

# Erwartungen an die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007

Eckpunkte des  
Diakonischen Werkes  
der EKD

Herausgeber:  
Diakonisches Werk der  
Evangelischen Kirche in  
Deutschland e.V.

10. Dezember 2006

## ■ Impressum

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V.  
Staffenbergstraße 76, 70184 Stuttgart

Verantwortlich für die Reihe:  
Andreas Wagner  
Zentrum Kommunikation  
Postfach 10 11 42, 70010 Stuttgart  
Telefon: 07 11 / 21 59-4 54  
Telefax: 07 11 / 21 59-5 66  
E-Mail: [redaktion@diakonie.de](mailto:redaktion@diakonie.de)  
Internet: [www.diakonie.de](http://www.diakonie.de)

Kontakt:  
Dr. Stephanie Scholz  
Stabsstelle Vorstand Zentren  
Europa  
Reichensteiner Weg 24  
14195 Berlin  
Telefon: 0 30 / 8 30 01-4 58  
Telefax: 0 30 / 8 30 01-2 86  
E-Mail: [scholz@diakonie.de](mailto:scholz@diakonie.de)  
Internet: [www.diakonie.de](http://www.diakonie.de)

Layout:  
Andrea Niebsch-Wesser

Bestellungen:  
Zentraler Vertrieb des Diakonischen Werkes der EKD  
Karlsruher Str. 11, 70771 Leinfelden-Echterdingen  
Telefon: 07 11 / 9 02 16-50  
Telefax: 07 11 / 7 97 75 02  
E-Mail: [vertrieb@diakonie.de](mailto:vertrieb@diakonie.de)

Die Texte, die wir in der Publikationsreihe Diakonie Texte veröffentlichen, sind im Internet frei zugänglich. Sie können dort zu nicht-kommerziellen Zwecken heruntergeladen und vervielfältigt werden. Diakonie Texte finden Sie unter [www.diakonie.de/Texte](http://www.diakonie.de/Texte). Im Vorspann der jeweiligen Ausgabe im Internet finden Sie Informationen, zu welchem Preis Diakonie Texte gedruckt im Zentralen Vertrieb bestellt werden können.

© Dezember 2006  
1. Auflage

ISBN 3-937291-44-X  
ISBN 978-3-937291-44-4

Druck: Zentraler Vertrieb des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD),  
Karlsruher Straße 11, 70771 Leinfelden-Echterdingen

## ■ Inhaltsverzeichnis

Thesen .....	5
Einleitung .....	7
Zu den einzelnen Politikbereichen .....	10
Der Entwurf einer Verfassung für die EU .....	10
Die Zukunft des sozialen Europa .....	11
Vorrangiges Ziel der EU: Wachstum und Beschäftigung (Lissabon-Strategie), mehr und bessere Arbeitsplätze; Kohäsions- und Strukturpolitik .....	12
Binnenmarkt und EU-Dienstleistungsrichtlinie .....	13
Mitteilung der EU-Kommission zu Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse zur Umsetzung der Lissabon-Strategie .....	14
Mitteilung der EU-Kommission zu Gesundheitsdienstleistungen.....	14
Fairer Binnen- und Weltmarkt.....	15
Migration .....	17
Europäisches Jahr der Chancengleichheit für alle 2007.....	19
Bürokratieabbau innerhalb der Gemeinschaft mit Bedacht voranbringen .....	19



# Thesen

---

## These 1

Die Europäische Union ist eine Gemeinschaft von Staaten, welche einer dauerhaften Friedensordnung, der Demokratie sowie der Rechtsstaatlichkeit und der Sozialstaatlichkeit verpflichtet sein sollten. Gesellschaftliche Ausgrenzungen und starke Unterschiede in der Zugänglichkeit sozialer Infrastruktur in den einzelnen Staaten stellen neue Herausforderungen an die Union. Eine Europäische Verfassung muss die soziale Dimension Europas und seiner Mitgliedstaaten stärken, die Chancengleichheit der Unionsbürger fördern und die Europäischen Grundrechte sichern. Das Kapitel „Solidarität“ der Europäischen Grundrechtecharta ist geeignet, diese Ziele zu fördern. Für eine stärkere demokratische Teilhabe der Unionsbürger bietet der Zivile Dialog des Verfassungsentwurfs ein taugliches Instrument und ein Forum für zivilgesellschaftliches Engagement.

## These 2

Die Mitgliedstaaten sind mit einer zunehmenden Zahl gleichartig zu bewältigender Problematiken konfrontiert, genannt seien nur Arbeitslosigkeit, die demografische Entwicklung, neue Technologien und Globalisierung. Bei der Bewältigung dieser Aufgaben müssen die sozialen Ziele auf der Ebene der EU wie der Nationalstaaten im Blick bleiben. Europäische Sozialpolitik sollte die Sozialstaatlichkeit der Mitgliedstaaten fördern, auf angemessene soziale Standards hinwirken und grenzüberschreitende Sachverhalte sinnvoll regeln. Es muss anerkannt werden, dass soziale Dienste und Leistungen eine gesellschaftliche, bildungspolitische, beschäftigungsrelevante und wirtschaftliche Investition darstellen. Jeder Mitgliedstaat sollte einen Mindestanteil seines Bruttoinlandsproduktes für die gesellschaftliche Solidarität und eine moderne soziale Infrastruktur zur Verfügung stellen. Durch Schaffung von sozialem Zusammenhalt, Förderung von benachteiligten Menschen, Bildung, Steigerung des

Lebensstandards werden gesellschaftlicher Frieden und politische Stabilität gewährleistet. Die Verwirklichung von Grund- und Menschenrechten wird gesichert.

## These 3

Sozialpolitik ist mehr als die Lissabon-Strategie in ihrer neuen Ausrichtung mit den Schwerpunkten Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. EU-Kommission und Europäischer Rat erachten zu Recht eine breit gefächerte Politik zur Inklusion und zur Bekämpfung der Armut als notwendig. Neben der Beschäftigungspolitik sind deshalb der Sozialschutz und die Bereiche Wohnen, Bildung, Gesundheit, Information und Kommunikation, Mobilität, Sicherheit und Justiz, Freizeit und Kultur in den Blick zu nehmen. Dabei sind bürokratische Regelwerke zu vermeiden und die nationalen Kompetenzen zu achten.

## These 4

Die Europäischen Regelungen zur Wirtschaftspolitik und zum Wettbewerbs- und Beihilferecht müssen den Besonderheiten des Sozial- und Gesundheitssektors und der verschiedenen nationalen Systeme Rechnung tragen. Die Sozialdienstleistungen sind in dem Umfang vom Wettbewerbsrecht und von den Wirkungen des Binnenmarktrechts freizustellen, den die nationalen Systeme der Solidarität erfordern, die zugunsten hilfsbedürftiger Menschen durch nationale staatliche Regelung aus dem allgemeinen Wirtschaftsgeschehen herausgenommen worden sind. Die enge Verbindung zwischen dem gesetzlichen, solidarisch aufgebauten Sozialschutz und den Gesundheits- und Sozialdienstleistungen ist im Wege der europäischen Zusammenarbeit auch auf einer gemeinsamen Wertebasis zu betonen.

Dem deutschen System einer nichtstaatlichen, subsidiären Leistungserbringung durch gemeinwohlorientierte Träger der Freien Wohlfahrtspflege und pri-

## ■ Thesen

vate Anbieter ist bei allen Europäischen Regelungen und Politiken Rechnung zu tragen und das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen zu beachten.

### **These 5**

Ein fairer Wettbewerb ist Voraussetzung für ein nachhaltiges Wirtschaftssystem, nutzerorientierte Sozialdienstleistungen und die Finanzierung einer sozialen Infrastruktur. Soziale Gerechtigkeit muss Leitfaden für eine Politik des fairen Binnenmarktes und des fairen Weltmarktes sein.

Definition und Schutz der Menschenwürde innerhalb der EU muss auch für die Menschen außerhalb gelten. Die Ausweitung des Rechtsstaatsdialogs mit Staaten außerhalb der Europäischen Union und dessen Ergänzung um einen Sozialstaatsdialog sind dafür notwendig.

### **These 6**

Der neu beschrittene Weg einer engen Partnerschaft zwischen Ursprungs-, Transit- und Zielländern im Umgang mit dem weltweiten Phänomen der Migration sollte fortgesetzt und auf die östlichen und

südöstlichen Nachbarstaaten der EU ausgeweitet werden.

Die bestehenden Aufgaben bei der Rechtsetzung sind zu erfüllen, vor allem um Flüchtlingen und subsidiär Geschützten eine langfristige Aufenthaltsperspektive einzuräumen; dies auch zugunsten einer verlässlichen Planungssicherheit für die Betroffenen.

Integrationspolitik ist zwar kein eigenständiges Regelungsgebiet der EU, gleichwohl sind Erfahrungsaustausch, Zusammenarbeit und Vernetzung der gesellschaftlichen Kräfte, der Zivilgesellschaft und der Verantwortlichen in den Parlamenten und Regierungen geboten.

### **These 7**

Die Folgenabschätzung bei neuen Regelungsentwürfen der EU soll den gesellschaftlichen Zusammenhalt, die nachhaltige, allgemein zugängliche und qualitativ hochwertige Versorgung mit Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen und auch das gute, solidarische Funktionieren der sozialen Sicherungssysteme unterstützend ins Auge fassen.

## Einleitung

---

Das Diakonische Werk der EKD ist einer der sechs deutschen Spitzenverbände der Freien Wohlfahrts-  
pflege. Unter dem Dach der Diakonie arbeiten zahl-  
reiche Dienstleister im Sozial- und Gesundheits-  
wesen in Deutschland zusammen. Diese stehen als  
rechtlich und wirtschaftlich eigenständige Dienste  
in der Tradition christlicher, insbesondere protes-  
tantischer Sozialarbeit. Sie haben Teil an dem im  
Grundgesetz verankerten kirchlichen Selbstbestim-  
mungsrecht. Als gemeinnützige Organisation trägt  
das Diakonische Werk der EKD dazu bei, das Sozial-  
staatsgebot und das Prinzip der Subsidiarität und der  
sozialrechtlichen Trägervielfalt zu verwirklichen.

Dabei versteht sich Diakonie nicht in erster Linie  
als Unternehmung im Wettbewerb, sondern als ziv-  
ilgesellschaftlicher Akteur, der für Vernetzung mit  
ehrenamtlicher Arbeit, mit den Kirchengemeinden,  
mit den betroffenen Menschen und anderen gesell-  
schaftlichen Akteuren Sorge trägt. Als Teilnehmerin  
an einem Markt sozialer Dienstleistungen wird sie  
sich einem fairen Qualitätswettbewerb stellen. Dieser  
muss in einem rechtlichen und finanziellen Rahmen  
stattfinden, welcher bedarfsgerechte und solidarisch  
getragene Leistungen in christlicher Verantwortung  
möglich macht und zukunftsgerechten Arbeitsbe-  
dingungen Rechnung trägt. Auch in Nachbarstaaten  
innerhalb der Europäischen Union und darüber hin-  
aus ist die Diakonie in Kooperationspartnerschaften  
oder mit den unterschiedlichsten Programmen und  
Projekten auch selbst vertreten.

Damit will sie vorhandene Sozialstrukturen stärken,  
soziale Dienste vorhalten und Hilfe in konkreten  
Notsituationen leisten. Das Diakonische Werk der  
EKD und seine Mitglieder halten nicht nur Angebote  
vor, damit die Bürgerinnen und Bürger ihre sozial-  
rechtlichen Leistungsansprüche einlösen können.  
Vielmehr bietet die Diakonie auch weitere durch  
kirchliche, öffentliche oder Spendenmittel getra-  
gene Dienstleistungen an. Insbesondere vertritt die

Diakonie die Interessen sozial benachteiligter und  
hilfesuchender Menschen. In dieser sozialanwalt-  
schaftlichen Funktion trägt Diakonie dazu bei, dass  
die benachteiligten Mitglieder unserer Gesellschaft  
in ihrer konkreten Situation wahrgenommen und im  
politischen Prozess nicht vergessen werden. Dies gilt  
nach dem Selbstverständnis der Diakonie nicht nur  
für die Menschen innerhalb Deutschlands, sondern,  
entsprechend ihrem Leitbild zur Ökumene, für alle  
Menschen in der „Einen Welt“.

Deutschland wird während seiner EU-Ratspräsi-  
dentschaft einige bereits begonnene Projekte euro-  
päischer Politik mit sozialer Relevanz übernehmen  
und weiterführen müssen.

In den Vordergrund ihrer Agenda hat die Bundesre-  
gierung gerückt:

- die Fortführung des Verfassungsprozesses, Er-  
arbeitung eines Zeitplans mit dem Ziel der Ver-  
abschiedung einer „echten“ Verfassung vor der  
nächsten Wahl des Europäischen Parlaments  
2009,
- die Zukunftsfähigkeit des europäischen Wirt-  
schafts- und Sozialmodells,
- den Raum der Sicherheit, der Freiheit und des  
Rechts,
- den Ausbau des europäischen Sicherheits- und  
Stabilitätsraumes,
- die Vollendung des Binnenmarktes.

Die Regelungsbefugnis für individualrechtliche  
Ansprüche auf Gesundheits- und Sozialdienstleis-  
tungen sowie für die Umsetzung von Prinzipien  
wie der sozialen Marktwirtschaft und des Sozial-  
staats liegt zwar bei den Mitgliedstaaten, dennoch  
ist die Verknüpfung der Politiken der EU mit der  
nationalen Ebene deutlich. Die starke Markt- und  
Wettbewerbsorientierung der Europäischen Verträ-

## ■ Einleitung

ge führt immer wieder zu Eingriffen in den Bereich des Sozial- und Gesundheitswesens, welche mit der Logik eines vom Nationalstaat gesondert geregelten Solidarbereichs nicht in Einklang zu bringen sind. Insbesondere zeigt sich dies an der Regelung zu Dienstleistungen durch die EU.

Ein gut funktionierendes und hochwirksames System der Sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ist nach Ansicht des Diakonischen Werkes der EKD eine wesentliche Voraussetzung für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Gemeinschaft. In besonderer Weise manifestieren sich diese Sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in den verfassungsrechtlich verankerten Dienstleistungen der Daseinsvorsorge in Deutschland, zu denen – über die kommunalen Vorsorgedienstleistungen von wirtschaftlichem Interesse hinaus – soziale Dienste von Non-Profit-Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege zählen.

Ein weiteres Merkmal ist die gemeinnützige Dienstleistungserbringung, die den Rang einer ordnungspolitischen Größe in der Zivilgesellschaft der Bundesrepublik Deutschland einnimmt. Ihr Spannungsfeld zu den wettbewerbsrechtlichen Gemeinschaftsregeln wird aufzulösen sein.

Hinsichtlich der Entwicklung der EU zu einem Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts ist von großer Bedeutung, dass der EU die Zuständigkeit für den Bereich Einwanderung und Asyl übertragen ist. Dieser fällt damit nicht mehr in den Bereich der zwischenstaatlichen Koordinierung, sondern hier ist die Rechtsetzungsbefugnis weit gehend von den Mitgliedstaaten auf die EU übergegangen. Inzwischen ist die erste Phase der Harmonisierung des Asyl- und Flüchtlingsrechtes der Mitgliedstaaten abgeschlossen. Zahlreiche Richtlinien, beispielsweise zu den Themen Familienzusammenführung oder Aufnahmebedingungen für Asylbewerber, müssen jetzt in nationales Recht umgesetzt werden.

In die Zeit der deutschen EU-Präsidentschaft fallen die Analyse der Umsetzung und weitere Harmonisierungsschritte mit dem Ziel eines einheitlichen europäischen Asylverfahrens. Die große Zahl von Menschen, die bei ihrem Versuch, Europa zu er-

reichen, im Mittelmeer zu Tode gekommen sind, zeigt, vor welchen Herausforderungen die EU an ihren Außengrenzen steht. Die Menschenrechte aller Migranten müssen gewahrt bleiben, und die EU muss ihrer internationalen Verantwortung für den Schutz von Flüchtlingen gerecht werden.

Das Diakonische Werk der EKD fordert die Bundesregierung deshalb mit den folgenden Eckpunkten zur Ratspräsidentschaft auf, die soziale Dimension der EU und ihren sozialen Zusammenhalt zu fördern. Jede Initiative oder Fortführung bereits laufender EU-Maßnahmen sollte in ihrer Folgenabschätzung die sozialen Auswirkungen für die Menschen in den Mitgliedstaaten berücksichtigen. Die soziale Dimension muss bei der Wirtschaftspolitik auf EU-Ebene stärker berücksichtigt werden. Unter Wahrung der nationalen Verantwortung und Zuständigkeit für die Erfüllung des sozialstaatlichen Auftrags bietet der Europäische Verfassungsentwurf dazu gute Ansätze.

Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass alle Mitgliedstaaten einen Mindestanteil ihres Bruttoinlandsprodukts für des Sozial- und Gesundheitswesen aufwenden, um den oft noch prekären Sozialschutz der Bevölkerung insbesondere in den Beitrittsländern zu verbessern und die bestehenden eklatanten Wettbewerbsverzerrungen in der Preisbildung von Waren und Dienstleistungen zu verringern. Dies darf aber nicht dazu führen, dass gut ausgebaute Sozialsysteme zurückgeführt werden.

Dabei ist auf europäischer wie auch auf globaler Ebene der Begriff eines fairen Wettbewerbs neu zu definieren und mit belastbaren Regelungen und Verträgen abzusichern. Wettbewerbsverzerrungen durch Kinder- und Sklavenarbeit sowie durch das Fehlen sozialer Sicherungssysteme dürfen nicht länger durch die Ideologie eines „freien Marktes“ legitimiert werden. Vielmehr ist das Fehlen solcher Sicherungssysteme als Wettbewerbsverzerrung und negative Subvention zu werten. Gleichzeitig hat die Europäische Union sicherzustellen, dass unter sozial und ökologisch vertretbaren Bedingungen produzierte Waren der Entwicklungs- und Schwellenländer auch den europäischen Markt erreichen.

## ■ Einleitung

Erstmals wird mit Beginn der deutschen Ratspräsidentschaft eine „Dreierpräsidentschaft“ entstehen. Deutschland wird mit den beiden Mitgliedstaaten, die in der Ratspräsidentschaft folgen – Portugal und Slowenien – über den Halbjahresrhythmus hinaus Vorhaben abstimmen. Diese Chance einer nachhaltigeren Politikgestaltung in der EU muss auch für die Stärkung des sozialen Zusammenhalts durch einen Schulterschluss dieser drei Mitgliedstaaten genutzt werden.

Die Bundesregierung sollte ihren Einfluss speziell in dieser Dreiergruppe für die wichtigsten sozialen Themen geltend machen und so eine Kontinuität in der Politik der Gesundheits- und Sozialdienstleistungen herstellen, der sozialen Inklusion, der Lissabon-Strategie, des EU-Verfassungsprozesses, der Migrationspolitik, einer gerechten globalen Entwicklung und der sozialpolitisch relevanten Regelungsvorhaben (zum Beispiel sektorspezifische Richtlinien für soziale und Gesundheitsdienste).

## Zu den einzelnen Politikbereichen

---

### Der Entwurf einer Verfassung für die EU

Die Bundesregierung wird den verfassungsgebenden Prozess weiter fortführen. Dieses historische Projekt der Schaffung eines Verfassungsvertrags für die Europäische Union muss aus Sicht der Diakonie so bald wie möglich zu einem positiven Ergebnis gebracht werden. Als Diakonie sind uns besonders die Verbesserungen in der künftigen Verfassung wichtig, welche die EU zur Beachtung der sozialen Dimension verpflichtet.

Eine herausragende Stellung nimmt dabei die Europäische Grundrechtecharta mit ihrem Kapitel „Solidarität“ ein, welches wichtige soziale Grundrechte enthält. An der vollständigen Aufnahme der Europäischen Grundrechtecharta in den EU-Verfassungsvertrag darf nicht mehr gerüttelt werden. Mit ihren sozialen Grundrechten ergänzt die Charta die in der übrigen Verfassung verankerten sozialen Werte. Werte und Ziele wie Solidarität, sozialer Fortschritt, sozialer Schutz und soziale Marktwirtschaft sind in dem Verfassungstext berücksichtigt, sodass Sozialpolitik durchaus zu einer Querschnittsaufgabe avanciert ist.

Gleichwohl ist dem Beitrag der Sozialpolitik zu sozialer Kohäsion und Kohärenz auch europarechtlich auf die nationalen Sozialsicherungssysteme abgestimmt zu entsprechen. Denn die meist wirtschaftlich ausgerichteten Bestimmungen des EG-Vertrags, hier insbesondere des Wettbewerbs- und Beihilfenrechts, konterkarieren den sozialstaatlichen Auftrag der Sozialdienstleistungen und deren Verknüpfung mit dem gesetzlichen Sozialschutz.

Nachholbedarf besteht ferner im vertraglichen Gemeinschaftsrecht in den Bereichen Migration und Integration: Nach der Zuständigkeitsregelung zu Einwanderung und Asyl – 1999 im Amsterdamer Vertrag – bestehen noch Übergangsvorschriften, welche die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs

in diesem Bereich beschränken und insbesondere die Vorlageberechtigung unterinstanzlicher Gerichte ausschließen. Dies kann in der Praxis zu erheblichen Rechtsschutzlücken und unter Umständen zur Anwendung grundrechtswidrigen Gemeinschaftsrechtes führen.

### Die Diakonie tritt dafür ein, dass

- die Verfassung die besondere Stellung der Sozialen Dienste im Verhältnis zu den übrigen Dienstleistungen auch außerhalb der Grundrechtecharta berücksichtigt, insbesondere im Bereich der Regelungen der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen und sozialen Interesse.
- ein demokratischer Rahmen geschaffen wird, der direkte Partizipation der Zivilgesellschaft ermöglicht. Deshalb begrüßt die Diakonie die Stärkung des demokratischen Gefüges der EU. Ebenso ist der Diakonie wichtig, dass der regelmäßige zivile Dialog zwischen den Institutionen der EU und der Zivilgesellschaft hervorgehoben wird. Auch diese Errungenschaften dürfen bei einer etwaigen Öffnung des Verfassungspaketes nicht mehr in Frage gestellt werden.
- die gemeinschaftliche Fortführung der Migrationspolitik greifbare Ergebnisse aufweist. Gemäß Art. 67 Abs. 2 EGV sollten die Kompetenzen des Europäischen Gerichtshofs in den Bereichen Einwanderung und Asyl bereits im Jahre 2004 durch einen Beschluss des Rates angeglichen und damit erweitert werden. Dieser Beschluss wurde aber nicht gefasst. Die Bundesregierung sollte sich in ihrer Präsidentschaft dafür einsetzen, dass dies so bald wie möglich geschieht.
- der Begriff eines fairen Wettbewerbs den Begriff eines freien Wettbewerbs ersetzt und die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten zur Vorhaltung sozialer Sicherungssysteme deutlich verankert wird.

## Die Zukunft des sozialen Europa

Wir nehmen die Bundesregierung bei ihrem Wort, einen Beitrag während ihrer Präsidentschaft zu leisten, in dem sie bekennt, dass „wir in Europa in einer Phase sind, wo wir deutlich machen wollen, dass dieses Europa Vorteile für die Menschen mit sich bringt, dass es ein Europa der Bürgerinnen und Bürger sein soll.“

Eine sozial ausgewogene Politik, welche die Bedarfe der einzelnen Menschen in ihrer Lebenssituation wahrnimmt und zur Handlungsmaxime erhebt, ist hierzu das beste Instrumentarium.

Die Stärkung der sozialen Dimension Europas wird eine der zentralen Aufgaben sein, wenngleich im sozial- und gesundheitspolitischen Sektor Kompetenzordnung, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit vorrangig den Mitgliedstaaten die Regelungsbefugnis belassen. Der Entschließungsantrag des Europäischen Parlaments vom 13. Juli 2006 zu „einem europäischen Sozialmodell für die Zukunft“ enthält dazu die weiter zu verfolgende Maßgabe, dass Sozialpolitiken nicht als Kostenfaktor zu betrachten sind, sondern als ein positiver Faktor auch im Wirtschaftswachstum der EU und durch Schaffung von sozialem Zusammenhalt. Förderung und Befähigung von benachteiligten Menschen, Steigerung des Lebensstandards für die Bürger und Gewährleistung des Zugangs zu den Grundrechten und der Gleichheit müssen ein wichtiger Faktor werden, um gesellschaftlichen Frieden und politische Stabilität zu gewährleisten, ohne die es keinen dauerhaften wirtschaftlichen Fortschritt geben kann.

Hinzu kommt, dass auch die Vielfalt kultureller Werte, wie sie beispielsweise bei den gemeinnützigen Dienstleistungen im gesamten EU-Bereich – in Einheit – deutlich wird, Gegenstand gemeinsamer Initiativen auf europäischer Ebene werden kann. Die Mitgliedstaaten sind mit einer zunehmenden Zahl gleichartig zu bewältigender Problematiken konfrontiert, genannt seien nur Arbeitslosigkeit, die demografische Entwicklung, neue Technologien und Globalisierung. Bei der Bewältigung dieser Aufgaben müssen die sozialen Ziele der EU im Blick bleiben.

## Die Diakonie wirbt für

- eine deutlich ausgeprägte soziale Dimension Europas. Die Wichtigkeit der sozialen Frage leitet sich von der sozialen Situation in jedem einzelnen Mitgliedstaat her, aber ebenso von den Wirkungen der Globalisierung, durch die zahlreiche Menschen sich in ihrer sozialen und kulturellen Identität bedroht und allein gelassen fühlen. Schaffung und Bewahrung der sozialen und kulturellen Identität setzen voraus, dass das Gemeinschaftsziel der Vollendung des Binnenmarktes die Bedürfnisse eines jeden Einzelnen einbezieht. Das heißt auch, dass Europapolitik mit Wirkung für den sozialen Sektor nicht vorrangig die Effizienz des Marktes in den Vordergrund rückt, sondern der Auftrag maßgebend ist, für gesellschaftlichen Zusammenhalt einzustehen. Dabei kann die Betrachtung weder an deutschen Grenzen, noch an den Grenzen der EU halt machen. Werte wie Solidarität, Gerechtigkeit, Zusammenhalt müssen Ziel einer ganzheitlichen sozialen Idee in einem grenzübergreifenden Europa sein.
- das Vorhaben der Bundesregierung, in der für die Ratspräsidentschaft vorgesehenen „Berliner Erklärung“ die Zukunft eines sozialen Europas zu einem zentralen Thema zu machen. Diese Erklärung, die gemeinsam mit der Kommission und dem Parlament verfasst werden soll, darf nicht nur deklaratorisch auf das soziale Europa eingehen, sondern sollte einen Schwerpunkt auf verbindliche soziale Ziele und die Definition eines sozialen Marktes mit fairem Wettbewerb legen.
- das Eintreten der Bundesregierung in der „Berliner Erklärung“, dass sich alle Mitgliedstaaten darauf einigen, einen Mindestanteil ihres Bruttoinlandsprodukts für ihr jeweiliges Sozial- und Gesundheitswesen zu verwenden. Dabei sollen bewährte Sozialsysteme gesichert und der Aufbau solcher Systeme insbesondere in den Beitrittsländern unterstützt werden.

## **Vorrangiges Ziel der EU: Wachstum und Beschäftigung (Lissabon-Strategie), mehr und bessere Arbeitsplätze; Kohäsions- und Strukturpolitik**

Die Fokussierung der Lissabon-Strategie auf Beschäftigung und Wachstum wird seitens der Bundesregierung weiterhin verfolgt. Dabei unterlässt sie es, die ursprünglich im Jahr 2000 auf dem Lissabon-Gipfel vereinbarten Pfeiler dieser Strategie in einem systemischen Zusammenwirken auszubauen und für die eigene Politik zu nutzen. Wichtiger Bestandteil der Lissabon-Strategie ist die soziale Dimension. Immerhin hat die Bundesregierung angekündigt, das Thema Qualität von Beschäftigung mit einer Konferenz aufzugreifen. Die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) geplante Konferenz zu Qualität der Arbeit, vorrangig unter Beteiligung der Sozialpartner, soll in diesem Zusammenhang auch ein künftiges Europäisches Sozialmodell thematisieren.

Mit dem Stichwort „Qualität der Arbeit“ sind auch die Verhandlungen zur Änderung der EU-Arbeitszeitrichtlinie verknüpft. Hier ersuchen wir die Bundesregierung, die Verhandlungen der finnischen Ratspräsidentschaft aufzugreifen und sich für innovative Möglichkeiten bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf einzusetzen, ebenso wie für Regelungen zum Bereitschaftsdienst, welche die Bedarfe menschenwürdiger Gesundheits- und Sozialdienste respektieren. Bei der Definition des Bereitschaftsdienstes ist es aus unserer Sicht besonders erforderlich, dessen Merkmale genauer zu fassen.

Alle Indikatoren in der EU und in Deutschland zeigen, dass sich Ausgrenzungsprozesse verstärkt haben, die Zahl der von Armut oder sozialer Ausgrenzung Betroffenen zunimmt. Deshalb setzen wir uns für eine Stärkung der sozialen Dimension innerhalb der Lissabon-Strategie ein, denn der ausschließliche Focus auf „Wachstum und Beschäftigung“ trägt mit dazu bei, dass Bevölkerungsgruppen sozial „abgehängt“ werden. Ziel muss sein, Hemmnisse bei der Integration in den Arbeitsmarkt zu überwinden, Existenzgründungen zu unterstützen und Aktionen zur sozialen Eingliederung zu vernetzen. Die Mög-

lichkeiten, die hier auch der Europäische Sozialfonds eröffnet – zum Beispiel durch Strategien zur integrierten Stadtentwicklung –, sollten durch die Bundesregierung ausgeschöpft und im Rahmen der Kohäsionspolitik während der Präsidentschaft hervorgehoben werden.

Bei der Formulierung des Rahmenprogramms zur Lissabon-Strategie werden Nichtregierungsorganisationen und die Zivilgesellschaft nicht beteiligt. Weil die Bundesregierung nicht plant, dies zu ändern, fordern wir sie zu mehr Partnerschaft mit der Freien Wohlfahrtspflege auf, damit der Europegedanke über die Regierungen und die Politik hinaus Verankerung in der Bevölkerung findet.

Die Bundesregierung wird trotz ihrer Zuständigkeit für den Frühjahrsgipfel – traditionellerweise der Sozialgipfel – aller Voraussicht nach leider keine neuen Akzente zur Stärkung von Sozialschutz und Armutsbekämpfung setzen. Das Diakonische Werk der EKD und die übrigen Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege unterstützen grundsätzlich die Strategie Sozialschutz und soziale Eingliederung, in die inzwischen Gesundheit, Pflege und Alterssicherung aufgenommen wurde.

Zu diesen Bereichen existieren europäische Ziele, die das Diakonische Werk der EKD befürwortet. Allerdings ist die Umsetzung der Strategie in Deutschland noch unbefriedigend, weil zu wenig strategische Diskussionen geführt werden. Außerdem darf es nicht dazu kommen, dass der deutsche Sozialstaat mit Verweis auf befristete europäische Projektmittel immer weiter ausgehöhlt wird. Vielmehr ist dem Aufbau und der Unterstützung von Regelstrukturen in den Nationalstaaten ein deutlicher Vorrang einzuräumen, um die Ziele der gesellschaftlichen Teilhabe, der Solidarität und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nachhaltig zu gewährleisten. Die Europäische Union sollte ihr Augenmerk zudem auf die Förderung innovativer Projekte legen, deren Überführung in wirtschaftlich tragbare Regelstrukturen hohe Priorität haben muss.

Das BMAS plant eine Konferenz zum Jubiläum „50 Jahre Europäischer Sozialfonds“ und eine Tagung zu „Equal“. An der Umsetzung beider Förderstruk-

## ■ Zu den einzelnen Politikbereichen

turen partizipieren diakonische Dienste und Einrichtungen – auch im Rahmen der Partnerschaft in den Begleitausschüssen. Wir fordern, dass dies bei der Planung und Durchführung der Jubiläumskonferenz berücksichtigt und ein thematischer Schwerpunkt auf die soziale Eingliederung gelegt wird.

Das BMAS wird außerdem das sechste Europäische Treffen der Menschen mit Armutserfahrung ausrichten. Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege sind über die Nationale Armutskonferenz an Vorbereitung und Durchführung beteiligt. Dennoch fordern wir von der Bundesregierung eine effektivere Beteiligung an dem Treffen. Außerdem sollte der Aspekt der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzungen stärker als geplant bei den Veranstaltungen des Ministeriums betont werden.

### Die Diakonie stellt fest, dass

- sowohl im Nationalen Reformprogramm (das der Umsetzung der Lissabon-Strategie und der Kohäsionsleitlinien dient) als auch im Nationalen Strategischen Rahmenplan (der der Umsetzung der Strukturfonds dient) die Bundesregierung der Neuorientierung der Lissabon-Strategie folgt: Soziale Eingliederung ist ein deutlich nachrangiges Ziel geworden, was wir kritisieren. Im Reformprogramm 2006 wurde es allein als ein mögliches Ziel der Länder – und nicht als Bundesaufgabe – genannt, obwohl der Bund gerade mit dem SGB II die nationale Verantwortung für die soziale Eingliederung übernommen hat.
- die geplante Konferenz „Qualität der Arbeit“ Beschäftigung überbetont, wohingegen wichtige Instrumente zur sozialen Kohäsion nur geringe oder gar keine Bedeutung erlangen: so wären vielmehr soziale Infrastruktur, Sozialraumorientierung, Empowerment zu stärken.

Die Betrachtung der sozialen Dimension, die sich lediglich auf Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsfragen konzentriert, setzt soziale Integration und Arbeitsmarktintegration gleich, obwohl die Kommission und der Europäische Rat im Bereich der Inklusion und der Bekämpfung der Armut eine breit gefächerte Politik als notwendig erachten, die neben

der Beschäftigungspolitik den Sozialschutz und die Bereiche Wohnen, Bildung, Gesundheit, Information und Kommunikation, Mobilität, Sicherheit und Justiz, Freizeit und Kultur in den Blick nimmt.

### Die Diakonie kritisiert

- dass im Nationalen Reformprogramm von 2006 Soziale Eingliederung nicht mehr erwähnt wird. Wir fordern deshalb von der Bundesregierung, dass beim Frühjahrsgipfel und den informellen Treffen der Sozialminister die soziale Dimension gegenüber Beschäftigung und Wachstum gestärkt wird und dazu auch die Instrumente Strategie, Sozialschutz und soziale Eingliederung, die Vorgaben für die Nationalen Reformprogramme und die strategischen Rahmenpläne genutzt werden.

### Binnenmarkt und EU-Dienstleistungsrichtlinie

Dem Diakonischen Werk der EKD ist es auch nach der Annahme der Dienstleistungsrichtlinie (Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt) durch das Europäische Parlament wichtig, dass Dienstleistungen aus dem Gesundheits- und Sozialsektor nicht pauschal zum Anwendungsbereich dieses Binnenmarkt bezogenen Regelwerkes zählen. Ein Wettbewerb auch unter den Diensten des Sozial- und Gesundheitswesens ist seitens der Diakonie gewünscht, er muss aber den Logiken der nationalen Sozialsysteme folgen und den Nationalstaaten die Definitionsmacht belassen über Markt- und Leistungsbereiche, die er besonderen Regelungen des sozialen Schutzes und der Solidarität unterstellt. Wir ersuchen deshalb die Bundesregierung in den gegebenenfalls noch 2007 dazu stattfindenden Beratungen, insbesondere im Rat, sich weiterhin für die Ausnahme von gemeinnützigen Erbringern von Gesundheits- und Sozialdienstleistungen aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie einzusetzen.

Am Beispiel dieser Richtlinie wurde die Wichtigkeit einer Folgenabschätzung im frühen Stadium des Gesetzgebungsverfahrens sehr deutlich. Der horizontale Ansatz dieser Richtlinie betrifft unzählige

## ■ Zu den einzelnen Politikbereichen

unterschiedliche Dienstleistungen des täglichen Lebens, sodass gerade der Blick aus sozialpolitischer Sicht auch hier eine eigenständige Bedeutung hat.

### **Die Diakonie wirbt für**

- eine Binnenmarktpolitik, die unabhängig von der Dienstleistungsrichtlinie und angepasst an die Erfordernisse von Gesundheits- und Sozialdienstleistungen Raum für die Vielfalt des Angebots, für gute Qualität sowie für das Wunsch- und Wahlrecht des einzelnen Nutzers lässt.
- eine Binnenmarktpolitik, welche die historisch gewachsenen nationalen Sozialstaatsstrukturen achtet.

### **Mitteilung der EU-Kommission zu Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse zur Umsetzung der Lissabon-Strategie**

In der Mitteilung der Kommission zu Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse findet sich ein zweigeteilter Blick auf die Sozialen Dienste: eine Darstellung der Lebensrisiken, denen jeder Mensch ausgesetzt ist, von gesundheitlichen Risiken, Altersarmut, Arbeitslosigkeit, Pflegebedarf, Maßnahmen der sozialen Eingliederung, Integration von Menschen mit Behinderung und Unterstützung durch sozialen Wohnungsbau. Des Weiteren wird das gesamte staatlich organisierte System des Sozialschutzes, die solidarisch verfasste Sozialversicherung in die Beschreibung der Sozialen Dienste aufgenommen.

Ergänzungsbedarf besteht über die beschriebenen Elemente des gesetzlichen Sozialschutzes und der persönlichen Dienstleistungserbringung hinaus. Soziale Dienste in Deutschland leisten ihren Beitrag auch zur strukturellen Weiterentwicklung des Sozialstaats Deutschland, seiner Bildungssysteme sowie verbesserter Infrastrukturen, die dem Gemeinwohl dienen und gleichwohl rechtlich selbstständig in Durchführung und Zielsetzung von den Mitgliedern der Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege erbracht werden.

Problematisch sind die Folgen, welche die Mitteilung an die Definition von Sozialen Diensten knüpft. Denn es wird eine unterschiedslose Unterwerfung der Sozialen Dienste unter die wettbewerbsrechtlichen und binnenmarktbezogenen Normen verlangt, ohne die Bedeutung dieser Dienste zur Realisierung von Grundrechten wie der Menschenwürde und der Unverletzlichkeit der Person einzubeziehen; ohne die gesellschaftliche Bedeutung der Sozialen Dienste für die Förderung von freiwilligem, bürgerschaftlichem Engagement zu bedenken und ohne ihre vom Wirtschaftsmarkt abweichenden Sozialmarktbedingungen zu würdigen.

### **Die Diakonie tritt ein für**

- einen Konsens innerhalb der EU darüber, dass die zivilgesellschaftliche Relevanz der Sozialen Dienste, die Konzentration der Sozialen Dienste auf die persönlichen Bedarfe des einzelnen Menschen in seiner individuellen Situation kein Gegenstand freier Marktgesetze sein kann und auch kein Gegenstand von vorrangig preisorientierten Vergabeverfahren. Deshalb ersucht die Diakonie die Bundesregierung, den Regelungsprozess für Sozialdienstleistungen speziell und nicht allein für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse in einem Gesamtkonzept der sozialen Daseinsvorsorge zu würdigen.
- eine enge Verbindung zwischen dem gesetzlichen, solidarisch aufgebauten Sozialschutz und der Gesundheits- und Sozialdienstleistungen, die durch eine generelle Freistellung dieser Dienstleistungen vom Wettbewerbsrecht und von den Wirkungen des Binnenmarktrechts gewährleistet werden sollte. Da dies eine unmittelbare Auswirkung und Ausgestaltung des nationalen Sozialstaatsprinzips ist, fordern wir die Bundesregierung auf, dies zum Maßstab ihrer europäischen Sozialpolitik zu machen.

### **Mitteilung der EU-Kommission zu Gesundheitsdienstleistungen**

Gesundheit ist ein hohes persönliches und gesellschaftliches Gut. Es sollten die Fähigkeiten des Menschen und sozialer Gemeinschaften gestärkt

## ■ Zu den einzelnen Politikbereichen

werden, Krankheiten durch Prävention, gesunde Lebensweisen, soziale und kulturelle Grundsicherheiten und gegenseitige Hilfe zu vermeiden und möglichst ortsnah und angepasst nach den Erkenntnissen moderner Medizin zu behandeln. Dabei ist die hohe Bedeutung der persönlichen Zuwendung für den Heilungsprozess zu berücksichtigen. Insbesondere evangelische Krankenhäuser und Dienste brauchen daher Rahmenbedingungen, um quantitativ und qualitativ ausreichendes haupt- und ehrenamtliches Personal einsetzen zu können.

Mit ihrer Mitteilung zu Gesundheitsdienstleistungen betritt die EU-Kommission das Terrain der Gesundheitspolitik, deren Gestaltung im Wesentlichen bei den Mitgliedstaaten liegt. Zu Beginn der Ratspräsidentschaft wird die mit der Mitteilung verknüpfte Konsultation auslaufen, sodass Auswertung und Fragen der Umsetzung im ersten Halbjahr 2007 Thema sein werden.

Die Mitteilung enthält drei wesentliche Aspekte: Patientenmobilität und die Systeme der sozialen Sicherung, die Frage nach gemeinsamen europäischen Werten im Gesundheitssektor und die Frage nach einem neuen Regelungsbedarf auf europäischer Ebene, auch angesichts der neueren Rechtsprechung.

### **Die Diakonie wirbt für**

- Klarheit darüber, wo ein gesamteuropäischer Regelungsbedarf über die bekannten Verordnungen hinaus besteht, welche den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr im Gesundheitsbereich bereits seit 1971 regeln (Sozialschutzfragen). Die Bedürfnisse der Patienten nach ortsnahe Gesundheitsversorgung dürfen nicht durch einen kostenbedingten Druck zur Behandlung an einem preisgünstigeren, aber weit entfernten Ort in einem anderen Land unterlaufen werden. Darüber hinaus setzt sich das Diakonische Werk der EKD insbesondere dafür ein, dass die Förderung von Teilhabechancen chronisch Kranker und Menschen mit Behinderung im Zentrum der Bemühungen steht. Wir sprechen uns dafür aus, das Europäische Jahr der Chancengleichheit 2007 zu nutzen, um die Nichtdiskriminierung von Betroffenen unterschiedlicher Krankheiten, seien

sie physischen oder psychischen Ursprungs eine hohe Priorität einzuräumen.

## **Fairer Binnen- und Weltmarkt**

Zu den zentralen Herausforderungen unserer Zeit gehört die Frage danach, wie wir in der „Einen Welt“ leben wollen und wie wir soziale Gerechtigkeit zwischen und in den Völkern bewirken können. Innerhalb Europas ist die Vollendung des Binnenmarktes eines der Hauptziele der EU. Vor diesem Ziel darf die gerechte Verteilung von Gütern, insbesondere von öffentlichen Gütern (Daseinsvorsorge) nicht kapitulieren. Menschen in prekären Lebenssituationen und Menschen, die Soziale Dienste in Anspruch nehmen, darf kein Nachteil daraus entstehen, dass Marktgesetze wegen mangelnder Rentabilität oder wegen eines vergabebedingten Ausschlusses von nichtberücksichtigten Anbietern zum Abbruch von Beziehungen zwischen Pflegendem und Pflegebedürftigen, zwischen Therapeutin oder Therapeuten und Patientin oder Patient oder zwischen Sozialarbeiterin oder Sozialarbeiter und Jugendlichen führt.

Weltweit wirkt als ein starker Faktor der Welthandel auf die Lebenssituationen der Menschen. Die hohe Arbeitslosigkeit in den postkommunistischen Ländern und solchen der Südhalbkugel führt häufig zu einer sehr exportorientierten Wirtschaftspolitik, die auf Kosten von Sozial- und Umweltstandards geht und zur Verletzung menschenwürdiger Arbeits- und Produktionsstandards führt. Der Primat des Ökonomischen greift in immer mehr Bereiche des täglichen Lebens, und so auch – minimalisierend - in die Aufgaben des Sozialstaats ein.

In Zeiten der Globalisierung wirken sich nicht nur wirtschaftliche Verflechtungen auf die gesellschaftliche Lage der Menschen aus, sondern auch kulturelle Maßstäbe, Mentalitätsunterschiede, Veränderungen und Modernisierungsprozesse sozialer Strukturen, bedingt durch intensiveren Informationsaustausch als je zuvor. Via Internet, Satellitenfernsehen und anderem nehmen große Teile der Bevölkerungen in allen Regionen der Welt an den unterschiedlichen Lebensformen und Lebensstan-

## ■ Zu den einzelnen Politikbereichen

dards der Gesellschaften in der westlichen, der östlich-asiatischen Welt und der Südhalbkugel teil.

Wenn die multilaterale Handelspolitik für Deutschland prioritär bleibt, so der Bundeswirtschaftsminister Michael Glos, und die Fortführung der im Juli ausgesetzten WTO-Welthandelsrunde ein Schwerpunkt der deutschen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 sein soll, so sollte sich Deutschland seiner Position und Verantwortung nicht allein bezüglich der Fortsetzung der WTO-Verhandlungen an sich bewusst sein. Vielmehr sollten internationaler sozialer Frieden und Gerechtigkeit die Verhandlungen mit bestimmen. Die Kluft zwischen Reichen und Armen, in unserem Land und außerhalb, wird größer. Die Chancen zur gerechten Teilhabe sinken drastisch. Dadurch wird der soziale Frieden gefährdet.

### Die Diakonie wirbt für

- ein Europäisches Gesellschafts- und Sozialmodell, das dem europäischen Binnenmarkt einen fairen Rahmen verleiht, der die sozialen Bedürfnisse der Bürger als Auftrag und nicht als Hemmschuh begreift. Die Ausrichtung diakonischer Dienste am Gebot der Wirtschaftlichkeit unternehmerischen Handelns bedeutet nicht, dass die Regeln des freien Marktes deshalb auf soziale Einrichtungen und Dienste anwendbar sind. Vielmehr müssen die Grundlagen der Daseinsvorsorge auch hier umgesetzt werden: allgemeine Zugänglichkeit zu den Gesundheits- und Sozialdienstleistungen, hohe Qualität, Erschwinglichkeit, Kontinuität und Nachhaltigkeit.
- ein stärkeres Eintreten der Bundesregierung, für die Rechte und Lebensmöglichkeiten der Benachteiligten und die Zukunftsfähigkeit der Einen Welt. Soziale Gerechtigkeit muss Leitfaden für eine Politik des fairen Binnenmarktes und des fairen Weltmarktes sein. Definition und Schutz der Menschenwürde innerhalb der EU muss auch für die Menschen außerhalb gelten.

Das Diakonische Werk der EKD appelliert an die Bundesregierung, das diakonische Leitmotiv „Den Armen Gerechtigkeit!“ bei ihren welthandelsbezogenen Aktivitäten zu bedenken. Unter dem Leitspruch „Gerechtigkeit erhöht ein Volk“

kam die Synode der EKD Anfang November 2006 zusammen. Sie hob die internationale Verpflichtung Deutschlands hervor, deutlicher als bisher Beiträge zur Gestaltung der weltweiten Entwicklungspartnerschaft zwischen reichen und armen Ländern zu leisten. Dazu gehört eine Steigerung der Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit.

Das Ziel „Den Armen Gerechtigkeit“ gilt beispielsweise bei den Verhandlungen innerhalb der EU zur Neustrukturierung des Gemeinschaftshaushalts: hier mahnen wir die Bundesregierung, innerhalb der EU Verantwortung für die Länder des Südens zu übernehmen, um der Agrarwirtschaft in diesen Ländern Marktchancen zu erhalten und zu verschaffen. Indikator dafür ist auch der Grad, bis zu dem bäuerliche Familienbetriebe in den Industriestaaten überleben können.

- gerechte Welthandelsregeln, die eine armutsorientierte Handels- und Wirtschaftspolitik unterstützen, die im Einklang mit den im internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte festgeschriebenen Menschenrechten – insbesondere dem Recht auf Nahrung – stehen und die internationale Vereinbarungen und Kernprinzipien des Umweltschutzes respektieren. Es ist notwendig, dass die Bundesregierung ihren Einfluss bei EU und WTO geltend macht, um schädliche Praktiken der Industriestaaten gegenüber den ärmeren Ländern zu beenden: so etwa Dumping im Agrarbereich, Zollentwicklungen, Patentregelungen bei Medikamenten. Statt einseitig auf Exportförderung und Handelsliberalisierung zu setzen, sollte die Bundesregierung die Förderung ländlicher Räume und die Entwicklung von Binnenmärkten ins Zentrum ihrer Entwicklungszusammenarbeit und Agrarpolitik stellen.

Mit wirtschaftlicher Internationalisierung verbunden sind ebenso Wirkungen auf die Gewährleistung von Diensten der Daseinsvorsorge für die Menschen des Südens und des Ostens. Deshalb fordern wir die Bundesregierung auf, die Bemühungen auch der kirchlichen Organisationen zu unterstützen, Menschen darin zu stärken, ihr Recht auf Gesundheit, auf Trinkwasser, auf

## ■ Zu den einzelnen Politikbereichen

Nahrung und weiterer existenznotwendiger Güter einzufordern.

### **Die Diakonie fordert die Bundesregierung auf**

- die Umsetzung der freiwilligen Leitlinien im Rahmen der FAO aktiv zu fördern, damit langfristig und wirkungsvoll weltweiter Hunger bekämpft wird.
- den Rechtsstaatsdialog mit Staaten außerhalb der Europäischen Union auszuweiten und ihn um einen Sozialstaatsdialog zu ergänzen.

## **Migration**

Die Einwanderungspolitik der EU darf sich nicht auf den Schutz der Außengrenzen vor illegaler Migration beschränken. Die EU muss ihren Teil der globalen Verantwortung für Flüchtlinge übernehmen und zwar auf Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, die in allen Mitgliedstaaten gilt und auch den bisher verabschiedeten EU-Richtlinien zu Grunde liegt. Beim Schutz der Außengrenzen muss deshalb sichergestellt sein, dass Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention Zugang zur Schutzgewährung durch die EU erhalten. Dieser Gesichtspunkt ist insbesondere beim Abschluss von Rücknahmeabkommen zu berücksichtigen. Bei allen Migranten muss ferner der Schutz der Menschenrechte gewahrt bleiben. Das verbietet den Abschluss von Rücknahmeabkommen mit Ländern wie Libyen, die bereits die Menschenrechte ihrer eigenen Bevölkerung mit Füßen treten, ohne die verbindliche und überprüfbare Zusage, menschenrechtliche Mindeststandards einzuhalten.

Auf der anderen Seite ist die EU beim Umgang mit der illegalen Einwanderung auf die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern angewiesen. Die Konferenz über Migration und Entwicklung, die am 10. und 11. Juli 2006 in Rabat stattgefunden hat, ist dabei ein Schritt in die richtige Richtung, denn sie hat sich eine enge Partnerschaft zwischen Ursprungs-, Transit und Zielländern zum Ziel gesetzt. Begrüßenswert ist, dass in Rabat in einem Ak-

tionsplan auch Maßnahmen zur Begünstigung der legalen Migration verabredet wurden.

Die geplanten Unterstützungsteams von Einwanderungsexperten für Mitgliedstaaten, in denen es zu einem großem Zustrom von Migranten kommt, sollten dabei helfen sicherzustellen, dass die Genfer Flüchtlingskonvention und die internationalen Menschenrechtsabkommen eingehalten werden. Der UNHCR und auf diesem Gebiet spezialisierte Nichtregierungsorganisationen sollten die Einwanderungsexperten in dieser Hinsicht fortbilden und im interkulturellen Dialog schulen.

Entscheidend für die Frage der Lastenverteilung im Hinblick auf die Aufnahme von Flüchtlingen in der EU ist die Verordnung Dublin II, die festlegt, welcher Mitgliedstaat für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist. Sie sollte 2006 evaluiert werden. Der entsprechende Bericht der EU-Kommission ist jetzt allerdings frühestens gegen Ende des Jahres 2006 zu erwarten. Aus Sicht der Nichtregierungsorganisationen belastet die geltende Verordnung einseitig die EU-Mitgliedsstaaten an den Außengrenzen. Zudem ist bei der Umsetzung der Verordnung in den Mitgliedstaaten im Moment zum Beispiel EU-weit nicht gewährleistet, dass Asylbewerber nicht abgeschoben werden, bevor eine vollständige und faire Prüfung ihres Asylbegehrens stattgefunden hat. Problematisch ist ferner der Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Antragstellern. Schließlich sollten für Antragsteller, die der Verordnung unterfallen, die gleichen Aufnahmebedingungen gelten wie gemäß der EU-Richtlinie über die Aufnahmebedingungen für Asylbewerber für die anderen Antragsteller.

Voraussetzung für die Verteilung von Asylbewerbern nach der Verordnung Dublin II ist, dass in allen EU-Mitgliedsstaaten die gleichen Voraussetzungen für eine Schutzgewährung für Flüchtlinge gelten. Obwohl die erste Harmonisierungsphase des Asyl- und Flüchtlingsrechtes in den EU-Mitgliedstaaten inzwischen abgeschlossen ist, befindet sich die Harmonisierung auf einem niedrigen Niveau. Das liegt auch daran, dass die Richtlinien den Mitgliedstaaten zum Teil erheblichen Handlungsspielraum bei der Umsetzung einräumen. Entsprechend unter-

## ■ Zu den einzelnen Politikbereichen

schiedlich sind die Anerkennungszahlen in den einzelnen Ländern. Hinzu kommt, dass viele Staaten die Richtlinien nicht umgesetzt haben, obwohl die Umsetzungsfrist mittlerweile bei fünf von ihnen abgelaufen ist. Auch Deutschland gehört dazu.

Aber auch bei der Rechtsetzung selbst sind noch nicht alle Aufgaben erfüllt. So steht die Einbeziehung von Flüchtlingen und subsidiär Geschützten in die Richtlinie über die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatenangehörigen noch aus. Ebenso muss die Einbeziehung von subsidiär Geschützten in die Richtlinie zur Familienzusammenführung erfolgen. Entschieden ist auch noch nicht über den Entwurf der EU-Kommission einer Richtlinie über die Rückführung von sich illegal aufhaltenden Drittstaatenangehörigen. Dabei sollte unter anderem gewährleistet sein, dass besonders verwundbare Personen wie alleinreisende Kinder, ernsthaft Kranke oder Opfer von Menschenhandel vor einer Abschiebung geschützt sind; der Zugang zu wirksamen Rechtsmitteln gegen eine Abschiebungsanordnung sollte gewährleistet und die Inhaftierung vor einer Abschiebung nur das letzte Mittel sein.

Zutreffend ist die Feststellung der EU-Kommission, dass die Hauptlast der Flüchtlinge weltweit nicht von den europäischen Ländern, sondern von den Herkunftsregionen in Afrika und Asien getragen wird. Insoweit ist es richtig, dass im Rahmen der so genannten „externen Dimension“ über Hilfsmaßnahmen für die betroffenen Länder nachgedacht wird, um diese Länder überhaupt erst in die Lage zu versetzen, den Verpflichtungen der Genfer Flüchtlingskonvention nachzukommen. Diese Anstrengungen dürfen aber nicht die Aufnahme von Flüchtlingen in den Mitgliedstaaten der EU ersetzen.

### Die Diakonie tritt ein für

- Änderungen der Verordnung Dublin II entsprechend der genannten Empfehlungen des UNHCR und der Nichtregierungsorganisationen
- Einbeziehung von Flüchtlingen und subsidiär Geschützten in die Richtlinien zur Familienzusammenführung und über die Rechtsstellung der

langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatenangehörigen

- Wahrung grundlegender Menschenrechtsstandards bei einer EU-weiten Regelung der Rückführung von sich illegal aufhaltenden Drittstaatenangehörigen. Bevor dies geschehen ist, darf keine Budgetlinie für Rückführungen verabschiedet werden.
- Neben der Rückkehr und der Aufnahme von Flüchtlingen ist die Neuansiedlung (Resettlement) eine der drei permanenten Lösungen für Flüchtlingsschicksale. Bisher haben nur einige wenige europäische Staaten Resettlement-Programme aufgelegt. Maßnahmen im Rahmen der „externen Dimension“ sind nur glaubwürdig, wenn gleichzeitig die Aufnahme von Flüchtlingen auf dem Gebiet der EU gewährleistet ist. Angesichts der äußerst niedrigen Antrags- und Anerkennungszahlen in Europa sollte die Bundesregierung die Mitgliedstaaten zu nationalen Resettlement-Maßnahmen ermutigen und ein EU-weites Resettlement-Programm initiieren.
- Stärkere Einbeziehung von Kirchen, kirchlichen Verbänden und Nichtregierungsorganisationen als Partner bei dem Bemühen um eine Einwanderungspolitik der EU, die auf der Achtung der Menschenrechte basiert.
- Die Fortsetzung des in Rabat beschrittenen Weges einer engen Partnerschaft zwischen Ursprungs-, Transit- und Zielländern im Umgang mit dem weltweiten Phänomen der Migration. Zugleich tritt die Diakonie für die Ausweitung der EU auf die östlichen und südöstlichen Nachbarstaaten ein.

Die Europäische Union hat sich trotz unterschiedlicher Formen der Zuwanderungsbegrenzung in den Mitgliedstaaten zu einer Einwanderungsgesellschaft entwickelt. Integration ist somit eine europäische gesellschaftspolitische Aufgabe. Auch wenn die Zuständigkeit der Integrationspolitik allein bei den Mitgliedstaaten liegt, bedarf es der Kooperation und gemeinsamer Strategien in der EU. Ebenso notwendig sind Erfahrungsaustausch, Zusammenarbeit und Vernetzung der gesellschaftlichen Kräfte, der

## ■ Zu den einzelnen Politikbereichen

Zivilgesellschaft und der Verantwortlichen in den Parlamenten und Regierungen.

### **Europäisches Jahr der Chancengleichheit für alle 2007**

Die Benennung des Europäischen Jahres 2007 als Jahr der „Chancengleichheit für alle – Beitrag zu einer gerechten Gesellschaft“ unterstreicht die stets an Bedeutung zunehmende Wirkung europäischer Politik auf die jeweilige Sozialpolitik der dann 27 Mitgliedstaaten. Die Ausrichtung politischer Maßnahmen an der Chancengleichheit für alle kann das Verständnis für ein zukünftiges Europäisches Sozialmodell konkretisieren. Es wird die Schwerpunkte der deutschen Ratspräsidentschaft beeinflussen. Das BMAS plant eine Konferenz zur Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt.

#### **Die Diakonie wirbt dafür,**

- das Themenjahr 2007 als Querschnittsauftrag für alle Politiken zu begreifen, in denen Initiativen ergriffen werden. Gerade Maßnahmen zur Vollendung des Binnenmarktes, zur Förderung der Grundfreiheiten sind an den Auswirkungen auf den Einzelnen, seine Möglichkeiten, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben, auszurichten und besonders unter Berücksichtigung der Chancengleichheit für alle auszugestalten.

Wir werden die Gelegenheit nutzen, um auf der Konferenz zur Chancengleichheit auf dem Ar-

beitsmarkt Positionen zur öffentlich geförderten Beschäftigung und zur beruflichen Rehabilitation einzubringen.

### **Bürokratieabbau innerhalb der Gemeinschaft mit Bedacht voranbringen**

Die Diakonie unterstützt grundsätzlich den Ansatz der „Besseren Rechtsetzung“ und die damit verbundene Durchforstung des Regulationssystems innerhalb der Europäischen Gemeinschaft. Im Vordergrund eines anwendungsfreundlicheren Umgangs mit Richtlinien, Verordnungen und auch Entscheidungen sollte jedoch eine konsequente Folgenabschätzung vor allem bei neuen Regelungsinitiativen sein. Eine Folgenabschätzung, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt, die nachhaltige, allgemein zugängliche und qualitativ hochwertige Versorgung mit Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen und auch das gute, solidarische Funktionieren der sozialen Sicherungssysteme unterstützend im Auge hat, ist dringend geboten.

#### **Die Diakonie tritt dafür ein, dass**

- die seit geraumer Zeit von der Kommission betriebene Überprüfung von EU-Regelungen, mit größerer Transparenz und Beteiligung betroffener Akteure durchgeführt wird.
- dass eine verbindliche Folgenabschätzung europäischer Rechtssetzung stattfindet.

