskatalog sozialer Hilfestrategien“ ab.

- Angebotsvielfalt/Auswahlprinzip der Betroffenen
Sicherstellung weltanschaulicher Pluralität, soziokulturelle Kompetenz, keine Grundversorgungsmodelle, Stärkung der freien Träger, Selbstverantwortung der Betroffenen,

- Stärkung der Selbsthilfekräfte

Der Hilfesuchende ist an der Lösung seiner Probleme innerhalb seines kulturellen und sozialen Kontextes aktiv zu beteiligen. Sie ist Ausdruck seiner Selbstverantwortung und wahrt seine Integrität,

- Prävention

Soziale Hilfestrategien haben so früh einzusetzen, dass der Prozess der sozialen Ausgrenzung und Stigmatisierung frühzeitig unterbrochen wird.

- Dezentralisierung/Regionalisierung

Es bedarf einer Vernetzung sozialer Leistungen und Hilfen untereinander und eine Koordination mit allen kommunalen und regionalen Politikbereichen. Ein solches Sozialraummanagement soll die Entwicklung von sozial benachteiligten Gebieten nachhaltig verbessern, indem es Kooperationen und Partnerschaften fördert, Potentiale entdeckt und die Lebenslagen der Menschen umfassend verändern hilft. Die Identifikation der Menschen mit ihrem Wohnort (Quartier/Sozialraum) soll im Rahmen dieses gemeinwesenorientierten Ansatzes genutzt werden, um die Reintegration in bestehende gesellschaftliche Strukturen zu fördern und zu verbessern.

- Alltagsorientierung – Ganzheitlichkeit – Lebensweltorientierung

Diese Qualitätsmerkmale sozialer Hilfestrategien beziehen sich aufeinander. Diese fachlichen Standards unterstreichen, dass der Hilfesuchende selbst einen Anteil zur Lösung seiner Probleme innerhalb des sozialen und sozialräumlichen Kontextes beitragen muss. Sie reflektieren weiter, dass eine spezifische Benachteiligungslage, z.B. Arbeitslosigkeit, auch in anderen Lebensbereichen des Integrationsprozesses Probleme verursachen. Problemlagen verstärken

sich und befördern soziale Ausgrenzung. Soziale Hilfestrategien sind deshalb auf die gesamte/komplexe Lebenssituation der Hilfebedürftigen bezogen, reflektieren die Verknüpfung zur Alltagssituation der Bedürftigen und haben dessen Reintegration und Normalisierung im Sinne der Wiedereingliederung in gesellschaftliche Strukturen zur Grundlage.

- Partizipation

Das Idealbild des Bürgers eines demokratischen und sozialen Rechtsstaates orientiert sich an dessen realen Teilhabechancen, seiner Mitwirkungsfähigkeit an demokratischen Entscheidungsprozessen und der Fähigkeit für sich selbst und seine Angehörigen zu sorgen. Die Wahrnehmung der staatlich garantierten Grundrechte sind nicht nur Abwehrrechte gegen staatliches Handeln, die einen Rechtsanspruch auf positive Gestaltung der Lebensverhältnisse begründen, sondern auch (und hier insbesondere) die aktive Übernahme von Verantwortung/Bürgerpflichten gegenüber sich und dem Gemeinwesen. Der Standard Partizipation reflektiert deswegen nicht nur die Selbstbestimmungsrechte des Einzelnen in sozialen Notlagen sondern auch die Verpflichtung aktiv an der Lösung der sozialen und wirtschaftlichen Probleme mitzuwirken. Hilfestrategien, die dies nicht reflektieren, provozieren Gewohnheiten und Anhängigkeitsverhältnisse öffentlicher Alimentationen und Verantwortungsdelegation.

ANHANG 1:

Begriffsbestimmungen

Terminologische Unterschiede, semantische Unklarheit und unterschiedliche Traditionen in den Mitgliedstaaten haben in der Diskussion auf europäischer Ebene zu zahlreichen Missverständnissen geführt. Bezüglich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse werden in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Begriffe und Definitionen gebraucht, was Ausdruck der jeweiligen geschichtlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Entwicklung ist. Mit der von der Gemeinschaft verwendeten Terminologie wird versucht, diesen Unterschieden Rechnung zu tragen.

Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

Der Begriff „*Dienstleistungen von allgemeinem Interesse*“ ist im Vertrag selbst nicht enthalten. In der Gemeinschaftspraxis wurde er aus dem im Vertrag verwendeten Begriff „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ abgeleitet. Sein Bedeutungsspektrum reicht weiter als der Begriff „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“, da er sich sowohl auf die marktbezogenen als auch die nichtmarktbezogenen Dienstleistungen bezieht, die von staatlichen Stellen im Interesse der Allgemeinheit erbracht und von ihnen daher mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden.

Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse

Der Begriff „*Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse*“ bzw. „*Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse*“ wird in Artikel 16 und Artikel 86 Absatz 2 des EG-Vertrags verwendet. Er ist weder dort noch im abgeleiteten Recht näher bestimmt. In der Gemeinschaftspraxis herrscht jedoch weit gehende Übereinstimmung dahingehend, dass er sich auf wirtschaftliche Tätigkeiten bezieht, die von den Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaft mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden und für die das Kriterium gilt, dass sie im Interesse der Allgemeinheit erbracht werden. Das Konzept der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse umfasst daher insbesondere bestimmte Leistungen der großen netzgebundenen Wirtschaftszweige wie des Verkehrswesens, der Postdienste, des Energiesektors und der Telekommunikation. Der Begriff gilt jedoch auch für jede sonstige wirtschaftliche Tätigkeit, die mit Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft ist. Ebenso wie das Grünbuch konzentriert sich das Weißbuch hauptsächlich, wenn auch nicht ausschließlich, auf Fragen im Zusammenhang mit den „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“, so wie auch der Vertrag in erster Linie auf wirtschaftliche Tätigkeiten abstellt. Der Begriff „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ wird im Weißbuch nur dort verwendet, wo der Text sich auch auf nichtwirtschaftliche Dienstleistungen bezieht oder wo es nicht erforderlich ist, zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen zu unterscheiden.

Öffentlicher Dienst

Die Begriffe „Dienstleistung von allgemeinem Interesse“ und „Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ dürfen nicht mit dem Begriff „*öffentlicher Dienst*“ verwechselt werden. Dieser Begriff ist weniger exakt; er kann mehrere Bedeutungen haben und deswegen Verwirrung stiften. Mitunter beschreibt er, dass eine Leistung für die Allgemeinheit erbracht wird, mitunter unterstreicht er, dass der Leistung eine besondere Rolle im öffentlichen Interesse zugewiesen wurde, und manchmal wird ein Bezug auf die Eigentumsverhältnisse bzw. die Rechtsstellung der Einrichtung, die die Leistung erbringt, hergestellt.⁴² Daher findet dieser Begriff im vorliegenden Weißbuch keine Verwendung.

Gemeinwohlverpflichtungen

In diesem Weißbuch wird der Begriff „*Gemeinwohlverpflichtungen*“ verwendet. Er bezieht sich auf die besonderen Anforderungen staatlicher Behörden an den Anbieter des betreffenden Dienstes, mit denen sichergestellt werden soll, dass bestimmte Gemeinwohlinteressen erfüllt werden – beispielsweise im Luft-, Schienen- und Straßenverkehr oder im Energiesektor. Diese Verpflichtungen können auf nationaler, regionaler oder Gemeinschaftsebene auferlegt werden.

Öffentliches Unternehmen

Der Begriff „*öffentliches Unternehmen*“ wird in der Regel verwendet, um die Eigentumsverhältnisse des Leistungserbringers zu bestimmen. Der Vertrag fordert strikte Neutralität. Im Rahmen des Gemeinschaftsrechts spielt es keine Rolle, ob der Erbringer von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse öffentlich- oder privatrechtlich organisiert ist; beide haben dieselben Rechte und Pflichten.

ANHANG 2: Wichtigste Ergebnisse der öffentlichen Konsultation

1. Bedeutung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

- Es besteht breite Übereinstimmung über die zentrale Bedeutung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse für die europäischen Gesellschaften. Allgemein anerkannt wird auch, dass bei der Erbringung dieser Dienstleistungen die Interessen der Nutzer im Mittelpunkt stehen sollten.
- Keine Einigkeit besteht in der Frage, wie sich Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und Marktprinzipien zueinander verhalten.

2. Die Rolle der Europäischen Union

- Trotz unterschiedlicher Beurteilung der Notwendigkeit einer Vertragsänderung herrscht breite Übereinstimmung darüber, dass die Gemeinschaft keine zusätzlichen Handlungsbefugnisse im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse erhalten sollte.
- Die jeweiligen Zuständigkeiten der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten sind offenbar klar. Es gibt jedoch Forderungen nach einer Erläuterung der Gemeinschaftsregelungen in einigen Bereichen.
- Breite Einigkeit besteht darüber, dass die sektorspezifische Regulierung nicht auf alle Dienstleistungen ausgeweitet werden darf. Uneinigkeit herrscht hingegen darüber, ob bei einigen Dienstleistungen (Wasser, Abfall, öffentlicher Nahverkehr) ein spezifisches Regelwerk auf Gemeinschaftsebene wünschenswert wäre. Es wird unterstrichen, dass die Besonderheiten einiger Sektoren, etwa des Gesundheitswesens, berücksichtigt werden müssen.
- Es besteht ein breiter Konsens, dass die Schaffung europäischer Regulierungsbehörden zum jetzigen Zeitpunkt nicht erforderlich ist. Bevorzugt wird offenbar eine Zusammenarbeit der einzelstaatlichen Regulierungsbehörden in Netzwerken, die auf europäischer Ebene koordiniert werden.

3. Sektorspezifische Vorschriften und allgemeiner Rechtsrahmen

- Die Ansichten zum Erfordernis eines allgemeinen Rechtsrahmens sind nach wie vor geteilt. Einig ist man sich über den weiterhin bestehenden Bedarf an sektorspezifischen Rechtsvorschriften.
- In zahlreichen Konsultationsbeiträgen werden die Vorzüge der bestehenden sektoralen Ansätze herausgestellt. Im anderen wiederum wird darauf hingewiesen, dass sich die Liberalisierung in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht nachteilig ausgewirkt habe.

4. Wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Dienstleistungen

- Viele Konsultationsteilnehmer halten die Unterscheidung für wichtig. Allerdings werden in einer Reihe von Beiträgen andere Unterscheidungskriterien (neben wirtschaftlich/nichtwirtschaftlich) gefordert, um mehr Rechtssicherheit zu schaffen.
- Es besteht zwar Interesse an weiteren Erläuterungen zum gemeinschaftsrechtlichen Status von Erbringern sozialer Dienstleistungen sowie am Schutz nichtwirtschaftlicher Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Rahmen des europäischen Sozialmodells, doch zugleich besteht allgemeine Einigkeit, dass die Gemeinschaft keine zusätzlichen Handlungskompetenzen im Bereich der nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen erhalten sollte.

5. Ein gemeinsames Paket von Verpflichtungen

- Es bestehen geteilte Auffassungen zur Notwendigkeit und Realisierbarkeit eines gemeinsamen Pakets von Verpflichtungen auf Gemeinschaftsebene. In einigen Beiträgen wird die Notwendigkeit einer sektorspezifischen Festlegung von Gemeinwohlverpflichtungen betont, während andere Konsultationsteilnehmer ein einheitliches Konzept für zweckmäßig und erforderlich halten.
- Ein breiter Konsens besteht offenbar dahin gehend, dass bei der Regulierung auf Gemeinschaftsebene Grundsätze und Zielsetzungen festgelegt werden sollten, während die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben sollten, die Regeln entsprechend den auf nationaler und regionaler Ebene bestehenden Besonderheiten und Erfordernissen umzusetzen und zu konkretisieren.
- Unterschiedlich sind die Meinungen darüber, ob die Anforderungen des Gemeinschaftsrechts wirksam umgesetzt werden und wie sich diese Anforderungen auf den sozialen und territorialen Zusammenhalt auswirken. Es wird zu bedenken gegeben, dass es für eine Meinungsbildung zu

früh und eine gründlichere Bewertung erforderlich sei.

- Unterschiedliche Auffassungen gibt es auch in Bezug auf die Notwendigkeit, zusätzliche Verpflichtungen auf Gemeinschaftsebene einzuführen und die bestehenden Anforderungen auf weitere Dienstleistungen von allgemeinem Interesse auszudehnen.

6. Sektorspezifische Verpflichtungen

- Die Einführung zusätzlicher sektorspezifischer Verpflichtungen auf Gemeinschaftsebene würde zum gegenwärtigen Zeitpunkt offenbar kaum gutgeheißen. Allerdings wird dafür plädiert, die Lage in den einzelnen Sektoren insbesondere mit Blick auf die Versorgungssicherheit sorgfältig im Auge zu behalten. Darüber hinaus gibt es Forderungen nach einer Verbesserung des Zugangs und der Zusammenschaltbarkeit in einigen Sektoren.
- Uneinigkeit besteht in der Frage der Öffnung des Wassersektors auf Gemeinschaftsebene.
- Weitgehend einig ist man sich darin, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine spezifischen Gemeinschaftsmaßnahmen hinsichtlich des Medienpluralismus ergriffen werden sollten und dass der Schutz des Pluralismus den Mitgliedstaaten überlassen bleiben sollte.

7. Festlegung von Verpflichtungen und organisatorische Abwicklung

- In einigen Beiträgen werden Probleme angesprochen, die sich angeblich aus der Anwendung des Gemeinschaftsrechts ergeben, und zwar insbesondere in den Bereichen Beschaffungswesen und staatliche Beihilfen. Gefordert werden Erläuterungen bezüglich der Vorschriften für die Lizenzvergabe und der öffentlich-privaten Partnerschaften. Einige Konsultationsteilnehmer weisen darauf hin, dass auf nationaler Ebene Hindernisse für die Vollendung des Binnenmarktes entstehen würden.
- Aus den meisten Stellungnahmen geht hervor, dass eine weitere Harmonisierung von Gemeinwohlverpflichtungen auf Gemeinschaftsebene nicht gewünscht wird.
- Viele Teilnehmer bekunden Interesse an einem flexiblen und unbürokratischen Austausch beispielhafter Verfahren und an einem Benchmarking im Hinblick auf die organisatorische Abwicklung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.

8. Finanzierung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

- Es besteht eine klare Forderung nach Erläuterung und Vereinfachung der Regelungen für die Finanzierung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und insbesondere für die staatlichen Beihilfen. Das Urteil des EuGH in der Rechtssache „Altmark“ wird als positiv, jedoch unzureichend angesehen.

32

- Breite Übereinstimmung besteht auch dahin gehend, dass es den Mitgliedstaaten weiterhin freigestellt sein muss, bei Dienstleistungen von allgemeinem Interesse die geeignetste Finanzierungsmethode zu bestimmen, sofern der Wettbewerb dadurch nicht unverhältnismäßig verzerrt wird.

9. Evaluierung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

- Zwar gehen die Ansichten zur **generellen** Bedeutung der Evaluierung auseinander, doch besteht ein breiter Konsens darüber, dass die Evaluierung umfassend sein und politische, soziale, wirtschaftliche sowie ökologische Kriterien berücksichtigen soll.
- Keine Übereinstimmung besteht in der Frage, welche Dienstleistungen einer Evaluierung unterzogen werden sollten und welche verfahrenstechnischen und institutionellen Regelungen erforderlich sind.

10. Die internationale Dimension

- Es wird die eindeutige Forderung aufgestellt, die von der Gemeinschaft in Verhandlungen über den internationalen Handel vertretenen Positionen mit dem internen Regelwerk der EU voll in Einklang zu bringen.
- Es werden außerdem bessere Informationen und mehr Transparenz im Zusammenhang mit den Weltwirtschaftsverhandlungen gefordert.
- Generell anerkannt wird die zentrale Bedeutung von lebenswichtigen Basisdienstleistungen für die Entwicklung der ärmsten Länder. Als Hauptprobleme werden der Zugang zu Finanzmitteln und die Schaffung von Anreizen für ausländische Investitionen genannt.