



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Diakonie 

Die EU-Erweiterung: Chancen und Risiken für soziale Dienste. Eine deutsche Positionsbestimmung

Dokumentation

**Expertentagung am 25. September 2001
im Hotel „Westin Grand“ in Berlin,
durchgeführt im Rahmen des Observatoriums
für die Entwicklung der sozialen Dienste
in Europa, organisiert vom Diakonischen Werk
der Evangelischen Kirche in Deutschland
in Zusammenarbeit mit dem BMFSFJ.**



**Observatorium für die
Entwicklung der sozialen
Dienste in Europa**

Impressum

Herausgeber

Diakonisches Werk der EKD
Stafflenbergstr. 76
D-70184 Stuttgart
Telefon: +49-711-2159-0
Telefax: +49-711-288
www.diakonie.de

Diese Publikation ist eine Veröffentlichung im Rahmen 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
hausen.observatorium@deutscher-verein.de

Redaktion

Dr. Katharina Erdmenger, DWEKD

Titelgestaltung: UVA Kommunikation und Medien GmbH, D-14482 Potsdam
Innenlayout: verbum Druck- und Verlagsgesellschaft mbH, D-10439 Berlin
Druck: Verlagsdruckerei, D-60488 Frankfurt am Main

Diese Publikation kann bezogen werden bei:

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik
Beobachtungsstelle für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa
Am Stockborn 5–7
D-60439 Frankfurt am Main

Auflage: 1000 Exemplare
Deutsch

Erscheinungsdatum:
Dezember 2001

**Die EU-Erweiterung:
Chancen und Risiken für soziale Dienste.
Eine deutsche Positionsbestimmung**



Dokumentation der Expertentagung

Inhaltsverzeichnis

2	3	Vorwort
	4	Programm der Tagung
		Referate
	5	Staatssekretär Peter Haupt Eröffnung und Begrüßung
	11	Pfarrer Jürgen Gohde Grundsatzreferat
	15	Dr. Wolfgang Ohndorf EU-Erweiterung und Sozialpolitik
	16	Gesa Böckermann Der Stand der Beitrittsverhandlungen in sozialpolitisch relevanten Politikfeldern
	21	Ph. D. Günter Danner, M. A. Die Osterweiterung der Europäischen Union in ihren Auswirkungen auf den Sozialschutz
	24	Apostolos Tsalastras EU-Erweiterung und Integrationsanforderungen an soziale Dienste
	27	Friedrich Mayrhofer Die Auswirkungen der Freizügigkeit aus österreichischer Sicht
	29	Hans-Herbert Dreiske Kooperation beim Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen in Polen – ein Erfahrungsbericht aus Deutschland
	32	Josefine-Else Stanciu-Boiczuk Aufbau von sozialen Infrastrukturen in den Beitrittsstaaten, Kooperation beim Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen – ein Erfahrungsbericht aus Rumänien
	35	Christoph Linzbach Schlusswort
	37	Tagungsprotokoll

Die EU-Erweiterung: Chancen und Risiken für soziale Dienste.

Eine deutsche Positionsbestimmung Vorwort



3

Der Beitritt der Kandidatenländer Mittel- und Osteuropas zur EU rückt näher. Diese neue Erweiterung des Europäischen Binnenmarktes kann auch im sozialen Sektor der Beitrittsstaaten und der jetzigen EU-Mitgliedstaaten Auswirkungen zeigen.

Um diese möglichen Auswirkungen der kommenden EU-Erweiterung auf soziale Dienste in Deutschland und in den Beitrittsstaaten zu thematisieren und Chancen und Risiken zu formulieren, die die Erweiterung aus Sicht der Anbieter sozialer Leistungen mit sich bringt, veranstaltete das Diakonische Werk der EKD am 25. September 2001 eine Tagung, zu der das BMFSF nach Berlin einlud und die im Rahmen des Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste stattfand.

Diskutiert wurden insbesondere die Auswirkungen der Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus der Sicht von Anbietern und von Empfängern sozialer Leistungen. Weiteres Thema waren die Möglichkeiten grenzüberschreitender Zusammenarbeit zwischen Anbietern sozialer Leistungen in Deutschland und in den Beitrittsstaaten. Darüber hinaus wurde die Entwicklung sozialer Infrastrukturen in den Beitrittsstaaten beobachtet und es wurden Überlegungen zur Unterstützung dieses Strukturaufbaus angestellt. Abschließend wurde allgemein die Einbeziehung der sozialen Dienste in den Prozess der Erweiterung formuliert.

Diese Fragestellungen dienen dem Ziel, auf die Bedeutung sozialer Infrastrukturen im Erweiterungsprozess hinzuweisen und das Bewusstsein dafür zu stärken, dass soziale Dienste ein wichtiges Element für das Gelingen der EU-Erweiterung sind.

Diese Dokumentation enthält ein ausführliches Tagungsprotokoll sowie alle bei der Tagung gehaltenen Vorträge. Wir hoffen, mit dieser Tagung einen Dialog zwischen Entscheidungsträgern der Länder- und der Bundesebene sowie der Europäischen Union und den Vertretern der Spitzenverbände der sozialen Dienstleister in Deutschland über die EU-Erweiterung eingeleitet zu haben, der zur Kommunikation über die soziale Dimension der EU-Erweiterung beiträgt. Wir wünschen uns ebenfalls eine rege Fortführung dieses in Berlin begonnenen Dialogs, der deutlich gezeigt hat, dass der Erfolg der EU-Erweiterung wesentlich vom Ausbau der sozialen Dimension abhängt.

Dr. Katharina Erdmenger
Diakonisches Werk der EKD

Berlin, im Dezember 2001

Programm



4

- 9.00 Eröffnung und Begrüßung durch
Herrn Staatssekretär Peter Haupt
Bundesfamilienministerium
- 9.20 Herr Pfarrer Jürgen Gohde, Präsident
der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien
Wohlfahrtspflege, Grundsatzreferat
- 9.40 Herr Dr. Wolfgang Ohndorf, Bundes-
ministerium für Arbeit und Sozialordnung
Abteilungsleiter der Abteilung VI, Europäische
und internationale Sozialpolitik
„EU-Erweiterung und Sozialpolitik“
- 10.00 Kaffeepause

Themenkomplex I: Europapolitischer Rahmen

- 10.20 Frau Gesa Böckermann, Europäische Kom-
mission, GD Beschäftigung und Soziales
„Der Stand der Beitrittsverhandlungen
in sozialpolitisch relevanten Politikfeldern“
- 10.40 Statements der Teilnehmerinnen/Teilnehmer
und Diskussion

Themenkomplex II: EU-Erweiterung – Aus- wirkung von Arbeitnehmerfreizügigkeit und Übergangsfristen auf soziale Dienste

- 11.10 Herr Günther Danner, Büro der Deutschen
Sozialversicherungen – Brüssel
„Die Osterweiterung der Europäischen
Union in ihrer Auswirkung auf den Sozial-
schutz“
- 11.25 Gerhard Untiedt, Gesellschaft für Finanz- und
Regionalforschung, Münster
„EU-Erweiterung, Arbeitskräftewanderung und
Auswirkungen auf personenbezogene Dienst-
leistungen“
- 11.40 Statements der Teilnehmerinnen/Teilnehmer
und Diskussion
- 12.00 Herr Apostolos Tsalas, AWO-Bundes-
verband e.V.

- „EU-Erweiterung und Integrations-
anforderungen an soziale Dienste“
- 12.15 Herr Friedrich Mayrhofer, Caritasvertreter aus
Österreich
„Die Auswirkungen der EU-Erweiterung aus
österreichischer Sicht“
- 12.30 Statements der Teilnehmerinnen/Teilnehmer
und Diskussion
- 13.00 Mittagspause

Themenkomplex III: Aufbau von Sozialen Infrastrukturen in den Beitrittsstaaten

- 14.00 Herr Hans-Herbert Dreiske, Leiter der
Abteilung Soziale Arbeit und Internationale
Kooperation DER PARITÄTISCHE Wohlfahrts-
verband
„Kooperation beim Aufbau zivilgesellschaft-
licher Strukturen in Polen – ein Erfahrungs-
bericht aus Deutschland“
- 14.15 Frau Josefine Stanciu-Boiczuk, Vorstands-
mitglied des rumänischen Wohlfahrts-
verbandes „ROPA“
„Kooperation beim Aufbau zivilgesellschaft-
licher Strukturen – ein Erfahrungsbericht
aus Rumänien“
- 14.30 Statements der Teilnehmerinnen/Teilnehmer
und Diskussion
- 15.00 Kaffeepause
- 15.30 *Podiumsdiskussion*
„Die Bedeutung der sozialen Dienstleistungen
für den Erweiterungsprozess“
- Teilnehmer*
Herr Wienand, Beigeordneter des Deutschen
Städtetages
Herr Direktor Benjamin Bloch, Zentral-
wohlfahrtsstelle der Juden in Deutsch-
land e.V.
Herr Oliver Müller, Referatsleiter Europa,
Deutscher Caritasverband e.V.

Moderation

Herr Dr. Bernd Schulte, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht München

16.30 Schlusswort

Herr Christoph Linzbach, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Referatsleiter Allgemeine und grundsätzliche Internationale Angelegenheiten, Europabeauftragter

Gesamtmoderation

Herr Prof. Dr. Hanns-Stephan Haas, Leiter der Diakonischen Akademie Deutschland

5

Eröffnung und Begrüßung Staatssekretär Peter Haupt



Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten wollen mit dem Projekt EU-Erweiterung fast fünfzig Jahre politische und wirtschaftliche Teilung des Kontinents zwischen Westen und Osten auf Dauer überwinden.

Nach der deutschen Wiedervereinigung steht nun die Einigung Europas an. Die negativen Folgen der Teilung sollen nun auch gesamteuropäisch überwunden werden. Die EU verhandelt inzwischen mit zwölf Ländern vor allem Mittel- und Osteuropas. Es ist wichtig, sich die Namen der Länder immer wieder vor Augen zu führen, um die Bedeutung dieses Vorhabens vollständig zu erfassen.

Beitrittsländer sind: Polen, Ungarn, die Tschechische Republik, Estland, Slowenien und Zypern sowie die Slowakei, Rumänien, Bulgarien, Lettland, Litauen und Malta. Mit diesen 12 Ländern hat die EU seit 1998 beziehungsweise seit Frühjahr 2000 Beitrittsverhandlungen begonnen. Die Bundesregierung geht davon aus, dass bereits in drei Jahren, 2004, die ersten von ihnen aufgenommen werden können.

Der Beitrittsprozess hat im ersten Halbjahr 2001 unter schwedischer Präsidentschaft enorm an Dynamik gewonnen. Der Europäische Rat in Göteborg hat festgestellt, dass eine Teilnahme der ersten Beitrittsländer an den Europawahlen 2004 als Mitglieder möglich wird.

Vorausgesetzt, die Fortschritte bei der Erfüllung der Beitrittskriterien halten an, könnten die Verhandlungen

für die auf den Beitritt ausreichend vorbereiteten Länder bis Ende 2002 / Anfang 2003 abgeschlossen werden.

Gründe für die Erweiterung im einzelnen

Was wir mit der EU-Erweiterung erreichen wollen, ist eine oft gestellte Frage. Haben wir in der heutigen EU nicht schon genug Probleme, die es zu überwinden gilt? Gilt es nicht eher zu vertiefen als zu erweitern? Darüber hinaus ist der Erweiterungsprozess mit vielen Ängsten behaftet, auf beiden Seiten.

Natürlich muss die Erweiterungsfähigkeit der EU gegeben sein. Hier hat der Europäische Rat von Nizza die Weichen gestellt. Ich bin ganz sicher, dass wir gut vorbereitet sind und die Erweiterung nicht nur verkraften sondern dringend brauchen.

Die EU-Erweiterung bringt Wachstum für ganz Europa und einigt unseren Kontinent in Frieden und Sicherheit, Demokratie und Wohlstand. Sie entspricht den wirtschaftlichen und politischen Interessen aller europäischer Staaten. Ich will hier nur einige wenige Gründe nennen, die aus meiner Sicht für die Erweiterung sprechen:

Wir müssen den Raum der politischen und sozialen Stabilität nach Osten und Süden ausweiten. Menschenrechte, Minderheitenschutz, Gleichstellung von Männern und Frauen müssen in ganz Europa auf hohem Niveau gesichert werden. Länder wie zum Beispiel

Polen und Ungarn sind schon immer Teil des politischen und kulturellen Europas gewesen.

Der europäische Raum des freien Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs wird ausgedehnt. Dies ist wichtig für die alten wie auch für die neuen Mitgliedstaaten der EU. Mit rund 500 Millionen Menschen wird die erweiterte EU der weltweit größte einheitliche Markt. Die Wachstumsmärkte der Beitrittsstaaten werden ihren Beitrag leisten, damit dieser Markt den globalen Herausforderungen gewachsen ist.

Anforderungen an eine erweiterte Union aus sozialer Sicht

Mir ist dabei wichtig, dass die erweiterte Union nicht weniger sozial ist als die alte. Die Übernahme der sozialen Standards der EU in den Beitrittsstaaten ist dabei von besonderer Wichtigkeit. Es handelt sich dabei um ein europäisches Mindestlevel und nicht um deutsche Sozialstandards. Dies ist sicherlich eine Hürde aber kein unüberwindbares Hindernis. Dies muss deutlich gesagt werden. Die Sozialschutzsysteme der Beitrittsstaaten müssen denen der anderen Mitgliedstaaten in einem bestimmten Umfang entsprechen, damit sie koordiniert werden können. Dies ist wichtig, damit sich Europa auch sozial gemeinsam weiterentwickeln kann. Darüber hinaus muss die soziale Lage der alten und neuen Mitgliedstaaten nach und nach angepasst werden. Dieser Prozess wird mit dem Beitritt nicht abgeschlossen sein.

Wir sagen den Beitrittskandidaten ganz deutlich: Nur wer die Standards übernimmt, kann in den Genuss der Vorteile der Mitgliedschaft kommen. Für die deutsche Debatte resultiert daraus: Die Übernahme und Anpassung der Standards wird wesentlich zur Verringerung von Wettbewerbsverzerrungen beitragen. Auch dies müssen wir ehrlicherweise sagen.

Stand der Verhandlungen zum Kapitel Soziales und Beschäftigung

Sie wissen, dass der gesamte EU-rechtliche Besitzstand in einzelnen Kapiteln verhandelt wird. Die EU-Beitrittsverhandlungen über das Kapitel Sozial- und Beschäftigungspolitik sind mit allen Beitrittsländern außer Bulgarien und Rumänien bereits vorläufig abgeschlossen, damit aber noch nicht beendet. Die Anstrengungen zur Übernahme des Acquis müssen in diesem Bereich unvermindert weitergehen, damit die Beitrittsfähigkeit frühzeitig erreicht wird.

Die Beitrittsstaaten haben in einem Zeitraum von etwa zehn Jahren erhebliche Fortschritte erzielt, allerdings ist das Tempo der einzelnen Länder unterschiedlich. Ich vergleiche dies gerne mit früheren Beitrittsrunden. Die damaligen Kandidaten erfüllten zu Beginn der Verhandlungen viele Bedingungen des gemeinschaftlichen Regelwerkes. Dies ist in dieser Runde nicht der

Fall. Das Gemeinschaftsrecht ist heute im Bereich Soziales außerdem viel umfangreicher und damit die Schwelle höher als bei früheren Beitrittsrunden.

Es wird in den nächsten Jahren weiterentwickelt, was einen ständigen Anpassungsprozess auf Seiten der Beitrittsländer erfordert.

Die Europäische Union hat immer wieder bekräftigt, dass sich die Beitrittsländer wie die Union selbst für den Beitritt fit machen müssen. Einen Teilverzicht auf die Übernahme des Regelwerkes gibt es nicht. Gerade im Gesundheits- und Sozialbereich würden niedrigere Mindeststandards zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Auch würde dies die Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechts in diesen Feldern beeinträchtigen.

Die soziale und wirtschaftliche Situation in den Beitrittsstaaten wird die Europäische Union auch nach ihrem Beitritt noch vor erhebliche Herausforderungen stellen. Ich möchte in diesem Zusammenhang an eines der Ziele des EG-Vertrages erinnern, dem zukünftig eher mehr als weniger Bedeutung zukommen wird nämlich der Stärkung des sozialen Zusammenhalts.

Was noch überwunden werden muss

In den Beitrittsverhandlungen ist deutlich geworden, dass noch Fortschritte notwendig sind für die Anpassung der beitragswilligen Länder an das gemeinsame Regelwerk und darüber hinaus an das bestehende EU-Niveau, den sozialen Besitzstand der EU. Bei der Beurteilung dieser Entwicklung muss aber auch immer die Perspektive der Beitrittsstaaten berücksichtigt werden.

Nennen möchte ich den Stand des Berufsausbildungswesens oder die Qualität der Beziehungen der Sozialpartner zueinander. Auch die öffentlichen Verwaltungen sind vielfach noch nicht effizient genug.

Viele Beitrittsstaaten müssen in den Bereichen Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz noch erhebliche Anstrengungen unternehmen. In den Bereichen Gleichbehandlung von Männern und Frauen, Schutz von Minderheiten und Bekämpfung von Diskriminierungen bedarf es ebenfalls noch vielfältiger Anstrengungen, die vorhandenen Institutionen zu stärken und den sich weiterentwickelnden EU-Rechtssitzbestand tatsächlich umzusetzen. In den Verhandlungen weist die Europäische Kommission die Beitrittsländer darüber hinaus regelmäßig auf die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Organisationen für eine integrative Gesellschaft hin.

Soziale Dienste in den Beitrittsstaaten

Die sozialen Dienste sind nicht Bestandteil des EU-Regelwerkes und somit auch nicht unmittelbar Teil der Beitrittsverhandlungen. Sie sind aber für das Gelingen der erweiterten Sozialunion essenziell. Wir müssen deshalb alle Möglichkeiten ausschöpfen, mit bilateralen und womöglich mit europäischen und Mitteln zu helfen.

Die Situation der Kinderbetreuungseinrichtungen, ambulanter Dienste für ältere Menschen oder auch familienunterstützender Dienste in den Beitrittsstaaten ist von vielfältigen Schwierigkeiten gekennzeichnet. Es gibt erhebliche Unterschiede bei den Reformanstrengungen zwischen den einzelnen Ländern, so dass wir kein einheitliches Bild zeichnen können. Zu diesen Reformbemühungen gehören auch Debatten über die Struktur und das System sozialer Dienste in den Beitrittsstaaten. Diese sind natürlich wichtig.

Von grundlegender Bedeutung ist die politische Entscheidung, ob mittelfristig angestrebt wird, ein flächendeckendes System von sozialen Diensten mit guter Qualität für alle Menschen eines Landes zu schaffen. Den Beitrittsstaaten mangelt es hierfür vielfach an den notwendigen Einnahmen, mit denen ein solches System aufgebaut werden kann. Politische Grundsatzentscheidungen mit einem entsprechenden Zeithorizont sind gleichwohl möglich. Die Schwierigkeiten des Transformationsprozesses werden hier überdeutlich. Soziale Dienste sind durch den Abbau von Beschäftigung doppelt betroffen.

Andererseits sind die sozialen Folgen für die Dienste eine kaum lösbare Herausforderung. Soziale Dienste in den Beitrittsländern brauchen mehr Ressourcen, um ihre Effizienz und Wirksamkeit steigern zu können.

Den nichtstaatlichen Trägern wird in vielen Ländern eine neue und steigende Bedeutung zugemessen. Dies ist erfreulich. Wir erinnern uns alle noch all zu gut an die Zeit, in der nichtstaatliche Träger in schwieriger Situation allenfalls lokal oder in Nischen und ohne wirkliche Anerkennung tätig waren. Die Bereitstellung von Diensten durch nichtstaatliche Organisationen in den Beitrittsländern ist allerdings kein Ersatz für wegbrechende staatliche Institutionen oder von Einrichtungen in staatlichen Betrieben, wenn die Finanzierung nicht gesichert ist. Diese Botschaft müssen wir in den Beitrittsstaaten vermitteln. Sie gilt sicherlich in übertragener Form auch uneingeschränkt in den alten EU-Mitgliedstaaten.

Hinzu kommt aus meiner Sicht, dass die Kommunen stark gemacht werden müssen, damit sie auch vermehrt wieder als Träger auftreten können. Deutsche Wohlfahrtsverbände haben hier in vielfältiger Weise bereits geholfen und sind willkommene Partner. Ich denke hier beispielsweise an die Caritas Polen, die mit Hilfe des deutschen Caritas-Verbandes Modelle für integrierte Gesundheits- und Sozialdienste entwickelt hat. Ich kann hier nicht alle Maßnahmen aufzeigen. Mein Eindruck ist, dass in den Beitrittsländern viele innovative Projekte entstehen und punktuell geholfen wird.

Die EU bietet Unterstützung für den Aufbau der Sozialschutzsysteme in den Beitrittsstaaten. Diese Unterstützung bezieht sich ganz wesentlich auf den Acquis im Sozialbereich. Die sozialen Dienste sind also nicht zentraler Gegenstand europäischer Bemühungen und bedürfen deshalb nationaler Kooperation, wie

bereits gesagt wenn möglich auch mit europäischen Mitteln.

Arbeitnehmerfreizügigkeit und Soziale Dienste

Gerade auch in Zusammenhang mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit ergeben sich für die sozialen Dienste und ihre Beschäftigten in Deutschland vielfältige Fragestellungen, die wir in dieser Veranstaltung erörtern wollen.

Die Berichte über polnische Pflegekräfte, die in der ambulanten Pflege im Frankfurter Raum tätig sind, zeigen nur eine Facette des Themas auf. Erfreulich ist, dass wir heute in der Europäischen Union eine einheitliche Position zur Frage der Arbeitnehmerfreizügigkeit haben. Hier haben sich Deutschland und Österreich dafür eingesetzt, dass die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit bis zu sieben Jahre ausgesetzt werden kann. Für die Beitrittsstaaten ist wichtig, dass hier ein flexibles Instrument geschaffen wird. Außerdem können Mitgliedstaaten mit Arbeitskräftebedarf ihre Grenzen auch sofort öffnen.

Bei aller Sorge der in sozialen Diensten beschäftigten Menschen dürfen wir den Gesamtzusammenhang nicht vergessen. Mit wachsender Produktivität werden in den Beitrittsländern auch die Löhne steigen, so war es auch nach der EU-Süderweiterung. Und auch bei steigenden Löhnen werden die Beitrittsländer eine wichtige Wachstumsregion der EU werden. Alle seriösen Prognosen gehen in diese Richtung. Im Europäischen Sozialmodell gehören Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Zusammenhalt untrennbar zusammen.

Für die sozialen Dienste in Deutschland und hier gerade in den Regionen, in die Menschen aus den Beitrittsstaaten zuwandern werden, ergeben sich Herausforderungen, die wir qualitativ und quantitativ heute noch nicht bestimmen können. Das mindeste, was man sagen kann ist, dass die Klientel der sozialen Dienste ihrer Herkunft nach vielfältiger wird. Ich erhoffe mir von dieser Tagung konkrete Hinweise, wie wir mit den anstehenden Fragestellungen umgehen sollen. Die deutschen Verbände haben in der Bewältigung von migrationbedingten Problemen viele Erfahrungen, die sie hier einbringen können.

Es ist wichtig, dass wir uns frühzeitig und auf einer sachlichen Grundlage mit den Herausforderungen beschäftigen. Ich finde es doch ermutigend, dass die vor einiger Zeit noch gängigen übertriebenen Zahlen über das Zuwanderungspotential an Attraktivität in der deutschen Öffentlichkeit verloren haben.

Es wird sich wie bei den vorhergehenden Beitrittsrunden zeigen, dass die Zuwanderung moderat bleiben wird. Heute gibt es beispielsweise in Ungarn einen Facharbeitermangel. Viele polnische IT-Fachkräfte finden Warschau als Arbeitsplatz wegen der rasanten Entwicklung attraktiver als so manche westliche Metropole.

Wie können wir verstärkt mit den Beitrittsstaaten kooperieren und was können wir in Deutschland vorbe-

reitend tun. Ich habe schon beispielhaft die Aktivitäten von deutschen Verbänden in den Beitrittsstaaten erwähnt. Alle Verbände kooperieren mit ihren Partnerverbänden unmittelbar. Die Tagung wird sicherlich ein facettenreiches Bild zeichnen. Erwähnen möchte ich beispielhaft noch den Verein „Deutsch-Polnische Verständigung“ mit der von meinem Hause geförderten Beratungs- und Koordinationsstelle, die die Zusammenarbeit gerade auch von Wohlfahrtsverbänden und damit Trägern sozialer Einrichtungen über die Grenzen hinweg fördert.

Die deutsche Diakonie hat im Rahmen von Eurodiaconia (Zusammenschluss der Diakonischen Werke Europas einschließlich Osteuropa) den Partnerverbänden Strukturhilfen gegeben und beim Aufbau geschützter Werkstätten für Behinderte geholfen um nur ein weiteres Beispiel zu nennen. Ich wünsche mir hier eine noch bessere Nutzung der vorhandenen Instrumente, seien sie regional, national oder europäisch.

Für mich ist außerdem wichtig, dass wir das Thema der Veranstaltung in einem Gesamtzusammenhang diskutieren, der die Herausforderungen der Erweiterung an die sozialen Dienste in Deutschland nicht von der Lage der Dienste in den Beitrittsstaaten trennt.

Mit der polnischen Seite haben wir die Bildung einer bilateralen Arbeitsgruppe, an der auch Verbände und Kommunen beteiligt sind, vereinbart. Hier wollen wir uns über Möglichkeiten der Kooperation auch unter Einbeziehung europäischer Optionen verständigen. Wir arbeiten auch mit der slowakischen Republik und der tschechischen Republik eng zusammen.

In diesem Zusammenhang kann ich mir eine Begleitung des vorgeschlagenen Programms der Europäischen Kommission zur Förderung der Grenzregionen und der Maßnahmen von Bund Ländern beispielsweise durch grenzüberschreitende Gemeinschaftsunternehmen von Trägern vorstellen. Ich möchte Sie bitten, alle Möglichkeiten auszuschöpfen. Die Erweiterung der EU bietet große Chancen gerade auch für die Grenzregionen der Länder Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen.

Die Erweiterung stellt jedoch nicht zuletzt wegen der bisherigen sozioökonomischen Randlage dieser Länder eine besondere Herausforderung dar. Es bedarf deshalb verstärkter Bemühungen in den Grenzregionen auf deutscher Seite und einer intensiven Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg. Soweit die Grenzregionen die anstehenden Aufgaben nicht alleine lösen können, sind EU, Bund und Länder aufgerufen, ihnen zu helfen.

Mit dem Vorschlag der Europäischen Kommission zur Förderung der Grenzregionen zu den Beitrittsländern liegt ein Programmwurf vor, der gerade den Grenzregionen auf beiden Seiten zugute kommen wird.

Ich bin der Überzeugung, dass gerade junge Menschen auf beiden Seiten der Grenze viel für das Zusammenwachsen der Regionen tun können. Sie wol-

len lernen und schmieden Pläne für ihre eigene Zukunft. Dies macht sie zu wichtigen Akteuren des Beitrittsprozesses. Über die alte Grenzen hinweg zwischenmenschliche Bande zu knüpfen mag banal klingen, ist aber so unendlich wichtig.

Die Kommission beabsichtigt im Rahmen ihres Programms die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für das Programm JUGEND in Höhe von 10 Millionen Euro für den Zeitraum 2003 bis 2006, und zwar auf der bestehenden Rechtsgrundlage und im Rahmen der bereits vorhandenen dezentralen Verwaltungsstrukturen.

Das EU-Programm JUGEND leistet durch die Teilnahme der Beitrittskandidaten einen wichtigen Beitrag bei der Vorbereitung auf den EU-Beitritt in den Grenzregionen. Ziel des EU-Programms JUGEND ist es, die Mobilität Jugendlicher, ihre Eigeninitiative und Kreativität zu fördern, andere Kulturen kennen zu lernen und Toleranz und Solidarität zu entwickeln, das zusammenwachsende Europa aktiv zu erfahren sowie Schlüsselqualifikationen für die persönliche und berufliche Weiterentwicklung zu erwerben.

Der Sprachförderung für Jugendliche in den Grenzregionen messe ich besondere Bedeutung zu. Gerade wir Deutschen müssen mehr Bereitschaft zeigen, auch die Sprachen unserer östlichen Nachbarn zu lernen. Die Förderprogramme des Kinder- und Jugendplans des Bundes greifen auch in den Grenzregionen zu den Beitrittsstaaten. Deutschland verfügt über umfangreiche Erfahrungen der jugendpolitischen Zusammenarbeit mit Polen und Tschechien.

Dies schließt die Förderung der polnischen und tschechischen Sprache aus Mitteln des Kinder- und Jugendplan des Bundes (KJP) und des Deutsch-Polnischen Jugendwerkes ein. Hiervon profitieren Fachkräfte der Jugendarbeit und viele Jugendliche selbst.

Schlussbemerkung

Die EU-Erweiterung ist ein Vorhaben, das mit dem Tag des Beitritts der neuen Mitglieder nicht abgeschlossen sein wird. Wir müssen gemeinsam einen Prozess gestalten, der vielleicht eine Generation bis zum völligen Abschluss in Anspruch nimmt. Wir brauchen einen langen Atem und ihre Hilfe. Die Regierungen sind auch hier auf die Unterstützung der Zivilgesellschaft angewiesen, die in vielfältiger Weise erfolgen kann.



Ich danke dem Bundesfamilienministerium für die Unterstützung, die es uns ermöglicht, uns dem Thema der EU Erweiterung zu widmen. Das Thema ist neu. Wir gestalten gemeinsam einen Zugang zu einem künftigen Europa. Die Tagung ist ein Markstein.

EU-Erweiterung als politische Herausforderung

Die anstehenden Beitritte der Mittel- und Osteuropäischen Staaten zur EU stellen die größte Herausforderung der bisherigen Geschichte der EU dar, nicht nur im ökonomischen und technischen Sinne. An dieser Erweiterung der EU wird sich in viel höherem Maße als an den bisherigen zeigen, ob die EU nicht nur überlebensfähig, sondern ob sie auch entwicklungsfähig ist. Nicht umsonst verbinden sich die Verhandlungen über die Beitritte der Staaten Mittel- und Osteuropas mit einer Verfassungsdebatte innerhalb der EU. Nicht umsonst reden wir gerade jetzt über Bürgerbeteiligung und demokratische Kontrolle der EU-Institutionen. Die wirtschaftliche Integration innerhalb der EU ist zweifellos unumkehrbar. Aber die wirtschaftliche Integration allein darf keine Endstation der Entwicklung sein. Sie muss zum Ausgangspunkt werden für eine lebens- und entwicklungsfähige Europäische Sozialunion.

Unbezahlbare Menschenwürde

Wie gestaltet sich eine lebens- und entwicklungsfähige Sozialunion? Sie braucht einen aktiven Diskurs über europäische, verbindliche Grundrechte, die den menschlichen Traditionen gerecht wird: der jüdischen, der christlichen, der humanistischen Tradition der französischen Aufklärung – und nicht zuletzt den Dialog der Religionen und Kulturen.

Die Grundrechtecharta beginnt so: „(Art. 1) Würde des Menschen. Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie ist zu achten und zu schützen. Die Würde des Menschen ist nicht nur ein Grundrecht an sich, sondern bildet das eigentliche Fundament der Grundrechte. Die allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 verankert diesen Grundsatz in ihrer Präambel:

„... da die Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Familie innewohnenden Würde und ihrer gleichen und unveräußerlichen Rechte die Grundlage der Freiheit, der Gerechtigkeit und des Friedens in der Welt bildet.“ Aus der Würde des Menschen ergibt sich das Recht auf Leben (Artikel 2).

Angesichts der politischen und ethischen Destabilisierungen ist es geboten, den Diskurs über die Würde des Menschen in der Perspektive handlungsleitender Menschenbilder aktiv zu gestalten. Aktiv, das heißt auch in Abgrenzung gegen utilitaristische Tendenzen. Wo es um die Würde geht, gibt es eine Grenze der Interpretationsfähigkeit und auch eine Grenze des offenen Diskurses. Würde lässt sich nicht kaufen oder bezahlen.

Würde ist ein kultureller Begriff, ein Beziehungsgeschehen, in dem der Einzelne nicht losgelöst leben und agieren kann. Die Zuschreibungen von würdig und unwürdig, lebenswert- und unwert, sind Zuschreibungen, die letztlich auf die gesamte Gemeinschaft zurückwirken. Lebensrecht darf nicht in Frage gestellt werden, Beziehungsräume werden verzweckt, die ‚Freiräume der Liebe‘ (wie Norbert Blüm in einem Interview gesagt hat) dürfen nicht kleiner werden, Lebensqualität jenseits der Leistungskategorien nicht unsichtbar werden. Der unbezahlbare Wert der Würde liegt darin, dass er ein Bollwerk gegen die Verzweckung, Ökonomisierung und Instrumentalisierung des Lebens ist. E. Levinas hat davon gesprochen, dass es um Gewaltvermeidung geht: „Gewalt steckt nicht nur im Herren, der den Sklaven misshandelt, in einem totalitären Staat, der seine Bürger erniedrigt, in der kriegerischen Eroberung, die Menschen knechtet. Gewaltsam ist jede Handlung, bei der man handelt als wäre man allein: als wäre der Rest des Universums nur dazu da, die Handlung in Empfang zu nehmen; gewaltsam ist folglich auch jede Handlung, die uns widerfährt, ohne dass wir in allen Punkten an ihr mitwirken.“ (E. Levinas, Schwierige Freiheit, Jüdischer Verlag, 1996).

Diese Orientierung hat Konsequenzen für die Steuerung sozialer Diskurse in den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege. Sie sind in der Entwicklung sozialer Diskurse festgelegt auf eine anwaltschaftliche und Partizipation ermöglichende Politik.

Sozialpolitik im Prozess der Erweiterung

Anders als bisher müssen wir die Frage nach der sozialen Entwicklungsfähigkeit der EU im Zusammenhang mit der kommenden Erweiterung thematisieren. Zu verschieden sind die volkswirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten in der bisherigen Union, als dass man einfach die bestehende Wirtschaftsunion ausdehnen könnte. Wenn die EU mit ihrem Konzept der Integration

die Köpfe und die Herzen der Menschen in den mittel- und osteuropäischen Staaten erreichen soll, darf nicht so getan werden, als würden allein die Zollunion und die Wirtschafts- und Währungsunion vergrößert. Die Wirtschaft muss für den Menschen da sein und nicht umgekehrt. Wir müssen also im Zuge der Erweiterung über das reden, was Gesellschaften zusammenhält. Wir müssen darüber reden, was Menschen an Versorgung und an sozialen Diensten brauchen. Wir müssen deswegen über die Finanzierbarkeit von sozialen Sicherheitssystemen reden und damit über die Rahmenbedingungen. Wir dürfen nicht zulassen, dass wir nach der Erweiterung zwar vor einem wettbewerbsfähigen Binnenmarkt stehen, aber die Menschen, die von diesem Binnenmarkt profitieren sollen, nicht erreichen oder von seinen Erfolgen ausschließen.

Die Europäische Kommission ist sich solcher Fragestellungen bewußt. Frau Böckermann von der Europäischen Kommission wird über die Einbeziehung sozialpolitischer Themen in die Erweiterungsverhandlungen sprechen. Herr Dr. Ohndorf wird darstellen, wie auf Bundesebene daran gearbeitet wird, den sozialpolitischen Aspekten im Prozess der Erweiterung ein angemessenes Gewicht zu geben. Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege begleiten diese Prozesse sehr aufmerksam. Als anwaltschaftliche Verbände und als Teil der Zivilgesellschaft haben wir unser Potential einzubringen und mit daran zu arbeiten, dass diese EU-Erweiterung auch ein Schritt auf dem Weg zur Europäischen Sozialunion wird.

In einer von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Studie über die Auswirkungen der Erweiterung auf Beschäftigung, Löhne und Einkommensverteilung vom Mai 2000 heißt es, dass in den Beitrittsstaaten Investitionen in die öffentliche Infrastruktur und in das soziale Netz nicht gefährdet werden sollen, auch wenn die Sorge um ausgeglichene Haushalte dies nicht als wünschenswert erscheinen lasse. Soziale Ausgaben könnten im Strukturwandel und damit für Wachstum und Konvergenz der Einkommen eine Rolle spielen. Rein ökonomisch betrachtet ist diese Aussage überhaupt nicht anzuzweifeln. Im Gegenteil – Investitionen in die Sozialsysteme und stabile soziale Infrastrukturen sind wirtschaftlich sinnvoll und zur Gesamtentwicklung der Volkswirtschaften tragen sie positiv bei. Der soziale Sektor ist ein Standortfaktor.

Die Sorge um Erhalt und Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme hat nicht nur eine nachgeordnete Funktion, sondern ist eine prioritäre Aufgabe.

Wenn im Rahmen der Erweiterungsverhandlungen und überhaupt in der Europäischen Politik der ökonomische Aspekt sozialer Sicherung im Vordergrund steht, ergibt sich dies aus der bestehenden Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten: die Europäische Kommission, die die Beitrittsverhandlungen führt, ist für das Funktionieren

des Binnenmarktes zuständig, die Mitgliedstaaten haben die Verantwortung für die jeweiligen Sozialstaatsysteme.

Wir müssen von der nationalen Ebene aus – und hier sind die staatlichen Institutionen und die Verbände gleichermaßen gefordert – darauf achten, dass die eigenständige Funktion und Bedeutung der Sozialstaatsysteme im Erweiterungsprozess und auch darüber hinaus im EU-Gefüge angemessene Anerkennung und Beachtung erhalten. Die bestehende Kompetenzaufteilung zwischen Europäischer Kommission und Mitgliedstaaten darf nicht dazu führen, dass neben der Einführung des *acquis communautaire* gesellschaftspolitische Ziele in der Erweiterung verlorengehen.

Ich erwähne in diesem Zusammenhang die Sozialpolitische Agenda, die die Europäische Kommission im Anschluss an den Europäischen Rat von Lissabon im Juni 2000 vorgelegt hat. Dieses Dokument enthält die wesentlichen gemeinsamen sozialpolitischen Zielsetzungen der EU, etwa die Europäische Strategie zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung.

Deutlicher als bisher wird ausgesprochen, dass Sozialpolitik um ihrer selbst willen betrieben werden müsse. Soziale Integration, heißt es dort, sei nicht allein durch Beschäftigung zu erreichen. Solche innerhalb der EU gültigen Zielsetzungen dürfen im Erweiterungsprozess nicht verlorengehen. Umso mehr, wenn man sich klar macht, was es heißt, in Polen von der Sozialhilfe zu leben. Das ist dort heute noch etwas ganz anderes als zum Beispiel hier in Deutschland. Deswegen frage ich mich, ob die Schlußfolgerungen des zitierten Berichts über die Folgen der Erweiterung zwingend sind, die regulären Sozialabgaben in den Beitrittsstaaten seien zu hoch.

Gesellschaftliche Transformation braucht ein hohes Maß an sozialer Sicherheit. Stabilisierung der sozialen Sicherheitssysteme bedeutet, eine Grundinvestition in die Infrastruktur eines Landes zu tätigen, die zugleich Investition in den sozialen Frieden ist.

Soziale Dienste in der Erweiterung – „Service is local“

Der äußere Rahmen für die sozialen Dienste muss stimmen und solide sein. Für die sozialen Dienste gilt trotz aller Globalisierung, trotz mehr Markt der Grundsatz „service is local“. Welcher Mensch welchen Dienst braucht, welches die besten Strukturen für den Zugang zu diesen Diensten sind, entscheidet sich auf der lokalen Ebene. In der Inanspruchnahme sozialer Dienste drücken sich menschliche, soziale und kulturelle Bindungen jedes einzelnen aus. Wir müssen das Vorhandensein unterschiedlicher Sozialkulturen nicht nur akzeptieren und respektieren. Wir müssen die Vielfalt, die in ihnen zum Ausdruck kommt, ausdrücklich fördern, nicht nur in dem Sinne, dass jeder der Beitritts-

staaten frei ist, seine eigene soziale Tradition und soziale Kultur zu definieren und zu entwickeln. Vielmehr geht es auch darum, dass innerhalb jeder der verschiedenen Sozialkulturen Freiräume für Vielfalt bestehen müssen. Verschiedenartige Ansätze und Konzepte sozialer Dienste brauchen Entfaltungsmöglichkeiten. „Service is local“ – dieser Grundsatz ist vor allem auch Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips.

„Service is local“ – dieser Aufruf zur Vielfalt ist auch ein Aufruf zum gegenseitigen Erfahrungsaustausch, zum gegenseitigen Lernen und zur gegenseitigen Unterstützung. Ich darf hier die vielfältigen Partnerschaften ansprechen, die bereits zwischen deutschen Wohlfahrtsverbänden und ihren Partnerorganisationen in den Beitrittsstaaten bestehen. Ich halte diese Form der partnerschaftlichen Zusammenarbeit, mit der wir den befreundeten Organisationen und Verbänden von unseren Erfahrungen berichten und gleichzeitig von ihnen lernen, für den wichtigsten Beitrag, den wir als Verbände aus den alten EU-Staaten zur Entwicklung subsidiärer Strukturen und vielfältiger Sozialkulturen in den Beitrittsstaaten leisten können. Wenn wir als Partner dafür arbeiten, dass sich lokale soziale Infrastrukturen entwickeln und erhalten können, dann brauchen wir uns vor einem Wettbewerb um best practice und um qualitativ hochwertige Leistungen nicht zu fürchten. Wir müssen voneinander lernen.

Wir haben in den alten wie in den neuen EU-Staaten ein gemeinsames Ziel, nämlich das Fortbestehen einer lokal strukturierten, flexiblen und umfassend zugänglichen sozialen Daseinsvorsorge. Zugleich müssen wir unseren Beitrag zur Innovation und zur Organisation sozialer Bewegungen leisten. Verlässlicher Dienstleister zu sein, reicht nicht. Kundenorientierung allein bringt keinen gesellschaftlichen Fortschritt.

Qualifikation und Ausbildung als gemeinsame Aufgabe: Europäische Sozialakademie

Ich halte es für besonders wichtig, ein gemeinschaftliches Qualifikations- und Ausbildungsniveau zu fördern. Berufe im sozialen Dienstleistungsbereich sind hochgradig spezialisiert. Das Fachpersonal zum Beispiel in Pflege- und Altenhilfeeinrichtungen ist hoch qualifiziert. Auch damit sichern wir die Qualität der Leistungen, die in diesem Fall Lebensqualität ist. Ein reiner Preiswettbewerb, Leistungserbringung ohne Tarifbindung, entwertet Pflege und zerstört soziale Kohäsion.

Die „Greencard“ für Pflegekräfte ist falsch. Im Sinne derjenigen, die Pflegeleistungen benötigen, und im Sinne derjenigen, die mit hoher Motivation solche Leistungen erbringen, müssen wir unsere Hausaufgaben erbringen, dass Qualifikationsniveau des Personals heben, Menschen ausbilden, Rahmenbedingungen positiv beeinflussen. Ich sage das nicht, weil ich irgend jemanden vom Zugang zu bestimmten Beschäftigungsfeldern aus-

schließen will. Ich sage das vielmehr, um auf die Notwendigkeit hinzuweisen, dass wir mit unseren mittel- und osteuropäischen Partnern gemeinsam an Qualifikation und Ausbildung des Personals arbeiten müssen. Unser Vorteil darf nicht auf dem Rücken zum Beispiel von Beitrittsländern wie Polen erworben werden.

Ich fordere deshalb eine europäische Sozialakademie. Eine solche Akademie müsste gemeinsam entwickelte Ausbildungs- und Studiengänge anbieten. Sie müsste selbstverständlich auch für eine angemessene Sprachausbildung ihrer Schüler sorgen. Damit wäre eine wichtige Basis für die Vergleichbarkeit der Ausbildungsgänge geschaffen.

Mobilität und Freizügigkeit

Lassen Sie mich auch zu diesem Themenkomplex der Mobilität und der Freizügigkeit einige Überlegungen anfügen:

Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Sinne von Artikel 39 des EG-Vertrages bedeutet, dass Arbeitnehmer aus einem EU-Land frei sind, in jedem anderen Land der EU eine Beschäftigung zu suchen und aufzunehmen. Allein aufgrund seiner Nationalität darf kein EU-Bürger vom Zugang zur Beschäftigung ausgeschlossen werden. Freizügigkeit ist nicht weniger als das – aber auch nicht mehr. Für die Einstellung eines ausländischen Bewerbers aus der EU gelten dieselben Bedingungen wie für den inländischen Bewerber. Das heißt, wenn eine bestimmte Qualifikation für die Aufnahme einer Beschäftigung erforderlich ist, dann muss der ausländische Bewerber sie selbstverständlich auch nachweisen können. Ebenso ist auch der inländische Arbeitgeber verpflichtet, den ausländischen Bewerber zu denselben Bedingungen zu beschäftigen wie den inländischen, sofern ein dauerhaftes Arbeitsverhältnis eingegangen wird.

Um es auf den Punkt zu bringen: Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer an sich muss allein nicht der Auslöser für verschärften Wettbewerb und Konkurrenz zu ungleichen Bedingungen sein. Sie kann natürlich dazu führen, dass es auf den Arbeitsmärkten enger wird, weil einfach mehr Bewerber da sind. Und es wird im Zuge der Grenzöffnung natürlich weitere Effekte geben, die mittelbar mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit zusammenhängen. Wir sollten uns da nichts vormachen. Das Problem von Saisonarbeitnehmerschaft und Berufspendlern kennen wir bereits, auch in den sozialen Berufen. In den Grenzregionen wird man mit verschärftem Wettbewerb rechnen müssen, der sich aus den unterschiedlichen Lohn- und Preisniveaus ergibt.

Die Einführung von Übergangsfristen, wie von der Bundesregierung gefordert und wie nun auf EU-Ebene während der schwedischen Ratspräsidentschaft vereinbart, wird dafür sorgen, dass diese Anpassungsschwierigkeiten in der ersten Zeit nach den Beitritten überwun-

den und ihre Auswirkungen gemildert werden. Alte und neue EU-Mitglieder werden so Schritt für Schritt in die neue Situation hereingeführt, ohne dass es zu Schocks kommt.

Wir sollten die Zeit, die wir durch die Übergangsfristen gewinnen, gut nutzen, um uns auf die volle Einführung der Freizügigkeit vorzubereiten: durch Ausbildung an der Vergleichbarkeit der Qualifikationen arbeiten, beim Strukturaufbau helfen, einen fairen, der sozialen Dienstleistung angemessenen Wettbewerb um Qualität schaffen.

Die Übergangsfristen werden vor allem auch den Beitrittsstaaten die Möglichkeit geben, sich weiterzuentwickeln. Nach Ablauf der Fristen werden die Unterschiede zwischen ihnen und den alten EU-Staaten sicherlich sehr viel geringer sein als noch heute. Wir haben diesbezüglich bei den vorangegangenen EU-Erweiterungen, insbesondere im Zusammenhang mit den Beitritten Spaniens und Portugals, gute Erfahrungen gemacht. Und wenn qualifizierte Fachkräfte aus den Beitrittsstaaten nach Ablauf der Fristen in ihren Heimatstaaten gute Beschäftigungschancen sehen – und ich bin sicher, dass das der Fall sein wird, braucht niemand eine düstere Zukunft zu malen.

Ausblick

Die EU besteht, wie Ottmar Issing sagt, aus mehr als nur aus Geld und Zinsen. Die EU muss – vor allem anderen – für die Menschen da sein. Die Erweiterung kann nur gelingen, wenn sie die Menschen in den neu hinzukommenden Ländern nicht der sozialen Bindungslosigkeit überlässt. EU darf nicht gleichgesetzt werden mit dem Verlust von Sozialkulturen und lokalen Infrastrukturen.

Wir als Verbände können dazu beitragen, dass die Erweiterung unter Berücksichtigung des Grundsatzes „service is local“ gelingt. Was wir brauchen, sind neben unserem eigenen anwaltschaftlichen Einsatz und zivilgesellschaftlichem Engagement wertgebundene Dienstleistungen und ethische Steuerungsmodelle. Gerade wenn es darum geht, zehn neue Staaten in die EU zu integrieren, muss sich jeder einzelne Mitgliedstaat an dieser Steuerungsverantwortung beteiligen. Die freie Wohlfahrtspflege fordert sie auch. Gemeinsam können wir dafür sorgen, dass es die Erweiterung einer EU mit sozialem Gesicht sein wird.

EU-Erweiterung und Sozialpolitik Dr. Wolfgang Ohndorf



13

Herr Dr. Wolfgang Ohndorf, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, gab einleitend einen kurzen Rückblick auf die bisherige Entwicklung der EU. Der europäische Einigungsprozess sei ein weltweit einmaliger Vorgang, bei dem sich die Länder freiwillig zusammen geschlossen hätten; anfänglich habe die Wirtschaft im Vordergrund gestanden und die sozialen Probleme eher am Rande – außer im Hinblick auf die Freizügigkeit. Erst in die Einheitliche Europäische Akte seien mehr sozialpolitische Grundlagen aufgenommen worden, insbesondere die Arbeitssicherheit. Die Verträge von Maastricht brachten dann das Sozialabkommen in die Form des Sozialprotokolls, bei dem sich Großbritannien jedoch ausgeschlossen habe. Aber nach den politischen Veränderungen in Großbritannien habe dieses das Sozialprotokoll akzeptiert und die Bestimmungen des Sozialabkommens seien in Amsterdam 1997 in das Vertragswerk integriert worden.

Davon unberührt bleibe die Bewahrung der grundsätzlichen Zuständigkeiten der Nationalstaaten wie dies im Subsidiaritätsprinzip zum Ausdruck komme. Damit sei auch eine Grenze von Gesetzen und Regelungen der EU aufgezeigt.

Für Europa und die Fortentwicklung der Union unverzichtbar sei jedoch eine Koordinierung der wesentlichen Politiken. Die Einigung auf wesentliche politische Ziele wie dies beispielsweise mit den Maastrichtkriterien geschehen sei, sei notwendig, damit die Gemeinschaft nicht auseinander falle. Diese gemeinsamen Ziele müssten dann nationalstaatlich umgesetzt werden.

In Amsterdam sei die Koordinierung der Beschäftigungspolitik beschlossen worden. Die Erfolge der koordinierten Beschäftigungsstrategie seien ähnlich eindrucksvoll wie seinerzeit bei den Maastrichtkriterien.

Inzwischen sei praktisch die Arbeitslosigkeit europaweit von 18,2 Prozent im Jahr 1997 auf 13,1 Prozent Anfang 2001 zurückgegangen. Allerdings konnten bislang noch nicht die nur schwer absehbaren Auswirkungen der aktuellen Ereignisse des terroristischen Angriffs auf die USA berücksichtigt werden.

Der Rat habe im März 2000 in Lissabon die *open method of coordination*, die „offene Koordinierung“ in der Sozialpolitik beschlossen. Danach blieben die nationalen Zuständigkeiten bestehen, aber es werde auf gemeinsame Ziele hingearbeitet. Herr Ohndorf hob ausdrücklich hervor, dass diese Ziele von den Regierungen der Mitgliedstaaten und von niemandem sonst fest-

gelegt würden. Soziale Ausgrenzung und Armut sowie Alterung seien derzeit die Themen der offenen Koordinierung; Gesundheitspolitik und Arbeitslosenversicherung könnten folgen. Das bedeute jedoch auch, dass es bei der Erweiterung nicht ausreichte, wenn die Beitrittskandidaten den *acquis communautaire* übernahmen, sondern auch die von der offenen Koordinierung erfassten Politikbereiche. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sei das Verhandlungskapitel 13 zu Sozialstandards/Sozialpolitik mit allen Beitrittsländern außer Rumänien, Bulgarien und Malta abgeschlossen. Bei Kapitel 2, das Fragen der Arbeitnehmerfreizügigkeit beinhalte, habe man sich ebenfalls mit ersten Beitrittsländern wie Ungarn und Litauen geeinigt. Einige Altmitgliedstaaten wie die Niederlande und Schweden wollten ihre Märkte zunächst nach nationalem Recht ganz öffnen. Nach zwei beziehungsweise fünf Jahren müssten die Altmitgliedstaaten mitteilen, ob sie ihre Märkte nach europäischem Recht öffnen beziehungsweise mitteilen, ob sie die Übergangsfrist nach nationalem Recht um weitere zwei Jahre auf dann sieben Jahre verlängern wollten. Deutschland und Österreich haben für einige Dienstleistungen, insbesondere den Bau- und Reinigungsbereich, Übergangsfristen wie bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit vorgesehen. Herr Ohndorf stellte heraus, dass Übergangsfristen zweifelsohne nötig seien, aber nicht zu sehr in den Mittelpunkt gerückt werden sollten. Wichtig sei, dass die Beitrittsstaaten z.B. die in der Grundrechtecharta festgelegten Werte übernahmen, von der Deutschland hoffe, dass sie in das Vertragswerk aufgenommen werde. Das darin verankerte europäische Sozialmodell werde damit auch von den Beitrittsstaaten akzeptiert. Nationale Bemühungen könnten aus allen Beitrittsländern berichtet werden, informierte Herr Ohndorf. Sie hätten beispielsweise begonnen, Nationale Aktionspläne für die Umsetzung der Beschäftigungsleitlinien aufzustellen, und es gäbe auch bereits entsprechende Ansätze zum Thema Armut und Ausgrenzung. Damit zeige sich bereits ein positiver Einfluss der europäischen Koordinierung der Sozialpolitik auf die Beitrittsländer. In diesem Prozess käme NGOs eine besondere Rolle zu, denn nicht nur die Sozialpartner, sondern vor allem die NGOs kennen die Probleme an der Basis am besten.

Herr Ohndorf schloss mit dem Aufruf an den Willen und die Freiwilligkeit aller, der EU-Erweiterung zum Erfolg zu verhelfen.

Der Stand der Beitrittsverhandlungen in sozialpolitisch relevanten Politikfeldern

Gesa Böckermann



1. Allgemeines zum Erweiterungsprozess

1993 unternahmen die Mitgliedsstaaten auf dem Europäischen Rat von Kopenhagen einen entscheidenden Schritt in Hinblick auf die gegenwärtige Erweiterung, indem sie vereinbarten, dass „die Länder Mittel- und Osteuropas, die dies wünschten, Mitglieder der Europäischen Union werden könnten“. Somit war die Erweiterung nicht länger eine Frage des ‚ob‘, sondern nur noch des ‚wann‘. Diesbezüglich gab der Europäische Rat eine klare Antwort: „Der Beitritt wird stattfinden, sobald ein assoziiertes Land in der Lage ist, die Verpflichtungen der Mitgliedschaft zu übernehmen, indem es die wirtschaftlichen und sozialen Voraussetzungen erfüllt.“ Zur selben Zeit definierten die Mitgliedsstaaten die Mitgliedschaftskriterien, die häufig als 'Kopenhagener Kriterien' bezeichnet werden. Nach den Kopenhagener Kriterien erfordert die Mitgliedschaft, dass das beitrittswillige Land folgende Voraussetzungen erfüllt:

- Stabilität der Institutionen, die Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten garantieren.
- Die Existenz einer funktionierenden Marktwirtschaft, die dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der Union standhält.
- Die Fähigkeit zur Übernahme der Pflichten der Mitgliedschaft, einschließlich dem Einverständnis mit den Zielen der Politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion.

Der Erweiterungsprozess, der die zehn mitteleuropäischen Länder, Zypern, Malta und die Türkei umfaßt, wurde beim Europäischen Rat von Luxemburg im Dezember 1997 formal gestartet. Im März 1998 wurden Beitrittsverhandlungen mit sechs Ländern eröffnet: Zypern, die Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Polen und Slowenien (sogenannte Gruppe von Luxemburg).

Der Europäische Rat von Helsinki im Dezember 1999 markierte ein neues und signifikantes Stadium im Erweiterungsprozess. Die EU stimmte zu, Verhandlungen mit weiteren sechs Ländern zu eröffnen (Bulgarien, Rumänien, Lettland, Litauen, Slowakei, Malta) und die Türkei als Bewerberland zu begrüßen.

Nach den vom Europäischen Rat von Luxemburg angenommenen und vom Europäischen Rat von Helsinki bestätigten Leitlinien für die Verhandlungen kann jedes Bewerberland entsprechend seinem Stand der

Verhandlungen seinem eigenen Rhythmus folgen. Jedes Bewerberland wird einzeln bewertet und tritt der Union dann bei, wenn es in der Lage ist, die sich aus der Mitgliedschaft ergebenden Verpflichtungen zu erfüllen.

Auf dem EU-Gipfel in Nizza im Dezember 2000 wurde durch die Annahme des von der Kommission vorgelegten Strategiepapiers zur Erweiterung klare Perspektiven für die Verhandlungsführung aufgezeigt. Das zentrale Element der Kommissionsstrategie ist ein Fahrplan, nach dem die ausstehenden Verhandlungen in den Jahren 2001 und 2002 konsequent angegangen werden sollen. Aufgrund der in Nizza gefassten Beschlüsse gibt es nun einen klaren zeitlichen Rahmen für die Beitritte. Danach sollen die Verhandlungen mit den Ländern, die angemessen vorbereitet sind, bis Ende 2002 abgeschlossen werden. Zweitens sollen diese Länder an den Wahlen zum Europäischen Parlament im Frühjahr 2004 teilnehmen können. Seit Nizza gibt es eine klare, auf Beschleunigung zielende Verhandlungslinie sowie ein Zeitfenster für die ersten Beitritte.

Die am besten vorbereiteten werden an der Europawahl des Jahres 2004 als gleichberechtigte Teilnehmer teilnehmen. Man kann heute nicht sagen, wie viele Staaten und welche es sein werden. Zehn Länder haben den Ehrgeiz, es bis dahin zu schaffen, alle außer Bulgarien und Rumänien, die etwas mehr Zeit brauchen.

Aber auch für die übrigen zehn gibt es keine Garantie. Sie alle müssen die politischen und wirtschaftlichen Bedingungen erfüllen, und sie alle müssen nachweisen, dass sie nach dem Beitritt das europäische Gemeinschaftsrecht voll anwenden und durchsetzen können.

Das Tempo der Verhandlungen darf nicht zu Lasten der Qualität der Verhandlungen oder der tatsächlichen Beitrittsvorbereitungen gehen. Dabei sollte sich an die Grundsätze gehalten werden, die sich bisher durchaus bewährt haben. Der erste Grundsatz lautet: Jedes Land wird entsprechend seiner tatsächlichen Fortschritte beurteilt. Kein Land muss auf ein anderes warten. Der zweite Grundsatz lautet: Jedes Land hat seinen eigenen, differenzierten Verhandlungsprozess, entsprechend seinen Bedürfnissen und Fähigkeiten. Der dritte Grundsatz lautet: die Länder, die erst seit Anfang 2001 verhandeln, sollen eine faire Chance haben, zu den anderen aufzuschließen.

Die Verhandlungen werden in bilateralen Beitrittskonferenzen zwischen den Mitgliedstaaten und jedem Bewerberland geführt. Der gemeinschaftliche Besitz-

stand wurde zu diesem Zweck in 31 Verhandlungskapitel aufgeteilt. Nach einer ausführlichen Prüfung der verschiedenen Bereiche des Acquis Communautaire, werden mit den Bewerberländern für jeden Bereich Verhandlungen eröffnet. Auf der Grundlage des vom jeweiligem Bewerberland vorgeschlagenen Positionspapiers zu den einzelnen Verhandlungskapiteln, schlägt die Kommission den Mitgliedsstaaten dazu eine gemeinsame Verhandlungsposition der EU vor. Diese wird dann von den Mitgliedsstaaten beraten und muss anschließend einstimmig von den Mitgliedsstaaten angenommen werden. Daraufhin finden Verhandlungssitzungen auf Ministerebene bzw. auf Ebene der Stellvertreter statt, d.h. zwischen den ständigen Vertretern der Mitgliedsstaaten und den Botschaftern bzw. den Chefunterhändlern der beitrittswilligen Staaten.

Die Beitrittsverhandlungen konzentrieren sich vor allem auf die Bedingungen, zu denen die Bewerberländer den Acquis übernehmen, umsetzen und anwenden. Das Tempo der Verhandlungen hängt vom Grad der Vorbereitungen eines jeden beitrittswilligen Landes und von der Komplexität der zu behandelnden Fragen ab. Die Ergebnisse der Verhandlungen werden in den Entwurf des Beitrittsvertrages einfließen.

2. Die Erweiterung und das Europäische Sozialmodell

Die Generaldirektion Beschäftigung und Soziales ist direkt in die Verhandlungen zum Verhandlungskapitel 13 (Beschäftigung und Sozialpolitik) und zum Verhandlungskapitel 2 (Freizügigkeit für Personen) involviert.

Die Europäische Gemeinschaft ist schon seit langem sozialpolitischen Maßnahmen verpflichtet und hat entsprechendes geleistet. Europäische sozialpolitische Maßnahmen haben beim Aufbau der wirtschaftlichen Stärke Europas durch die Entwicklung eines einzigartigen Sozialmodells eine zentrale Rolle gespielt. Dieses Modell hat sich bei der Reaktion auf den raschen Wandel in der europäischen Wirtschaft und Gesellschaft in den letzten Jahrzehnten als flexibel und dynamisch erwiesen.

Im Laufe der letzten Jahrzehnte hat sich die europäische Sozialpolitik erheblich fortentwickelt. Vom Vertrag von Rom 1957 bis heute wurde eine signifikante Zahl von Rechtsvorschriften entwickelt. Viele dieser Rechtsvorschriften stellen Mindestanforderungen dar. Es gibt gegenwärtig rund 75 bestehende Richtlinien, vor allem auf folgenden Gebieten:

- Des Arbeitsrechts: Zu erwähnen sind hier zum Beispiel Richtlinien zur Arbeitszeit, zur Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers, über die Einsetzung von Europäischen Betriebsräten oder zur Entsendung von Arbeitnehmern.
- Der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz: Dieser Bereich stellt mehr als die Hälfte der Richtlinien

dar und ist ein besonders wichtiges Element für das Funktionieren des Binnenmarkts. In diesem Bereich müssen die Beitrittsländer nicht unerhebliche Investitionen machen, um den europäischen Mindestanforderungen entsprechen zu können.

- Der Gleichbehandlung von Männern und Frauen: Zu erwähnen sind hier zum Beispiel Richtlinien zum Erziehungsurlaub, zur Beweislast in Fällen von Diskriminierung und zur Gleichbehandlung in der Sozialversicherung.
- Nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam und seines Artikel 13 hat die EU neue Befugnisse hinsichtlich des Kampfes gegen Diskriminierung aus Gründen des rassistischen oder ethnischen Ursprungs, der Religion oder Überzeugung, von Behinderung, Alter oder sexueller Orientierung gewonnen. Als eine direkte Folge des Inkrafttretens des Artikels 13 wurden im Jahr 2000 zwei Richtlinien verabschiedet, welche Diskriminierung auf mehreren Gebieten verbieten.

Die sozialpolitischen Errungenschaften umfassen aber auch

- Bestimmungen bezüglich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Verordnungen die die Koordinierung der Sozialversicherung für Wanderarbeitnehmer gewährleisten.
- Den sozialen Dialog auf europäischer Ebene als integralen Bestandteil des gemeinschaftlichen Besitzstandes.
- Den durch den Vertrag von Amsterdam 1997 eingeführten sogenannten Beschäftigungstitel, der eine engere Koordinierung der Beschäftigungspolitiken der Mitgliedsstaaten vorsieht. Die Beschäftigung wurde durch den Vertrag von Amsterdam zu einem Herzstück der wirtschaftspolitischen Bestrebungen der Union und ihre Förderung zu einer Angelegenheit von gemeinsamem Interesse, wodurch der Prozess der offenen Koordinierung in den Bereichen Beschäftigung und Arbeitsmarkt eingeleitet wurde.
- EU-Initiativen zu neuen Aspekten des Vertrages, wie zum Beispiel zur sozialen Ausgrenzung.

Durch die Vorbereitung auf die Mitgliedschaft in der europäischen Union werden die Beitrittsländer veranlasst, einen umfangreichen Bestand an Rechtsvorschriften und Regelungen zu übernehmen. Bis zum Beitrittszeitpunkt soll die Übereinstimmung mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand im Bereich der Beschäftigung und der Sozialpolitik gewährleistet sein. Dabei stehen die Beitrittskandidaten nicht nur beträchtlichen Herausforderungen bei der Transformation ihrer Wirtschaftssysteme gegenüber, sondern müssen sich darüber hinaus vielen Problemen stellen, die in den derzeitigen Mitgliedstaaten existieren (zum Beispiel demographische Entwicklungen).

Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union bedeutet Rechte und Pflichten. Die Kandidatenländer müssen

den gemeinschaftlichen Besitzstand nicht nur in ihr innerstaatliches Recht umsetzen, sondern auch konkret anwenden. Dies wird in einigen Fällen teuer sein. Kandidatenländer müssen zum Beispiel nicht unerhebliche Investitionen machen, um insbesondere den europäischen Mindestanforderungen im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz entsprechen zu können.

3. Stand der Verhandlungen im Verhandlungskapitel 13

Die analytische Prüfung des Besitzstands („Screening“) im Verhandlungskapitel 13 (Sozialpolitik und Beschäftigung) begann im September 1998. Mit diesem Prozess sollte den Ländern geholfen werden, ihr Verständnis der Regeln, die der europäischen Sozialpolitik zugrunde liegen, zu verbessern und klarer zu bestimmen, welche Fragen sie bei der Übernahme und Umsetzung des Acquis behandeln müssen.

Anfang Juni 1999 haben die sechs Beitrittskandidaten der ersten Gruppe der EU ihre Verhandlungsstandpunkte in Bezug auf das Verhandlungskapitel 13 (Sozial- und Beschäftigungspolitik) übermittelt. Auf der Grundlage der von den Beitrittskandidaten vorgelegten Verhandlungsstandpunkte unterbreitete die Kommission den Mitgliedsstaaten einen Vorschlag für einen sogenannten gemeinsamen Standpunkt der EU. Die Verhandlungen wurden im September 1999 offiziell eröffnet.

Ein vorläufiger Abschluss der Verhandlungen wurde mit Zypern im März 2000, mit Ungarn und Slowenien im November 2000 und mit Estland im Dezember 2000 erreicht.

Voraussetzung für den vorläufigen Abschluss sind glaubwürdige Verpflichtungen seitens der Bewerberländer hinsichtlich der Angleichung ihrer Rechtsvorschriften an den Besitzstand und der Fähigkeit ihrer Verwaltungen, sie korrekt anzuwenden. Die Einhaltung dieser Verpflichtungen wird von der Kommission streng überwacht. Die „vorläufig geschlossenen“ Verhandlungskapitel können wieder geöffnet werden, je nachdem, wie diese Zusagen konkret verwirklicht werden. Bisher sah sich die Kommission noch nicht veranlasst, die erneute Öffnung eines Kapitels zu empfehlen.

Wie bereits eingangs erwähnt, konzentrieren sich die Beitrittsverhandlungen vor allem auf die Bedingungen, zu denen die Bewerberländer den Acquis übernehmen, umsetzen und anwenden. Den folgenden Politikbereichen wird dabei im Verhandlungskapitel 13 besondere Aufmerksamkeit gewidmet: Arbeitsrecht, Chancengleichheit von Männern und Frauen, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Sozialer Dialog, Sozialer Schutz, Beschäftigung und Vorbereitung für die Beteiligung am Europäischen Sozialfonds sowie Anti-Diskriminierung.

Das Verhandlungstempo im Kapitel 13 wurde durch das bereits erwähnte Strategiepapier von Nizza vom

Dezember 2000 beschleunigt. Das Strategiepapier legte als Priorität der EU für die erste Hälfte des Jahres 2001 unter anderem die Festlegung gemeinsamer Standpunkte, mit Blick auf die vorläufige Schließung des Kapitels Sozialpolitik und Beschäftigung für die am weitesten fortgeschrittenen Länder, fest.

Seit Nizza konnte der vorläufige Abschluss der Verhandlungen im Verhandlungskapitel 13 mit Litauen im März 2001, mit Polen, Lettland, der Slowakei und der Tschechischen Republik im Juni 2001 erreicht werden.

Mit den folgenden Ländern wurden die Verhandlungen im Kapitel 13 noch nicht vorläufig abgeschlossen: Malta, Rumänien und Bulgarien.

Die Verhandlungen mit der Türkei wurden noch nicht eröffnet.

4. Stand der Verhandlungen im Verhandlungskapitel 2

Die sechs Länder der ersten Gruppe haben Anfang 2000 ihre Verhandlungsstandpunkte hinsichtlich des Kapitels 2 (freier Personenverkehr) vorgelegt. Die Eröffnung der Verhandlungen erfolgte offiziell im Mai 2000.

Die Freizügigkeit für Arbeitnehmer ist im Gemeinschaftsrecht vorgesehen und sie wird auch vollständig verwirklicht werden. Sie ist bekanntlich ein wichtiger und kontrovers diskutierter Punkt in den Erweiterungsverhandlungen.

Auf der einen Seite der Diskussion um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer stehen Argumente, die die grenzüberschreitende Arbeitnehmermobilität als ein reales Risiko für den Arbeitsmarkt in zumindest einigen Mitgliedsländern darstellen. Zugleich handelt es sich hierbei aber auch um ein politisch-psychologisches Problem, zumindest in Deutschland und in Österreich, aber sicherlich auch in anderen Ländern.

Auf der anderen Seite stehen Argumente und Vorhersagen, die etwa so lauten, dass die zu erwartende Zuwanderung keine Probleme schaffen wird. Einige sagen sogar, es werde zu wenig Zuwanderung geben.

Die Zuwanderungsfrage ist sensibel, es hat keinen Sinn, das zu leugnen. Manche Ängste mögen übertrieben sein, manche irrational, und manche Ängste sind auch von Politikern erst geschürt worden.

Die Kommission hat sich intensiv mit der Frage der möglichen Wanderungsbewegungen in Europa befasst und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass ernsthafte Störungen nationaler Arbeitsmärkte nicht mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen werden können und dass mit hoher Wahrscheinlichkeit in Grenzregionen ein ernsthaftes Problem durch die starke Zunahme von Berufspendlern entstehen wird. Die, wenn auch voraussichtlich begrenzten, Wanderungsbewegungen werden in erster Linie Deutschland und Österreich betreffen, und zwar genauer gesagt die Gebiete an den Grenzen zu den Nachbarländern Polen, Tschechien, Ungarn,

Slowakei und Slowenien. Wir werden dort nicht nur mit Dauermigranten zu tun haben, sondern auch mit Grenzgängern und mit Arbeitnehmern, die im Rahmen von Dienstleistungsaufträgen entsandt werden.

Die Europäische Kommission verständigte sich am 18. April 2001 darauf, Übergangsregelungen zur schrittweisen Einführung der uneingeschränkten Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten vorzuschlagen. Die Kommission schlug eine allgemeine Übergangszeit von fünf Jahren vor, die von den einzelnen Mitgliedsstaaten um weitere zwei Jahre verlängert werden kann. Nach maximal sieben Jahren sollte, nach Vorschlag der Kommission, dann die uneingeschränkte Freizügigkeit in allen Mitgliedstaaten gelten. Ziel dieses Vorschlages war es, einerseits berechtigten Sorgen Rechnung zu tragen, andererseits die Mobilität der Arbeitnehmer zu ermöglichen.

Die Kommission schlug auch vor, dass die Übergangsregelungen außer Zypern und Malta für alle Beitrittskandidaten gelten sollten.

Derartige Übergangsregelungen bilden ein oft eingesetztes Instrument der Gemeinschaftspolitik und kamen bereits bei früheren Erweiterungen zur Anwendung. Sie bedeuten keine Diskriminierung der davon betroffenen neuen Mitgliedstaaten. Sie sollen vielmehr sicherstellen, dass die Erweiterung möglichst reibungslos verläuft. So haben die Bereiche des Arbeitsmarkts, in denen möglicherweise mit einem beträchtlichen Zustrom von Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedstaaten zu rechnen ist, Zeit, sich darauf einzustellen. Dies ist nicht zuletzt ein wichtiges Mittel, um die größtmögliche Akzeptanz der Erweiterung in der Öffentlichkeit sicherzustellen.

Gegen das Übergangsmodell ist eingewandt worden, es sei eine Diskriminierung der künftigen neuen Mitglieder und würdige sie zu Mitgliedern zweiter Klasse herab. Zu bedenken ist jedoch, dass der Kommission bisher von den Kandidaten selbst mehr als 500 Anträge auf Übergangsregelungen vorliegen, darunter sehr weitreichende. Die EU hat bisher noch keine einzige vorgeschlagen. Übergangsregelungen sind keine Diskriminierung, sondern vernünftig und maßvoll eingesetzt die einzige Möglichkeit, den potentiellen Konflikt zwischen Geschwindigkeit und Qualität aufzulösen. Wer unter allen Umständen darauf bestehen sollte, dass bei seinem Beitritt die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit überall und sofort eingeführt wird, der zögert seinen Beitritt so lange hinaus, bis alle Mitgliedstaaten dazu bereit sind.

Eines muss auch gesagt werden: nämlich, dass Übergangsregelungen nicht das Problem der illegalen Beschäftigung lösen werden, das vielen zu Recht seit Jahren unter den Nägeln brennt. Das kann die Gemeinschaft nicht lösen. Hier müssen der Bund als Gesetzgeber und die Länder im Rahmen ihrer Umsetzungs- und Kontrollpflichten noch stärker wirksam werden.

Nachdem die Kommission im April ihren Vorschlag für Übergangsregelungen den Mitgliedsstaaten unter-

breitet hatte, wurde dieser zunächst eingehend von den Mitgliedsstaaten geprüft. Die Mitgliedsstaaten teilten die Auffassung der Kommission, dass in Anbetracht der Sensibilität des Themas und des Mangels an zuverlässigen Schätzungen hinsichtlich der künftigen Mobilität der Arbeitnehmer, eine Übergangsregelung für die reibungslose Einführung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer erforderlich ist. Nach einstimmiger Annahme eines gemeinsamen Standpunkts der EU, in der die Mitgliedsstaaten das von der Kommission vorgeschlagene Übergangsmodell weitgehend unterstützten, wurden die Verhandlungen mit den Beitrittsländern aufgenommen.

Der vorläufige Abschluss des Verhandlungskapitels 2 wurde im Juni und Juli 2001 mit Ungarn, Malta, Zypern, Lettland und der Slowakei erreicht.

Die folgende Regelung wurde dabei, außer für Malta und Zypern, vereinbart:

Die derzeitigen Mitgliedstaaten werden weiterhin nationale Maßnahmen hinsichtlich des Rechts Staatsangehöriger des Beitrittslandes auf Arbeitsaufnahme anwenden. Diesbezüglich kann jeder bisherige Mitgliedstaat nach seinem nationalen Recht eine umfassendere Freizügigkeit für Arbeitnehmer vorsehen als bisher, einschließlich des uneingeschränkten Zugangs zum Arbeitsmarkt. Derzeitige bilaterale Übereinkünfte gelten weiterhin und können fortgeschrieben werden. Der Zugang Staatsangehöriger des Beitrittslandes zu den Arbeitsmärkten der bisherigen Mitgliedstaaten darf nicht stärker eingeschränkt werden, als dies zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Beitrittsvertrags der Fall war. Darüber hinaus werden die derzeitigen Mitgliedstaaten eine Vorzugsbehandlung für Staatsangehörige des Beitrittslandes gegenüber Nicht-EU-Arbeitskräften einführen (*préférence communautaire*).

Vor Ende des zweiten Jahres nach dem Beitritt wird eine Überprüfung der Funktionsweise der nationalen Maßnahmen anhand eines Berichts der Kommission an den Rat erfolgen. Bei Abschluss der Überprüfung und spätestens am Ende des zweiten Jahres nach dem Beitritt sollen die derzeitigen Mitgliedstaaten der Kommission mitteilen, ob sie die Absicht haben, weiterhin nationale Maßnahmen anzuwenden, oder ob sie künftig den Besitzstand anwenden möchten. Erfolgt keine derartige Mitteilung, so gilt der Besitzstand und die Übergangsregelung tritt somit außer Kraft.

Eine weitere Überprüfung kann auf Ersuchen des Beitrittslandes vorgenommen werden. Dabei findet das soeben genannte Verfahren Anwendung.

Fünf Jahre nach dem Beitritt kann ein bisheriger Mitgliedstaat, der die nationalen Bestimmungen beibehält, im Falle schwerwiegender Störungen des Arbeitsmarkts oder der Gefahr derartiger Störungen die Geltungsdauer dieser Bestimmungen nach entsprechender Mitteilung an die Kommission um höchstens zwei Jahre verlängern. Erfolgt keine derartige Mitteilung, so gilt der Besitzstand.

Der Schlussakte des Beitrittsvertrags wird eine Erklärung beigelegt, wonach die bisherigen Mitgliedstaaten sich bemühen, im Rahmen ihrer nationalen Rechtsvorschriften einen stärkeren Arbeitsmarktzugang zu gewähren, um den Prozess der Angleichung an den Besitzstand zu beschleunigen.

Freizügigkeit für Arbeitnehmer und Erbringung von Dienstleistungen

Im Zusammenhang mit der Freizügigkeit für Arbeitnehmer wird es weder in Bezug auf die Erbringung von Dienstleistungen (Selbständige mit einem legitimierten rechtlichen Status, Dienstleistungserbringer und so weiter) noch für andere Personenkategorien globale Übergangsregelungen geben.

Österreich und Deutschland können jedoch, solange sie nationale Vorschriften für die Freizügigkeit von Arbeitnehmern eines jeweiligen Beitrittslandes anwenden, nach Unterrichtung der Kommission flankierende nationale Maßnahmen anwenden. Und zwar im Falle von tatsächlichen oder drohenden gravierenden Störungen in bestimmten empfindlichen Dienstleistungssektoren auf ihren Arbeitsmärkten. Diese könnten sich in bestimmten Gebieten aus der länderübergreifenden Erbringung von Dienstleistungen im Sinne des Artikels 1 der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern durch im jeweiligen Beitrittsland ansässige Unternehmen ergeben.

Unter die oben genannte Regelung könnten sowohl für Deutschland als auch für Österreich insbesondere das Baugewerbe und Reinigungsdienste fallen, für Österreich jedoch auch die Bereiche ‚Sozialwesen‘ („social work activities without accomodation“) und ‚Hauskrankenpflege‘.

Wichtig ist ergänzend zu erwähnen, dass das jeweilige Beitrittsland auf die Staatsangehörigen eines derzeitigen Mitgliedstaats nationale Maßnahmen anwenden kann, die den Maßnahmen entsprechen, die dieser Mitgliedstaat gegenüber dem Beitrittsland anwendet.

Soviel zu den Einzelheiten des mit einigen Beitrittsländern bereits ausgehandelten Übergangmodells im Verhandlungskapitel 2. Wie erwähnt, konnte der vorläufige Abschluss des Verhandlungskapitels 2 im Juni und Juli 2001 mit Ungarn, Malta, Zypern, Lettland und der Slowakei erreicht werden.

Die Verhandlungen zum Kapitel 2 mit den übrigen Beitrittskandidaten sind noch nicht vorläufig abgeschlossen und die Verhandlungen laufen weiter.

5. Aussichten für die Verhandlungen in den Kapiteln 2 und 13

Die seit dem 1. Juli 2001 amtierende belgische Ratspräsidentschaft möchte den seit Nizza schnelleren Rhythmus der Beitrittsverhandlungen beibehalten und

den beim europäischen Gipfel in Nizza im Dezember 2000 genehmigten Zeitplan fortsetzen.

Ziel ist es, so viele Kapitel wie möglich mit den Beitrittskandidaten, für die einige Kapitel noch geöffnet werden müssen, zu öffnen. So sollen die Verhandlungen mit Rumänien und Bulgarien zum Verhandlungskapitel 13 voraussichtlich im Herbst 2001 eröffnet werden.

Für alle noch nicht abgeschlossenen Kapitel wurden die Beitrittskandidaten dringend gebeten, ausstehende notwendige Informationen schnellstmöglich zu übermitteln. Der Fortschritt wird aber auch von der Antwortfähigkeit der Mitgliedsstaaten abhängen, einschließlich der Fähigkeit der Kommission, die gemeinsamen Standpunkte zur rechten Zeit vorzubereiten.

Der belgische Ratsvorsitz hat bereits am 27. Juli 2001 eine erste Runde von Konferenzen auf Ebene der Stellvertreter mit den Beitrittskandidaten organisiert. Abhängig von den Fortschritten bei den Verhandlungen, beabsichtigt der Vorsitz am 25. und 26. Oktober eine zweite Runde für die Länder, mit denen zu diesem Zeitpunkt Verhandlungen geführt werden könnten. Eine weitere Runde wird am 27. und 28. November organisiert werden. Die Beitrittskonferenzen auf Ministerebene sind für den 11. und 12. Dezember vorgesehen.

Die Osterweiterung der Europäischen Union in ihren Auswirkungen auf den Sozialschutz

Ph.D. Günter Danner, M.A.



Nicht erst seit dem für manche in der EU überraschenden Ausgang des irischen Referendums zum Nizzaer Vertrag und der damit verbundenen Schaffung von unionsinternen administrativen Voraussetzungen für eine Erweiterung liegen mancherorts die Nerven blank. Es droht ein blamables Stocken des ehrgeizigen Erweiterungsprozesses mit allen damit verbundenen diplomatischen und ökonomischen Problemen. Andererseits zeigt sich für manche erst jetzt, wie weit sich EU-Planung und Völkerville mitunter voneinander entfernt haben. Die Geschichte des EU-Vorhabens Osterweiterung ist dabei keineswegs sonderlich alt. Nach dem Fall des Kommunismus konzentrierte sich die EU-Politik zunächst auf finanzielle und sonstige praktische Hilfen. Dieser Transformationszustand dauert immerhin nunmehr über zehn Jahre an, von denen erst die letzten vier der eigentlichen Vorbereitung präziser formulierter Anpassungsaktivitäten dienen. Noch um das Jahr 1997 galt der Erweiterungsprozess insbesondere in seinen ableitbaren sozialen Folgen vielen Mitteleuropäern als ein vorwiegend deutsch-österreichisches „Privatanliegen“. Erst verhältnismäßig spät begriff man anderwärts, dass mit der Integration in den durch Binnenmarkt und Währungsunion sehr dicht gewordenen Rechtsraum EU neben gewaltigen Anpassungsleistungen auf Seiten der östlichen Nachbarn auch erhebliche finanzielle Auswirkungen verbunden seien dürften. Hier nun liegt, wie eigentlich immer im heute leider weitgehend entemotionalisierten Rechenraum EU, das eigentliche Problem. Aus dem einstigen Herzensanliegen friedliebender Idealisten, die in „mehr Europa“ die Garantie für weniger Konflikte vermuteten, ist – *rebus sic stantibus* – ein obrigkeitlich gelenktes, hochgeregeltes Modell der beeinflussbaren Vorteilsallokation geworden. Nicht von ungefähr finden sich insbesondere der „kleine Mann“ und die „kleine Frau“ in diesem Projekt, das seine Dynamik vorwiegend aus der Eröffnung laufend neuer Aktionsfelder speist, ohne alte Fragen zu lösen, kaum mehr zurecht. Dies erklärt die EU-Skepsis höchst unterschiedlicher Gruppen im weiten Spektrum zwischen sozialstaatskonservativen schwedischen Linken, wirtschaftspolitisch neoliberalen britischen Konservativen, nationalbewußten französischen Traditionalisten, und deutschen DM-Bewahrern oder besorgten Mittelständlern. Sie alle eint nahezu nichts außer einem Kaleidoskop von Befürchtungen um Identitätsverlust, ein soziales „Ende aller Gemütlichkeit“ oder die abstrakte Angst

vor einem undurchschaubaren EU-Superstaat mit hohem Einfluss der Großwirtschaft. Mit der aktiven Information über den EU-Prozess, seinen Zweck, sein Ziel, seine Vorteile aber auch Risiken wird gelegentlich recht allgemein philosophiert. Eine öffentliche Grundsatzdebatte gibt es in vielen Mitgliedstaaten nicht. Würden die Bürger nicht nur in Irland befragt, so könnte dem Brüsseler Establishment durchaus weiteres Ungeheim ins Haus stehen. Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass ein EU-Fortschritt, der mit fühlbaren Veränderungen im gewohnten Sozialstandard einhergeht besonders kritisch registriert wird.

Sozialreformen und politische Kohäsion in den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL)

In der Theorie war, wie zumeist, alles denkbar einfach. Mit dem Fall der kommunistischen Gesellschaftsordnung begannen unterschiedliche Akteure in den MOEL damit die nationalen Gesundheitswesen neu auszurichten. Das alte System der Staatsbewirkung stand nahezu überall in Verruf und sollte durch Varianten abgelöst werden, die den unterschiedlichen Akteuren, vor allem aber den zahlreichen Leistungserbringern mehr Vorteile brächten. Zum nicht geringen Erstaunen des westlichen, insbesondere angelsächsisch beeinflussten Auslands fielen die Blicke auf das dort gern aus politischen Gründen als „überlebt“ bezeichnete Sozialversicherungsmodell Deutschlands. Die Reformpraxis gestaltete sich allerdings mühsamer als zunächst vermutet. In den fünf Oststaaten der sogenannten „Ersten Welle“, also Polen, Ungarn, Tschechien, Estland und Slowenien“ aber mehr noch in den ebenfalls in den Verhandlungskreis aufgenommenen restlichen Ländern Litauen, Lettland, Slowakei, Bulgarien und Rumänien, gestaltete sich die Sozialreform mit dem Ziel eines wiewohl bescheidenen, doch rechtssicheren, leistungsfähigen und finanziell überlebenstauglichen System problematisch.

Schwachpunkte des Reformgeschehens

Folgende Schwierigkeiten zeigen sich in nahezu allen der genannten Länder, vielleicht mit der Ausnahme Sloweniens, das den Vorzug genießt, niemals unmittelbar dem sowjetischen Einflussbereich unterstanden zu haben:

- Übergang vom staatlichen Gesundheitssystem zum Sozialversicherungsmodell nicht durchgängig bewirkt.

- Aufbau effizienter Managementstrukturen im öffentlichen Sektor problematisch
- Fehlallokation von Fördermitteln auf Prestigeprojekte ohne Langzeitwirkung
- Teilweise schwerwiegende finanzielle Engpässe mit der Folge von de facto Zahlungsunfähigkeiten.
- Fortbestand beachtlicher Überkapazitäten, insbesondere im stationären Sektor ohne adäquate Produktivität
- Administratives Durchleiten von Problemen auf die Verwaltungsstufe mit dem geringsten Grad an Abwehrkraft (vorwiegend die [staatliche] „Krankenkasse“)
- Vergütung – wenn tatsächlich praktiziert – weitgehend ohne Qualitätsanbindung
- Existenz umfangreicher schattenwirtschaftlicher Strukturen mit dem Zwang zu hohen Barleistungen des Patienten ohne Rechtsgrundlage
- Hohes Maß an politischer Nachrangigkeit des Gesundheitssektors
- Oft geringe Personalqualität und hohe Fluktuation infolge unzureichender Vergütung.
- Finanzielle Abhängigkeit der Krankenversicherung von anderen (um ihr eigens Prestige kämpfenden) staatlichen Institutionen, so dem Finanzministerium.
- Fehlbesetzungen, Amtsmissbrauch und Korruption

Mandatsmangel der Kommission als Zwickmühle

Von einiger Bedeutung ist, dass die Kommission und das von ihr betriebene PHARE Programm zur Flankierung des Transformationsprozesses kein Mandat haben, einem Staat vorzuschreiben, dass er ein „besseres“ Gesundheitssystem einzuführen habe. Dies wirkt schon heute in der EU mit dem bestehenden Qualitätsgefälle und gilt naturgemäß auch für die MOEL. Im sogenannten *aquis communautaire*, also der Gesamtheit der EU-Rechtsmasse, nimmt der Gesundheitssektor nur wenig Raum ein. So erklärt sich, dass zwar der Teergehalt von Zigaretten rechtsverbindlich vorgeschrieben wird, die Existenz einer funktionsfähigen Krankenkasse aber nur insofern, als diese „koordinierungsfähig“ auf der Grundlage der Rechtsverordnung EG 1408/71 zu sein hat. Diese, als Rechtsgrundlage der zwischenstaatlichen Sachleistungsaushilfe funktionierende Vorschrift wirft schon heute für manchen Touristen im Mittelmeerraum Probleme auf, der den sogenannten Auslandsberechtigungsschein nicht eingelöst bekommt, da vor Ort Bares bevorzugt wird. Im Umkehrschluss ermöglicht er ausländischen EU-Patienten im Wege der manipulierten Notfallnachfrage jenseits der Grenzen oft eine Behandlung, die es daheim nicht oder nur zu eigenen Lasten gibt. Zwar ist dies bislang noch nicht unbedingt ein quantitativ bedrohliches Phänomen, jedoch könnte vermutet werden, dass sich an den gemeinsamen Grenzen mit den künftigen neuen EU-Staaten im

Osten eine ähnliche Entwicklung allerdings unbekannter Größenordnung einstellen wird. Das Fehlen eines Kommissionsmandates wird allerdings auch als Garant dafür gesehen, dass beispielsweise Deutschland und Österreich ihren systemtechnischen Sonderweg mit Staatsferne, Selbstverwaltung und hoffentlich wachsend mit einer sozialetischen Instrumentalisierung von Wettbewerbskräften beschreiten können. Ein einheitliches EU-Modell entspräche in Struktur, Qualität und Versorgungsangebot vermutlich eher einem jener zahlreichen steuerfinanzierten und staatsbetriebenen Mangelmodelle, wie sie den Versorgungsalltag in immerhin elf EU-Staaten kennzeichnen.

Verstärkt sich ein – quantitativ kaum prognostizierbarer, jedoch deshalb allein nicht eben unwahrscheinlicher Fluß an grenzüberschreitender Nachfrage – nicht zuletzt unter dem Einfluss der dies unter Umständen begünstigenden jüngsten EuGH-Rechtsprechung in den Rechtsfällen „Smits-Geraets“ und „Peerbooms“ – so stünden die ohnehin finanziell schwachen osteuropäischen Sicherheitseinrichtungen vor schwerwiegenden Problemen. Es bleibt abzuwarten, ob für diesen Fall eine polnische Gebietskrankenkasse, die schon mit heimischen Spitalrechnungen Probleme hat zügig die möglichen Forderungen aus Deutschland befriedigen wird. Es liegt in der Natur der Sache, dass der vorwiegend im eigenen Interesse rational handelnde Mensch kaum auf einfach zu erschließende Vorteile verzichten wird. Sollten aber die Patienten aus den MOEL den durch die Freizügigkeit eröffneten Möglichkeiten nicht entsagen und sich ihrem gegenwärtigen Schicksal fügen ist ein Konflikt wohl unvermeidlich. Nur wenn die nationalen Regierungen das eigene Gesundheitswesen mit dem Ziel angehen, leistungsfähige Strukturen zu schaffen, die nach Jahren des Auf-der-Stelle-Tretens greifbare soziale Fortschritte bieten und so eine Notmigration verhindern, könnte hier sozial wertschöpfend gegengesteuert werden. Geschieht dies nicht, oder werden die aus vielerlei Gründen der sozialen Stabilität unverzichtbaren Übergangsfristen nicht gezielt auch durch bilaterale, im Klartext deutsch-österreichische, Aktivitäten genutzt, so kann von einer rasant steigenden Nachfrage immer dann ausgegangen werden, wenn dies für den Nachfragenden nicht mit einem Kostenrisiko behaftet ist.

Perspektiven aus KV-Sicht

Die allgemeine Delegation der Reformsteuerung nach Brüssel, von wo die üppigen PHARE-Mittel flossen, hat sich aus Systemsicht nicht unbedingt bewährt. Die Problemliste im Osten ist systemimmanent auch 10 Jahre nach dem Veränderungsbeginn noch erheblich. Als Grenzland hat Deutschland hier ein besonderes Eigeninteresse. Dies gilt vermutlich für den mittelständischen Wirtschaftssektor im weiteren Grenzbereich ebenso wie für die Sozialsysteme. Seit vielen Jahren haben Verbän-

de und Träger des Sozialschutzes in Deutschland in den MOEL beachtliche Beratung geleistet. Allerdings ist auch der Staat hier wieder gefordert, Übergangsfristen nicht verstreichen zu lassen. Es sollte gezielt versucht werden, durch Schaffung funktionsfähiger Strukturen eine Notmigration zu vermeiden und die allgemeine Rechtsstaatlichkeit als unverzichtbare Grundlage der sozialen Bürgergesellschaft zu heben.

Quantitative Aspekte eines historisch beispiellosen Geschehens

Die umfassende Integration der gegenwärtigen Kandidatenstaaten, darunter auch Länder mit einer außergewöhnlichen sozialen und ökonomischen Rückständigkeit wird die Ressourcen und das Politikvermögen der EU in erheblicher Weise fordern. Grundsätzlich wäre ein hoher Konsensgrad der heutigen Mitgliedstaaten daher hilfreich, um Verteilungskämpfe und Rivalitäten im Interesse des historischen Integrationsprojektes zu minimieren. Unglücklicherweise sieht die Realität derzeit eher anders aus. Nach anfänglichem Desinteresse dürften mehr und mehr heutige Nehmerländer der EU um die Zukunft der ihre Wirtschaft latent stützenden regionalen und strukturorientierten Fördermittel bangen. Ihre Zustimmung zur Erweiterung – Irland macht dies deutlich – wird daher ohne entsprechende Zusagen kaum zu erhalten sein. Woher schließlich die erheblichen zusätzlichen Mittel – über genaue Beträge wird derzeit noch weitgehend geschwiegen – kommen sollen, ist nicht nur den Bürgern unklar. Selbst unter Wahrung strenger Übergangsfristen bis zur Einräumung der vollen Freizügigkeit für Personen im Interesse einer Vermeidung der Überforderung ohnehin schon notleidender regionaler Arbeitsmärkte – etwa in den neuen Bundesländern Deutschlands – muss die Frage gelöst werden, wie eine individualökonomisch „vernünftige“ Migration von osteuropäischen Arbeitskräften in das Lohn- und Sozialniveau insbesondere der angrenzenden EU-Mitgliedstaaten auf in einem akzeptablen Umfang gehalten werden kann. Es ist derzeit kaum möglich, exakte Zahlen zu nennen, nicht zuletzt, weil alle historischen Migrationsvorbilder von völlig anderen rechtlichen Dimensionen ausgehen mussten. Die Verlagerung des erwerbswirtschaftlichen Lebensmittelpunktes ist unter den Bedingungen der EU-Grundfreiheiten schon infolge der Rechtsangleichung, des Diskriminierungsverbots und der vergleichsweise hohen Umkehrbarkeit von Entscheidungen vergleichsweise einfach. Notmigration dürfte dabei am ehesten dadurch zu verhindern sein, dass in den MOEL selbst eine gesellschaftlich stabilisierende Sozialpolitik und eine effiziente soziale Sicherung einen höheren politischen Stellenwert erhalten als dies bislang der Fall gewesen ist. Verändert sich daher während der Übergangsfristen nichts Wesentliches in diesem Bereich, so ist mit erheblichen Wanderungspotentialen

zu rechnen. Vergleiche mit der seinerzeitigen Süderweiterung der EU sind ebenfalls problematisch. Einmal gab es damals keinen „Binnenmarkt“ mit seinen dominierenden Freiheiten. Zum anderen zeigte die nationale Politik verhältnismäßig eindeutig eine Bereitschaft zur tatsächlichen Verbesserung überkommener sozialer Strukturen.

Soziale Heranführung der MOEL und Vertiefung sozialpolitischer Strukturen

Gelingt die soziale Heranführung der MOEL, wobei hier die Länder der ehemals „Ersten Welle“ nach wie vor im Vordergrund stehen dürften, so eröffnen sich durchaus Chancen. Schließlich steht Deutschlands System der Selbstverwaltung und Staatsferne in der heutigen EU neben Österreich weitgehend allein da. Das Sozialversicherungsprinzip könnte daher durchaus Verstärkung gebrauchen. Diese muss allerdings so beschaffen sein, dass sie, wenngleich bescheiden, so doch rechtssicher funktioniert. Den Politikern der MOEL wäre, erforderlichenfalls neben dem dies nicht einschließenden Pflichtenhefts, der Kommission deutlich zu machen, dass eine effiziente soziale Sicherung eben jenen sozialen Stabilitätsgewinn bringt, der mancherorts so fehlt. Die Osterweiterung ist eine gigantische Aufgabe für Generationen, vergleichbar mit der Wiedervereinigung Deutschlands, allerdings in einer anderen Größenordnung. Sie muss gelingen, wenn wir nicht neben dem Wohlstandsraum EU eine Zone der Instabilität und fehlenden Rechtsstaatlichkeit fördern wollen, die unweigerlich eine Erosion auch bei uns auslösen muss. Dazu bedarf es neben ausreichender Übergangsfristen für die Freizügigkeit gezielter Unterstützung und erforderlichenfalls politischen Drucks. Es wäre schon ethisch nicht für ein schlechtes Ziel. Wesentlich ist es, die bisher für viele offenkundige politische Konzeptionslosigkeit in der sozialpolitischen Würdigung der Osterweiterung mit dem Ergebnis von Ängsten und Ablehnung durch eine offene, problembewusste und zielgerichtete Politik abzulösen. Dabei sollte das Problem im Interesse einer Bewahrung oder Wiedererlangung der Glaubwürdigkeit keinesfalls heruntergespielt oder gar als historisch begründeter unvermeidlicher makroökonomischer Opfergang erklärt werden. „Europa“ braucht als Projekt dringend mehr Basisnähe und mehr Resonanz im Volk und sollte daher möglichst rasch aus der Spezialistenebene in die Breite geführt werden. Die Fehler, die hier etwa bei der Überzeugungsarbeit zur Einführung der Gemeinschaftswährung gemacht worden sind, könnten allerdings leicht bei der Osterweiterung wiederholt werden. Das Ergebnis wäre überaus bedenklich, da Angst bekanntlich in der innenpolitischen Diskussion ein nicht unbedeutendes Manipulationsinstrument darstellt. Nur wer ehrlich und offen Chancen und Risiken nennt, Wege skizziert und um Hürden und Hindernisse nicht herumredet, dürfte sich einer breiten Unterstützung sicher sein.

EU-Erweiterung und Integrationsanforderungen an soziale Dienste Apostolos Tsalastras



22

1. EU-Erweiterung und Folgen für die Migration

Wenn man eine Veranstaltung zum Thema Osterweiterung der Europäischen Union durchführt, um die Chancen und Risiken für die sozialen Dienste zu erörtern, so könnte der Eindruck erweckt werden, dass gravierende Änderungen bevorstehen.

Sicherlich rückt Deutschland im Osten vom Rand der EU weiter in die Mitte und es ist politisch von enormer Bedeutung, den politischen Vereinigungsprozess in Europa weiterzuführen. Auch werden Fördermittel der Strukturfonds anders verteilt und die neuen Mitgliedsstaaten aus Mittel und Osteuropa werden in den Mittelpunkt der EU-Strukturpolitik rücken. Aber darüber hinaus besteht weder Grund zur Sorge – im Hinblick auf die angesprochenen Risiken – noch zur Euphorie, was Chancen angeht. Gravierende Änderungen für die sozialen Dienste sind weniger von der Osterweiterung als vom europäischen Einigungsprozess als solchen zu erwarten.

Ähnlich unspektakulär werden die Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit sein. Aus den Erfahrungen im Rahmen der EU-Erweiterung in den Siebzigern, als mit Griechenland, Spanien und Portugal klassische Auswanderungsländer aufgenommen wurden, kann angenommen werden, dass die Zahl der Einwanderer nicht sehr groß sein wird. Und langfristig wird sie sogar eher abnehmen. Nun ist auch richtig, dass die damalige Situation nicht unbedingt mit der jetzigen zu vergleichen ist. Dennoch kommen verschiedene Wissenschaftler zu dem Ergebnis, dass sich die Arbeitsmigration auch bei der Osterweiterung ähnlich abspielen wird. Zumal sich die Zahl der Arbeitsemigranten an den Zukunftschancen im eigenen Land ausrichten wird. Die Geschichte der Migration zeigt, dass niemand ohne Not seine Heimat verlässt, um sich woanders eine neue Existenz aufzubauen.

Das DIW kommt in einer Studie zum Ergebnis, dass bei einer Erweiterung, die alle zehn Beitrittskandidaten umfasst und mit sofortiger Freizügigkeit einhergeht, mit einer jährlichen Zuwanderung von 220 000 zu rechnen ist, die zu Beginn auch auf 300 000 Migranten ansteigen kann. Langfristig wird sich die jährliche Zuwanderung bei 50 000 Migranten aus den Beitrittsländern einpendeln. Bedenkt man jedoch, dass nicht alle Kandidaten zur ersten Runde der Beitrittsländer gehören werden, so reduziert sich die jährliche Einwanderung um minde-

stens 100 000 Personen. Damit hätten wir es sicherlich mit einem Anstieg der Zuwanderung zu tun, der die Integrationsfähigkeit eines Landes in der Größe der Bundesrepublik nicht vor besondere Schwierigkeiten stellen sollte.

Etwas anders sieht es mit der regionalen Verteilung der Zuwanderung aus. Bisher findet Einwanderung aus den MOE-Staaten in den südlichen Dienstleistungszentren und den bayerischen Grenzregionen statt. Die ostdeutschen Grenzregionen weisen einen weit unterdurchschnittlichen Migrationsanteil aus den MOE-Staaten auf, und sogar Berlin liegt mit 0,6 Prozent nur im deutschen Durchschnitt.

Die prognostizierten Effekte der Zuwanderung für Beschäftigung und Löhne sind eher gering und zu vernachlässigen. Im Gegensatz zur Situation in den Siebzigern kann man davon ausgehen, dass die meisten Zuwanderer eine bessere berufliche Qualifikation besitzen dürften und ihre Integration in den Arbeitsmarkt kein unüberwindbares Hindernis sein wird.

Die gemeinsame Position der EU sieht lange Übergangsfristen bis zur vollständigen Freizügigkeit für Arbeitnehmer/innen und der Einfuhr von Dienstleistungen vor. Die Freizügigkeit von Arbeitnehmer/innen aus den Beitrittsländern soll zunächst für zwei Jahre ausgesetzt werden und kann von jedem einzelnen Mitgliedsstaat um drei und weitere zwei Jahre verlängert werden. Dies bedeutet, dass die Übergangsfrist für einzelne Mitgliedsstaaten bis zu sieben Jahre dauern kann. Für Deutschland und Österreich, die wohl am stärksten von der bevorstehenden Arbeitsmigration betroffenen Länder, gelten für die Entsendung von Arbeitskräften die gleichen Übergangsregelungen wie für die Arbeitnehmerfreizügigkeit. So hat Deutschland Übergangsfristen für die Branchen Bauwirtschaft, Innenausstattung und industrielle Reinigung beantragt.

Im Gegensatz zur Arbeitnehmerfreizügigkeit gibt es bereits jetzt das Recht, sich als Selbstständiger in der EU niederzulassen. Dies ist durch die Europaabkommen garantiert.

Die Gestaltung der Übergangsfristen lässt den EU-Mitgliedern großen Spielraum, der folgende Möglichkeiten offen lässt:

- Die weitere Begrenzung der Zuwanderung auf den Familiennachzug und der Erteilung befristeter Aufenthaltserlaubnisse für Saisonarbeiter/innen und Werkvertragsarbeiter/innen.

- Die Ausweitung der Zahl befristeter Arbeitserlaubnisse bei gleichzeitigem Schutz spezieller Branchen.
- Die Festlegung von nationalen Quoten oder Sicherheitsklauseln für die Zuwanderung von Arbeitnehmer/innen bei Verzicht auf den Schutz spezifischer Sektoren.
- Die Einführung der Freizügigkeit vor Ablauf der Übergangsfristen.

Wir können in Anbetracht der allgemeinen Diskussion um die Zuwanderung und die Ergebnisse der Süßmuth-Kommission nur dafür plädieren, zwar die Übergangsfristen zu nutzen, aber über Quoten im Rahmen einer neuen Zuwanderungspolitik vor Ablauf der Übergangsfrist Zuwanderung und Arbeitsmigration zuzulassen. Die Diskussion um die Osterweiterung sollte nicht abgekoppelt werden von einer vernünftigen und offenen Zuwanderungspolitik. Die angesprochenen Quoten sollten sich an der zu erwartenden Zuwanderung aus den MOE-Ländern orientieren.

Dies hätte drei Vorteile:

- Man würde schon in der Übergangsphase die Zuwanderung kontrolliert ermöglichen und würde bei der Einführung der Freizügigkeit mit einer geringeren Zuwanderung rechnen können.
- Zum anderen hätte man die Chance, in den nächsten Jahren ein neues Einwanderungsgesetz einzuführen und umzusetzen, ohne das Risiko, die Entwicklungen falsch eingeschätzt zu haben.
- Nicht zuletzt würde eine solche Regelung eher zu kalkulierbaren Anforderungen an die Integrationsleistungen für die Zuwanderer führen.

2. Integrationsanforderungen für die Bundesregierung

Wenn wir von notwendigen Integrationsleistungen sprechen, sollte uns bewusst sein, dass es nicht allein um Leistungen geht, die notwendig geworden sind oder werden, weil die Osterweiterung ansteht. Nein, hier geht es um notwendige Integrationsleistungen, die wir in der Vergangenheit nur unzureichend bis gar nicht geleistet haben.

Für die Arbeiterwohlfahrt ist es wichtig, in diesem Zusammenhang eine Klarstellung zum Begriff der Integration vorzunehmen. Für uns bedeutet Integration die Teilhabe an der Gesellschaft mit gleichen Rechten und Pflichten zu ermöglichen und die Chancengleichheit in der Gesellschaft sicherzustellen – nicht mehr aber auch nicht weniger. Dieses ambitionierte Ziel gilt im übrigen nicht nur für Migranten sondern betrifft alle Menschen dieser Gesellschaft, die von sozialer Ausgrenzung bedroht sind. In diesem Sinne bedarf es eines ausführlichen Konzepts, um die Beteiligung und Chancengleichheit zu organisieren.

Dabei sollten wir uns bewusst sein, dass es keine zielgruppenspezifischen, am Aufenthaltsstatus orien-

tierten Integrationslösungen geben kann. Hier muss der Bedarf des einzelnen zum Maßstab der Integrationsleistungen werden. Neben dieser neuen Zielorientierung bedarf es auch einer neuen Organisation von Integrationsleistungen. Hier müssen die verschiedenen föderalen Ebenen des Staates und die Freie Wohlfahrtspflege in einem konsistenten System zusammenarbeiten und ihre Potentiale zu einer erfolgreichen Integration einbringen.

Dabei darf die Frage der Finanzierung nicht zu einer unüberbrückbaren Hürde werden, deshalb schlagen wir vor, dass die Zuständigkeit und Finanzierungsverantwortung nach Neueinwanderern und „Veteranen“ zugeteilt wird. Der Bund sollte für Neueinwanderer ein „Willkommenspaket“ zur Verfügung stellen, das Deutschkurse, Erstberatung und die Entwicklung von individueller Eingliederungspläne enthält. Dies könnte eine Lotsenfunktion durch das soziale System der Bundesrepublik übernehmen.

Die Aufgabe der Erstberatung können die existierenden Beratungsstellen des Bundes (Sozialberatung für ausländische Arbeitnehmer, Beratungsprogramm für erwachsene Aussiedler und Jugendgemeinschaftswerke) übernehmen. Diese Beratungsstellen könnten dann auch für die sozialpädagogische Begleitung und Weitervermittlung in andere Qualifikationsprogramme zuständig sein. Es ist eine Verständigung darüber notwendig, wie lange die Zuständigkeit der Beratungsstelle andauern soll. Aus der Erfahrung der sozialen Arbeit mit Aussiedlern kann ein etwa fünfjähriger Zeitraum als realistisch betrachtet werden. Dieser Zeitraum muss allerdings flexibel gehandhabt werden können.

Neueinwanderer sollten verpflichtet werden, an einem Basisdeutschkurs von rund 600 Stunden teilzunehmen, in dem eine Grundlage für eine deutschsprachige Verständigung in Alltagssituationen gelegt wird. Diese Deutschkurse sollten in einem flexiblen Baukastensystem angeboten werden, die je nach individueller Lernfähigkeit aufgebaut werden können.

Zur Entwicklung dieses Systems können die bestehenden Programme des Sprachverbandes, der SGB III Kurse und des Garantiefonds benutzt werden. Neben der Vermittlung der deutschen Sprache ist eine Einführung in den Aufbau der bundesdeutschen Gesellschaft, ihrer Institutionen und ihrer Regularien anzustreben. Wichtig ist, dass dies unter den Bedingungen von Deutsch als Zweitsprache geschieht.

Die für die berufliche Ausbildung und Umschulung notwendigen Deutschkenntnisse können, von individuellen Ausnahmen abgesehen, durch diesen Basiskurs nicht erlangt werden. Deshalb wird es notwendig sein, arbeitsamtgeförderte Maßnahmen durch spezielle Deutschmodule zu ergänzen. Darüber hinaus wird zu klären sein, wie nach dem Basiskurs länder- und kommunal geförderte Maßnahmen den weiteren Deutschspracherwerb fördern.

Ausdrücklich betont werden muss, dass dieser Vorschlag nicht darauf abzielt, die Assimilation der Neueinwanderer zu fordern. Kern des Vorschlags ist vielmehr, die Chancengleichheit und Teilhabe von Migranten zu verbessern. Der Vorschlag bezieht sich ausdrücklich nur auf die Arbeitssituation, die Qualifikation und auf die Deutschkenntnisse. Die religiösen Einstellungen, die kulturellen Orientierungs- und Handlungsmuster bleiben, wie bei Deutschen auch, den individuellen Bedürfnissen überlassen.

Wichtig aus unserer Sicht ist, dass mit der Einwanderungsfrage ein Systemwechsel für die Eingliederungspolitik in Angriff genommen wird. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass dieser Systemwechsel horizontal und vertikal gestaltet wird.

Aus Sicht der Arbeiterwohlfahrt sind deshalb folgende drei Strukturvorschläge von zentraler Bedeutung:

- Bündelung der Zuständigkeit auf der Bundesebene in einem Ministerium (oder vergleichbares) für Einwanderung und Integration.
- Einführung einer Integrationsrichtlinie, in der die Kompetenzen der föderalen Ebenen festgelegt werden.
- Das neue politische Leitbild „ Wir sind eine Einwanderungsgesellschaft“ bedarf der Umsetzung.

Den Kommunen kommt die Aufgabe zu, die sozialen Leistungen der Sozialgesetzbücher und des BSHG interkulturell zu qualifizieren. Außerdem besteht für die Kommunen die Aufgabe, Integrationsangebote für die seit vielen Jahren bei uns lebenden Migrantinnen und Migranten zur Verfügung zu stellen. Mit einem ausdifferenzierten Anreizsystem sollte die Teilnahme attraktiv gemacht werden.

3. Anforderungen an die Wohlfahrtsverbände

An diesem Punkt stellt sich die Frage nach der Rolle der Wohlfahrtsverbände in diesem Prozess. Als Anbieter sozialer Dienstleistungen und zentraler Partner des Staates in einem subsidiären Sozialsystem kommen den Wohlfahrtsverbänden zwei zentrale Aufgaben zu. Zum einen sind sie wichtiger Partner in der Erbringung von Förderleistungen für Zuwanderer und zum anderen kommt ihnen die interkulturelle Qualifizierung ihrer Einrichtungen und sozialen Dienste zu.

Im Rahmen der Integrationsförderung sind die Wohlfahrtsverbände Partner auf allen Ebenen des föderalen sozialen Systems der Bundesrepublik. Sie haben diese Aufgabe bisher in einem wenig konsistenten Hilfesystem für Zuwanderer geleistet und sind noch stärker gefragt, wenn die Integrationsanforderungen an eine moderne Einwanderungspolitik erfüllt werden sollen.

Die Wohlfahrtsverbände haben Fachkräfte, die im Rahmen einer Erstberatung eine individuelle Eingliederungsplanung vornehmen können. Diese ist von zentraler Bedeutung, wenn man die richtigen Eingliederungsschritte vornehmen will. Es darf nicht zugelassen

werden, dass diese Aufgabe von den kommunalen Ausländerbehörden oder den Arbeitsämtern vorgenommen wird, denen für eine solche Aufgabe die migrationspezifische Kompetenz eindeutig fehlt.

Die Wohlfahrtsverbände engagieren sich in der Sprachförderung, der beruflichen Aus- und Weiterbildung und der Beschäftigungsförderung. Sie bieten Beratungsdienste und sozialpädagogische Begleitung zur Unterstützung der Integrationsbemühungen der Migranten ebenso an wie differenzierte Kurse für Migranten, um sich im deutschen System zurechtzufinden.

All das sind unentbehrliche Elemente, um die Integration in die Gesellschaft zu ermöglichen. Im Rahmen einer modernen Einwanderungspolitik, die die Integration der Einwanderer als zentrale Aufgabe ansieht und individuelle Eingliederungsplanung als Instrument zur Umsetzung betrachtet, sind diese Integrationsangebote von zentraler Bedeutung.

Als zweites kommt den Verbänden und den sozialen Diensten die schwierige Aufgabe interkultureller Qualifizierung zu. Es muss stärker als in der Vergangenheit darauf geachtet werden, dass interkulturelle Kompetenz ein Qualitätsmerkmal der sozialen Dienste wird. Nur dann werden sie in der Lage sein auch für die in Deutschland lebenden Migranten und die Neuzuwanderer bedarfsgerechte Angebote bereitzuhalten.

Wir brauchen interkulturelle Kompetenz in Kindertagesstätten, um die Zukunftschancen der Kinder von Zuwanderern zu verbessern und um die Eltern in einen Integrationsprozess einbeziehen zu können. Die Pflegeeinrichtungen sind noch lange nicht auf die steigende Zahl älterer Migrantinnen und Migranten eingestellt. In der schulischen und beruflichen Ausbildung werden die Kompetenzen der Migranten wie Zweisprachigkeit und interkulturelle Kompetenz kaum geschätzt und gefördert. In unseren vielfältigen Beratungsstellen wie der Sucht-, Familien- und Schuldnerberatung verpflichten wir uns zu interkultureller Kompetenz. Es ist aber noch viel zu wenig über die besondere Situation von Migrantinnen und Migranten bekannt und sie wird zu wenig berücksichtigt.

Um interkulturelle Kompetenz in den Einrichtungen zu verankern, bedarf es noch großer Anstrengungen, die die Unterstützung von Bund, Ländern und Kommunen benötigt. Ein umfassendes Fort- und Weiterbildungsangebot ist hierfür erforderlich. Es müssen noch mehr Menschen mit Migrationshintergrund in den Einrichtungen auch außerhalb der klassischen Ausländerberatung beschäftigt werden. Eine stärkere Vernetzung zwischen den sozialen Einrichtungen und der Migrationsarbeit ist wichtig, um Erfahrungen und Informationen über Umfang und Art der Angebote auszutauschen, so dass individuelle Probleme gemeinsam gelöst werden können.

Hilfreich ist auch ein Fachkräfteaustausch zwischen unseren Einrichtungen und Einrichtungen in den Migra-

tionsländern. Für die Diskussion um die Osterweiterung würden sich Austauschprogramme mit den MOE-Ländern anbieten, um die kulturelle Situation der Menschen besser verstehen zu können und um Erfahrungen und Kenntnisse zwischen den Einrichtungen auszutauschen.

Zu guter Letzt müssen wir die Arbeit aller unserer Einrichtungen stärker darauf orientieren, die soziale Integration der Menschen in ihrem Sozialraum zu fördern und den Sozialraum gemeinsam mit den dort lebenden Menschen weiterzuentwickeln. Das bedeutet,

dass sich die Einrichtungen als Teil eines sozialpolitischen Prozesses verstehen und über den Tellerrand ihrer spezifischen sozialen Arbeit hinausblicken.

Unabhängig von der bevorstehenden Osterweiterung müssen wir einen solchen Weg gehen. Die Osterweiterung sollte uns den Ansporn geben, eine notwendige aber lange vernachlässigte gesellschaftliche Aufgabe wieder aufzunehmen und die soziale Integration der Migrantinnen und Migranten in unsere Gesellschaft zu verwirklichen.

Die Auswirkungen der Freizügigkeit aus österreichischer Sicht Friedrich Mayrhofer



Vorbemerkungen

Bevor ich mich zur eigentlichen Fragestellung äußere, will ich ein paar Vorbemerkungen zum besseren Verständnis der österreichischen Situation machen:

- Österreich ist ein junges EU-Mitglied. Deshalb ist auch die Freizügigkeit als Wesenselement der EU ein neues Thema, das weniger von Fakten und seriösen Prognosen geprägt ist als von Unsicherheiten und teilweise auch Ängsten. So wird das Engagement von deutschen Sozial-Organisationen in Österreich sowohl von Politik als auch den österreichischen Verbänden staunend und irritiert beobachtet.
- Die EU wird weithin als Selbstverständlichkeit angesehen. EU-Förderprogramme werden zunehmend als interessante Ergänzung zu den bestehenden Leistungsangeboten betrachtet und genutzt. Grundsätzlich kritische Positionen zur EU selbst sind mir im Sozialmarkt überhaupt nicht bekannt.
- Österreich hat ähnliche geographische Rahmenbedingungen wie Deutschland: eine lange EU-Außengrenze und eine vielfach andere sozialpolitische und arbeitsmarktpolitische Situation im Westen gegenüber dem Osten des Landes: Ein Vergleich Wien/Berlin, Burgenland/Brandenburg oder Vorarlberg/Baden-Württemberg ist sicher nicht ganz falsch. Die teilweise jahrhundertelange politische Verbindung, kulturelle und soziale Gemeinsamkeiten sind

ausreichend Grund, die EU-Erweiterung aus österreichischer Sicht besonders wichtig zu nehmen.

Anbieter sozialer Leistungen und Personalstruktur

Bevor wir einen Blick in die Zukunft werfen, ist ein Blitzlicht in die Gegenwart hilfreich:

- Es ist schwierig, in manchen Regionen für gewisse Sozialberufe genügend qualifiziertes Personal zu finden. Als Beispiel sind die Pflegeberufe wie Altenhelferinnen, Hauskrankenpflegerinnen zu nennen. In Oberösterreich beispielsweise gibt es zurzeit fast Vollbeschäftigung. Die demografische Entwicklung wird eine zusätzliche Nachfrage nach Arbeitskräften mit sich bringen. Häufig ist es deshalb nötig, über tarifliche Löhne zu zahlen, um Personal zu bekommen.
- In nicht organisierten Nischen des Sozialbereiches arbeiten jetzt schon vorwiegend ausländische Fachkräfte, weil es weder genügend Angebote der Organisationen und Verbände gibt noch die Preise eine Beschäftigung von inländischen Kräften zulassen. Konkret gibt es bei uns teilweise Wartezeiten von mehreren Monaten für einen Platz in einem Pflegeheim. Mobile Angebote für eine Rund-um-die-Uhr-Betreuung zu Haus existieren aber kaum bzw. sind für die Betroffenen – trotz Pflegegeld – nicht zu finanzieren.

Tschechische Organisationen bieten so genannte „ehrenamtliche Mitarbeiterinnen“ an, die gegen ein – offiziell so genanntes – „Taschengeld“ die Betreuung übernehmen. Hier hat sich ein grauer Arbeitsmarkt gebildet, der sowohl den Betroffenen hilft als auch die Politik zufrieden stellt, weil sie damit ein sozialpolitisches Problemfeld vom Tisch hat.

- In den Wiener Spitälern arbeiten relativ viele Mitarbeiter aus dem EU-Ausland. Posten für Krankenschwestern und Hilfspersonal können nur teilweise mit Österreicherinnen besetzt werden.

Daraus lässt sich ziemlich klar für die Zeit, in der die Arbeitnehmerfreizügigkeit auch für die jetzigen Beitrittskandidaten gelten wird, folgendes annehmen:

- Die gute Beschäftigungslage in Österreich und der tendenziell steigende Arbeitskräftebedarf im Sozialbereich bedingt, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit auch künftig Bedarf an ausländischen Arbeitskräften gegeben ist und noch dazu ein steigender.
- Der jetzt schon bestehende Kostendruck bei den Sozialorganisationen wird dazu führen, gerade in Berufen mit geringerer Qualifikation mehr ausländisches Personal einzustellen, um eine übertarifliche Entlohnung zu vermeiden. Tendenziell wird dadurch möglicherweise ein Druck in Richtung nur tariflicher Entlohnung entstehen. Dieser Druck wird aber regional unterschiedlich sein (im Osten stärker, ausgen. Wien). Gewerbliche Anbieter von sozialen Diensten haben durch günstigere beziehungsweise weniger geregelte Löhne einen wettbewerblichen Vorteil, der den gemeinnützigen Anbietern zusätzliche Probleme bereiten wird.
- Dem steht aber entgegen, dass ausbildungsmäßige Unterschiede (zum Beispiel fehlende Nostrifizierung), sprachliche Schwierigkeiten und das Pendlerdasein den Zuzug von Arbeitnehmern aus den zukünftigen EU-Staaten doch stark limitieren werden. Eine Binsenweisheit, die auch hier gilt: Je höher die geforderte Qualifikation ist, desto weniger wird die Freizügigkeit ein Problem für die inländischen Arbeitskräfte sein.

Bei aller regionalen Unterschiedlichkeit sehen wir daher in der Freizügigkeit der Arbeitnehmer kein entscheidendes Problem für den sozialen Arbeitsmarkt. Den tariflichen Rahmenbedingungen wird allerdings größere Bedeutung zukommen.

Leistungsempfänger: grenzüberschreitende Dienstleistungen

Ich beginne wieder mit einem Beispiel: Viele Menschen aus Ostösterreich fahren zu Zahnärzten in Ungarn, um Leistungen nachzufragen, die in Österreich die Krankenkassen nicht bezahlen. Die Preise sind in Ungarn signifikant geringer. Es ist ein regelrechter Zahnarzt-Tourismus entstanden.

Da nun anzunehmen ist, dass auch nach Ende der Übergangsfrist noch ein spürbarer Einkommensunterschied zwischen den Beitrittsländern und den jetzigen Ländern bestehen wird, ist davon auszugehen, dass die Einwohner von grenznahen Regionen vermehrt bestimmte Sozial- und Gesundheitsleistungen in den Beitrittsländern nachfragen werden, einfach deshalb, weil diese dort billiger sind.

Da der gesamte ostösterreichische Raum von Beitrittskandidaten umgeben ist (Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien) wird sich hier ein – nicht neuer, aber größer werdender – sozialer Markt auf tun: Zu nennen sind hier Sanatorien, spezielle ärztliche Leistungen, Alten- und Pflegeheime. Eine quantitative Prognose wage ich nicht.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Dazu muss man bemerken, dass die österreichischen Strukturen des Sozialbereichs weithin kleiner und regionaler sind als in der BRD. Diese Tatsache beeinflusst auch die Strategien, insbes. überregionale Expansionen und erschwert transnationale Kooperationen.

Es gibt natürlich schon lose Kontakte von mehreren Organisationen und Verbänden zu Organisationen in den EU-Beitrittsländern. Konkrete Kooperationen im punktuellen Bereich gibt es durchaus, zum Beispiel Erfahrungsaustausch und Ausbildung.

Die zivilgesellschaftlichen Strukturen in den Beitrittsländern haben sich zwar schon bemerkenswert entwickelt, die Geschichte, Größenordnungen, Rahmenbedingungen, insbesondere gesetzliche Regelungen, sowie die Finanzierungssysteme sind aber doch so unterschiedlich, dass es wohl noch eine Weile dauern wird, bis sich hier grenzüberschreitende institutionalisierte Zusammenarbeit entwickeln kann. In einem ersten Schritt wird sicher nicht ein gemeinsames Angebot von Marktleistungen stehen, sondern eben Erfahrungsaustausch, Kooperationen bei der Ausbildung, Praktikumsplätze, Consulting. Eine institutionelle Verschränkung durch die Bildung von gemeinsamen Tochter-Unternehmen und ein gemeinsamer Marktauftritt ist – aus österreichischer Sicht – höchstens in Einzelfällen zu erwarten.

Am ehesten sehe ich Handlungsbedarf in den Bereichen, die jetzt den grauen Markt bilden, zum Beispiel die erwähnte Pflgetätigkeit zu Hause. Entscheidend wird sein, ob es der Sozialpolitik gelingt, intelligente flexible Lösungen zu entwickeln, die sowohl arbeitsmarktpolitisch als auch sozialpolitisch vertretbar sind.

Eines darf man nicht vergessen: Im Unterschied zur letzten EU-Erweiterung mit Österreich, Schweden und Finnland muss man doch davon ausgehen, dass bei den jetzigen Beitrittskandidaten nicht nur ein wirtschaftspolitischer, sondern auch sozialpolitischer Aufholbedarf besteht. EU-Förderprogramme zur verstärkten Zusammenarbeit werden – wenn sie in ihrem Design

nicht zu eng konzipiert sind – eine nicht unerhebliche Rolle spielen. Eine entscheidende Fragestellung wird darin bestehen, ob sich die freie Wohlfahrtspflege in den Beitrittsländern ähnlich etablieren kann wie in der BRD und in Österreich, oder ob andere – zum Beispiel weiterhin staatliche Sozialleistungen – das Sozialsystem bestimmen.

Schlussbemerkung

Zum Abschluss noch ein Appell an die großen Sozialorganisationen: Sie wurden allesamt gegründet, um die Not zu mildern und der Bevölkerung in ihren persönlichen, familiären Problemen zu helfen und Perspektiven einer sozialeren und solidarischeren Gesellschaft zu entwickeln. Grenzen spielten wahrscheinlich keine große Rolle in der Gründungsidee. So haben sich zum Beispiel die Caritas oder die Diakonie immer als grenzüberschreitende, internationale Bewegungen verstanden, ganz einfach von ihrem Grundauftrag des Evangeliums her. Der Organisationsalltag aber, die größeren oder

kleineren Probleme, die man natürlich auch zu Hause hat, sehr begrenzte Zeit- und Geldressourcen verhindern oft, ausreichend Energie für neue Aufgaben freizusetzen.

Die EU-Osterweiterung bietet die historische Chance, durch vielfältigen Austausch, Know-How-Transfer, durch Zusammenarbeit in den vielfältigen sozialen Arbeitsfeldern mitzuwirken am gemeinsamen Bau des Hauses Europa. Die BRD und Österreich können als Nachbarn der Beitrittsländer eine wichtige Rolle spielen.

Die freien Wohlfahrtsträger sollten diese Aufgabe annehmen und die Chance nutzen. Dazu wird es auch notwendig sein, in den Verbandsstrukturen diese Frage stärker zu thematisieren, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu motivieren und evtl. unangebrachte Befürchtungen zu zerstreuen.

Diese Tagung hat den Titel: EU-Erweiterung – Chancen und Risiken für soziale Dienste. Diese Chancen und Risiken sollten nicht nur aus deutscher und österreichischer Sicht, sondern genauso aus der Sicht der Beitrittsländer gesehen werden.

Kooperation beim Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen in Polen – ein Erfahrungsbericht aus Deutschland Hans-Herbert Dreiske



Vorbemerkung

Der Paritätische Wohlfahrtsverband, das heißt seine Landesverbände und deren Mitgliedsorganisationen sind seit Anfang der 90er Jahre in der Zusammenarbeit mit Polen bzw. beim Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen im Bereich der freien Wohlfahrtspflege engagiert. Angesichts der Struktur sozialer NGOs außerhalb der kirchlichen Sozialarbeit in Polen und der verhältnismäßig großen Zahl unabhängiger, auf dem bürgerlichen Engagement basierender Träger, hat sich der Paritätische von seinen Prinzipien und seinen Strukturen her nicht nur als besonders gut geeigneter Projektpartner erwiesen, er war und ist auch besonders gefordert.

Im Rahmen der zur Verfügung stehenden Zeit ist es nicht möglich, die einzelnen Phasen und Entwicklungsschritte, die zum gegenwärtigen Stand des Aufbaus von

regionalen und gesamtpolnischen Verbandsstrukturen und den bestehenden Projektkooperationen auf den verschiedenen Ebenen geführt haben, detailliert nachzuvollziehen. Insofern können die nachfolgenden Ausführungen nur eine Skizze sein.

1. Grundsätze und Beispiele der deutsch-polnischen Zusammenarbeit

Die deutsch-polnische Zusammenarbeit beim Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen, in unserem Fall bei der Entwicklung freier Wohlfahrtspflege, beabsichtigt sinnvoller Weise den Ausgleich vorhandener Entwicklungsdefizite. Dies kann selbstverständlich nur unter Wahrung der vollständigen Selbständigkeit der polnischen Partner unter Berücksichtigung der politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und kulturellen Gegebenheiten geschehen. Dies heißt, dass ein Ange-

bot an Beratung und Erfahrungsaustausch in Form von schriftlichen Informationsmaterialien, Fachveröffentlichungen, Experteneinsätzen, Studienaufenthalten, Hospitationen, Fachkonferenzen und -seminaren, ständigen „Beratungspartnerschaften“ zwischen einer deutschen und einer polnischen NGO und sonstigen gemeinsamen Projekten, „zur Verfügung gestellt“ wird. Die polnischen Partner entscheiden dann selbst, welche Diskussions- bzw. Lösungsansätze für sie von Interesse sind. Schon in der Bezeichnung „Erfahrungsaustausch“ wird deutlich, dass es sich nicht um eine „Einbahnstraße“ handeln kann, was die Praxis bestätigt.

Folgende Bereiche spielten und spielen eine herausragende Rolle:

- Organisation der sozialen Dienstleistungen
- Rolle des Ehrenamtes und der Freiwilligen
- Finanzierung, Kalkulation und Rechnungswesen im Non-Profit-Bereich
- Übernahme öffentlicher Dienste/Einrichtungen durch freie Träger beziehungsweise Finanzierung vorhandener Einrichtungen/Dienste freier Träger
- Sozialmanagement
- fachlicher Austausch (unter anderem Methodik)
- soziale Anwaltschaft, Lobbying, Interessenvertretung/Verbandswesen.

Beratung und Erfahrungsaustausch im Bereich der rechtlichen, und politischen Rahmenbedingungen (unter anderem praktische Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips, Gemeinnützigkeitsregelung, soziale Gesetzgebung) ergänzen das sich an die NGOs selbst richtende Angebot um eine wichtige Komponente, die auch die Beteiligung der öffentlichen Seite, Parlamente, Regierungen, Kommunalverwaltungen, einschließt.

Nach unseren Erfahrungen ist die Einbeziehung der öffentlichen Seite geradezu unabdingbar. Nicht zuletzt auch darum, weil weder die NGOs noch die öffentliche Seite in Polen über langjährige Erfahrungen des Umgangs miteinander verfügen.

2. Unmittelbare Kontakte und Projektkooperationen zwischen den Mitgliedsorganisationen des Paritätischen und den Mitgliedsorganisationen der Partnerverbände bzw. anderen polnischen Einzelorganisationen

Die Zahl dieser Partnerschaften übersteigt inzwischen 200. Es handelt sich vielfach um „Beratungspartnerschaften zwischen einer deutschen und einer polnischen Organisation auf den Gebieten der Arbeitsorganisation, der Finanzierung und des Rechnungswesens sowie des Managements. Eine große Rolle spielen ebenfalls Fragen des (gegenseitigen) Fachaustauschs im methodischen Bereich. Zur Teilnahme an den Projektaktivitäten werden oft Vertreter/innen der Politik und der öffentlichen Verwaltung eingeladen (i.d.R. Kreisebene). Dies geschieht insbesondere dann, wenn die Über-

nahme öffentlicher Dienste/Einrichtungen durch freie Träger bzw. öffentliche Finanzierung vorhandener Einrichtungen/Dienste freier Träger Gegenstand der Projekte ist.

3. Interregionale Zusammenarbeit zwischen Paritätischen Landesverbänden und den Partnerverbänden bzw. anderen Partnern in den einzelnen Wojewodschaften Polens sowie die Zusammenarbeit zwischen dem Paritätischen Gesamtverband und der Arbeitsgemeinschaft der Verbände Sozialer Organisationen WRZOS e.V.

Es handelt sich vor allem um Hilfen beim Aufbau von regionalen Verbandsstrukturen sowie um die Anknüpfung bzw. Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen Sektor und der freien Wohlfahrtspflege, unter anderem um die Gestaltung der Rahmenbedingungen der Übernahme öffentlicher Dienste/Einrichtungen durch freie Träger bzw. der öffentlichen Finanzierung vorhandener Einrichtungen/Dienste des III. Sektors. Die Einbeziehung der öffentlichen Seite an den Projekten erfolgt auf Wojewodschafts- bzw. Länderebene regelmäßig. Aber auch bei der Zusammenarbeit zwischen dem Paritätischen Wohlfahrtsverband, Gesamtverband und der Arbeitsgemeinschaft der Verbände Sozialer Organisationen, die erst seit März 2000 existiert, sind die jeweils zuständigen Ministerien in Deutschland und Polen involviert.

In neun Wojewodschaften haben sich regionale Verbände (mit insgesamt 400 Mitgliedsorganisationen) gegründet, die in der Regel auf der deutschen Seite je einen Paritätischen Landesverband als Partnerband haben. In einer weiteren Wojewodschaft ist noch in diesem Jahr mit einer Verbandsgründung zu rechnen. Die regionalen Verbände und einige überregionale Organisationen bilden die Arbeitsgemeinschaft der Verbände Sozialer Organisationen WRZOS e.V., deren Partnerband der Paritätische Gesamtverband ist.

Die Zusammenarbeit erfolgt aufgrund von Partnerschafts- beziehungsweise Kooperationsverträgen. Bei gemeinsamen Projekten werden außerdem Projektverträge abgeschlossen.

Im einzelnen handelt es sich um folgende Partnerschaften:

Westpommern, Szczecin <i>Verbandsgründung voraussichtlich 2001</i>	LV Mecklenburg-Vorpommern
Pommern, Gdansk <i>Verband Sozialer Organisat. SUKURS e.V. (20 MO)</i>	LV Schleswig-Holstein

Lebus, Zielona Gora <i>Lebuser Forum d. Nichtreg. initiativen LFIPO e.V. (20 MO)</i>	LV Brandenburg
Großpolen, Poznan <i>Verband Karitativer Organisationen WRK e.V. (36 MO)</i>	LV Niedersachsen
Masowien, Warszawa <i>Föderation Masovia (70 MO)</i>	LV Berlin
Lodz, Lodz <i>Rat der Nichtregierungs- organisationen (30 MO)</i>	LV Hessen
Lublin, Lublin <i>Forum der Lubliner Nicht- regierungsorganisationen (40 MO)</i>	LV Bayern
Niederschlesien, Wroclaw <i>Arbeitsgemeinschaft sozialer Organisationen WROS e.V. (44 MO)</i>	LV Niedersachsen LV Sachsen
Schlesien, Katowice <i>Schlesisches Forum sozialer Organisationen KAFOS e.V. (66 MO)</i>	LV Nordrhein-Westfalen
Kleinpole, Krakow <i>Kleinpölnisches Forum sozialer Organisationen KRAFOS e.V. (76 MO)</i>	LV Sachsen-Anhalt
Polen <i>Arbeitsgemeinschaft der Verbände Sozialer Organisationen WRZOS e.V. (9 regionale Verbände und einige überregionale MO)</i>	Gesamtverband

4. Projekte, Maßnahmen und Erfahrungsaustausch mit weiteren polnischen nichtstaatlichen und staatlichen Partnern.

Hier sind zum Beispiel regionale Unterstützungszentren der NGOs angesprochen, insbesondere das Service-Büro Gesellschaftlicher Initiativen BORIS e.V. in Warschau, Verein Forum der Nichtregierungsinitiativen e.V., Ministerium für Arbeit und Gesellschaftspolitik sowie Sozialverwaltungen auf der regionalen- und Kreisebene, Institut der Entwicklung von Sozialdiensten sowie Organisationen der regionalen und lokalen Entwicklung.

5. Organisatorische Strukturen der Kooperation auf deutscher Seite

Die involvierten Landesverbände des Paritätischen, nämlich Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und der Paritätische Gesamtverband bilden die Paritätische Arbeitsgemeinschaft Deutsch-polnische Verständigung. Gemeinsam mit dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend fördert und unterstützt sie die Arbeit der Beratungs- und Koordinierungsstelle deutsch-polnische Zusammenarbeit im sozialen Bereich.

Die Beratungs- und Koordinierungsstelle ist offen für alle Organisationen und Verbände aus Deutschland und Polen und wird zunehmend auch im multilateralen Bereich (insbesondere mit Partnern aus weiteren MOE-Ländern) tätig. Ihre Aufgabe besteht in der unmittelbaren Beratung verschiedener Projektpartner, Vermittlung von Kontakten und Kooperationen zwischen einzelnen Partnern, Vermittlung von Expertinnen und Beratungsangebote für staatliche und nichtstaatliche Stellen, Bündelung und Koordinierung bestehender Angebote und Projekte sowie Entwicklung eigener Modellprojekte und -vorhaben. Diese konzentrieren sich in der letzten Zeit insbesondere auf dem Gebiet der Entwicklung moderner sozialer Dienstleistungen (zum Beispiel betreutes Wohnen), der Übernahme öffentlicher Einrichtungen und Dienste durch freie Träger, des Sozialmanagements und der Gestaltung der rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen (unter anderem Subsidiarität, Gemeinnützigkeit), darunter der Beratung gesetzgeberischer Vorhaben.

Die Beratungs- und Koordinierungsstelle ist gemeinsam mit dem Partnerverband des Paritätischen Gesamtverband WRZOS Mitherausgeber einer zweisprachigen, dreimal im Jahr erscheinenden deutsch-polnischen Fachzeitschrift SOCIUS,

6. Aktuelle Herausforderungen und Ausblick

Obwohl aus verbandlicher Sicht unter den gegebenen Bedingungen durchaus respektable Ergebnisse beim Aufbau zivilgesellschaftlicher bzw. wohlfahrtspflegerischer Strukturen erreicht worden sind, bleibt viel zu tun.

Insgesamt ist den nachstehend zitierten Feststellungen einer in der Zusammenarbeit der John Hopkins University, des Institutes für polnische Studien der Polnischen Akademie der Wissenschaften und der NGO-Datenbank KLON im März dieses Jahres in Warschau erstellte Studie „Non-Profit-Sektor in Polen: eine Porträtskizze“ nach unseren Erfahrungen im wesentlichen zuzustimmen:

„(...) Die nach 1989 eingeführten Rechtsregelungen (...) haben den allgemeinen Rahmen für die gesell-

schaftliche Selbstorganisation geschaffen. Auf der Ebene allgemeiner politischer Deklarationen wurden gesellschaftliche Organisationen als notwendiges Element eines demokratischen Systems anerkannt, sie sind jedoch nicht zum Partner des Staates auf dem sozialen Gebiet geworden.“

Trotz des Ablaufs von zehn Jahren seit der Aufnahme der Veränderungen der Gesellschaftsordnung fehlen nach wie vor politischer Konsens und entsprechende Normen, die den gesellschaftlichen Organisationen und in ihnen organisierten BürgerInnen Teilhabe an der Lösung von gewaltigen sozialen Problemen in der Partnerschaft mit dem Staat sichern würden. (...) Trotz der entscheidenden Rolle der Gewerkschaft „Solidarnosc“ bei der Wiederherstellung der parlamentarischen Demokratie und der Marktwirtschaft in Polen nehmen die politischen Eliten Non-Profit-Organisationen nach wie vor nicht als wichtige gesellschaftliche Partner wahr, welchen man entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip öffentliche Aufgaben im sozialen Bereich anvertrauen könnte.“

Da das Subsidiaritätsprinzip auf das Verhältnis Staat/3. Sektor auf dem Gebiet sozialer Dienstleistung kaum Anwendung findet, ist auch aus unserer Sicht eine Reform der Gesetzgebung notwendig.

Die noch sehr schwach ausgeprägte Selbstorganisation und Interessenvertretung des III. Sektors (zum Beispiel Verbandswesen), aber auch die Professionalität und parallel dazu das Freiwilligen-Engagement müs-

sen mit Nachdruck und nachhaltig weiterentwickelt werden.

In der Vereinbarung über ihre Zusammenarbeit haben der Paritätische Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e.V. und die Arbeitsgemeinschaft der Verbände sozialer Organisationen e.V. (WRZOS) u.a. festgelegt: „Beide Seiten betrachten diese Vereinbarung auch als einen Beitrag zur Integration Polens in die Europäische Union“, und an anderer Stelle heißt es: „Beide Verbände unterstützen multilaterale Aktivitäten mit Partnern aus weiteren europäischen Ländern, die Mitglied der EU sind oder deren Beitritt anstreben. Vorrangiges Ziel ist dabei der Ausbau einer europäischen Vernetzung von bürgerschaftlich geprägten Verbänden sozialer Nichtregierungsorganisationen.“

Der Paritätische Wohlfahrtsverband und seine beteiligten Landesverbände werden mit ihren polnischen Partnerverbänden die bestehenden Kooperationsvereinbarungen auch zukünftig mit Leben erfüllen und die Zusammenarbeit – nicht zuletzt im Rahmen gemeinsamer Projekte – intensivieren.

Biographische Notiz:

Hans-Herbert Dreiske, geb. 1943, Dipl. Sozialarbeiter, studierte in Bochum Sozialarbeit und Sozialwissenschaften. Er ist seit über zehn Jahren beim Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband, Gesamtverband, in Frankfurt tätig und leitet die Abteilung Soziale Arbeit und Internationale Kooperation.

Aufbau von sozialen Infrastrukturen in den Beitrittsstaaten Kooperation beim Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen – ein Erfahrungsbericht aus Rumänien Iosefine-Else Stanciu-Boiczuk

Als Vorstandsmitglied des Vereins Rumänien-Parität ROPAR aus der Nordrumänischen Region Iasi, bin ich der Einladung zu dem heutigen großen Ereignis mit sehr großer Freude und Verantwortung gefolgt. Die Abkürzung unseres Verbandes ROPAR heißt Rumänischer Paritätischer Gemeinnütziger Wohlfahrtsverband. Zum Zeitpunkt der Gründung hatten wir uns bei der Auswahl des Namens „Verband gemeinnütziger sozialer Organisationen“ genannt, um so für künftige Mitgliedsorgani-

sationen deutlich zu machen, dass es ein rumänischer eigenständiger gemeinnütziger Verband ist. Heute, zwei Jahre seit der Gründung des Dachverbandes, sagen wir mit Stolz, dass wir uns in aller Öffentlichkeit „Rumänischer Paritätischer“ nennen und dass in der Öffentlichkeit Rumäniens unsere Zusammenarbeit und besonders unsere gemeinsamen Ergebnisse mit Interesse und Zustimmung zur Kenntnis genommen werden. Uns beeindruckt die Grundphilosophie des PARITÄTI-

SCHEN: „Offenheit – Vielfalt – Toleranz“ und dazu – wie in Europa – fordern wir das persönliche Engagement jedes Einzelnen. Wir nehmen wahr, dass die Europaorientierung von der Überzeugung bestimmt wird, dass die heutigen Globalprobleme nur gemeinsam zu lösen sind, inter nationes oder inter regiones.

Als potenzieller Beitrittsstaat geht es uns darum, zum persönlichen Engagement für Europa zu motivieren. Europa ist eine alte Idee, die Großes hervorgebracht hat. Es kommt darauf an, ihr neben der erneuerten kulturellen und materiellen Bedeutung politischen Ausdruck zu verschaffen. Das heißt, die vergangene Erfahrung und europäische Geschichte ernst zu nehmen und dem gegenüber die genuinen europäischen Ideen des Friedens, der Menschenrechte und der freiheitlichen Demokratie geltend zu machen und glaubwürdig zu vertreten.

Ein Verdienst für die Region Iasi war die humanitäre Unterstützung, die von den Mitgliedsorganisationen des PARITÄTISCHEN Sachsen-Anhalt seit 1994 durchgeführt wird. Es ist der Verdienst des PARITÄTISCHEN, dass es gelungen ist, von der Stiftung „Aktion Mensch“ Unterstützung zu erhalten, um in den drei kommenden Jahren tragfähige Fundamente und feste Strukturen gemeinnützigen Handelns in Rumänien entstehen zu lassen. Die Region um Iasi ist in Rumänien eine der sozial schwächsten Region, die durch ein völliges Wegbrechen industrieller Grundstrukturen die höchste Arbeitslosenrate in Rumänien ausweist. Dadurch ist die Armut besonders brutal. Menschen mit Behinderung hatten in Rumänien nach der Wende, Anfang der 90er Jahre, keine Lobby. Durch die Einflussnahme des PARITÄTISCHEN auf die rumänische Öffentlichkeit sowie rumänische Behindertenverbände: Behindertenverband der körperlich behinderten Menschen, Verband Geistigbehinderter Menschen, Verband Weg der Hoffnung (geistig und körperlich behinderte Menschen) und den Verband ROPAR/Iasi (Dachverband nach der Grundphilosophie und der Arbeitsweise des PARITÄTISCHEN) konnten in Iasi schon Veränderungen erreicht werden, die mit sehr großer Aufmerksamkeit in der rumänischen Öffentlichkeit zur Kenntnis genommen wurden.

Ansätze für barrierefreies Bauen, Schulungsprojekte für behinderte Menschen, die Strukturierung Behindertenschulen, Kindertagesstätten für behinderte Kinder – auch integrativ – und Elternprojekte sind praktische Beispiele für die Ergebnisse mehrjähriger Zusammenarbeit zwischen NGOs in Iasi und dem PARITÄTISCHEN. Gegenwärtig erfolgt eine tiefgreifende sozial. Umgestaltung der rumänischen Gesellschaft. Es kommt besonders darauf an, in dieser sozialen Umgestaltung für die Menschen mit Behinderungen Positionen und Wertmaßstäbe in der Gesellschaft zu sichern, die langfristig eine Veränderung der derzeitig zum Teil unerträglichen Position zum Nutzen dieser benachteiligten Menschen ermöglichen. Aus diesem Grund spielt die

kurzfristige Gründung des Beratungs- und Selbsthilfe-zentrums unter der Trägerschaft des rumänischen Dachverbandes ROPAR Iasi, durch ein Projekt von „Aktion Mensch“ und dem PARITÄTISCHEN Wohlfahrtsverband Sachsen Anhalt finanziell unterstützt, eine wichtige Rolle durch ihre Arbeit, die NGOs darauf vorzubereiten, größere Verantwortung in der Zukunft zu übernehmen, wenn entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip der rumänische Staat von Trägerschaften sozialer Teilaufgaben zurücktritt. Im Kontakt- und Selbsthilfezentrum arbeiten zwei Koordinatoren, die für Beratungen und Begleitungen bei sozialen Projekten in Rumänien ständig bereit stehen. Diese Mitarbeiter betreuen Mitgliedsorganisationen, Selbsthilfegruppen und weitere Strukturen der ehrenamtlichen Arbeit aber auch bedürftige und unterstützungswürdige Menschen direkt vor Ort durch Einzelgespräche, Mitgliedsversammlungen, gezielte Schulungen, Erfahrungsaustausch und Gespräche mit Vertretern des Staates und der Politik. Voraussetzung dafür ist, dass diese Mitarbeiter ausreichend fachlich qualifiziert sind und die Fähigkeit besitzen, mit menschlicher Wärme und Nähe Menschen und soziale Projekte zu begleiten. Die Vermittlung von spezifischen Fachkenntnissen spielt eine bedeutende Rolle. Durch die Aktionstage in der Region Nordrumänien wird das Interesse und die Notwendigkeit öffentlicher Unterstützung und Einbeziehung behinderter Menschen verdeutlicht werden. Durch die Schulungen, Fachseminare und Vermittlung von spezifischen Kenntnissen wird dazu beigetragen, dass das Niveau sozialer Arbeit auf breiter Ebene in Rumänien angehoben werden kann. Für uns und unsere Menschen ist auch die politische und gesellschaftliche Akzeptanz wichtig, die wir durch die erfolgreiche Zusammenarbeit mit dem PARITÄTISCHEN bei den Politikern und in den Verwaltungen in unserem Land erreichen konnten. Die Zusammenarbeit des Landesverbandes Sachsen Anhalt mit dem Partnerverband ROPAR und die hervorragenden Beziehungen des Landesverbands Sachsen-Anhalt unter anderem zur politischen Führung der nordrumänischen Region Iasi, insbesondere zum Präsidenten des Regional-Parlaments, Herrn Lucian Flaiser, führte am 27. Juni 2001 durch dessen Vermittlung zu Gesprächen, sowohl mit dem Staatspräsidenten, Herrn Ion Iliescu, wie auch auf Regierungsebene.

Nach den bisherigen Erfahrungen auf der regionalen Ebene ist deutlich, dass sich der Aufbau von wohlfahrts-pflegerischen Strukturen bzw. die Arbeit von Selbsthilfeorganisationen und ihren Zusammenschlüssen in Rumänien nur entwickeln kann, wenn der Staat die entsprechenden Rahmenbedingungen schafft. Dieses galt in den Gesprächen mit dem Staatspräsidenten und dem Generalsekretär der Regierung und Minister für Koordinierung. Der Leiter der Delegation, Herr Dr. Jüttner, trug als Kernbotschaft folgendes vor:

Auf dem politischen und wirtschaftlichen Gebiet müsse der Transformationsprozess in Rumänien durch

zukunftsweisende Entwicklungen im gesellschaftlichen und insbesondere im sozialen Bereich ergänzt werden und dies nicht zuletzt in Hinblick auf eine zukünftige Integration Rumäniens in die Europäische Union.

Er informierte über die Möglichkeiten und die Chancen der Einbeziehung ehrenamtlichen bürgerlichen Engagement in die Lösung sozialer Probleme der Gesellschaft. Ohne das bürgerschaftlich-ehrenamtliche Engagement, ohne die Arbeit von NGOs, sei eine Verbesserung und Angleichung der Lebensverhältnisse allein durch den Staat nicht zu erreichen. Der Aufbau von wohlfahrtspflegerischen Strukturen, die Bildung von Selbsthilfeorganisationen und ihrem Zusammenschlüssen sei unabdingbar.

Er verwies auf die erfolgreiche Arbeit und Zusammenarbeit mit ROPAR in der Region Iasi. Die Situation der Arbeit engagierter ehrenamtlich und hauptamtlich tätiger Menschen in Iasi wurde von Dr. Jüttner gewürdigt. Gleichfalls wurde auf gute Ergebnisse, aber auch auf noch unzureichende Lösungen zu sozialen Problemen für die Region Iasi hingewiesen.

Die Philosophie des PARITÄTISCHEN und Perspektiven einer möglichen weiteren Vertiefung der Zusammenarbeit wurden erläutert. Gleichfalls wurde der Vorschlag unterbreitet, mit Zustimmung der Regierung Rumäniens ein modellhaftes Projekt sozialer Arbeit in der Region Iasi zu entwickeln, das für Rumänien Modellcharakter besitzen wird. Es erwies sich aber, dass alle Bemühungen in diesem Bereich sich nur dann entwickeln und nachhaltigen Erfolg haben können, wenn der Staat die entsprechenden gesetzlichen und finanziellen Rahmenbedingungen schafft.

Dr. Jüttner verwies auch darauf, dass es der deutschen Seite nicht darum geht, in Zusammenarbeit mit Partnern aus Iasi für Rumänien ein Modell aufzusetzen, das einseitig an dem deutschen Modell oder an anderen westeuropäischen Modellen orientiert ist. Der PARITÄTISCHE Wohlfahrtsverband fördert die Anpassung sozialer Arbeit an die rumänischen Voraussetzungen bei gleichzeitiger Berücksichtigung von Erfahrungen in Staaten der EU.

Der Staatspräsident Iliescu umriss die schwierige wirtschaftliche Situation Rumäniens, er erwähnte die hohe Arbeitslosigkeit im Lande und die Einkommenssituation der Menschen (Durchschnittsverdienst liegt bei etwa 200 Mark; Arbeitslosenhilfe etwa 20 Mark; die Höhe einer durchschnittlichen Rente beträgt etwa 50 bis 60 Dollar).

Er sagte, dass es vielen Menschen heute schlechter gehe, als zur Zeit der Diktatur Ceausescus.

Der Präsident berichtete darüber, dass in den zurückliegenden Jahren seit dem Wechsel des Systems vorwiegend Strukturen abgebaut wurden, die vielfach soziale Sicherheiten für die einfachen Menschen boten. Er sieht seine Aufgabe darin, verstärkt neue Strukturen zu schaffen, die die soziale Not auffangen können. Weit-

gehend musste der rumänische Staat in der Vergangenheit und während der Revolution ohne gezielte europäische Unterstützung die wirtschaftliche und soziale Situation im Lande stabilisieren.

Herr Iliescu verwies aber auch darauf, dass nach elf Jahren der Wende auch in Deutschland eine hohe Arbeitslosigkeit nicht vermieden werden konnte.

Wichtig ist, dass sich die demokratische Struktur in Rumänien nach einem komplizierten Entwicklungsprozess gefestigt hat, so dass eine Irreversibilität der Demokratie in Rumänien erreicht wurde. Der Präsident schätzte ein, dass sehr viel getan werden müsse, die Verarmung der breiten Masse des Volkes zu vermeiden. Es kann nicht darauf gewartet werden, dass irgendwann eine Minderheit „Reicher Menschen“ Sozialarbeit sponsern kann. Hierbei ist der Staat gefordert. Eine kleine Schicht von Reichen habe sich inzwischen etabliert, die auf penetrante Art und Weise ihren Reichtum zur Schau stellen würde.

In den folgenden zwei Tagen, dem 28. und 29. Juni, besuchte die deutsche Delegation in Iasi zwei neue bzw. renovierte Einrichtungen für behinderte Kinder in der Stadt Pascani, wo mit Mitteln der Weltbank eine Einrichtung für behinderte und nichtbehinderte Kinder nach „deutschem“ Standard errichtet worden ist, und in Cozmesi, wo eine große Einrichtung für etwa 130 behinderte Kinder neu errichtet wurde und in die Kinder aus Miclauseni, einer heruntergekommenen Einrichtung in Iasi, „verlegt“ werden sollen.

Die deutsche Delegation aus Sachsen-Anhalt hatte sich spontan entschlossen, dieser Einrichtung für 130 Betten 12 000 Mark zu spenden, und nach einer Woche wurde es überwiesen. In Iasi wurde das Zentrum für behinderte Kinder der Region Iasi, Sf. Andrei, besucht, wo man feststellen konnte, dass dort offensichtlich eine fachlich gute Arbeit geleistet wird. Allerdings wird der gesamte Gebäudekomplex saniert, womit man noch in diesem Jahr beginnen will. Allerdings wäre es ohne Hilfe schwierig, Küche und Waschküche neu auszustatten. Vielleicht werde man dafür versuchen, Mittel von der „Aktion Mensch“ zu beantragen, wobei ROPAR als gemeinnütziger Verband der Zuwendungsempfänger und Projektpartner sei, der der Einrichtung die Ausstattungen zur Verfügung stelle.

Die Delegation hat die Mikrogeflügelfarm von ROPAR besucht, die vom DPWW Sachsen-Anhalt begleitet und unterstützt wird und wo Geflügel für arme Menschen und Einrichtungen mit behinderten so wie auch elternlosen Kindern gezüchtet wird. Die Farm ist ein wahrer Beweis unter anderem für die Prinzipien und deren Umsetzung vor Ort, nach denen der PARITÄTISCHE zum Nutzen der Menschen, besonders derjenigen, die Hilfe durch Selbsthilfe brauchen, handelt.

Wenn wir jetzt auf das schauen, was in den zurückliegenden Jahren erreicht wurde, dann denke ich auch an die elternlosen Kinder aus Iasi, die in Sachsen-Anhalt

Ferien hatten, an die Ärzte, Schwestern, Sozialarbeiter und Handwerker, die mit Unterstützung des PARITÄTISCHEN Praktika durchführten, an Kinder, die wieder sehen und hören können, an das Mädchen Michaela, das bei der Explosion einer Gasflasche große Körperbeschädigungen erlitten hat, die sich seit drei Jahren in Behandlung bei Professor Dr. Schneider befindet und in Sachsen-Anhalt lebt. Da denken wir an die vielen Veränderungen in Krankenhäusern, Schulen und Wohnheimen in Iasi, die wir durch die Hilfe des DPWV Sachsen-Anhalt erreichen konnten. Gleichzeitig denke ich auch mit gewissem Stolz an unsere eigenen Leistungen und an die erfüllten Hoffnungen, die wir durch humanitäre Kleinarbeit vor Ort in Iasi, also durch die Arbeit von ROPAR erzielen konnten. Durch die professionelle Hilfe, die das Kontakt- und Selbsthilfezentrum leisten wird, werden sich Menschen mit Behinderungen besser in die Gesellschaft integrieren, ihr Selbstbewusstsein wird dabei geprägt.

Hilfe zur Selbsthilfe wird initiiert werden, Menschen mit Behinderungen werden besser befähigt werden, in der rumänischen Gesellschaft ihre Forderungen gegenüber der Politik und Verwaltung selbstbewusst zu formulieren. Potentielle Partner auf diesem Wege wer-

den gewonnen und ein Umdenken in den Köpfen der rumänischen Menschen wird dadurch wesentlich beeinflusst.

Bei den Gesprächen mit dem Staatspräsidenten und der deutschen Delegation im Juni dieses Jahres, die ich weiter oben erwähnt habe, hat Herr Flaier, der Präsident des Regional-Parlaments, die besonders komplizierte Situation sozial benachteiligter Kinder und Jugendlicher in der Region Iasi geschildert und er äußerte seine Hoffnung auf eine positive Veränderung – auch durch eine noch gezieltere Zusammenarbeit mit dem PARITÄTISCHEN Wohlfahrtsverband und Unterstützung dieser Initiative durch den rumänischen Staat. Er informierte auch den Staatspräsidenten über die Gründung des Vereins Rumänisch-Deutsche Verständigung e.V., Verein zur Förderung der Jugend-, Kultur- und Sozialarbeit, mit dem Sitz in Magdeburg und Iasi. Dadurch hoffen wir, den Aufbau von sozialen Infrastrukturen in Rumänien bzw. in der Region Iasi durch die Zusammenarbeit mit dem deutschen Partner und der zivilgesellschaftlichen Strukturen, entsprechend den EU-Ländern, zu entwickeln und damit das Lebensniveau der jetzigen sozial schwachen Bürger günstig zu verändern.

Schlusswort Christoph Linzbach

Die Tagung hat gezeigt, dass soziale Dienste, ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und ihre Angebote von der EU-Erweiterung betroffen sein werden. Es ist deutlich geworden, dass sich die sozialen und wirtschaftlichen Folgen des Erweiterungsprozesses in den Herausforderungen an die sozialen Dienste widerspiegeln.

Dies gilt mit unterschiedlichen Ausprägungen für die alten und neuen Mitglieder der Europäischen Union. Um die realistische Einschätzung der Folgen der Einführung der Freizügigkeit d.h. nach Ablauf der Übergangsfristen noch einmal auf den Punkt zu bringen hier die Ergebnisse der jüngsten EU-Studie zu den arbeitsmarktpolitischen Folgen:

- Nach Einführung der vollständigen Freizügigkeit wird der Anteil der Bevölkerung aus den MOE-Staaten in

den heutigen EU-Ländern deutlich zunehmen, allerdings verteilt auf Jahrzehnte.

- Der Handelsüberschuss der EU wird sich im Zuge der Erweiterung eher noch steigern. Gerade für Deutschland werden sich neue Absatzmärkte erschließen.
- Eine nachhaltige Beeinflussung der relativen Löhne und der Beschäftigung durch den Handel ist aber eher unwahrscheinlich.

Folgendes zeigt die jüngste Studie der Europäischen Kommission allerdings ebenso deutlich.

- Der mit dem Beitritt sich noch verstärkende Strukturwandel in den Beitrittsstaaten wird dort eine Reihe von erheblichen Folgen zeitigen. Hierzu gehört eine weitere Verlagerung der Beschäftigung zu den Dienstleistungssektoren. Dies wird alle Begleiter-

scheinungen mit sich ziehen, wie wir sie aus historischer Perspektive von den wirtschaftlichen Anpassungsprozessen in den westlichen Industriestaaten kennen.

Allein diese Aussagen zeigen eines ganz deutlich: Die tatsächlichen Effekte der Erweiterung, dies zeigt der laufende Transformationsprozess, werden für die Beitrittsstaaten viel einschneidender sein als für die alten EU-Länder.

Auch glaube ich nicht, dass die sozialen Dienste und ihre Mitarbeiter in Deutschland mit der Erweiterung in eine völlig neue Situation geraten. Dies sieht in den Beitrittsstaaten schon anders aus. Natürlich wird es auch hier Anpassungsprozesse geben müssen, aber die sind absehbar und überschaubar. Manche sind bereits eingeleitet und haben eine Reihe von Ursachen, die wir kennen.

Die Erweiterung bringt nicht grundlegend neue soziale Probleme, kann aber bestehende Problemlagen durchaus quantitativ verstärken. Es werden ganz einfach mehr und aus anderen Ländern kommende Menschen, soziale Dienste in Anspruch nehmen.

Die Aufgabe lautet vielmehr, wie gewährleisten wir, dass die soziale Dimension des erweiterten Europa flächendeckend ausgebaut und gestärkt wird. Hier sind die sozialen Dienste und ihre Modernisierung von entscheidender Bedeutung. Die Herausforderungen der erweiterten Union im globalen Kontext sind nicht viel anders als die der heutigen EU-Staaten so wie wir sie in Lissabon beschrieben haben.

Wir wollen Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialen Zusammenhalt als Bestandteil einer wissensbasierten Wirtschaft stärken; auch in einer erweiterten EU. Dabei dürfen wir die Schwächen der heutigen Union nicht übersehen. Die Beschäftigungsrate ist zu niedrig und gekennzeichnet durch eine ungenügende Beteiligung von Frauen und älteren Arbeitskräften am Arbeitsmarkt. Hier haben wir uns bereits ehrgeizige Ziel gesetzt, die auch in der erweiterten Union gelten müssen.

Wir müssen deshalb den neuen Beitrittsstaaten helfen, den Trend der Verringerung der Beschäftigungsrate bei Frauen, wie er sich in den neunziger Jahren bereits vollzogen hat, nach der Erweiterung zu stoppen beziehungsweise wieder umzukehren. Dies muss beispielsweise auch für einen Abbau von Kinderbetreuungseinrichtungen gelten.

Wir befinden uns heute in einem ständigen Spannungsverhältnis von nationaler und europäischer Sozial- und Beschäftigungspolitik. Die Zuständigkeiten und Handlungskompetenzen der Europäischen Union im Bereich des Sozialen sind begrenzt. Ehrgeizige europäische Ziele der Gegenwart müssen auch in der Zukunft verfolgt werden. Wie wollen wir das Erreichen dieser Ziele auf die erweiterte Union übertragen? Diese Frage ist für mich heute noch nicht beantwortet.

Noch sind es die Mitgliedstaaten, die die Erfüllung europäischer Ziele sicherstellen. Können wir diesen Ansatz in der erweiterten Union mit immer mehr Mitgliedstaaten beibehalten? Dies wird in der gesamten EU derzeit diskutiert und sicherlich auch auf der nächsten Regierungskonferenz ein Thema sein. Wir müssen auch in Zukunft die Erfüllung der EG-vertraglichen Ziele wie Gewährleistung eines hohen sozialen Schutzes, Gleichstellung der Geschlechter und Förderung des sozialen Zusammenhalts in allen Mitgliedstaaten auf vergleichbarem Niveau sicherstellen. Hierfür brauchen wir neue Instrumente. Die Einführung der Methode der offenen Koordinierung mit der Entwicklung von Politikindikatoren und der Nutzung der Möglichkeiten des Benchmarking ist ein guter Ansatz, den wir möglichst auf allen Feldern der Sozial- und Gesellschaftspolitik nutzen sollten.

Hinzu kommt für mich noch ein weiterer Aspekt, der in der Diskussion um die Daseinsvorsorge sehr deutlich geworden ist. Die Europäische Union billigt dem Markt in der Europäischen Union eine wichtige Funktion für die Qualitätssicherung der Angebote zu. Eine uneingeschränkte Liberalisierung im Sinne des europäischen Wettbewerbsrechts würde aber den Nutzern von sozialen Diensten sicherlich weder mehr Qualität noch mehr Pluralität des Angebots sichern. Wir brauchen in der Europäischen Union Anerkennung für verschiedene Formen des Wirtschaftens und Handelns gerade im Sozialbereich, einschließlich der am Gemeinwohl orientierten nicht auf Gewinn ausgelegten Tätigkeit der gemeinnützigen und kommunalen Träger. Viel zu selbstverständlich wird gewinnorientiertes Handeln als die Normalform begriffen und alles andere als eine Abweichung, der ein Begründungszwang auferlegt wird.

Gerade im Erweiterungsprozess besteht die Gefahr, dass allzu sehr auf privatwerbliche Anbieter gesetzt wird. Dies würde sich sicherlich nicht fördernd auf die Wohlfahrtstrukturen in Europa auswirken. Hier ist die Beratung gefordert gerade auch von den freigemeinnützigen Anbietern selbst. Aber auch die EU sollte keine einseitigen Signale aussenden. Wir werden im Oktober auf dem hochrangigen Seminar, dass die Kommission zu dem Themenfeld soziale Dienste in Abstimmung mit dem BMFSFJ und dem Observatorium zur Entwicklung der sozialen Dienste durchführt, auch auf dieses Thema hinweisen. Ich hoffe gerade seitens der deutschen Verbände auf eine hochrangige Teilnahme.

Lassen Sie mich abschließend noch eines sagen: Die Tagung hat viele Möglichkeiten der Kooperation aufgezeigt. Wenn wir hier gemeinsam weiter machen wollen, müssen wir Synergien erzeugen und – dies scheint mir besonders wichtig zu sein – alle Förderoptionen ausschöpfen. Lassen sie uns mit Optimismus an die Erweiterung herangehen, und dort helfen wo die wirklich großen Aufgaben in den nächsten Jahren zu bewältigen sind nämlich im Bereich der sozialen Infrastruktur in den Beitrittsländern.



Stephan Haas von der Diakonischen Akademie Berlin, der die Moderation für diese Tagung übernommen hatte und für die verbindenden Worte zwischen den einzelnen Teilen der Tagung sorgte, hieß alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer willkommen und gab das Wort an Staatssekretär Peter Haupt.

Nachdem er Frau Dr. Bergmann entschuldigt hatte, die bei den aufgrund der Ereignisse der letzten Tage verschobenen Haushaltsberatungen sein müsse, begrüßte **Peter Haupt** insbesondere die aus dem europäischen Ausland angereisten Teilnehmer, wobei er betonte, dass „Ausland“ nicht als Zeichen der Ausgrenzung zu verstehen sei.

In seinem anschließenden Referat stellte er die Bedeutung und Aufgaben der sozialen Dienste in gesellschaftlichen Prozessen heraus. Sie dürften nicht als Anhängsel der anderen Modernisierer betrachtet werden, sondern seien selbst Träger von Modernisierung. Dazu bräuchten sie jedoch Gestaltungsmöglichkeiten und -freiräume, auch im europäischen Rahmen. Ein Treffen wie das heutige könne dazu dienen, wichtige Standpunkte abzugleichen.

Obwohl die Frage durchaus gerechtfertigt sei, ob vor einer Erweiterung nicht eine Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses angesagt wäre, sprächen auch viele Gründe für die Erweiterung. Hinsichtlich der Auswirkungen der EU-Erweiterung auf die sozialen Dienste hob er folgende Punkte hervor:

1. Thema Zivilgesellschaft. In der Bundesrepublik gelte das Subsidiaritätsprinzip, bei dem das Zurücknehmen des Staates von großer Bedeutung sei. Die Sozialen Dienste einschließlich der vielen Ehrenamtlichen stellten auf der Basis der Zivilgesellschaft einen Teil der europäischen Kultur dar. Dies sei als wesentlicher Bestandteil der europäischen Werteskala in den Einigungsprozess einzubringen – nicht durch den „Export“ bestimmter Institutionen, sondern durch die Vermittlung des dahinter stehenden Wertesystems. Herr Haupt betonte, dass Netzwerke zur gegenseitigen Hilfeleistung zu entwickeln seien, um das Wertesystem an die Kandidatenländer weiter zu geben. Dabei komme den Kirchen auf Grund ihrer Erfahrungen eine besondere Rolle und hohe Bedeutung zu.

2. Wirtschaftliche Entwicklung. Obwohl die wirtschaftliche Entwicklung ursprünglich der Motor der europäischen Einigung gewesen sei, habe inzwischen

die soziale Entwicklung an Relevanz gewonnen. Am Beispiel der bereits in vielen Fällen in der häuslichen Pflege tätigen Arbeitskräfte aus Osteuropa ging Herr Haupt auf die anstehenden Probleme auf dem Arbeitsmarkt ein, zum Beispiel die unterschiedlichen Arbeitsbedingungen in den verschiedenen Ländern und das Problem der prekären Beschäftigungsverhältnisse. Die Überalterung der Gesellschaft und damit die Umkehrung der demographischen Situation dürfe nicht nur unter der Perspektive der sozialen Sicherung, sondern auch unter der Perspektive der wirtschaftlichen Bedingungen angeschaut werden, beispielsweise im Hinblick auf das sich verändernde Konsumverhalten, nicht zuletzt der Älteren. Soziale Dienstleistungen könnten in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung in Europa erhalten. Herr Haupt stellte die Frage, wie die Dienstleistungsbereitschaft in den Beitrittsländern gefördert werden könne.

Er führte weiter aus, dass die Europäische Integration viel zur Verbesserung in Fragen der Gleichstellung, der Antidiskriminierung und der Menschenrechte in Deutschland beigetragen habe, das Problem der Kinderbetreuung und der Familienleistungen jedoch immer noch nicht befriedigend gelöst sei. Europa habe sich als eine Institution der Weiterentwicklung erwiesen, und dies könne auch ein Element für die Beitrittsländer werden.

Herr Haupt forderte alle Anwesenden auf, diese Gedanken weiterzutragen und diese Werte in den Beitrittsländern in der Zusammenarbeit mit den dortigen Organisationen zu festigen. Der soziale Bereich könne direkte Hilfe leisten und hätte die einmalige Chance, schneller zu sein als der Wirtschafts- und Finanzsektor. Das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend stehe jederzeit bereit, mit unterstützenden Maßnahmen, auch finanzieller Art, Koordination, Gespräche und institutionalisierte Kontakte zu ermöglichen. Abschließend forderte er die Anwesenden auf, dem Ministerium mitzuteilen, was an Unterstützung gebraucht werde.

Zu Beginn seines Grundsatzreferats ordnete **Jürgen Gohde**, Präsident des Diakonischen Werkes der EKD und Vorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, die Tagung in einen Prozess der Positionsbestimmung ein, der von der Verbandsebene bis in die Europäischen Gremien hinein stattfindet. Europa, das auch eine soziale und kulturelle Union sei,

befinde sich angesichts der Erweiterung vor einer Nagelprobe. Nicht umsonst werde gleichzeitig in der EU eine Verfassungsdebatte geführt. In ihr müsse sich zeigen, ob die EU nicht nur überlebensfähig, sondern auch entwicklungsfähig sei. Die Fragen der wirtschaftlichen Integration müssten zum Ausgangspunkt für eine lebens- und entwicklungsfähige Europäische Sozialunion werden. Dieser Prozess bräuchte einen Diskurs zu europäischen Grundrechten und -werten, der auch als Dialog der Traditionen, beispielsweise der jüdischen, christlichen oder aufklärerischen, zu verstehen sei. Zentral sei die Grundrechtecharta, in der die Menschenwürde an vorderster Stelle in Artikel 1 erwähnt werden. Aus der Würde des Menschen ergebe sich das Recht auf Leben (Art. 2). Angesichts einer politischen und ethischen Destabilisierung seien Maßnahmen zur aktiven Gestaltung der handlungsleitenden Menschenbilder zu ergreifen, die sich gegen utilitaristische und funktionalistische Positionen wenden. Die Betonung der Würde des Menschen rufe diese als Beziehungsgeschehen ins Gedächtnis und sei ein Bollwerk gegen die Instrumentalisierung und Verzweckung des Lebens. Lebensqualität dürfe nicht jenseits der Leistungskategorien unsichtbar werden. Dies habe Konsequenzen für die Orientierung der sozialpolitischen Diskurse, die damit auf anwaltschaftliche und Partizipation ermöglichende Politik festgelegt seien.

Im Prozess der Erweiterung und dem Ausbau der Wirtschafts- und Währungsunion habe das Prinzip zu gelten, dass die Wirtschaft für den Menschen da sei und nicht umgekehrt. Dies sei auch bei der Gestaltung des europäischen Binnenmarktes zu berücksichtigen. Dementsprechend sollten in den Debatten die Bedürfnisse der Menschen an Versorgung und sozialen Diensten an zentraler Stelle stehen. Daher müsste es intensive Gespräche zur Finanzierbarkeit von sozialen Sicherheitssystemen und ihren Rahmenbedingungen geben.

Die Europäische Kommission sei sich solcher Fragestellungen bewusst und werde in ihrer Arbeit von den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege aufmerksam beobachtet.

Herr Gohde nahm Bezug auf eine von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Studie, die im Mai 2000 erschienen ist. In dieser Studie würden Investitionen in Sozialsysteme als überaus sinnvoll herausgestellt, auch wenn die allgemeine Haushaltslage dagegen zu sprechen scheine. Daran anknüpfend beschrieb er den sozialen Sektor als gesamtwirtschaftlich wesentlichen Standortfaktor, der Priorität zu genießen habe.

Die Verantwortung für die Sozialstaatssysteme liege bei den Mitgliedstaaten, dies müsse gerade auch im Erweiterungsprozess von staatlicher Seite und von den Verbänden gleichermaßen eingefordert werden. Herr Gohde erwähnte auch die Sozialpolitische Agenda, die dem Europäischen Rat im Juni 2000 in Lissabon vorgelegen habe und in der die wesentlichen gemeinsamen

sozialpolitischen Zielsetzungen der EU herausgestellt werden.

Gesellschaftliche Transformationen brächten ein hohes Maß an sozialer Sicherheit, um sozialen Frieden zu schaffen. Hieraus ergebe sich der Grundsatz „service is local“. Daraus folge, dass die existierende Vielfalt an Sozialkulturen zu fördern sei, denn auch dies sei Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips. Es gehe um den Erhalt der lokalen Infrastruktur und die partnerschaftliche Zusammenarbeit als besondere Aufgabe der Wohlfahrtsverbände, so betonte Herr Gohde.

Zusammenarbeit sei besonders wichtig bei gemeinschaftlichen Qualifikations- und Ausbildungsaufgaben, um die Qualität der Leistungen zu halten und zu fördern. Eine „greencard für Pflegekräfte“ sei daher falsch, denn die Arbeit und Ausbildung müsse ein hohes qualitatives Niveau haben. Herr Gohde regte die Errichtung einer Europäischen Sozialakademie an, die Ausbildung und Sprachkenntnisse vermitteln und für vergleichbare Qualifikationen sorgen solle.

Er setzte sein Referat mit Überlegungen zum Themenkomplex der Mobilität und Freizügigkeit fort. Freizügigkeit der Arbeitnehmer bedeute, dass jeder EU-Bürger in jedem Land entsprechend seiner Qualifikation eine Beschäftigung annehmen könne. Der europäische Arbeitsmarkt verlange eine gute Qualifikation aller. Die verschärften Konkurrenzbedingungen, die besonders in Grenzregionen zu erwarten seien und denen mit Übergangsregelungen begegnet werden soll, sollten als Ansporn dienen, durch Ausbildung an der Vergleichbarkeit der Qualifikationen zu arbeiten. Es solle ein Wettbewerb um Qualität entstehen. Übergangsfristen für die Beitrittsländer könnten ihnen helfen, in ihrer Entwicklung voranzukommen und Unterschiede zu den alten EU-Staaten abzubauen. Damit würden positive Auswirkungen auf die jeweilige nationale Stimmungslage einhergehen, die die Wanderungsbewegungen einschränken würde.

Abschließend fasste Herr Gohde noch einmal zusammen, dass die EU mehr sei als Geld und Zinsen und sich durch wertgebundene soziale Dienstleistungen und ethische Steuerungsmodelle in den bisherigen und den neuen Mitgliedsländern auszeichnen solle. Sowohl die alten als auch die hinzukommenden EU-Staaten hätten hierin eine besondere Verantwortung, aber auch die Wohlfahrtsverbände. Es gehe um eine EU mit sozialem Gesicht.

Dr. **Wolfgang Ohndorf**, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, gab einleitend einen kurzen Rückblick auf die bisherige Entwicklung der EU. Der europäische Einigungsprozess sei ein weltweit einmaliger Vorgang, bei dem sich die Länder freiwillig zusammengeschlossen hätten; anfänglich habe die Wirtschaft im Vordergrund gestanden, die sozialen Probleme sehr am Rande – außer im Hinblick auf die Freizügigkeit. In die

Einheitliche Europäische Akte sind jedoch mehr sozialpolitische Grundlagen aufgenommen worden, zum Beispiel die Arbeitssicherheit. Die Verträge von Maastricht brachten dann das Sozialabkommen in die Form des Sozialprotokolls, bei dem sich Großbritannien jedoch ausgeschlossen habe. Aber nach den politischen Veränderungen in Großbritannien wurde 1997 in Amsterdam das Sozialprotokoll in das Vertragswerk integriert.

Davon unberührt bleibe die Bewahrung kultureller Eigenständigkeit der Nationalstaaten, womit auch die Grenze von Gesetzen und Regelungen aufgezeigt sei. Die Koordinierung der Politiken sei jedoch erforderlich, wie dies beispielsweise mit den Maastrichtkriterien geschehen sei, damit die Gemeinschaft nicht auseinander falle. Diese gemeinsamen Ziele müssten dann nationalstaatlich umgesetzt werden.

In Amsterdam sei die Koordinierung der Beschäftigungspolitik beschlossen worden und inzwischen ist die Arbeitslosigkeit in den EU-Staaten von 18,2 Prozent im Jahr 1997 auf 13,2 Prozent zurück gegangen. Allerdings konnten bislang die nur schwer absehbaren Auswirkungen der aktuellen Ereignisse der terroristischen Angriffe auf die USA noch nicht berücksichtigt werden.

Der Rat habe im März 2000 in Lissabon die *open method of coordination*, die „offene Koordinierung“ in der Sozialpolitik beschlossen. Danach blieben die nationalen Zuständigkeiten bestehen, aber es werde auf gemeinsame Ziele hin gearbeitet. Herr Ohndorf hob ausdrücklich hervor, dass diese Ziele von den Regierungen der Mitgliedstaaten und von niemandem sonst festgelegt würden. Soziale Ausgrenzung und Armut sowie Alterung seien derzeit die Themen der offenen Koordinierung, Gesundheitspolitik und Arbeitslosenversicherung könnten folgen. Das bedeute jedoch, dass es bei der Erweiterung nicht ausreiche, wenn die Beitrittskandidaten den *acquis communautaire* übernahmen, sondern sie hätten dann auch die von der offenen Koordinierung erfassten Politikbereiche zu akzeptieren. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sei das Verhandlungskapitel 13, das Sozialpolitik behandle, mit allen Beitrittsländern außer Rumänien, Bulgarien und Malta abgeschlossen. Bei Kapitel 2, das Fragen der Arbeitnehmerfreizügigkeit beinhalte, habe man sich ebenfalls mit einigen Beitrittsländern – wie Ungarn und Litauen – geeinigt. Einige Altmitgliedstaaten wie die Niederlande und Schweden wollten ihre Märkte ganz öffnen. Von der allgemein gültigen Übergangsfrist von fünf Jahren, die um zwei Jahre verlängert werden könne, würden jedoch einige Dienstleistungen wie der Bau- und Reinigungsbereich ausgenommen. Herr Ohndorf stellte heraus, dass Übergangsfristen zweifelsohne nötig seien, aber nicht zu sehr in den Mittelpunkt gerückt werden sollten. Wichtig sei, dass die Beitrittsstaaten zum Beispiel die in der Grundrechtecharta festgelegten Werte übernahmen.

Nationale Bemühungen in diesen Fragen könnten aus allen Beitrittsländern berichtet werden, informierte

Herr Ohndorf, indem sie beispielsweise begonnen hätten, nationale Aktionspläne für die Umsetzung der Beschäftigungsleitlinien aufzustellen, und es bereits entsprechende Ansätze zum Thema Armut und Ausgrenzung gäbe. Damit zeige sich ein positiver Einfluss der europäischen Koordinationsfunktion in der Sozialpolitik auf die Beitrittsländer. In diesem Prozess käme NGOs eine besondere Rolle zu, denn nicht nur die Sozialpartner, sondern vor allem die NGOs kennen die Probleme an der Basis am besten.

Herr Ohndorf schloss mit dem Aufruf an den Willen und die Freiwilligkeit aller, der EU-Erweiterung zum Erfolg zu verhelfen.

Nach der anschließenden Kaffeepause begann Frau **Gesa Böckermann**, Mitarbeiterin der Europäischen Kommission, Generaldirektion Beschäftigung und Soziales, ihre Ausführungen ebenfalls mit einem kurzen Rückblick. Im Dezember 2000 sei in Nizza ein Strategiepapier zur Erweiterung der EU erarbeitet worden, das einen konkreten Fahrplan enthalte. Demnach würden für 2003 die ersten Beitritte erwartet, so dass die Bürger dieser Länder im Jahr 2004 an der Wahl des Europäischen Parlaments teilnehmen könnten. Zehn Länder wollten dieses Ziel erreichen, jedoch sei noch offen, welchen Beitrittskandidaten dies gelinge. Auch wenn der Prozess eine Beschleunigung erfahre, dürfe die Qualität nicht leiden. Frau Böckermann stellte heraus, dass mit jedem Beitrittsland in bilateralen Beitrittskonferenzen ein je eigener Gesprächsprozess zu den drei Verhandlungskapiteln geführt werde. Die Generaldirektion, die sie vertrete, sei für die Kapitel 2 und 13 zuständig. Der Vorgang sehe zu Beginn ein Screening vor, in dem die Situation des Landes mit dem *acquis communautaire* in Relation gesetzt werde. Anschließend müssten die Beitrittsländer ein Aktionsprogramm vorlegen, das nach dem Beitritt die Umsetzung und Anwendung des *acquis communautaire* garantiere. Für die Generaldirektion seien besonders folgende Punkte relevant:

- Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (ein besonders umfangreicher und schwieriger Bereich)
- Gleichbehandlung von Frauen und Männern
- Antidiskriminierungsmaßnahmen
- Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme
- Der soziale Dialog der Sozialpartner (Arbeitgeber und Gewerkschaften)
- Fragen und Grundsätze des Sozialschutzes und der sozialen Ausgrenzung

Über die Fortschritte in diesen Bereichen in den Ländern erhalte die Generaldirektion durch sogenannte „Fortschrittsberichte“ Kenntnis.

Für Kapitel 13 habe die Europäische Kommission bis zum Juni 2001 mit den Ländern Zypern, Ungarn, Slowenien, Estland, Litauen, Polen, Lettland, Slowakei und die Tschechische Republik einen vorläufigen Abschluss erreicht. „Vorläufiger Abschluss“ bedeute in diesem

Zusammenhang, dass die Verhandlungen bis zum Termin des Beitritts jederzeit wieder aufgenommen werden könnten, informierte Frau Böckermann. Von Seiten der Beitrittskandidaten würden in jeder Frage glaubwürdige Selbstverpflichtungen erwartet, deren Einhaltung jeweils von der Europäischen Kommission geprüft werde, die dazu auf die enge Kooperation mit den Organisationen vor Ort angewiesen sei.

Für Verhandlungskapitel 2, das Fragen der Freizügigkeit von Personen behandle, sei folgender Stand erreicht: im Vorhinein sei in umfangreichen Studien festgestellt worden, dass zwar durchaus ein Risiko für den Arbeitsmarkt in den alten Mitgliedstaaten bestehe, Zuwanderung jedoch durchaus nötig und gut sei. Diesbezügliche Ängste in der Bevölkerung seien jedoch teilweise bewusst geschürt worden. In einer ersten Studie habe die Europäische Kommission im Jahr 2000 festgestellt, dass Störungen, insbesondere in Grenzregionen, nicht auszuschließen seien, was vorwiegend für Deutschland und Österreich Bedeutung habe. Im April 2001 sei dann der Vorschlag unterbreitet worden, Einschränkungen in diesem Bereich für fünf Jahre, optional um zwei weitere vorzusehen. Übergangsregelungen stellten dabei ein reguläres und oft benutztes Instrument und keineswegs eine Diskriminierung dar; sie dienten vielmehr der Abfederung bestimmter Härten, betonte Frau Böckermann. Diese Sichtweise würde von den Beitrittsländern nicht immer geteilt, allerdings hätten sie ihrerseits über 500 Vorschläge für Übergangsregelungen unterbreitet. Es gelte einen Kompromiss zwischen gewünschter Geschwindigkeit und geforderter Qualität zu finden, wobei klar bleiben müsse, dass das Problem der illegalen Beschäftigung nicht mit diesen Regelungen und nicht durch die EU gelöst werden könne. Bis Juli 2001 sei ein vorläufiger Abschluss dieses Kapitels mit Ungarn, Malta, Zypern, Lettland und der Slowakei erzielt worden. Sie betonte nochmals, dass auch Freizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit inbegriffen sei; allein Österreich und Deutschland hätten das Recht eingeräumt bekommen, flankierende Maßnahmen für die Bereiche Bau und Reinigung zu ergreifen, Österreich zusätzlich für die Hauskrankenpflege und bestimmte soziale Dienstleistungen.

Die anschließenden Statements der Teilnehmerinnen und Teilnehmer leitete Dr. **Bernd Schulte** vom Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht mit einer Frage an die Kommission bezüglich des *acquis communautaire* ein. Er stellte fest, dass die sozialen Dienste darin eine relativ geringe Rolle spielten, weil europäische Sozialpolitik eine beschäftigungsorientierte Politik sei, 50 Prozent der auf soziale Dienste Angewiesenen jedoch nicht beschäftigt seien. Deshalb lautete seine erste Frage: Müsste der *acquis* nicht erweitert werden, müsste nicht auch die Schaffung der Zivilgesellschaft in den *acquis* aufgenommen werden?

Des weiteren erkundigte er sich danach, wie die Kommission auf die in Göteborg überraschenderweise angesprochenen Fragen nach der Altenpflege reagiere.

Bernd-Otto Kuper, EU-Vertretung der BAGFW, stellte die Frage, warum Österreich eine Ausnahme für Kapitel 2 des *acquis communautaire* auch für den ambulanten Pflegebereich erwirkt habe. Des weiteren ergebe sich für ihn die Frage, worin der Unterschied zwischen dem so genannten *hard acquis* und dem so genannten *soft acquis* bestehe und welche Werte jeweils in ihnen manifestiert würden.

Dr. **Udo Krolzig** vom Evangelischen Johanneswerk stimmte Herrn Gohde in dessen Votum für eine Europäische Sozialakademie zu und erkundigte sich, ob bereits Konkretes geplant sei. Er berichtete, dass schon jetzt Pflegeschulen von Deutschland aus in den Beitrittsländern gegründet würden, allerdings sei nicht deutlich, wie der entgegengesetzte Weg funktioniere, ob es Möglichkeiten gebe, Auszubildende aus den Beitrittsländern aufzunehmen.

In ihrer Antwort bezog sich Frau Böckermann zunächst auf die Unterscheidung von *hard acquis* und *soft acquis*. Unter Verweis auf den Vortrag von Herrn Ohndorf führte sie aus, dass der *hard acquis* aus den Richtlinien bestehe, die zwingend umzusetzen seien, der *soft acquis* aus den Koordinierungsprozessen wie beispielsweise die der Beschäftigungspolitik. Wenn es um den Sozialschutz und um Fragen der Integration gehe, so spielten die Schlussfolgerungen von Göteborg, wonach die Teilnahme an den Koordinierungsprozessen mit dem Eintritt in die EU erfolge, eine große Rolle.

Auf die Frage von Herrn Kuper nach den erweiterten Ausnahmeregelungen betreffend der Übergangsfristen für Österreich erläuterte sie, dass sie diese Frage nicht beantworten könne, weil sie nicht verstehe, warum Österreich diese Übergangsfristen gewollt habe, offenbar werde eine Gefahr gesehen.

An dieser Stelle meldete sich **Michael Chalupka** von der Diakonie Österreich zu Wort und berichtete über bereits laufende Aktivitäten von Hilfsorganisationen mit Sitz in Tschechien und Slowenien. Die Sachlage verkompliziere sich noch dadurch, dass schon innerhalb Österreichs keine einheitlichen Standards bestünden.

Bezugnehmend auf die Frage nach den Werten verwies Herr Ohndorf auf die Tatsache, dass die Grundrechtecharta noch keine Aufnahme in den *acquis communautaire* gefunden habe, in Nizza aber angenommen worden sei. Die von den bestehenden Mitgliedstaaten aufgestellten „soft laws“ müssten von den Beitrittsländern übernommen werden. Selbstverständlich könnten sie nach ihrem Beitritt an den Zielen mitarbeiten.

Herr Gohde bezeichnete zu Beginn seiner Antwort die Wertefrage als eine „black box“, die interpretationsbedürftig sei. Schon bei der Auslegung der Menschenwürde, aber ebenso bei der Genforschung und dem Schutz des ungeborenen Lebens, hätten Verfassungs-

richter unterschiedliche Meinungen. Kulturelle Diskussionen seien deshalb immer auch Verfassungsdiskussionen. Er sieht zwei Möglichkeiten: entweder alle Mitgliedstaaten übernähmen diese Werte oder es werde sich ein langsamer Prozess durch Auslegungen des EuGH vollziehen. Wünschenswert sei dessen Beteiligung bei der Auslegung der Normen. Es gehe um die Kriterien der Charta, die unmittelbar gestaltend wirkten, um Freiheit und Gleichheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Aber auch Nachhaltigkeit sei sehr wichtig und habe Auswirkungen für Aus- und Eingrenzungsmechanismen. Die EU dürfe nicht selektive Prozesse fördern, was jedoch geschehe, und deshalb stelle sich die Frage nach den Kohäsionskräften. Ausgangspunkt sei die Differenz der Ungleichen. Um eine Diskussion in Gang zu setzen, so Herr Gohde weiter, müsse das Menschenbild angesprochen werden und die Diskussion dann zur Zivilgesellschaft und zu den Partizipationsbedingungen führen. Eine andere Sache sei eine europäische Sozialakademie, wie sie ja vereinzelt schon existiere. Die Notwendigkeit von europäischen Sozialakademien bestehe darin, gleiche Standards und gleiche Qualität zu erreichen. Herr Gohde schloss mit dem Wunsch, dass öffentliche und freigemeinnützige Institutionen dieses Projekt gemeinsam angehen sollten, allerdings gebe es noch keine konkreten Ansätze.

In einer zweiten Fragerunde fragte Dr. **G.-H. Hammer** vom Friedehorst Bremen zunächst danach, wie die Erklärung zur Daseinsvorsorge in Brüssel eingeschätzt werde und als zweiten Punkt, warum europäische Fördermitteln zwar für bürgerschaftliches Engagement eingesetzt würden, nicht jedoch für die defizitären stationären Einrichtungen.

Eine weitere Frage, gestellt von Dr. **Frank Loges**, zielte auf die gegenseitige Abhängigkeit von sozialen Diensten und Beschäftigung und darauf, was die Kommission tun könne, um diese Themen in den Beitrittsländern zu fördern.

In ihrer Reaktion bemerkte Frau Böckermann, dass sie sich zur Frage der Daseinsvorsorge nicht kompetent fühle, jedoch eine Tagung ausschließlich zu diesem Thema in Brüssel stattfinden werde. Zu Beschäftigung und sozialen Diensten erläuterte sie, die Kommission habe im Bereich des PHARE- und ACCESS-Programms die Mittel für 2000/2001 speziell für NGOs und zur Förderung der Strukturen der sozialen Dienstleistungen aufgestockt. Im Programm zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung seien die Beitrittsländer beteiligt, die ihrerseits auch die Dienstleister einschließen sollten.

Herr Ohndorf ergänzte, PHARE diene der Heranführung der Beitrittsländer an die EU. Diese Mittel müssten beantragt werden, bislang hätten sich jedoch vor allem die Wirtschaft und Verkehrsminister bedient. Er forderte dazu auf, auch Anträge aus dem Sozialbereich zu stellen.

Günter Danner vom Büro der Deutschen Sozialversicherung in Brüssel setzte die Referate mit seinem

Beitrag „Eine quantitative Prognose aus deutscher Sicht“ fort und begann mit der Ankündigung, einige kritische Töne zu Gehör bringen zu wollen. Die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) würden für ihre Sozialversicherungssysteme das beitragsfinanzierte „Bismarck-Modell“ favorisieren, weil sie aufgrund ihrer Erfahrungen mit dem kommunistischen Regime kein staatseigenes System mehr wollten. Norwegen und die Schweiz als Alternativmodelle seien unrealistisch, denn Norwegen habe Öl und die Schweiz Fremdkapital. In der Bevölkerung der MOEL bestehe kein sehr ausgeprägtes Bewusstsein für die EU-Osterweiterung. Länder wie Polen, so betonte Herr Danner, seien aber auf die EU angewiesen, denn dadurch hätten sie eine reale Chance auf Direktinvestitionen. Dies sei dringend erforderlich, denn eine soziale Schwäche im Nachbarland wäre auch für Deutschland eine Bedrohung.

Herr Danner plädierte dafür, die Frage der Kosten der Integration in aller Offenheit zu stellen. Alle Länder würden sagen, dass sie sie auf keinen Fall tragen wollten. Aber das Geld müsse neu verteilt werden und man müsse entscheiden, wer abzugeben habe. Schwierigkeiten gerade in diesem Punkt seien in unerwartet heftigem Ausmaß im Referendum zu den Verträgen von Nizza in Irland offenbar geworden, das von der EU in hohem Maße profitiert habe.

Anschließend benannte Herr Danner eine Reihe von Schwächen, die die Sozialversicherungssysteme der MOEL aufwiesen. Unter anderem

- gebe es kein durchgängiges Sozialversicherungsmodell,
- funktionierten die Sozialversicherungen trotz hoher Abgaben nicht,
- existierten Managementstrukturen nur sehr mangelhaft,
- würden Fördermittel in Prestigeobjekte fehlgeleitet,
- schwächten schattenwirtschaftliche Strukturen auch den Sozialsektor,
- bedeuteten starke Personalfuktuation, Fehlbesetzungen und Korruption eine weitere Schwächung.

All diese Faktoren begünstigen Migration. Die Kommission verfüge jedoch bei den Verhandlungen nicht über ein dahingehendes Mandat, beispielsweise die Krankenversicherung betreffend. Er gehe davon aus, dass es in den MOEL dazu kommen könne, dass sich diejenigen privat versicherten, die es sich leisten könnten – wie heute schon 12 Prozent in Großbritannien. Mit der Osterweiterung würden Konkurrenzen geschaffen, die die Migration beeinflussten.

Als nächstes bezog Herr Danner sich auf die quantitativen Aspekte von Migration. Folgende Gesichtspunkte müssten berücksichtigt werden:

1. Die Beschäftigungsaufnahme im EU-Ausland sei ohne bisheriges Vorbild und von daher mit früheren Auswanderungstraditionen nicht zu vergleichen.
2. Entscheidungen zur Beschäftigungsaufnahme im

- EU-Ausland blieben permanent reversibel.
3. Es bestehe ein erhebliches Lohn- und Sozialgefälle und beträchtliche Mängel in den MOEL bei der Versorgung zum Beispiel im Gesundheitswesen.
 4. Ein Beispiel aus der Praxis sei die Rentenkrankenversicherung auf der Basis der VO 1408/71 (EWG), nach der Rentner beispielsweise aus Großbritannien vollen Zugang zu allen Leistungen des SGB V hätten.
 5. Einer besonderen Berücksichtigung bedürften die deutschen mittelständischen Betriebe und der Arbeitsmarkt in Problemregionen, vornehmlich in den ostdeutschen Grenzgebieten.

Herr Danner formulierte ausdrücklich, dass auch wir zunehmend von Vorteilsnahme und Korruption betroffen würden, was deutlich zu benennen und dem mit entsprechenden Maßnahmen zu begegnen sei. Nur Rechtsstaatlichkeit garantiere einen umfassenden Sozialschutz und nur durch Rechtsstaatlichkeit sei eine bürgergesellschaftliche Akzeptanz des Erweiterungsprozesses zu erlangen.

Gerhard Untiedt von der Gesellschaft für Regional- und Finanzforschung, Münster, bezeichnete seinen Vortrag „Eine quantitative Prognose aus mittel- und osteuropäischer Sicht“ als Kontrastprogramm zu den Ausführungen von Herrn Danner. Er stellte fest, dass der Erweiterungsprozess schon recht weit fortgeschritten sei, denn schon aufgrund der Handelsliberalisierung gäbe es nur noch Einschränkungen bei Exporten von Waren und Dienstleistung aus EU-Altstaaten in die angehenden neuen Staaten. Richtig sei, dass es bei der Verteilung der EU-Fördermittel noch Unklarheiten gäbe und sicherlich ein harter Verteilungskampf bevorstehe. Für ihn sei jedoch unzweifelhaft, dass sich die Kosten der Erweiterung durch das Wirtschaftswachstum selbst finanzieren werden. Anschließend wandte sich Herr Untiedt der Frage der Arbeitsmigration und der personenbezogenen Dienstleistungen zu. Anfang des Jahres, als es viel Aufregung um diese Fragen gegeben habe, seien mehrere Studien zu dem Ergebnis gekommen, dass keine starke Arbeitsmigration drohe. Wenn die Presse von vier Millionen Zuwanderern spreche, so müsse dazu gesagt werden, dass diese Zahl sich auf einen Zeitraum von fünfzehn Jahren beziehe. Anhand eines Diagramms veranschaulichte Herr Untiedt, dass Spätaussiedler die Spitze der Zuwanderung in den achtziger Jahren dargestellt hätten. Im Hinblick auf den Gesundheitssektor kenne er keine Studien, die zum Beispiel die Verschlechterung der Gesundheitsstandards aufgrund dieser Zuwanderung belegten. Seine Kernaussage zur Freizügigkeit lautete: Wenn Menschen nicht zur Arbeit kommen können, weil keine Freizügigkeit bestehe, dann werde die Arbeit eben zu den Menschen gebracht. Er illustrierte dies am Beispiel von Wäsche, die aufgrund des freien Warenhandels nach Polen gefahren, dort gereinigt und dann zurückgebracht werde. Auch die genaue Zahl der diesseits der Grenze

Beschäftigten kenne man nicht; die bekannten Zahlen zur Beschäftigungslage spiegelten nur die legalen Beschäftigungsverhältnisse wider. Es habe sich zudem gezeigt, dass die Anzahl der Pendler, die auf der Grundlage von bilateralen Abkommen hierher zum Arbeiten kämen, rückläufig sei. Des Weiteren gab Herr Untiedt hinsichtlich der Struktur der Beschäftigten und der Qualifikationsanforderungen zu bedenken, dass Zuwanderer zwar häufiger in Berufen mit niedriger Qualifikation arbeiteten, dies jedoch nicht bedeute, dass sie auch geringer qualifiziert seien – oft sei das Gegenteil der Fall. Sektorale Unterschiede in den Wirtschaftszweigen gäbe es außer im Gaststättengewerbe nicht. Zu den Auswirkungen der Zuwanderung stellte Herr Untiedt fest, dass ein Zufluss an Humankapital erfolge, das dann im Herkunftsland fehle. Von der Zuwanderung, so belegten regionale und sektorale Untersuchungen, gehe in Deutschland weder ein Verdrängungseffekt aus noch eine Reduzierung der Löhne.

In der anschließenden Diskussionsrunde meldete sich zunächst Herr **Steinhauser** vom Diakonischen Werk Berlin-Brandenburg zu Wort und wollte wissen, ob Statistiken zum Bereich der Krankenpflege existierten, denn hier liege das größte Risiko für die einheimischen Arbeitskräfte.

Herr **Chalupka** von der Diakonie Österreich schloss sich mit der Frage an Herrn Untiedt an, was man über den umgekehrten Pendlerverkehr wisse – so arbeiteten immer mehr Österreicher in Slowenien als Slowenen in Österreich, allerdings handle es sich dabei vor allem um Spezialisten.

Dr. **Krolzik** vom Evangelischen Johanneswerk fragte nach, ob es Gespräche über soziale Standards gäbe, um Asymmetrien zu überwinden, beispielsweise zur Sozialhilfe – bisher sei es so, dass zum Beispiel Spanier zwar in Deutschland Sozialhilfe beantragen könnten, nicht aber Deutsche in Spanien.

Zunächst antwortete Herr **Untiedt**, indem er seine Meinung bekräftigte, durch die Erweiterung sei eine positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu erwarten. Allerdings müsse grundsätzlich eine Unterscheidung zwischen gesamtwirtschaftlicher Entwicklung und dem Einzelfall gemacht werden. Selbstverständlich müsse eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu deutschen Standards geschehen, wobei auch er Schwierigkeiten in den Grenzregionen sehe. Anders als in anderen Regionen sei in den Grenzregionen alles handelbar: Waren, Dienstleistungen, auch Veredelungen und so weiter. Dies stelle jedoch auch eine Chance für die Grenzregionen dar. So boome zum Beispiel die Wirtschaft in Stettin, weil dort eine starke Software-Industrie ansässig sei, die zu Siemens nach Greifswald liefere. Selbst ländliche Grenzregionen könnten also zu Wachstumspolen werden.

Im Anschluss ging Herr **Danner** mit folgenden Aussagen auf die Fragen ein:

1. Es gelte abzuwarten, ob das Einkommen der hiesigen Arbeitskräfte nicht sinken werde.
2. Ohne die Entsendungsrichtlinie und die EU hätte es zum Beispiel die Debatte um die Scheinselbständigkeit nicht gegeben. Er warne jedoch davor, immer eine Reaktion der Politik anzustreben.
3. Die Flächentarifverträge seien schon in der Bundesrepublik nicht durchzuhalten, wie solle dies dann in der EU gehen, wo keine echte Gegenmacht zu den Arbeitgeberorganisationen existiere.
4. Alle Veränderungen der Verordnung 1408/71 bedürften der Einstimmigkeit im Rat, ebenso der Zuschnitt der Fördergebiete. Damit sei ein Pokerspiel bei der Verteilung der Fördermittel zu befürchten.
5. Die Sozialhilfe betreffend gab er zu bedenken, dass die Freizügigkeit nur für Menschen mit Arbeit oder mit Kapital gelte. Alle anderen könnten sich maximal drei Monate in einem anderen EU-Land aufhalten.

Als letzter Tagungsteilnehmer in dieser Diskussionsrunde berichtete **Jens Schröter** von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Sozialhilfeinitiativen, dass nach seinen Erfahrungen in den Grenzregionen der Oberlausitz die Menschen große Angst vor der Erweiterung hätten. Auf deutscher Seite fürchteten diejenigen, die Arbeit hätten, um ihre Arbeitsplätze und auf der polnischen Seite würden Landkäufe durch Deutsche befürchtet. Da Unternehmen immer danach gingen, wo die Löhne am niedrigsten seien, befürwortete er einen schnellen Beitritt, damit die Menschen nicht gegeneinander ausgespielt würden.

Herr **Untiedt** verwies zu diesem Beitrag darauf, dass es durchaus Regelungen in der Baubranche gebe und auch noch weitere gesucht würden, bislang jedoch noch Möglichkeiten der Kontrolle fehlten. In Ostdeutschland hätten sich gerade solche Industrien angesiedelt, die leicht zu verlegen seien. Gerade in Ostdeutschland sei aber auch das endogene Wachstumspotential jeder Region zu untersuchen.

Herr **Danner** sah in dem beschriebenen Phänomen eine Angleichung nach unten, wenn jenseits der Grenzen keine Anhebung erfolge. Es sei ein bilaterales Engagement nötig und die Hoffnungen dürften nicht allein auf das EU-Förderprogramm PHARE gesetzt werden.

Nach dieser Diskussionsrunde vertrat **Apostolos Tsalatras** vom Bundesverband der AWO zu Beginn seines Vortrags „EU-Erweiterung und Integrationsanforderungen an soziale Dienste“ die Ansicht, dass große Veränderungen weniger mit der Osterweiterung zusammen hingen als vielmehr auf den europäischen Integrationsprozess an sich zurück zu führen seien und dies auch für die Auswirkungen der Freizügigkeit für Arbeitnehmer gelte. Auf der Grundlage einer DIW-Studie führte er aus, dass zahlenmäßig keine erheblichen Migrationsbewegungen zu erwarten seien, eine Ausnahme jedoch die Grenzregionen zu den Beitrittsländern darstellten. Die Erfahrung zeige, dass Menschen in der Regel ihr Land nicht ohne Not verließen. Zudem böten

die Übergangsfristen den alten Mitgliedstaaten Spielräume, um Regelungen für den Umgang mit unterschiedlichen Personengruppen zu schaffen. Die AWO empfehle, diese Fristen dazu zu nutzen, beispielsweise über Quoten oder Sicherheitsklauseln für die Zuwanderung zu verhandeln und den Zugang von Migrationswilligen zu regeln. Das neue Einwanderungsgesetz könne zur Klärung beitragen und die notwendigen Integrationsleistungen für Zuwanderer in die Wege geleitet werden – Anliegen, die trotz der vielen Jahre der Einwanderung bislang nicht gelungen seien. Für die AWO bedeute Integration die Teilhabe an der Gesellschaft einschließlich aller Rechte und Pflichten. Dieses Ziel gelte jedoch nicht nur für Migranten, sondern für alle von Ausgrenzung bedrohten Gruppen. Er befürwortete eine enge Zusammenarbeit von Freier Wohlfahrtspflege und Staat. Nicht Assimilation, sondern Chancengleichheit sei dabei das Ziel. Er sieht einen Systemwechsel bei der Einwanderung als geboten an und erläuterte drei aus Sicht der AWO notwendige Strukturvorschläge:

1. Die Bündelung der Zuständigkeiten in einem Ministerium
2. die Schaffung von Integrationsrichtlinien, die die jeweiligen Kompetenzen auf kommunaler und Bundesebene festschrieben und
3. die Umsetzung des Leitbilds, wonach Deutschland ein Einwanderungsland geworden sei.

Dabei könnten die Wohlfahrtsverbände als Partner für Förderleistungen fungieren. Allerdings müssten sie intern die Qualifikation der interkulturellen Kompetenzen ihrer Mitarbeiter noch deutlich fördern. So stünden zwar Fachkräfte für die Erstberatung bei den Wohlfahrtsverbänden zur Verfügung, die interkulturelle Qualifizierung sei jedoch noch lange nicht ausreichend. In dieser Hinsicht müssten noch große Anstrengungen unternommen werden, wozu nach seiner Meinung auch gehört, mehr Kräfte mit Migrationshintergrund bei den Wohlfahrtsverbänden einzustellen und den Austausch von Fachkräften, auch den Austausch von Fachkräften mit den Migrationsländern, zu intensivieren. Abschließend verwies Herr Tsalatras darauf, dass soziale Integration in ihrem jeweiligen Sozialraum gefördert und weiterentwickelt werden müsse, und zwar unabhängig von der EU-Osterweiterung, die jedoch als Ansporn dienen könne.

Als nächster Referent sprach Herr Magister **Friedrich Mayrhofer** von der österreichischen Caritas für Menschen mit Behinderungen zu den „Auswirkungen der EU-Erweiterung aus österreichischer Sicht“. Er berichtete, dass die Erweiterung in Österreich hohe Wellen geschlagen habe und insbesondere im Bezug auf die Freizügigkeit dahingehend unsachlich argumentiert werde, dass ‚Massen aus Osteuropa Österreich überfluten‘ würden. Allerdings weise Österreich 1300 Kilometer EU-Grenze zu mehreren Kandidatenländern auf. Herr Mayrhofer erwartet im Hinblick auf die Freizügigkeit keine großen Probleme, denn in Österreich

herrsche Vollbeschäftigung. Auf dem Gebiet der Pflege bestehe sogar ein Arbeitskräftemangel, der inzwischen zu teilweise übertariflicher Bezahlung geführt habe. Für diesen Arbeitsbereich werde, nicht zuletzt auch aufgrund der demographischen Entwicklung, die Freizügigkeit als mögliche Lösung gesehen. Da von Seiten der öffentlichen Kostenträger ein erheblicher Kostendruck ausgehe, seien vor allem junge, tariflich bezahlte Arbeitskräfte gefragt. Als plastisches Beispiel führte er einen gewerblichen Konkurrenten an, der seine Leistungen durch die Einstellung sehr junger Arbeitskräfte um ein Viertel günstiger anbieten könne als ein Wohlfahrtsverband. Ein sehr wichtiger Punkt sei die Frage der Qualifikation, wobei es jedoch schon innerhalb Österreichs große Unterschiede gäbe und zum Teil die Abschlüsse selbst von den Bundesländern untereinander nicht anerkannt würden. Wie bei anderen Märkten, so zeige sich auch beim Sozialmarkt, dass ein Arbeitsplatz umso sicherer sei, je höher die Qualifikation der Arbeitskraft sei; je niedriger und damit unsicherer die Qualifikation, desto eher seien ausländische Kräfte auf den Arbeitsstellen zu finden. Er rechne zudem sowohl aufgrund von Sprachproblemen als auch aufgrund der Notwendigkeit zu pendeln u.ä.m. nicht mit allzu großen durch die Freizügigkeit bedingten Schwierigkeiten. Als weiteren wichtigen Punkt benannte Herr Mayrhofer die Freizügigkeit der Leistungsempfänger und beschrieb beispielhaft, dass viele Österreicher für zahnärztliche Leistungen, die in Österreich nicht von den Krankenkassen übernommen würden, in die Nachbarländer reisten. Er erwarte hier eine Zunahme durch die Erweiterung, ebenso auf dem Gebiet der Kuraufenthalte. Anschließend ging er auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Wohlfahrtseinrichtungen ein. Als ein großes Problem stellten sich die zivilgesellschaftlichen Strukturen in den Beitrittsländern heraus, die zum einen sehr unterschiedlich und zum anderen von der Abneigung der sozialen NGO gegenüber staatlichen Stellen geprägt seien. Dies habe natürlich mit ihrer Geschichte zu tun, aber eine Zusammenarbeit mit dem Staat sei dennoch dringend erforderlich. Auch in Österreich sei die Diskussion der Beziehung von Staat und Wohlfahrtorganisationen nicht beendet, aber in den Beitrittsländern müsse diese Diskussion erst noch in Gang kommen. Nach seiner Auffassung sollte eine engere Zusammenarbeit zwischen österreichischen Wohlfahrtsverbänden und vergleichbaren Organisationen in den Beitrittsländern zum Beispiel auf dem Gebiet der Ausbildung, aber auch durch Tagungen, der Möglichkeit von Praktika und ähnlichem mehr entstehen. Derzeit könne noch nicht von einer institutionalisierten Zusammenarbeit gesprochen werden, aber es gebe gemeinsame Projekte, die bereits zu Lerneffekten bei grenzüberschreitenden Diensten geführt hätten.

Diesem Beitrag aus österreichischer Perspektive schloss sich das Referat von **Hans-Herbert Dreiske**

von der Abteilung Soziale Arbeit und Internationale Kooperation des Paritätischen Wohlfahrtsverbands an, der aus deutscher Sicht zur „Kooperation beim Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen in Polen“ sprach. Zunächst berichtete er, dass sich der DPWW und seine Landesverbände bereits seit Anfang 1990 in Polen insbesondere beim Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen außerhalb des kirchlichen Rahmens engagierten. Ein wichtiger Grundsatz dieser Arbeit stelle die Selbstständigkeit der polnischen Partner dar; sie müssten selbst entscheiden, was für sie gut sei. Allerdings habe für beide Seiten der Erfahrungsaustausch große Bedeutung. Die Kooperation erfolge in vielen Bereichen, so Herr Dreiske weiter, wozu unter anderem ehrenamtliche Arbeit, Organisation sozialer Dienste, Finanzierung, Rechnungswesen und Interessenvertretung gehörten. Beratungsbedarf und die Notwendigkeit von mehr Erfahrungsaustausch sieht er insbesondere bei den Themen Subsidiarität, soziale Gesetze und Gemeinnützigkeitsregelungen. Dabei komme es entscheidend darauf an, auch die staatlichen Institutionen einzubeziehen, denn weder die staatliche Seite noch die NGOs seien in der Zusammenarbeit geübt. Zur Größenordnung der Kooperation führte er aus, dass es zum einen über 200 Beratungspartnerschaften gebe. Zum anderen existiere eine interregionale Zusammenarbeit zwischen Paritätischen Landesverbänden und polnischen Partnerverbänden sowie zwischen dem Paritätischen Gesamtverband mit der Arbeitsgemeinschaft der Verbände sozialer Organisationen in Polen. Darüber hinaus bestünden jedoch auch Kontakte zu anderen polnischen, staatlichen und nichtstaatlichen Stellen. Vorrangig gehe es um den Aufbau regionaler Verbandsstrukturen und um die Schaffung von Rahmenbedingungen für die freien Träger. Um dies zu unterstützen, sei jeweils ein Landesverband des DPWW einem der neun regionalen Verbände in Polen zugeordnet. Weiter ging Herr Dreiske auf die organisatorischen Strukturen auf deutscher Seite ein: Sie bestünden aus den involvierten Landesverbänden, die sich in der Arbeitsgemeinschaft deutsch-polnische Verständigung organisiert haben, aus der Beratungs- und Koordinierungsstelle deutsch-polnischer Zusammenarbeit im sozialen Bereich mit Sitz in Salzgitter, die von der Arbeitsgemeinschaft und dem BMFSFJ unterstützt werde. Die Stelle in Salzgitter habe vor allem Beratung, Vermittlung von Kontakten – zum Beispiel zu Experten – sowie die Bündelung der unterschiedlichen Projekte zur Aufgabe, aber darüber hinaus auch, die Entwicklung moderner sozialer Dienstleistungen wie dem Betreuten Wohnen anzuregen. In Anlehnung an eine Studie der NGO-Datenbank KLON in Warschau vom März dieses Jahres stellte Herr Dreiske zwei Punkte heraus. Zum einen, dass, obwohl bereits zehn Jahre vergangen seien, ein politischer Konsens über die gesellschaftliche Organisation in Polen immer noch fehle, der den BürgerInnen die Teilhabe gewährleiste.

Zum anderen, dass NGOs von den politischen Eliten nach wie vor nicht wahrgenommen würden, vor allem nicht als mögliche und qualifizierte Träger sozialer Dienstleistungen, denen entsprechend des Subsidiaritätsprinzips staatliche Aufgaben übertragen werden könnten. Insbesondere in dieser Hinsicht – so Herr Dreiske – mangle es sowohl an Gesetzgebungsreformen als auch an der Selbstorganisation und entsprechender Interessenvertretung der betreffenden Organisationen.

Sowohl der Paritätische Wohlfahrtsverband als auch sein polnischer Partner, die Arbeitsgemeinschaft der Verbände sozialer Organisationen, würden ihre Vereinbarung über die Kooperation als einen Beitrag zur Integration Polens in die EU betrachten. Das weitergehende Ziel, so Herr Dreiske abschließend, sei jedoch, eine europäische Vernetzung der bürgerschaftlich geprägten Verbände zu erreichen.

Josefine Stanciu-Boiczuk vom rumänischen Wohlfahrtsverband ROPAR schloss die Reihe der Referate ab. Sie hob hervor, dass ihren Verband insbesondere die Grundphilosophie des Paritätischen – Offenheit, Vielfalt, Toleranz – beeindruckt habe. Die Europaorientierung von ROPAR erfolge jedoch auch, weil sie sich im Klaren darüber seien, dass die heutigen Probleme nur gemeinsam gelöst werden könnten. Europa sei eine alte Idee, die auf den Grundlagen des Friedens, der Menschenrechte und der freiheitlichen Demokratie gründe. Für ihre Region im Nordosten von Rumänien, Iasi, habe sich eine enge Zusammenarbeit mit dem Paritätischen Landesverband Sachsen-Anhalt entwickelt, der unter anderem Gelder der Stiftung Mensch für sie vermittelt habe. Iasi sei eine Region, die mit der höchsten Arbeitslosigkeit in Rumänien aufweise, weil die ganze Industrie weggebrochen sei. Allerdings würden in den offiziellen Daten die sozial ausgegrenzten Menschen nicht erfasst. In Iasi herrsche extreme Armut und insbesondere behinderte Menschen hätten über keinerlei Interessenvertretung verfügt. Inzwischen sei es Verbänden wie ROPAR oder dem Verband geistig behinderter Menschen gelungen, einige Verbesserungen zu erreichen, die auch von der Öffentlichkeit wahrgenommen würden. So seien zum Beispiel Kindertagesstätten für behinderte Kinder eingerichtet worden, es gäbe Schulungen für behinderte Menschen, Ansätze für barrierefreies Bauen seien erkennbar. Derzeit, so führte Frau Stanciu-Boiczuk weiter aus, sei eine Umgestaltung der rumänischen Gesellschaft im Gange, die genutzt werden müsse, um die Lage der zahlreichen Benachteiligten im Land zu verbessern. Wenn dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend der Staat von der Erbringung sozialer Dienste zurücktrete, könnten NGOs diese Aufgaben übernehmen. Das Beratungs- und Selbsthilfezentrum in der Trägerschaft von ROPAR habe unter anderem die Funktion, NGOs durch Beratung und Begleitung dazu in die Lage zu versetzen. Dabei spiele die fachliche Qualifizierung eine

große Rolle, aber auch die gesellschaftliche Akzeptanz. Aktionstage in der Region dienten dazu, das Niveau der sozialen Arbeit zu heben und öffentliche Unterstützung für behinderte Menschen zu erlangen. Frau Stanciu-Boiczuk erläuterte im Weiteren, wie sich durch den Besuch einer Delegation des DPWW Landesverband Sachsen-Anhalt im Juni dieses Jahres die Möglichkeit ergeben habe, Gespräche auf politischer Ebene – sogar mit Staatspräsident Iliescu – zu führen. In diesen Gesprächen konnten sie zum einen ihre Position darlegen, dass der Staat die Rahmenbedingungen für ihre Arbeit einschließlich der entsprechenden Strukturen, zum Beispiel für ehrenamtliches bürgerschaftliches Engagement, schaffen müsse, und zum anderen hatten sie Gelegenheit, die Philosophie des Paritätischen zu erläutern. An dieser Stelle flocht Frau Stanciu-Boiczuk ein, dass ROPAR beispielsweise eine Stellungnahme zum neuen Kinderschutzgesetz abgegeben habe, damit ein neues, mit staatlichen Mitteln abgesichertes Amt geschaffen wurde und das außerdem die Unterbringung von Kindern in Familien ermögliche. Solche neuen Konzepte in der Jugendhilfe sicherten zwar Arbeitsstellen, ihre Umsetzung verlief jedoch sehr schleppend. Modelle aus anderen Ländern dürften jedoch nicht einfach übergestülpt werden, sondern müssten der Lage vor Ort angepasst werden, wobei es sinnvoll sei, die Erfahrungen aus den EU-Staaten einzubeziehen. In den Gesprächen auf politischer Ebene habe ROPAR den Vorschlag unterbreitet, in der Region um Iasi ein Modellprojekt für soziale Arbeit aufzubauen. Obwohl Rumänien bisher keine finanzielle Unterstützung von der EU erhalten habe, wie auch Staatspräsident Iliescu betont habe, sei das Ziel, Armut zu vermeiden. Die Delegation aus Sachsen-Anhalt, so berichtete Frau Stanciu-Boiczuk weiter, hatte zwei Tage lang Gelegenheit, Einrichtungen unter anderem für Kinder zu besichtigen und sagte in einer Einrichtung spontan die Finanzierung der benötigten Betten zum, wobei ROPAR als Zuwendungsempfänger und Projektpartner fungiere. Mit Hilfe des Paritätischen seien bereits viele Veränderungen erreicht worden, aber es gäbe auch viele Gründe, auf die eigenen Leistungen stolz zu sein. Zum Schluss bekräftigte Frau Stanciu-Boiczuk ihre Hoffnung, dass die weitere Zusammenarbeit mit dem Paritätischen Wohlfahrtsverband insbesondere in der Jugend-, Kultur- und Sozialarbeit dazu beitragen werde, die zivilgesellschaftlichen Strukturen in Rumänien zu entwickeln und den Lebensstandard der sozial schwachen Menschen zu verbessern.

Die einzige Nachfrage, von **Chris Lange**, zu diesen Referaten bezog sich auf das Zustandekommen des Kontakts zwischen dem Paritätischen Landesverband Sachsen-Anhalt und dem Verband ROPAR. Frau Stanciu-Boiczuk erläuterte dazu, dass es mit freundschaftlichen Beziehungen eines Mitarbeiters des Paritätischen Landesverbands begonnen habe, durch dessen Enga-

gement zunächst vor allem Hilfsgüterlieferungen erfolgt seien, und sich ab etwa 1995 die beschriebene enge und institutionalisierte Zusammenarbeit entwickelt habe.

Unter der Leitung von Dr. **Bernd Schulte**, Leiter des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht fand nach der Kaffeepause die Podiumsdiskussion statt, die unter der Überschrift stand: „Die Bedeutung der sozialen Dienstleistungen für den Erweiterungsprozess“. Podiumsteilnehmer waren **Benjamin Bloch**, Direktor der Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e.V., **Oliver Müller**, EU-Referat des Deutschen Caritasverbandes, und Herr **Manfred Wienand**, Deutscher Städtetag.

In seiner Einführung fasste Herr **Schulte** die Ausführungen der vorangegangenen Referate in drei Punkten zusammen. Zunächst verwies er unter Bezugnahme auf das Referat von Herrn Haupt darauf, warum die EU-Erweiterung ein gemeinsames Anliegen beider Seiten sei: zum einen das Sicherheitsinteresse und zum anderen ein gemeinsames wirtschaftliches Interesse. Dieses Interesse werde oft verschwiegen, sei aber auch in der Sozialpolitik von großer Bedeutung. Er unterstrich, dass die zahlreichen bestehenden europäischen Richtlinien, die die Beitrittsländer übernehmen müssten, sich fast ausschließlich auf das Gebiet des Arbeitsschutzes bezögen und damit zwar dem Schutz der Arbeitnehmer dienten, aber auch wettbewerbspolitische und ökonomische Gründe dahinter stünden, indem damit vermieden werde, dass die MOEL zum Schaden ihrer Arbeitnehmer günstiger produzieren könnten. Damit, so betonte er, fielen sozialpolitische und humanitäre Anliegen mit wirtschaftlichen Interessen zusammen. Als zweiten Punkt führte er aus, dass, wie die Referate belegten, aus makroökonomischer Sicht keine Bedrohung für unsere Gesellschaftsordnung durch die Erweiterung bestehe, aber zwischen der Makro- und der Mikroebene deutlich unterschieden werden müsse. Ängste in den Regionen, bei Gruppen und Menschen, wie beispielsweise die eines Bauarbeiters in Berlin, der wegen der Konkurrenz aus Polen um seinen Arbeitsplatz fürchten müsse, seien nachvollziehbar. Insofern dürfe die politische und kulturelle Dimension nicht vergessen werden. Herr Schulte betonte, er habe aus politischen Gründen immer Übergangsfristen für die Freizügigkeit befürwortet, damit sich die Bevölkerung an die neue Lage gewöhnen könne und ihr klar werde, dass es sich um einen gesteuerten Prozess handle. Die Frage sei nun, welche Rolle die sozialen Dienste spielen könnten. Nach seiner Meinung waren die Positionen von Herrn Danner und Herrn Untiedt, die zunächst sehr kontrovers erschienen, gar nicht so weit auseinander, denn Herrn Danners Schwerpunkt lag auf der politisch-kulturellen Dimension, Herrn Untiedts Schwerpunkt dagegen auf der wirtschaftlichen Wirkung. Mit seinem dritten

Punkt hob er den Hinweis sowohl von Herrn Haupt als auch von Frau Böckermann hervor, dass die Kommission bei den Beitrittsverhandlungen kein Mandat für den Bereich der Freien Wohlfahrtspflege und soziale Dienste habe, da der *acquis communautaire* sie nicht einschließe. Wenn die Freie und die kommunale Wohlfahrtspflege als Kitt angesehen würden, der Staat und Gesellschaft und letztlich Europa zusammenfüge, dann müsse dieser Kitt von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden. Allerdings könnten dies auch nicht die Staaten selbst, weil es ein Kitt sei, der aus der Gesellschaft komme. Damit seien die Vertreter der Zivilgesellschaft gefragt, wie sie hier auf dem Podium exemplarisch vertreten seien. Deshalb seine Frage an Herrn Bloch: Wie sieht er die Rolle, die die Zentralwohlfahrtsstelle spielen kann – auch hinsichtlich dieses sozialen Kitts?

Herr **Benjamin Bloch** führte zunächst aus, was die Aufgaben der Zentralwohlfahrtsstelle sind und wie sich die jüdischen Gemeinden in Deutschland in den letzten Jahren entwickelt hat. Vor über 50 Jahren habe sich niemand vorstellen können, dass die jüdische Gemeinschaft im Jahr 2001 wieder etwa 90 000 Mitglieder in Deutschland zählen würde. Zur Zeit sei die Zeit zwischen Rosh Hashana und Jom Kippur, diese Zeit heiße die Zeit der Besinnung, die Zeit des Insichgehens. Es sei Zeit zu überlegen, was geschehen sei. Dazu müsse man wissen, dass es 1989 etwa 28 000 Leute in 74 Gemeinden gegeben habe, heute wieder 85 Gemeinden existierten und zudem 330 Wohnheime für etwa 11 000 Personen. Seit 1990 reisten 125 000 Menschen ein, von denen sich 75 000 bis 80 000 den jüdischen Gemeinden angeschlossen hätten. Seit dieser Zeit sei die Integration der Zugereisten, von denen ungefähr Dreiviertel aus der ehemaligen Sowjetunion stammten, eine der wichtigsten Aufgaben der Zentralwohlfahrtsstelle und der Gemeinden. Ihr Ziel sei vor allem Hilfe zur Selbsthilfe, zum Beispiel durch Aus- und Fortbildung, durch Einbindung in die ehrenamtliche Gemeindefarbeit, Organisation von Orchestern und Chören und ähnlichem mehr, wobei es sehr schwierig sei, den Zugereisten das Verständnis für ehrenamtliche Arbeit näher zu bringen. Allerdings seien die Gemeinden mit machtpolitischen Problemen konfrontiert gewesen, die sich aus dem Zusammentreffen der beiden Gruppen, einerseits den alten Mitgliedern und den Zugewanderten ergeben hätten. Das Selbstverständnis für die jüdische Gemeinschaft müsse häufig erst geweckt werden, denn die meisten Zugereisten seien sehr säkular, was sich durch die Geschichte der Juden in der Sowjetunion erkläre, während sich die Gemeinden sehr stark auf die jüdische Religion beriefen. Insgesamt stellten die Zugereisten, von denen 80 Prozent Akademiker seien, eine Bereicherung sowohl für die deutsche Gesellschaft als auch für die jüdische Gemeinschaft dar. Im Hinblick auf die Ostweiterung berichtete Herr Bloch, es habe früher intensive Kontakte gegeben. Diese seien jedoch in den letzten

Jahren weniger geworden, was damit zusammenhänge, dass hier alle sehr beschäftigt und die ZWSt personell überfordert gewesen sei. Aber die Kontakte würden vor allem hinsichtlich Aus- und Weiterbildung und im Rahmen von Austauschmöglichkeiten insbesondere für Jugendliche wiederbelebt werden, auch um den Gemeinden in Osteuropa behilflich zu sein.

Herr Bloch habe, so fasste Herr Schulte zusammen, zwei wichtige Punkte angesprochen. Der erste Punkt sei die Tatsache, dass es sowohl eine allgemeine Zuwanderungsproblematik gäbe als auch eine Zuwanderungsproblematik von Leuten aus zukünftigen Mitgliedstaaten, die dann ein Recht auf Gleichbehandlung – wie heute beispielsweise die Franzosen – haben werden. Davon müsse noch die Zuwanderung aus Drittländern wie Rumänien, solange es nicht Mitglied sei, oder der Ukraine und Weißrussland unterschieden werden. Zudem entstünden spezifische Probleme dadurch, dass es auch nach der EU-Erweiterung verschiedene Kategorien von Ausländern geben werde. Heute schon seien über zwei Drittel der Ausländer in der Bundesrepublik Drittstaatenangehörige. Er gab weiter zu bedenken, dass durch den EU-Beitritt zum Beispiel Polen neue Probleme bekommen werde, weil dann Polens Grenzen die Außengrenzen der EU darstellen werden. Als zweiten Punkt griff er auf, dass die Aktivitäten des ZWSt durch die Unterstützung des Staates ermöglicht würden. Er erinnerte an Nell-Breuning, nach dem Subsidiarität richtig verstanden nicht heiße, dass der Staat Aktivitäten auf die Kleineren in der Gesellschaft abschieben dürfe, sondern vor allem, dass der Staat die kleineren Einheiten in den Stand zu versetzen habe, diese Aufgaben wahrnehmen zu können. Welche Rolle die Wohlfahrtsverbände bei der EU-Osterweiterung spielen könnten, war dann die Frage, die er an Herrn Müller vom Caritasverband richtete.

Oliver Müller schloss zunächst an den Begriff der Subsidiarität an, der aus der katholischen Soziallehre kommend, gerade für die Caritas sehr wichtig sei. Er spreche hier aus der Sicht des Praktikers und erläuterte dann, dass bislang 30 bis 50 Milliarden Mark als Mittel an die Projektpartner der Caritas geflossen seien, um sie darin zu unterstützen, etwas Vergleichbares zu den Wohlfahrtsverbänden in Deutschland zu werden. Die Wurzeln der osteuropäischen Caritasverbände, die sich zunehmend in den letzten Jahren gegründet hätten, ebenso wie der Diakonie, mit der eine enge Zusammenarbeit bestehe, lägen in der Nothilfe, der Nahrungsmittelverteilung und so weiter. Zwischen Hilfsorganisation und Wohlfahrtsverband zeige sich jedoch ein großer mentaler Unterschied. Als einen großen Erfolg bezeichnete Herr Müller den Ausbau von Sozialstationen in Polen, wo inzwischen 160 dieser Stationen vollständig öffentlich gefördert würden, nachdem die Investitionskosten von Deutschland finanziert worden waren. Hier sei eine Ausweitung zum Beispiel nach Rumänien und in

die Ukraine im Gange oder geplant. Dabei nehme der Caritasverband die Rolle eines Vermittlers zwischen den Organisationen vor Ort und den offiziellen Stellen ein und helfe diesen kleinen Organisationen, in ihrer Professionalität überhaupt wahrgenommen zu werden. Häufig sei das „deutsche Modell“ nur schwer zu vermitteln, wofür drei Aspekte ausschlaggebend seien:

1. Das Subsidiaritätsprinzip. Es werde manchmal dahingehend praktiziert, dass Aufgaben auf die unteren Ebenen abgewälzt würden, ohne ihnen die notwendigen Mittel an die Hand zu geben. Hier könnten zwar die Erfahrungen aus Deutschland nützlich sein, dürften aber nicht eins zu eins übertragen werden.
2. Die mit der Zivilgesellschaft zusammenhängende Freiwilligenarbeit. Hierbei sei die Aufgabe des Caritasverbandes, Initiativen anzustoßen und zu begleiten.
3. Der Bereich der Ausbildung. Sie sei zentral für die soziale Arbeit und darum auch eine genuine Aufgabe der Wohlfahrtsverbände. Die CaritasEuropa habe hierfür eine Stelle, die sich „capacity-building“ nennt, – sehr bewusst – in Prag gegründet, in der Schulungen, Seminare, Fort- und Weiterbildungen mit jeweils teilweise staatlicher Anerkennung durchgeführt würden. Er berichtete von seiner Erfahrung, dass die Akzeptanz für die Osterweiterung auch in den Beitrittsländern erschreckenderweise eher sinke als steige und meinte, die Wohlfahrtsverbände und die Kirchen könnten hier eine wichtige Aufgabe übernehmen, indem sie um Vertrauen werben. Die Wohlfahrtsverbände befänden sich in einer Zwickmühle, indem zum einen die Absicherung der eigenen Dienste von den Auswirkungen der Erweiterung betroffen sein könnten, und indem sie zum anderen in Solidarität mit den Partnern auf der anderen Seite der Grenze stünden. Sollte es ihnen gelingen, nicht nur ihren eigenen Vorteil im Auge zu haben, so könnten sie eine Avantgarde-Rolle für die Osterweiterung und für eine zivilgesellschaftliche Ordnung spielen, was letztendlich auch ihnen selber nützen könnte.

Anhand von drei Punkten verdeutlichte Herr **Schulte** nochmals die Situation. Erstens könnten die Wohlfahrtsverbände erfolgreich sein, indem sie „back to the roots“ an das anknüpften, was es schon einmal gegeben habe, wie das Beispiel Polen zeige. Zweitens sei das Element der Partnerschaft wichtig, denn die EU könne keine Vorschriften machen für den Ausbau des Sozialsektors und der Wohlfahrtspflege. Dies sei die freie Entscheidung eines jeden Staates. Als dritten Punkt hob er die Vermittlerrolle, zum Beispiel der Caritas Europa, zwischen staatlichen Stellen und den dortigen freien Trägern hervor. Sodann gab er das Wort an Herrn **Wienand** mit der Frage, wie die Aufgaben aufgrund der Erweiterung aus Sicht der Kommunen im Bereich der sozialen Dienste aussähen – ein Aspekt, der bislang zu

kurz gekommen sei – und ob die Zusammenarbeit zwischen Freier Wohlfahrtspflege und kommunalen Stellen ein mögliches Vorbild für die Beitrittskandidaten sein könne.

Herr **Wienand** bemerkte einleitend, er habe sich in Vorbereitung auf dieses Podium Akten ziehen lassen, um zu sehen, in welchem Umfang die Osterweiterung bei ihnen bisher eine Rolle gespielt habe. Vielleicht sei es symptomatisch für die bisherige Beteiligung der Kommunen am Europäisierungsprozess und der Osterweiterung, dass nur ein einziger Vorgang über zwei Seiten dabei zutage gekommen sei. Für die Kommunen stelle sich nicht die Frage, OB es eine Erweiterung geben werde, sondern die Frage nach dem WIE. Er berichtete von einem Gespräch, das Ende Mai vornehmlich Bürgermeister aus den Grenzregionen mit Außenminister Fischer in Görlitz geführt hatten und in dem deutlich wurde, dass die Ängste der Bevölkerung noch nicht bei den Entscheidungsträgern angekommen seien. In grenzferneren Gegenden, die nicht das tägliche Miteinander kennen, scheine sich dieses sozialpsychologische Phänomen zu etwas Irrationalem aufzubauen. Umgekehrt laufe im Grenzbereich nach Aussagen der Bürgermeister schon sehr viel im Hinblick auf Verständigung und Austausch auch bei der Entwicklung sozialer Dienste. In dem Gespräch wurde als weiteres Ergebnis das strukturelle Defizit bei der Beteiligung der Kommunen an den europäischen Prozessen und damit auch an der Osterweiterung deutlich. Das könnte sich nach Meinung von Herrn Wienand als negativ erweisen. Ängsten könne am besten dadurch begegnet werden, dass über sie gesprochen werde. Dabei sehe er zwei große Sektoren, die auseinander gehalten werden müssten: Zum einen die Auswirkungen auf die Kommunen in Deutschland und zum anderen die Auswirkungen auf die Kommunen in den Beitrittsstaaten. Er vertrat die Ansicht, Konvergenz im deutschen Sinne könne hinsichtlich der sozialen Dienste stattfinden, wenn sich örtliche Demokratie, kommunale Selbstverwaltung, Subsidiarität sowie ein Verständnis von Solidarität, von marktbezogenen und nichtmarktbezogenen Dienstleistungen entwickeln würde. Bürger thematisierten in Bezug auf die Erweiterung vor allem zwei Komplexe: das Gefälle, beispielsweise in der Bezahlung, und das deutliche demographische Gefälle insbesondere zu Polen, dessen Bevölkerung insgesamt viel jünger sei. Es stelle sich die Frage, was die Kommunen tun könnten. Obwohl schon viel im Gange sei, müsse noch viel Wissen gesammelt werden. So wisse beispielsweise selbst der Deutsche Städtetag nicht, wie viele Städtepartnerschaften existierten und was dort geleistet werde. Ein gemeinsames Verständnis von sozialer Arbeit, von ehrenamtlicher und bezahlter Arbeit, wäre sicherlich hilfreich. Herr Wienand erwartet keine großen Wanderbewegungen, aber wie an den Grenzen zu zum Beispiel Österreich und Frankreich werde es Kooperationen geben, die Grenzen aber

weiterhin Bedeutung haben. Abschließend fügte er an, dass aus dem demographischen Gefälle und dem Gefälle der Menschen, die für soziale Dienstleistungen zu Verfügung stünden, Diskussionen darüber notwendig würden, wer in der Pflege, Betreuung und Erziehung tätig werden könne. Der Bedarf an häuslicher Krankenpflege sei heute schon gegeben und werde teilweise illegal gedeckt. Der Wunsch der Kommunen sei, dass auch mit ihnen über solche Themen gesprochen wird. Herr Fischer habe das zwar bei dem Gespräch in Görlitz zugesagt, aber ob es umgesetzt werde, sei ungewiss.

Herr **Schulte** stellte zu diesem Beitrag fest, dass sich die Situation, dass Kommunen zu wenig in den europäischen Prozess und die Osterweiterung einbezogen würden, allmählich ändere, weil auch im Hinblick auf EU-Förderprogramme kommunale Aktivitäten zu beobachten seien. Desweiteren verwies er auf die Aussage, dass sehr wenig Wissen darüber bestehe, was es schon alles gäbe, legal und teilweise an der Legalität vorbei, zum Beispiel auch an den Grenzen zu den Benelux-Staaten. Für solche Aktivitäten habe die EU sogar ein Grenzregionenprogramm aufgelegt. Drei Topoi müssten für das Streben nach Konvergenz betont werden:

1. Subsidiarität, wobei hier Vorsicht geboten sei, denn auch bei den EU-Mitgliedstaaten sei ein gemeinsames Subsidiaritätsverständnis, das die Freie Wohlfahrtspflege einbeziehe, nicht erreichbar.
2. Marktbezogenheit und Nicht-Marktbezogenheit, die beides Elemente von überall vorhandenen Aktivitäten seien.
3. Eine Definition von sozialer Arbeit einschließlich gemeinsamer Qualitätsstandards.

Als Beispiel hierfür könne die von Herrn Gohde eingebrachte Idee der Sozialakademie gelten, die bewirken könne, dass sowohl hinsichtlich der Ausbildungsstandards aber auch hinsichtlich der Personen eine Internationalisierung erfolge. Ein weiterer, im Laufe der Tagung mehrfach angesprochener Punkt, der bei Marktbezogenheit im Hintergrund stehe, sei die Wertegemeinschaft. Die Grundrechtecharta sehe Europa als eine Wertegemeinschaft, deren Grundlage Menschenwürde, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, aber auch staatlich garantierte Elemente der Daseinsvorsorge darstelle. Auf Herrn Schultes Frage nach dem Ausmaß an Eigeninitiativen in den Beitrittsländern, in denen doch häufig noch die Meinung herrsche, dass der Staat für vieles sorgen müsse, erwiderte Herr **Müller**, dass die Caritas und die Kirche damit zwar kein Problem hätten, die Frage, die sich dahinter verberge, jedoch sei, inwiefern die Kirchen ihre jeweilige Gesellschaft dahingehend abdeckten. In Polen habe es die Caritas auch schon vor dem Kommunismus gegeben, wurde aufgelöst und dann wieder gegründet und habe eine unglaubliche Entwicklung genommen, die sie heute als Sozialpartner erscheinen lasse. Davon könne man aber nicht überall ausgehen.

Herr **Wienand** meinte auf diese Frage, dass unterschieden werden müsse zwischen dem Geltungsanspruch und der tatsächlichen Einstellungs- und Verhaltenskomponente. Wenn er den Prozess auf der europäischen Ebene richtig verstehe, so würden europäische Normen gelten und die nationalen Normen müssten angeglichen werden. Auf der anderen Seite stelle sich die Frage: Was ist Sache des Staates? Was ist Sache des Einzelnen? Was ist Sache der Familie? Hier setze er auf Konvergenz. Dabei komme das Konzept der Subsidiarität zum Tragen, allerdings nicht wie in den EG/EU-Verträgen als vertikales Konzept, sondern als horizontales, wonach die freien Träger Vorrang haben im Aufspüren von sozialen Fragen, Notlagen und Lösungswegen, bevor Kommune und Staat eingreifen. Konvergente Lösungen hieße jedoch nicht, dass alles gleich aussehe. Gerade die Konkurrenz pluraler Trägerschaft sei fruchtbar und bilde den Reichtum dieser Gesellschaft und ihrer Sozialstaatlichkeit.

Die Idee der Konvergenz, so Herr **Schulte**, komme der offenen Koordinierung entgegen, die im europäischen Maßstab an die Stelle der Konvergenz getreten sei, die eine freiwillige Abstimmung von Zielen bedeute. Nun werde es wesentlich konkreter mit Indikatoren, Benchmarking und so weiter. Im Hinblick auf die Osterweiterung sei der Begriff der Konvergenz jedoch genau richtig.

Gegen den derzeitigen Prozess der Koordinierung machte Herr **Wienand** aus Sicht der kommunalen Selbstverwaltung starke Bedenken geltend, denn dabei könne Wertebezogenheit leicht zu Beliebigkeit führen. Wenn die offene Koordinierung richtig ausgeführt werde, d.h. die Bedingungen eines föderalen Staates erfüllt würden, wobei allerdings die Interessenlagen der Kommunen in den Mitgliedsländern sehr unterschiedlich seien, und der Tatsache Rechnung getragen würde, dass ein Großteil der sozialen Dienste von freien Trägern geleistet werde, dann könne er sich diesem Konzept annähern.

Nach dieser Podiumsrunde öffnete Herr **Schulte** das Gespräch für das Publikum. Es wurde jedoch nur nachgefragt, wie die Bedenken der Kommunen hinsichtlich des europäischen Integrationsprozesses konkret aussähen.

Herr **Wienand** beantwortete diese Frage, indem er unter Verweis auf Art. 28 GG ausführte, dass ohne Kommunen der Staat nicht existieren könne, das Recht der kommunalen Selbstverwaltung Verfassungsrang habe und Kommunen – nicht nur die Länder und der Bund – neben den freien Trägern bei der Sozialstaatlichkeit mitwirken können müssten. Der Prozess des europäischen Integrationsprozesses sei aus Sicht der Kommunen zu stark ausschließlich durch den Bund bestimmt.

Herr **Schulte** ergänzte, dass auch das Parlament nicht angemessen in diesen Prozess eingebunden sei.

Zum Schluss der Podiumsdiskussion schlossen sich die Teilnehmer dem Wort von Herrn **Bloch** an, dass, wie es im Judentum heißt, wer nicht an Wunder glaube, kein Realist sei.

Herr **Christoph Linzbach**, Europabeauftragter des BMFSFJ, hatte im Anschluss an die Podiumsdiskussion die Aufgabe übernommen, ein zusammenfassendes Schlusswort der Tagung zu sprechen. Er begann, indem er auf das Ziel der Tagung hinwies, eine Positionsbestimmung versuchen zu wollen und dies als teilweise gelungen einschätzte. Das bedeute jedoch nicht, dass alle die gleiche Position einnähmen. Die Tagung habe gezeigt, dass das Thema viele Unterschiede in den Positionen sowohl der Regierung als auch der Verbände aufweise. Als Problem habe sich herausgestellt, das Thema der EU-Osterweiterung auf die sozialen Dienste zu fokussieren, was jedoch daran liegen könne, dass dies die erste Veranstaltung zu diesem Thema sei. Andererseits habe die Tagung gezeigt, dass soziale Dienste, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie ihre Angebote von der Erweiterung betroffen seien. Auch sei deutlich geworden, dass sich die sozialen und wirtschaftlichen Folgen der Erweiterung als Herausforderung auch der sozialen Dienste in den alten Mitgliedstaaten widerspiegeln. Drei Aspekte hob er besonders hervor: 1. Freizügigkeit, 2. Sozialpolitik in Europa und 3. Markt/freigemeinnützige Träger.

1. Die Studie der Kommission zur Freizügigkeit vor einem Jahr habe die Ergebnisse gebracht, dass erstens die Mobilität durch die Osterweiterung zwar zunehmen werde, sich dies aber über Jahrzehnte verteilen werde; dass sich zweitens der Handelsüberschuss eher vergrößern als verringern werde und neue Absatzmärkte erschlossen würden, und dass drittens eine nachhaltige Beeinträchtigung der relativen Löhne und der Beschäftigung sehr unwahrscheinlich sei. Die beeindruckenden Beiträge am Nachmittag hätten aber gezeigt, dass wir noch viel zu wenig wissen. Sicher sei jedoch, dass der Strukturwandel in den Beitrittsländern viel massiver ausfallen werde als bei vorangegangenen Erweiterungen. Zwar seien Begleiterscheinungen zu erwarten, wie wir sie bereits kennen, aber die tatsächlichen Effekte dürften sich als noch einschneidender erweisen.

2. Heute sei die Aufgabe nicht so sehr, die Probleme in der Bundesrepublik zu bewältigen, sondern der Frage nachzugehen, wie es zu gewährleisten sei, dass soziale Dienste flächendeckend ausgebaut und gestärkt werden. In mancher Hinsicht bestünden auch in der bestehenden EU Schwächen – beispielsweise hinsichtlich der Beteiligung von Frauen und älteren Menschen am Arbeitsmarkt. Allerdings müssten die Regelungen, zum Beispiel zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern oder zur Kinderbetreuung, auch in der erweiterten EU gelten. Ein deutliches Spannungsverhältnis bestehe zwischen nationaler und europäischer sowie zwischen

Sozial- und Beschäftigungspolitik. Zwar gäbe es ehrgeizige europäische Ziele, aber nach wie vor seien es die Mitgliedstaaten, die die europäischen Ziele zu erfüllen haben. Die Frage sei, ob dieser Ansatz in einer erweiterten Union beibehalten werden könne. Neue Instrumente wie die Methode der offenen Koordinierung, Benchmarking und die Entwicklung von Politikindikatoren hätten auf der Tagung kritische Beachtung gefunden. Sie sollen nach Meinung von Herrn Linzbach auch in der Sozial- und Gesellschaftspolitik angewendet werden – unter intensiver Beteiligung der Gebietskörperschaften in Deutschland. Dies sei eine Frage des Vorgehens.

3. Zum letzten Thema führte Herr Linzbach aus, dass weder die EU noch uneingeschränkte Liberalisierung mehr Angebotsvielfalt schaffe und zur Stärkung der Pluralität beitrage. In der Union sei die Anerkennung unterschiedlicher Formen des Wirtschaftens und des Handelns im sozialen Bereich nötig. Wichtig sei, das am Gemeinwohl orientierte Handeln zu stärken. Gerade im Erweiterungsprozesse bestehe die Gefahr, zu stark auf gewerbliche Anbieter zu setzen. Von den freigemeinnüt-

zigen Trägern sei daher Beratung für den Aufbau entsprechender Strukturen gefordert. Zudem dürfe es keine falschen Signale aus Brüssel geben. Die Tagung im Oktober mit hochrangigen Vertretern auch der deutschen Wohlfahrtsverbände sei die erste von der Kommission organisierte Tagung zu sozialen Diensten. Herr Linzbach fügte an, dass die Beiträge dieser Tagung viele Möglichkeiten der Zusammenarbeit aufgezeigt habe. Um hier weiterzukommen, müssten Synergieeffekte erzeugt werden. Er plädierte abschließend dafür, mit großem Optimismus an die Erweiterung heranzugehen, um die Aufgabe des Aufbaus der sozialen Infrastruktur in den Beitrittsländern zu bewältigen. Allerdings könne die Kommission die Zivilgesellschaft nicht verordnen, sie weise aber immer wieder auf deren Notwendigkeit hin.

Mit seinem Dank an die OrganisatorInnen der Tagung, insbesondere an Dr. **Katharina Erdmenger** vom Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche Deutschland und Frau **Maria-Carola Bürkner** vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, endete die Tagung.

