

EU AT

**TAGUNGSBAND
KONFERENZ SOZIALE DIENSTLEISTUNGEN
20. APRIL 2006, WIEN**

KOFINANZIERT DURCH DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION



**BUNDESMINISTERIUM FÜR SOZIALE SICHERHEIT
GENERATIONEN UND KONSUMENTENSCHUTZ**



IMPRESSUM

Herausgeber:
Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz,
Stubenring 1,
1010 Wien
Österreich
<http://www.bmsg.gv.at/>

Redaktion:
Mag. Arnold Florian
Klampfl Christoph
Dr. Helmut Lang
Mag. Schwarz Brigitte
Dr. Zarfl Brigitte

Diese Publikation wird durch die Europäische Kommission, GD Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit kofinanziert.

ISBN-10: 3-85010-187-8
ISBN-13: 978-3-85010-187-5

Verlagsort, Herstellungsort:
Wien

Erscheinungsjahr:
2006

Die Publikation ist auf der Homepage des BMSG zur Präsidentschaft abrufbar:
<http://www.eu2006.bmsg.gv.at> Sie kann auch beim Broschürenservice <https://broschuerenservice.bmsg.gv.at/> bestellt werden.

Alle Rechte vorbehalten:
Jede Verwertung (auch auszugsweise) ist ohne schriftliche Zustimmung des Medieninhabers unzulässig. Dies gilt insbesondere für jede Art der Vervielfältigung, der Übersetzung, der Mikroverfilmung, der Wiedergabe in Fernsehen und Hörfunk, sowie der Verarbeitung und Einspeicherung in elektronische Medien, wie z.B. Internet oder CD-Rom.

INHALTSVERZEICHNIS

I. EINLEITUNG	5
II. ERÖFFNUNGSREDEN	6
II.1. Eröffnungsrede Staatssekretär Sigisbert DOLINSCHKE	6
II.2. Eröffnungsrede Kommissar Vladimír ŠPIDLA	8
III. THEMENBLOCK 1: SOZIALE DIENSTLEISTUNGEN VON ALLGEMEINEM INTERESSE - EIN DYNAMISCHER SEKTOR IN EINEM MODERNISIERUNGSPROZESS	10
III.1. Rede Robert ANDERSON, europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen: Die Qualität der Sozialdienstleistungen steigern - ein Thema für Bürgerinnen und Bürger sowie für die in diesem Bereich Beschäftigten	10
III.2. Stellungnahme Loes VAN EMBDEN ANDRES, Verband der niederländischen Industrie und Arbeitgeber	14
III.3. Stellungnahme Jozef NIEMIEC, Politischer Sekretär des Europäischen Gewerkschaftsbundes	17
III.4. Diskussion zum 1. Themenblock - Inhaltliche Schwerpunkte	20
III.5. Präsentation der Studie der Europäischen Kommission zu sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse	21
III.5.a. Einführung Georg FISCHER, Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit	21
III.5.b. Vorstellung Manfred HUBER, Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung	21
IV. THEMENBLOCK 2: DAS ALLGEMEINE INTERESSE AN SOZIALEN DIENSTLEISTUNGEN	23
IV.1. Rede Marianne DONY, Université libre de Bruxelles, Belgien: Besonderheiten des öffentlichen Interesses bei sozialen Dienstleistungen	23
IV.2. Stellungnahme Michel DELEBARRE, Präsident des Ausschusses der Regionen	25
IV.3. Stellungnahme Claire ROUMET,	28
IV.4. Stellungnahme Maurice DURANTON, Vertreter der European Standing Conference of Cooperatives, Mutual societies, Associations, Foundations	32
IV.5. Diskussion zum 2. Themenblock - Inhaltliche Schwerpunkte	34
V. THEMENBLOCK 3: SOZIALE DIENSTLEISTUNGEN UND DIE ANWENDUNG DES GEMEINSCHAFTSRECHTS	36
V.1. Schlüsselreferat Bernd SCHULTE, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, Deutschland: Der rechtliche Rahmen des Gemeinschaftsrechts und soziale Dienstleistungen	36
V.2. Stellungnahme Laurent GHEKIERE, Vize-Präsident des Ausschusses für Unternehmen, Binnenmarkt und Wettbewerb im Europäischen zentralen Verband der öffentlichen Wirtschaft	43
V.3. Stellungnahme Tamara GOOSENS, Europäische Gewerkschaft Öffentlicher Dienst,	47
V.4. Diskussion zum 3. Themenblock - Inhaltliche Schwerpunkte	49
VI. THEMENBLOCK 4: KONKRETE BEISPIELE AUS DEN MITGLIEDSTAATEN	50
VI.1. Einführung Bernhard SPIEGEL, Mitglied des Ausschusses für Sozialschutz	50
VI.2. Theo LANGEJAN, Ministerium für soziale Angelegenheiten und Beschäftigung, Niederlande	52
VI.3. Agnieszka CHŁOŃ-DOMINGZAK, Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik, Polen	54
VI.4. Edmundo MARTINHO, Präsident des Instituts für Soziale Sicherheit, Portugal	56
VI.5. Diskussion zum 4. Themenblock - Inhaltliche Schwerpunkte	58
VII. SCHLUSSFOLGERUNGEN - WEITERE VORGEHENSWEISE AUF EUROPÄISCHER EBENE	59
VII.1. Rede Anne VAN LANCKER, Abgeordnete im Europäischen Parlament	59
VII.2. Rede Leila KOSTIAINEN, Staatssekretärin für Gesundheit und Soziales, Finnland	63

I. EINLEITUNG

Am 20. April 2006 veranstaltete das Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz im Rahmen der österreichischen Ratspräsidentschaft gemeinsam mit der Europäischen Kommission die Konferenz "Soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse". Insgesamt fanden sich über 200 Vertreter/innen der Mitgliedstaaten, Beitritts- und Kandidatenländer, EU-Institutionen, Sozialpartner, Nichtregierungsorganisationen und Dienstleistungserbringer zu dieser Konferenz in Wien ein.

Im Rahmen der Konferenz sollten verschiedene Aspekte der Diskussion um soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse näher erörtert werden. Ausgangspunkt hierbei waren die gegenwärtigen dynamischen Entwicklungen und der damit einhergehende Modernisierungsdruck in diesem Bereich, wobei insbesondere auch die essenzielle Rolle der sozialen Dienstleistungen für die erneuerte Lissabon-Strategie unterstrichen wurde. Darauf aufbauend wurde der Begriff des "allgemeinen Interesses" eingehend analysiert, um über diese Brücke schließlich die verschiedenen Unklarheiten und Probleme bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts auf den Bereich der sozialen Dienstleistungen umfassend zu erörtern. Anschließend wurden konkrete Fallbeispiele aus den Mitgliedstaaten angeführt, die insbesondere neue Wege für eine effektivere Erbringung von sozialen Dienstleistungen, auch im Zusammenhang mit der Einbeziehung von Markt- und Wettbewerbselementen, aufzeigen sollten.

Zum Abschluss präsentierten hochrangige Vertreter/innen der aktuellen und der nachfolgenden Präsidentschaften, des Europäischen Parlamentes und der Kommission ihre Perspektiven zu der zukünftigen Vorgangsweise auf europäischer Ebene in diesem so komplexen und dynamischen Sektor.

Der vorliegende Tagungsband ist so aufgebaut, dass zuerst die Eröffnungsreden (II.) der beiden politischen Gastgeber, Kommissar Vladimír Špidla und Herr Staatssekretär Sigisbert Dolinschek angeführt werden, gefolgt von den einzelnen Themenblöcken (III.-VI.), in deren Rahmen jeweils die Reden der Vortragenden in entsprechend gestraffter Form und die wichtigsten Schwerpunkte der jeweils im Anschluss geführten offenen Diskussion im Plenum aufgenommen sind, und den Schlussfolgerungen (VII.) der politischen Vertreter/innen. Im Anhang (VIII.) schließlich wer-

den die Informationsnote der Präsidentschaft zur Konferenz an den Rat, das Hintergrundpapier, das Konferenzprogramm und eine Liste der Teilnehmer/innen angeführt.

Das rege Interesse aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Interessensvertretungen auf allen Ebenen im Vorfeld als auch im Nachhinein der Konferenz und die intensiven Diskussionen zu den einzelnen Themenfeldern zeigen eindeutig, dass diese Konferenz einen Nerv in Europa getroffen hat. Auch der Zeitpunkt zwischen der Verabschiedung eines neuen Kommissionsvorschlags zur Dienstleistungsrichtlinie und der Veröffentlichung der Mitteilung zu sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse beweist, dass gerade jetzt zahlreiche Aktivitäten in diesem Bereich auf europäischer Ebene im Gange sind, da sich alle Beteiligten der Bedeutung, des Potenzials aber auch der Komplexität des Sektors der sozialen Dienstleistungen bewusst sind.

Die Veranstalter hoffen nun, mit dieser Konferenz einen entscheidenden Schritt dahingehend gesetzt zu haben, ein umfassendes Bild der gegenwärtigen Entwicklungen sozialer Dienstleistungen zu zeichnen, die Unsicherheiten im Verhältnis zur Anwendung des Gemeinschaftsrechts klar zu identifizieren und schließlich die zukünftige Vorgehensweise und Maßnahmen zu skizzieren.

Allgemein sind sich die Veranstalter sicher, dass hier ein wertvoller Beitrag zu dem Bewusstsein geleistet wurde, dass es sich bei sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse auch um eine europäische Problematik handelt, bei der durch gegenseitigen Erfahrungsaustausch und Kommunikation viel gewonnen werden kann.

Edeltraud Glettler

Wien, im Oktober 2006

Mitglied des Ausschusses für Sozialschutz

II. ERÖFFNUNGSREDEN

II.1. Eröffnungsrede Staatssekretär Sigisbert DOLINSCHKEK

Sehr geehrter Herr Kommissar Špidla!
Sehr geehrte Frau Staatssekretärin Kostiainen!
Sehr geehrte Frau Staatssekretärin Nikolic!
Sehr geehrte Damen und Herren!

Es ist mir eine große Freude, Sie zur heutigen Konferenz über "Soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" hier in Wien begrüßen zu dürfen.

Der österreichische Vorsitz hat dieses Thema ausgewählt, weil es daran ein großes Interesse der Bürgerinnen und Bürger gibt. Die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und darunter insbesondere die sozialen Dienstleistungen haben eine große unmittelbare Bedeutung für die Menschen. Diese Dienstleistungen sind, wie die Kommission in ihrem Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse betont hat, eine der Grundpfeiler des europäischen Gesellschaftsmodells und unerlässlich für die soziale und territoriale Kohäsion und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft.

Die sozialen Dienstleistungen stehen vor allem auf Grund der demografischen Entwicklung sowie des wirtschaftlichen und sozialen Wandels vor großen Herausforderungen. Die Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen ist steigend und dürfte in den nächsten Jahren und Jahrzehnten weiter steigen. Lassen Sie mich dazu ein paar Zahlen erwähnen. Bis zum Jahr 2050 soll die Zahl der 64- bis 79-Jährigen um rund 44 Prozent zunehmen, die Zahl der über 79-Jährigen soll sogar um rund 180 Prozent zunehmen. Obwohl ein Teil der hinzugewonnenen Lebenserwartung in Gesundheit verbracht werden wird, ist doch ein deutlicher Anstieg des Pflegebedarfs für ältere und vor allem sehr alte Menschen zu erwarten. Wenn man dazu noch berücksichtigt, dass das Betreuungspotenzial in den Familien durch den Trend zu kleineren Familien und einer steigenden Erwerbsquote der Frauen weiter abnehmen wird, wird deutlich, wie groß die Herausforderungen im Bereich der Altenpflege sind.

Ähnlich verhält es sich mit der Kinderbetreuung. Die Ziele einer steigenden Frauenerwerbsquote und steigender Geburtenraten können nur erreicht werden, wenn die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gegeben ist. Dabei spielt ein ausreichendes Angebot an Kinderbetreuungsplätzen eine ent-

scheidende Rolle. Hier können die skandinavischen Länder ein Vorbild sein, die überdurchschnittlich hohe Geburtenraten mit einer überdurchschnittlich hohen Frauenbeschäftigungsquote vereinbaren.

Schließlich möchte ich noch darauf hinweisen, dass der rasche wirtschaftliche und soziale Wandel, der insbesondere auch die Arbeitswelt betrifft, sehr hohe Anforderungen an die Menschen stellt. Schlagworte wie Flexibilität, Mobilität und lebenslanges Lernen bringen diese Anforderungen zum Ausdruck. Viele Menschen brauchen angesichts dieser hohen Anforderungen Beratung und Unterstützung, die wiederum vielfach durch soziale Dienstleistungen abgedeckt werden kann und soll. Auch aus diesem Grund ist daher mit einer steigenden Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen zu rechnen.

Die sozialen Dienstleistungen werden in erster Linie auf lokaler und regionaler Ebene erbracht. Die Kompetenz für ihre Gestaltung und Finanzierung liegt bei den Mitgliedstaaten. Allerdings können sie unter bestimmten Umständen dem Gemeinschaftsrecht unterliegen. Das betrifft zum Beispiel Fragen im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen, mit dem öffentlichen Beschaffungswesen und der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung. Die intensiven Diskussionen um die Richtlinie Dienstleistungen haben deutlich gezeigt, wie sehr Fragen im Zusammenhang mit den sozialen Dienstleistungen die Öffentlichkeit interessieren und welche Ängste und Sorgen die Bürgerinnen und Bürger bewegen.

Es besteht die Angst, dass durch die Europäische Union die sozialen Dienstleistungen auf nationaler Ebene beeinträchtigt werden. Das Europäische Parlament hat in seiner Stellungnahme versucht, diesen Ängsten durch eine Ausnahme der sozialen Dienstleistungen aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie zu begegnen. Die Kommission hat in ihrem Vorschlag vom 4. April 2006 die vom Europäischen Parlament geforderte Ausnahme von sozialen Dienstleistungen eingeschränkt. Die verschiedenen Argumente müssen nun geprüft und gegeneinander abgewogen werden.

Gerade in einer Zeit, in der die Europäische Union Akzeptanzprobleme bei den Menschen beklagt, ist es daher von besonderer Bedeutung, sich mit diesem Thema ernsthaft zu beschäftigen. Es müssen Lösungen gefunden werden, die sicherstellen, dass die sozialen Dienstleistungen

weiterhin in hoher Qualität und allgemein zugänglich angeboten werden. Die Dienstleistungserbringer müssen Rechtssicherheit haben, damit sie ihre Leistungen langfristig planen und die Finanzierung sicherstellen können. Die Mitgliedstaaten müssen in die Lage versetzt werden, die sozialen Dienstleistungen zu fördern und zu modernisieren, ohne dass sie befürchten müssen, deshalb mit dem Gemeinschaftsrecht in Konflikt zu geraten.

Alle Akteure müssen zusammenwirken, um möglichst gute Lösungen zu erzielen. Dabei darf das gemeinsame Ziel nicht aus den Augen verloren werden: es muss im Interesse der Menschen gehandelt werden, wobei besonders die sozial schwächsten Gruppen berücksichtigt werden müssen.

Die heutige Konferenz wird sich mit folgenden Schwerpunkten befassen:

Zunächst wird es darum gehen, die Bedeutung des Sektors für Wachstum und Beschäftigung zu analysieren. In diesem Zusammenhang möchte ich nur erwähnen, dass der Sektor der Gesundheits- und Sozialdienstleistungen ein überdurchschnittlich stark wachsender Bereich ist, von dem daher Wachstums- und Beschäftigungsimpulse ausgehen. So stieg beispielsweise die Beschäftigung bei den Gesundheits- und Sozialdienstleistungen in den EU-15-Staaten von 1998 bis 2003 um 1,9 Prozent gegenüber einem Gesamtbeschäftigungswachstum von 1,3 Prozent. Das Beschäftigungspotenzial erscheint noch deutlich ausbaubar, wenn man berücksichtigt, dass in den südlichen Mitgliedstaaten rund 3 bis 4 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in diesem Sektor tätig sind, während es in den skandinavischen Ländern und den Niederlanden bereits mehr als 10 Prozent sind.

Das potenzielle Wachstum des Sektors ist allerdings nur ein Aspekt. Gleichzeitig muss man die Aufmerksamkeit auf die Qualität der Beschäftigungsverhältnisse und die langfristige Finanzierbarkeit richten.

Im zweiten Themenblock soll die Bedeutung der sozialen Dienstleistungen für den sozialen Zusammenhalt und die soziale Eingliederung hervorgehoben und diskutiert werden. Es besteht weitgehende Einigkeit, dass die sozialen Dienstleistungen gegenüber anderen Dienstleistungen Besonderheiten aufweisen, die einen direkten Vergleich nicht möglich machen. Die sozialen

Dienstleistungen dienen beispielsweise der Umsetzung von Grundrechten, gewähren sozialen Schutz und richten sich nach dem Solidaritätsprinzip und beziehen häufig die Leistungsbezieherinnen und -bezieher sowie das lokale Umfeld in besonderer Weise ein.

Danach geht es um die Frage des Verhältnisses des Gemeinschaftsrechts zu den sozialen Dienstleistungen. Es liegt zwar im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten, die Aufgaben von allgemeinem Interesse zu definieren und die entsprechenden Grundsätze der Organisation und Finanzierung festzulegen. Dabei muss allerdings das Gemeinschaftsrecht beachtet werden. Dabei kann es beispielsweise im Zusammenhang mit der Dienstleistungsfreiheit, den staatlichen Beihilfen und im öffentlichen Beschaffungswesen zu Unklarheiten kommen, in welchem Verhältnis das Gemeinschaftsrecht zur Verantwortung der Mitgliedstaaten für die sozialen Dienstleistungen steht. Wir wollen uns heute daher mit den Fragen beschäftigen, wo es Klärungsbedarf gibt und wie größere Rechtssicherheit erreicht werden kann.

Zur Veranschaulichung dieses Themas sollen konkrete Beispiele aus einigen Mitgliedstaaten präsentiert und diskutiert werden.

Zum Abschluss wollen wir uns dann der Frage zuwenden, wie es auf europäischer Ebene weitergehen könnte.

Ich wünsche Ihnen eine interessante Konferenz und hoffe, dass es gelingen wird, bei einigen der aufgeworfenen Fragen Fortschritte zu erzielen.

II.2. Eröffnungsrede Kommissar Vladimír ŠPIDLA

Sehr geehrter Herr Staatssekretär!
meine sehr verehrten Damen und Herren!

Entscheidende Entwicklungen im Laufe der letzten Wochen machen den Gegenstand unserer heutigen Debatte aktueller denn je. Die heutige Konferenz kommt also zum richtigen Zeitpunkt. Ich möchte deshalb der österreichischen Präsidentschaft für die Initiative zu dieser Veranstaltung danken. Und ich freue mich über das große Interesse und die Expertise der hier Versammelten.

Beim EU-Frühjahrgipfel Ende März haben sich die Staats- und Regierungschefs darauf verständigt, dass der Binnenmarkt für Dienstleistungen in vollem Umfang verwirklicht werden muss. Sie haben gleichzeitig klargemacht, dass das europäische Sozialmodell gewahrt bleiben muss. Die Botschaft ist eindeutig: Es geht nicht um ein "Entweder-Oder", sondern darum, wirtschaftliche Leistung, Wettbewerbsfähigkeit und soziale Gerechtigkeit miteinander zu vereinbaren und dabei die soziale Dimension als produktiven Faktor zu nutzen. Dies gilt für unsere Strategie für Wachstum und Beschäftigung insgesamt; und dies gilt für den Dienstleistungsbereich im Besonderen.

Dieser Grundsatz hat den geänderten Kommissionsvorschlag für die Dienstleistungsrichtlinie geprägt und wird auch künftige Initiativen zum Gesundheitswesen und eben im Bereich der heute zu diskutierenden sozialen Dienstleistungen prägen.

Die Kommission ist sich bewusst, dass die Gewährleistung von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen hoher Qualität die Voraussetzung für die Verwirklichung von Werten und Grundrechten ist. Diese Werte, die wir trotz aller Unterschiede der Sozialsysteme teilen, sind ein Kernbestandteil des europäischen Sozialmodells. Sie sind essenziell für sozialen Zusammenhalt und für ein hohes Maß an sozialem Schutz.

Die Kommission hat daher vorgeschlagen, "soziale Dienstleistungen im Zusammenhang mit Sozialwohnungen, der Kinderbetreuung und der Unterstützung bedürftiger Familien und Personen" aus dem Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie heraus zu nehmen.

Der revidierte Richtlinien-Vorschlag erkennt auch ausdrücklich sozialpolitische Zielsetzungen als

"zwingende Gründe des Allgemeininteresses" an. Innerhalb der Binnenmarkt-Prinzipien wird somit den besonderen Merkmalen der Sozialpolitik und der Sozialdienstleistungen Rechnung getragen.

Zudem beabsichtigen wir, eigenständige Maßnahmen zu ergreifen, die der elementaren Rolle dieser Dienstleistungen für Grundrechte und Menschenwürde gerecht werden. Die Europäische Kommission wird kommende Woche eine Mitteilung über Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse annehmen, die wir als Teil des Pakets zum Thema Dienstleistungen verstehen. Leider war es terminlich nicht möglich, die Mitteilung rechtzeitig zur heutigen Konferenz vorzulegen. Aber ich werde die wichtigsten Punkte kurz beschreiben.

Wir wollen einen systematischen Ansatz skizzieren, um zu einer stärkeren Anerkennung der besonderen Merkmale von Sozialdienstleistungen auf europäischer Ebene zu gelangen. Zunächst geht es darum, die Auswirkungen festzustellen, die europäische Politiken auf nationale Politiken in diesem Bereich haben können. Unser Ziel ist ein höheres Maß an Klarheit und Vorhersehbarkeit. Dies ist wichtig, um die notwendige Modernisierung von Sozialdienstleistungen zu fördern und zu unterstützen.

Sozialdienstleistungen haben eine große Bedeutung für Wachstum und Beschäftigung und damit für die Realisierung der Lissabon-Strategie. So war das Beschäftigungswachstum im Sozial- und Gesundheitssektor zwischen 1998 und 2003 um fast ein Drittel höher als in der Gesamtwirtschaft. Übrigens: Acht von zehn Beschäftigten sind Frauen. Und auch der Anteil hoch qualifizierter Arbeitskräfte ist in diesem Sektor überdurchschnittlich.

Dieser dynamische Sektor ist heute in ganz besonderer Weise im Wandel. Dies liegt zum einen an grundlegenden gesellschaftlichen Veränderungen: allen voran an der demografischen Alterung, aber auch an zunehmender Individualisierung und Mobilität. Diese Entwicklungen bewirken eine steigende Nachfrage nach vielfältigeren, individuelleren und stärker integrierten Dienstleistungen. Sie erhöhen den Druck auf die öffentliche Bereitstellung und Finanzierung von Sozialdienstleistungen. Ihre Modernisierung ist daher unumgänglich, und dieser Prozess ist in allen Mitgliedstaaten eingeleitet worden.

Die Modernisierung der Sozialdienstleistungen zeigt sich auf unterschiedliche Weise. Trotz struktureller Unterschiede in den Mitgliedstaaten können wir eine zunehmende Dezentralisierung feststellen. Die Rolle der öffentlichen Hand wandelt sich teilweise vom Dienstleistungsanbieter zum Regulator. Auch sucht sie nach alternativen Finanzierungsquellen.

Dieser grundlegende Wandel führt zu einer verstärkten Anwendbarkeit von Gemeinschaftspolitik und Gemeinschaftsrecht, insbesondere im Bereich des Binnenmarktes und der Wettbewerbspolitik. Wir brauchen daher mehr Klarheit und Vorhersehbarkeit bei der Anwendung solcher Regeln auf Sozialdienstleistungen.

Vor diesem Hintergrund wird die Mitteilung der Kommission sich auf zwei wesentliche Dienstleistungsbereiche konzentrieren: auf gesetzliche und ergänzende Maßnahmen des Sozial-schutzes sowie auf personenbezogene Sozial-dienstleistungen. Letztere bieten einzelnen Menschen Betreuung oder erleichtern ihnen eine bessere soziale Eingliederung und damit die Wahrung ihrer Grundrechte.

Auf welche Aspekte wird die Kommission nun nächste Woche eingehen?

Einerseits wird die Mitteilung unterstreichen, dass Sozialdienstleistungen in bestimmten Merkmalen den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse entsprechen - nämlich im Hinblick auf Universalität, Kontinuität, Transparenz und ihren Beitrag zu territorialem und sozialem Zusammenhalt. Andererseits nehmen die sozialen Dienstleistungen innerhalb der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse einen besonderen Platz ein. Sie tun dies unter anderem deshalb, weil sie in besonderem Maße auf die Befriedigung lebensnotwendiger Bedürfnisse und die Gewährleistung von Grundrechten abzielen.

Die Kommission wird zudem die Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips unterstreichen: es steht nämlich den Mitgliedstaaten frei zu definieren, was unter "Sozialdienstleistungen" fällt. Die Mitgliedstaaten können außerdem Pflichten und Aufgaben im allgemeinen Interesse und die Organisation der Dienstleistungserbringer bestimmen. Dies muss jedoch unter Beachtung der Prinzipien der Verhältnismäßigkeit, der Transparenz und der Nichtdiskriminierung geschehen.

Die Mitteilung wird die wichtige erste Etappe in einem dynamischen Prozess sein. Das Ziel der Kommission ist es, einen stabilen politischen und juristischen Rahmen für diese Dienstleistungen zu schaffen und das Wissen über diesen Sektor zu vertiefen.

Um dies zu erreichen, werden wir Schritt für Schritt vorgehen und dabei die Kompetenzen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich voll und ganz respektieren. Daher wird die Mitteilung eine Fortführung der Konsultation der Mitgliedstaaten und anderer Stakeholder ankündigen.

Die Kommission wird in der Mitteilung eine Liste von Identifikationsmerkmalen vorlegen, mit deren Hilfe Sozialdienstleistungen von anderen Dienstleistungen besser abgegrenzt werden können. Außerdem soll es den Mitgliedstaaten leichter gemacht werden, nationale Gesetze zu erarbeiten, die mit dem Gemeinschaftsrecht kompatibel sind.

Schließlich wird die Kommission ein "Follow-up" vorschlagen, das die Vorlage regelmäßiger Berichte zu Fragen der Sozialdienstleistungen vorsieht. Sie sollen die einschlägige Entwicklung des Gemeinschaftsrechts zugänglich machen und Qualität im Bereich der Sozialdienstleistungen fördern. Diese Berichte könnten die Basis für den Austausch positiver Erfahrungen sein, der sowohl auf der Ebene der Mitgliedsstaaten als auch auf europäischer Ebene stattfinden könnte.

Die Kommission hat vor kurzem eine Studie gestartet, die die notwendigen Informationen zur Erstellung des ersten Berichts liefern wird. Das Forscherteam und der Forschungsansatz werden heute im ersten Teil dieser Konferenz vorgestellt.

Sie sehen also: Dialog und eine breite Informationsbasis sind essenziell für das Herangehen der Kommission. Denn unser Ziel ist es, den Besonderheiten der sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gerecht zu werden.

Ich hoffe, dass wir - die Mitgliedsstaaten, die NGOs, die Sozialpartner, das Europäische Parlament und die Kommission - diese gute Zusammenarbeit und den Dialog fortsetzen werden. Die heutige Veranstaltung wird hierzu einen wichtigen Beitrag leisten.

Vielen Dank!

III. THEMENBLOCK 1: SOZIALE DIENSTLEISTUNGEN VON ALLGEMEINEM INTERESSE - EIN DYNAMISCHER SEKTOR IN EINEM MODERNISIERUNGSPROZESS

III.1. Rede Robert ANDERSON, Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen:

Die Qualität der Sozialdienstleistungen steigern - ein Thema für Bürgerinnen und Bürger sowie für die in diesem Bereich Beschäftigten:

Einführung

Die Qualität von sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ist für diejenigen von Bedeutung, die sich mit Beschäftigung und Wirtschaftswachstum befassen, aber auch für diejenigen, die im Interesse der sozialen Einbindung und des sozialen Zusammenhalts arbeiten. Erschwert wird diese Qualitätsdiskussion allerdings dadurch, dass nach wie vor nicht klar ist, was genau man unter sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse versteht. In der letzten Studie der Stiftung¹ über die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse² wurden diese Dienstleistungen folgendermaßen charakterisiert:

"...[sie werden] von bezahlten Arbeitskräften (und in einigen Fällen von unentgeltlich tätigen Freiwilligen und Familienmitgliedern) erbracht, um soziale Aufgaben von allgemeinem Interesse zu erfüllen; sie werden von lokalen, regionalen oder nationalen Regierungen in den Bereichen Gesundheit, Bildung, soziale Dienstleistungen, Wohnen, Beschäftigung und soziale Sicherheit reguliert, finanziert oder zur Verfügung gestellt. Der Begriff soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse deckt Bereiche wie Sozialdienstleistungen, Sozialsysteme und Wohlfahrtsstaaten ab.

Dieser Begriff wird auch verwendet, um zwischen den Dienstleistungen im Anwendungsbereich der vom Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft eingeführten Gemeinwohlverpflichtung (d. h. Dienstleistungen, für die die Liberalisierungs- und Wettbewerbsregeln der EU gelten: Versorgungsbetriebe, Telekommunikationsdienste und Verkehrsbetriebe) und jenen, mit denen nationale, regionale und lokale Einrichtungen das soziale Betreuungs-, Gesundheits-, Wohnungs-, Bildungs-, Beschäftigungsangebot sowie ein Mindesteinkommen garantieren, zu unterscheiden".³

Im Zentrum dieser Begriffsgruppe stehen Dienstleistungen zur Verbesserung der wohlfahrtsstaatlichen Versorgung in Verbindung mit wesentlichen sozialpolitischen Zielsetzungen. Diese Dienste haben je nach Land bzw. Rahmenbedingungen unterschiedliche Bezeichnungen und Strukturen und sind Teil eines 'Welfare Mix' an Anbietern aus dem öffentlichen, privaten oder gemeinnützigen Sektor. Beim Konzept der Stiftung geht es im Wesentlichen um bezahlte Arbeit in diesen Bereichen, wobei natürlich ein Teil, wenn nicht der Hauptanteil des Bedarfs an sozialen Dienstleistungen durch unbezahlte Arbeit (durch Familienmitglieder) oder durch Arbeit im informellen Sektor abgedeckt wird.

Rahmenbedingungen des Wandels der sozialen Dienstleistungen in Europa

Im Dienstleistungssektor im Allgemeinen und im Bereich der Gesundheits- und Sozialdienstleistungen im Besonderen kam es zu Beschäftigungszuwächsen, bei letzteren insbesondere in der Sozialwirtschaft und im gemeinnützigen Bereich. Im Zusammenhang mit dem Beschäftigungszuwachs im Dienstleistungssektor zeigen sich neue Formen der Polarisierung zwischen einer Zunahme hoch qualifizierter, gut entlohnter Arbeit in der wissensbasierten Wirtschaft und weniger qualifizierten, schlechter bezahlten und arbeitsintensiven Arbeitsplätzen in den gemeinwohlorientierten Sozialdiensten. Bei letzteren herrschen oft unterschiedliche Beschäftigungsbedingungen zwischen dem gemeinnützigen Sektor mit unsicheren und schlechteren Arbeitsbedingungen einerseits und dem besser geschützten öffentlichen Sektor andererseits.

Im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte zeichnete sich ein leichter, aber konsequenter Wandel ab: Die Sozialdienstleistungen in Europa haben sich zunehmend geöffnet und reagieren immer mehr auf den Änderungsdruck von unten, d. h. von den Bürger/innen vor Ort und von den Leistungsbezieher/innen, da diese als zunehmend gebildete, selbstbewusste und besser organisierte Kundengruppen auftraten, die man bei Entscheidungen nicht länger übergehen konnte.

Alle Bürger/innen sind potenzielle Bezieher/innen von Sozialdienstleistungen, d. h. sie haben

¹ [Anmerkung der Übersetzerin: Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen / Dublin-Stiftung]

² Pillinger, J., Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, *Quality in social public services*, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2001

³ Pillinger, J., Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, *Quality in social public services*, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2001, S. 3

im Bedarfsfall etwa Anspruch auf medizinische Versorgung und soziale Betreuung. Das hat weitreichende Konsequenzen, bedeutet es doch, dass Bürger/innen an einem bestimmten Ort ein Mitspracherecht in Sachen lokale Sozialdienstleistungen haben, auch wenn sie nicht immer die eigentlichen Leistungsbezieher/innen sein müssen. Paradoxe Weise sind die potenziellen Leistungsbezieher/innen unter Umständen eher in der Lage Druck auszuüben, um eine Veränderung zu erwirken, als die tatsächlichen Leistungsbezieher/innen. So ist es z. B. für Krankenhauspatientinnen/-patienten sehr schwierig, sich Gehör zu verschaffen, solange sie Patientinnen/ Patienten sind und als solche in einem Abhängigkeitsverhältnis zum Krankenhauspersonal stehen.

Nicht nur haben Bürger/innen nun eine Möglichkeit gefunden, Bedürfnisse zu artikulieren, die schon immer da waren, aber nicht gehört wurden; aus dem gesellschaftlichen Wandel in Europa ergibt sich darüber hinaus eine neue Bedarfslage, beispielsweise infolge des verzögerten Eintretens vieler Jugendlicher in das Erwachsenenleben oder der demografischen Alterung in Europa. So führen gesellschaftliche Umbrüche auch zu neuen Präferenzen und Einstellungen, was die Organisation und Qualität von Dienstleistungen sowie den Zugang zu diesen betrifft.

Doch der Änderungsdruck von unten - von Bürger/innen sowie von Leistungsbezieher/innen - ist nur eine Komponente des Reform- und Modernisierungsdrucks auf Sozialdienstleistungen. Gewisse Bereiche wie das Gesundheits- und Sozialwesen oder der soziale Wohnbau kamen auch durch neue Modelle der Arbeitspraxis und des Public Sector Management unter Druck. Bei diesen geht es im Wesentlichen um ein Höchstmaß an Qualität bei Dienstleistungen dank Evaluierung, Qualitätsmanagement, Befragungen von Kundinnen und Kunden und Zufriedenheitserhebungen. Weitere Komponenten sind: die Dezentralisierung der Dienstleistungen, d. h. deren Verlagerung auf die lokale Ebene im Sinne einer größeren Flexibilität der Versorgungssysteme, vor allem infolge der Deinstitutionalisierung; neue Ansätze für zielgruppenspezifische Dienstleistungen durch Koordination und Integration von strategischen Maßnahmen und Leistungsangebot; ein zunehmend gemischtes Spektrum an Leistungserbringern, in dem die Rolle der nicht-gewinnorientierten Dienste im ehrenamtlichen oder gemeinnützigen Bereich zunimmt; und nicht

zuletzt Maßnahmen zur Sanierung der öffentlichen Haushalte durch Kosteneindämmung und Einsparungsmaßnahmen.

Zu all diesen Veränderungen kommt in vielen EU-Mitgliedstaaten ein Ruf nach einer klarer dokumentierten und nachgewiesenen Qualität bzw. Qualitätssteigerung. All diese Dimensionen von Reform und Modernisierung gehen an den Leistungserbringern nicht spurlos vorbei: Sie haben Auswirkungen auf Arbeitsorganisation und -bedingungen; Ausbildung und Motivation; Beschäftigungssicherheit und Flexibilität.

Einbindung der Bürger/innen und Leistungsbezieher/innen in die Qualitätsbeurteilung

Schließlich hat sich in den meisten europäischen Ländern auch allgemein ein stärker ausgeprägtes Kunden- und Qualitätsbewusstsein entwickelt. Die Konsumerfahrungen aus der Privatwirtschaft werden nun auf den Sektor der Sozialdienstleistungen übertragen. Die Verbraucher/innen haben immer höhere Ansprüche - sie erwarten umfassende Information, höfliche Umgangsformen und kurze Wartezeiten.

Regierungen, Behörden und Leistungserbringer in Europa haben vor allem auf lokaler Ebene eine Reihe von Methoden entwickelt, um die Teilhabe der Leistungsbezieher/innen und der Bürger/innen im Allgemeinen an den Sozialdienstleistungen zu verbessern, einige davon, wie Meinungsumfragen und Focus Groups, in Anlehnung an privatwirtschaftliche Marketinginstrumente. Andere Instrumente, wie die Entwicklung von Interessengruppen und Selbstvertretung, stammen aus Verbraucherbewegungen selbst, während wieder andere, wie für die Qualitätssteigerung zuständige Gruppen oder Beiräte aus Leistungsbezieher/innen sowie aus im betroffenen Bereich Beschäftigten und anderen Stakeholdern bestehen. Unterscheiden lassen sich somit dialogorientierte Formen der Einbindung von Leistungsbezieher/innen einerseits und vom Management gelenkte Formen der Beteiligung andererseits.

Wie weit der Einfluss der Leistungsbezieher/innen geht, hängt von Form und Methode ihrer Einbindung ab; die Einflussnahme reicht von Feedback an die Leitungsebene bis zur Mitwirkung an der Erarbeitung von Dienstleistungsstandards, von der Mitbestimmung bei



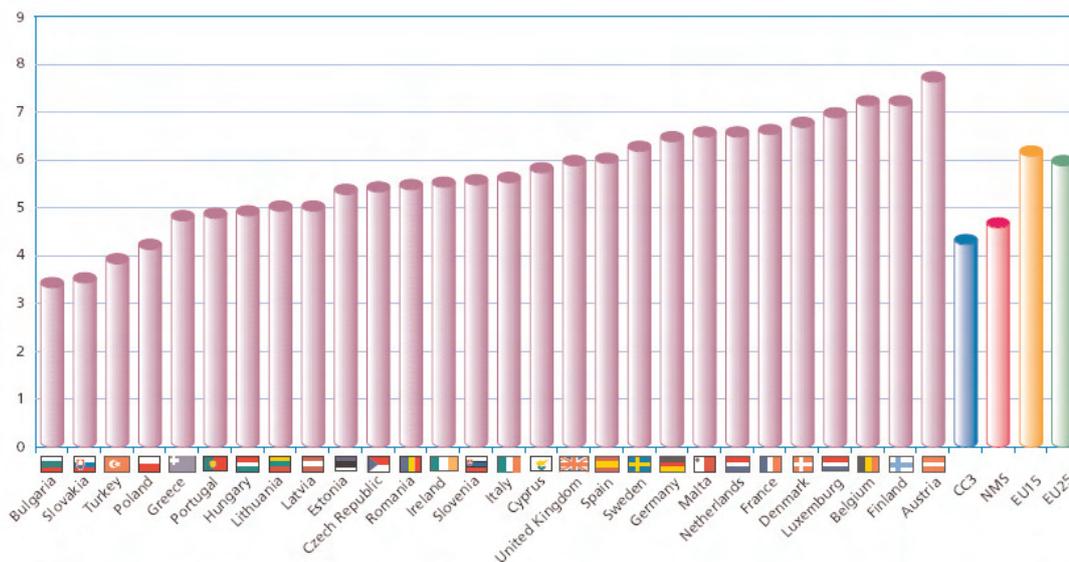
den Qualitätsverbesserungen der Dienstleistungen und bei deren Umsetzung bis zur Teilnahme an Schulungen von Mitarbeitern/innen und Führungskräften sowie zur Evaluierung der strategischen Entscheidungen.

Zur Beurteilung der Qualität von einzelnen Leistungen wurden in großem Maßstab Befragungen der Leistungsbezieher/innen, Zufriedenheitserhebungen, Kontakte nach der Leistungserbringung und weitere Feedback-Mechanismen eingeführt. Auf einer eher allgemeinen Ebene ist mit Hilfe von Umfragen in der erwachsenen Bevölkerung verschiedener Länder ein Vergleich der Leistungsqualität möglich. Die Stiftung präsentierte die Ergebnisse einer 2003 durchgeführten Umfrage in 28 Ländern. Teil dieser Umfrage waren einige Fragen betreffend die wahrgenommene Qualität der sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Obwohl eher allgemein gehaltene Einzelfragen zur Qualität in verschiedenen Dienstleistungen gestellt wurden, zeigen die Ergebnisse ein durchgängiges Muster der Unterschiede in den verschiedenen Ländern. Die Durchschnittswerte liegen - für das Gesundheits-, das Bildungs- und das staatliche Pensionssystem

sowie die sozialen Dienstleistungen - tendenziell in der Mitte der Bewertungsskala, was darauf schließen lässt, dass die Leistungen im Verhältnis zu den Erwartungen der Bürger/innen noch verbesserungswürdig sind. Länder, die in einem Dienstleistungsbereich gut oder schlecht abschnitten, erzielten zumeist in den anderen Bereichen ähnliche Ergebnisse, und die Unterschiede zwischen den sozialen Gruppen innerhalb der Länder waren weniger signifikant als die Unterschiede zwischen den Ländern.

Obwohl Einkommens- und Gesundheitsprobleme in den neuen EU-Mitgliedstaaten eher vorherrschend waren, beurteilte die Bevölkerung in diesen Ländern die Qualität der Gesundheits- und Sozialversorgung sowie der Sozialversicherungs- oder der Pensionssysteme zumeist schlechter als jene in den alten EU-Mitgliedstaaten⁴. Allerdings lagen etwa im Bereich der Gesundheits- und Sozialversorgung die Beurteilungen der befragten Personen in Griechenland, Portugal, Italien und Irland unterhalb des Durchschnitts der EU 25, während die Befragungsergebnisse in Malta und Zypern überdurchschnittlich gut waren.

Durchschnittliche Bewertung der Gesundheits- und Sozialdienstleistungen (kombiniertes Ergebnis), Unterschiede nach Ländern



Question 54: In general, how would you rate the quality of each of the public services in [country]? Please tell me on a scale of one to 10, where one means very poor quality and 10 means very high quality – health services, social services.

Source: EQLS 2003

⁴ Fahey, T. et al. Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, *Quality of life in Europe*, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2004

In der Beurteilung der Gesundheits- oder Sozialdienstleistungen gibt es keine ausgeprägten allgemeinen Unterschiede nach Geschlechtern. Dies mag überraschen, zumal Frauen häufiger über Gesundheitsprobleme klagen und zumeist auch mehr Gesundheits- und Sozialdienstleistungen in Anspruch nehmen, da sie meist für die Betreuung von Kindern und älteren Menschen zuständig sind. Innerhalb der einzelnen Länder bestehen sowohl im Gesundheits- als auch im Sozialbereich kaum geschlechtsspezifische Unterschiede.

Angehörige unterer Einkommensschichten hatten eigenen Angaben zufolge eher Gesundheitsprobleme und fanden schwerer Zugang zur medizinischen Versorgung. Diese Nachteile standen jedoch in keinem konsequenten Verhältnis zur allgemeinen Beurteilung der Qualität der Gesundheitsdienstleistungen.

Obwohl das Fehlen einkommensabhängiger Unterschiede bei der Beurteilung der medizinischen Versorgung mit den Erkenntnissen aus anderen Bereichen übereinstimmt, verwundert dieses Ergebnis ein wenig. Vielleicht sind den verschiedenen Einkommensgruppen ihre relativen Vor- bzw. Nachteile nicht bewusst oder sie haben unterschiedliche Erwartungshaltungen an die Dienstleistungen. In einigen Ländern, wie in Irland, beurteilen die Bezieher/innen höherer Einkommen das Gesundheitssystem besser (mit 5,9 im obersten Einkommensquartil, verglichen mit 5,1 bei den schlechter Verdienenden), doch im Allgemeinen lässt sich sagen, dass zwischen Einkommen und Qualitätsbeurteilung ein schwacher Zusammenhang besteht.

Die Beschäftigten im Bereich der sozialen Dienstleistungen und die Qualität der Dienstleistungen

Die Aussage aus dem Hintergrundbericht für die Konferenz, die Qualität der Dienstleistung hänge "vorwiegend von der Motivation und der Qualität des Personals ab", ist zweifelsohne zutreffend. Die in den sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse Beschäftigten spiegeln das gesamte Spektrum von hochqualifizierten und gut verdienenden Personen bis zu Mindestlohnbeziehern/-bezieherinnen mit schlechter bis inexisterter formeller Bildung wider. Die Leistungserbringer/innen, mit denen die Leistungsbezieher/innen direkt in

Kontakt treten, reichen von Fachärzten/-ärztinnen und Fachberatern/-beraterinnen bis zu Pflegepersonal und Heimhilfen. Wenngleich oft ein Mangel an all diesen Leistungserbringern herrscht, so arbeiten doch sehr viele - und immer mehr - Personen in diesem Bereich, typischerweise schlechtverdienende Frauen mit einer schlechten Ausbildung, atypischen Arbeitszeiten und schlechten Aufstiegsmöglichkeiten⁵.

Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung der sozialen Dienstleistungen erfordern oft Umstellungen im Arbeitsablauf und in der Ausbildung des Personals. Mit der Modernisierung der sozialen Dienstleistungen kristallisiert sich die Notwendigkeit heraus, Qualifikationen, Unterstützung und nachhaltige Entwicklung der Arbeitskräfte zu fördern. Der jüngste Bericht über Beschäftigung in Sozialberufen in Europa ("Employment in social care in Europe") erinnert daran, wie dringend diese Themen angegangen und Strategien herausgearbeitet werden müssen, um die Beschäftigung in diesem Sektor attraktiver zu gestalten und die Motivation dafür zu erhöhen. So gilt es, das Image der Pflegeberufe aufzuwerten, die Qualifikationen der in diesem Bereich Beschäftigten zu verbessern, mehr qualifizierte Zuwanderer für diese Berufe zu gewinnen, die Arbeitsbedingungen zu verbessern, der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz eine größere Bedeutung beizumessen und ein ausgeglicheneres Verhältnis zwischen den Altersgruppen und den Geschlechtern herbeizuführen.

Sowohl die Leistungserbringer - von den Führungskräften bis zu den Beschäftigten vor Ort - als auch die Leistungsbezieher/innen müssen voll in die Festlegung von lokalen Qualitätsförderungsmaßnahmen, einschließlich der Erarbeitung von Leistungsindikatoren und praktischen Evaluierungs- und Kontrollmethoden eingebunden werden. Qualitativ hochwertige Sozialdienstleistungen erfordern die Ausbildung und Einbindung der Beschäftigten sowie die Beteiligung und Förderung der Eigenverantwortlichkeit der Leistungsbezieher/innen.

Die künftige Förderung der Qualität in den sozialen Diensten betrifft Führungskräfte und Arbeitskräfte auf allen anderen Ebenen, Leistungsbezieher/innen und Bürger/innen als potenzielle Leistungsbezieher/innen. Die Umsetzung der Qualitätsförderungsinitiativen und die Erbringung von Qualitätsdienstleistungen hängen dabei ganz

⁵ Herzog, M., Neményi, E., Kravallik, Z., Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, *Employment in social care in Europe*, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2006



wesentlich von der Umstellung der Arbeitsorganisation, den Beziehungen zu den Kundinnen/Kunden und der beruflichen Aus- und Weiterbildung des Personals ab. Wie kann man positiv auf die berufliche Zufriedenheit der Beschäftigten und auf ihre Motivation einwirken, und wo kann man solche Arbeitskräfte künftig finden?

III.2. Stellungnahme Loes VAN EMBDEN ANDRES, Verband der niederländischen Industrie und Arbeitgeber:

Vorbemerkungen

1. Auf europäischer Ebene werden einige soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Zusammenhang mit der offenen Koordinierungsmethode (OKM) im Bereich Sozialschutz, Pensionen und Gesundheitswesen diskutiert. Was das OKM-Verfahren betrifft, so ist es wichtig, dass dieses gestraffte Verfahren voll in den Governance-Zyklus für Wachstum und Beschäftigung integriert wird. Eine erfolgreiche Wachstums- und Beschäftigungspolitik ist eine Voraussetzung für nachhaltige Sozialschutz-, Pensions- und Gesundheitssysteme.
2. Zwischen den für heute geplanten Diskussionen über die sozialen Dienstleistungen und der aktuellen Diskussion über die Dienstleistungsrichtlinie besteht ein klarer Zusammenhang. Am 4. April legte die Kommission einen überarbeiteten Vorschlag für die Dienstleistungsrichtlinie vor, demgemäß Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen vom Anwendungsbereich der Richtlinie völlig ausgenommen sind, auch wenn auf einzelstaatlicher Ebene beschlossen wird, dass diese Dienstleistungen für den Wettbewerb geöffnet werden. UNICE lehnt diesen Punkt des Vorschlags ab. Unserer Ansicht nach sollten soziale Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse wieder in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie aufgenommen werden. Die Niederlassungsfreiheit für Erbringer von sozialen Dienstleistungen und die Freiheit, über die Grenzen hinweg ohne unnötige Hindernisse und bürokratischen Aufwand soziale Dienstleistungen zu erbringen, ist auch für die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit in Europa von Bedeutung.

Die Themenbereiche

3. Es ist nicht einfach, sich zu einem weitläufigen und heterogenen Themenbereich wie den "sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" zu äußern. In den Mitgliedstaaten der EU gibt es eine große Bandbreite von sozialen Dienstleistungen und von höchst unterschiedlichen Formen und Abstufungen von "allgemeinem Interesse". Vor diesem Hintergrund ist es zu bedauern, dass die angekündigte Mitteilung der Kommission noch nicht veröffentlicht wurde. Es bleibt zu hoffen, dass dieses

Dokument eine brauchbare Bestandsaufnahme der unterschiedlichen sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bietet. Ebenso hoffe ich, dass die Kommission einige klare Angaben über den Inhalt der Mitteilung, die kommende Woche veröffentlicht werden wird, machen wird.

4. Das Hintergrund-Dokument für diese Konferenz unterscheidet drei Hauptbereiche: sozialen Schutz, Gesundheitsdienstleistungen und personenbezogene Sozialdienstleistungen. Sind alle in diesen drei Hauptbereichen zusammengefassten Sozialdienstleistungen "soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse"? Die Antwort auf diese Frage wird je nach Mitgliedstaat verschieden ausfallen. In den Niederlanden zum Beispiel können Private auf freiwilliger Basis Zusatzpensionen abschließen. Gewiss gibt der Gesetzgeber einige Normen vor, aber es gibt für die Unternehmen keine Verpflichtungen, eine Zusatzpension einzuführen. Ein weiteres Beispiel ist die Kinderbetreuung: Diese ist in den Niederlanden für Privatunternehmen offen bzw. "marktbestimmt". Die Regierung sieht eine finanzielle Unterstützung für die Eltern je nach Familieneinkommen vor, und dazu sind im Gesetz Qualitätsmindeststandards für Kinderbetreuungseinrichtungen verankert.

Die Rahmenbedingungen im Wandel

5. Dass sich die Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen in den Mitgliedstaaten "im Umbau" befinden, hat u. a. folgende Gründe:
- a. Auf Grund der Globalisierung ist die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen zu einem wichtigen Thema geworden. Vor diesem Hintergrund ist die Wahrung des Wohlfahrtsstaates bei gleichzeitiger Senkung der kollektiven Kosten von essenzieller Bedeutung.
 - b. Auch die demografische Alterung und die sich daraus ergebenden Mehrkosten für die Gesundheits- und Altersversorgung stellen eine Herausforderung dar. Zur Absicherung der finanziellen Tragbarkeit der Systeme in den kommenden Jahren werden Reformen umgesetzt oder erwogen.
 - c. Eine weitere eigenständige Entwicklung ist die Überzeugung, dass sich die öffentliche Hand so weit wie möglich zurückziehen soll, um in jenen Bereichen wirksamer agieren zu können, die für das Gemeinwohl von größter Bedeutung sind. Anders gesagt gilt es, Einrichtungen so schlank wie möglich zu gestalten

und Tätigkeiten auszugliedern, die von privaten Einrichtungen genauso gut oder sogar besser erledigt werden können.

d. Das stark gestiegene Bildungsniveau der Menschen und der größere Wohlstand, die zu mehr Selbstbestimmung und zum Wunsch nach mehr Eigenverantwortung führen, machen es möglich oder manchmal sogar nötig, neue Lösungen für alte Bedürfnisse zu finden.

e. Schließlich haben diverse Entwicklungen dazu geführt, dass die Grenzen zwischen den Sektoren immer mehr verschwommen sind, was zur Beeinträchtigung des Wettbewerbs führte. Man denke an Arbeitsämter und Leiharbeitsfirmen, die oft zwischen Arbeitssuchenden und Unternehmen vermitteln oder an öffentliche Gesundheitseinrichtungen und Privatkliniken.

Soweit einige Gründe, weshalb es notwendig ist, neue Lösungen zu suchen und umzusetzen. Reformen von Institutionen, die jahrzehntelang zufriedenstellend funktioniert haben, stoßen zumeist auf Widerstand und Angst bei denjenigen, die am meisten davon betroffen sind. Daher sind die Politiker/innen und andere Stakeholder, wie Kundinnen/Kunden und im betreffenden Sektor Beschäftigte, gefordert, Mut zu zeigen, sich auf neue und nachhaltige Lösungen zu einigen und diese umzusetzen.

Die Dynamik

6. Infolge der bisher skizzierten Entwicklungen bilden sich im Sozial- und im Gesundheitssektor immer mehr öffentlich-private Partnerschaften heraus. Diese Partnerschaften können je nach der Rolle der öffentlichen Hand ganz unterschiedlich aussehen. Es lassen sich zwei große Tendenzen unterscheiden:

f. Ein Trend zur Erbringung von öffentlichen Aufgaben durch Private, d. h.: Innerhalb eines ordnungspolitischen Rahmens übernehmen Unternehmen Aufgaben einer oder mehrerer öffentlicher Einrichtungen. Ziel ist dabei meist die Vermeidung von bürokratischen Hürden und die Einführung der Vorteile der Marktwirtschaft, d. h. weniger Verwaltungsaufwand, ein besseres Service und eine größere Auswahl für die Kunden/ Kundinnen sowie Effizienzsteigerung und Kostensenkung. Nach Ansicht von UNICEE sollten derartige Verlagerungen hin zur Erbringung öffentlicher Aufgaben durch Privatunternehmen vom Staat als ernstzunehm-



mende Alternative angesehen werden. Zu achten ist darauf, dass den Leistungserbringern aus den rechtlichen Bestimmungen für eine derartige Umstellung keine übermäßigen bürokratischen Auflagen erwachsen, die nur die Vorteile eines Übergangs zur Privatisierung schmälern würden.

g. Ein anderer Trend besteht darin, dass öffentlichen Einrichtungen die gemeinwohlorientierten Dienste oder Leistungsangebote zurückfahren und dass sie die Erbringung von Leistungen bzw. die Ergänzung öffentlicher Angebote auf freiwilliger Basis Privatpersonen oder Unternehmen überlassen, denen als Anreize oft steuerliche Begünstigungen geboten werden. Beispiele sind betriebliche Altersversorgungssysteme, Krankenzusatzversicherungen, Kinderbetreuung.

7. UNICE vertritt die Meinung, dass diese Entwicklungen zu einer verbesserten Qualität und einer größeren Auswahl an Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen, zur Nachhaltigkeit dieser Dienstleistungen sowie zu einem Rückgang der Gesamtkosten beitragen könnten. Welche Lösung für ein Land die beste ist, ist die Entscheidung der Mitgliedstaaten. Mit Hilfe der gestrafften offenen Koordinierungsmethode für die Bereiche Sozialschutz, Alters- und Gesundheitsversorgung sollten die Mitgliedstaaten ihre Vorgehensweisen in diesem Bereich austauschen und von den Erfolgen und Misserfolgen der anderen lernen.

Die Folgen dieser Entwicklungen

8. Die Entwicklungen im Bereich der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen erfordern Antworten zu den Auswirkungen der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften auf Instrumente für die Erbringung und Finanzierung dieser Dienstleistungen. Der Europäische Gerichtshof hat in den letzten Jahren bereits einige Klarstellungen vorgenommen. Wir hoffen, dass die angekündigte Mitteilung der Kommission eine umfassende Bestandsaufnahme der bestehenden Gemeinschaftsrechtsbestimmungen im Bereich Wettbewerb, staatliche Beihilfen und Binnenmarkt sowie der einschlägigen EuGH-Urteile und ihrer Wechselwirkung mit den Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse liefert. Nach Meinung von UNICE sollte eine Tätigkeit nicht vom Anwendungsbereich des Wettbewerbsrechts ausgenommen werden, nur weil sie in einem Mitgliedstaat als Sozial-

und/oder Gesundheitsdienstleistung gilt. Während gewisse Tätigkeiten unter Achtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips vom Wettbewerbsrecht ausgenommen werden können, weil sie nicht-wirtschaftliche Tätigkeiten sind (in Übereinstimmung mit den EuGH-Präzedenzfällen), müssen andere Tätigkeiten für den Wettbewerb geöffnet sein, und das Zusammenspiel der Marktkräfte muss, falls notwendig, von den Mitgliedstaaten überwacht werden. Gleicher Marktzugang für alle Beteiligten ist für die Erbringung von Dienstleistungen von großer Bedeutung, wenn auf einzelstaatlicher Ebene entschieden wird, dass diese Dienstleistungen von Privaten erbracht werden.

III.3. Stellungnahme Jozef NIEMIEC, Politischer Sekretär des Europäischen Gewerkschaftsbundes:

Förderung und Entwicklung des Zugangs zu den Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen für eine gesunde Bevölkerung und eine florierende Wirtschaft

Eine gesunde Bevölkerung ist die beste Voraussetzung für eine florierende Wirtschaft; der Sektor der Gesundheits- und Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse muss stark sein, ist er doch eine Quelle für das Wohlergehen aller Bürger/innen, aber auch für Beschäftigung, Innovation und Wachstum.

Für den EGB ist die konsequente Erbringung von Gesundheits- und Sozialdienstleistungen eine Voraussetzung für die Abdeckung eines stetig wachsenden Bedarfs, nicht zuletzt durch die Verfügbarkeit einer ausreichenden Anzahl von qualifiziertem Personal. Dazu sind Kooperation, Koordination und Synergien zwischen diesen Dienstleistungen, aber auch zwischen den damit konfrontierten Behörden nötig. Ein weiteres Erfordernis sind allgemein zugängliche Qualitätseinrichtungen; diese müssen flächendeckend und nicht nur in oder in der Nähe von großen Städten angesiedelt sein, damit sie für jeden, unabhängig von seinem Wohnort, erreichbar sind.

Der EGB möchte die politischen Entscheidungsträger/innen an die besondere europäische Situation in diesem Bereich erinnern, die es zu bewahren gilt. Die positiven Auswirkungen des europäischen Sozialmodells, u. a. eine höhere Lebenserwartung, aber auch ein damit automatisch einhergehender gestiegener Bedarf an qualitativ hochwertigen Gesundheitsdiensten, dürfen nicht ignoriert werden.

Wenn wir uns mit diesem Thema im Zusammenhang mit den Zielsetzungen der Lissabon-Strategie beschäftigen, müssen wir die Zukunft des Gesundheitssektors vor dem Hintergrund von finanziellen und personellen Investitionen sehen. Eine bessere Kohärenz zwischen diesem Aspekt und anderen Elementen des Sozialschutzes ist unabdingbar, ebenso wie eine bessere Koordination mit anderen politischen Instrumenten wie der europäischen Beschäftigungsstrategie und den großen wirtschaftspolitischen Orientierungen.

Zudem weist der EGB darauf hin, dass die Zukunft der Gesundheitsdienstleistungen getrennt von der Zukunft der Sozialdienstleistungen diskutiert werden muss, insbesondere jener für Pflegebedürftige. Der EGB möchte, dass die Frage der Betreuung älterer Menschen und die der Gesundheitsdienstleistungen nicht miteinander vermischt werden, sie aber doch eine gemeinsame Priorität darstellen, wenngleich sie auf unterschiedliche Art und Weise umzusetzen sind; so werden ja auch die Modelle für die Finanzierung und Kostenübernahme der verschiedenen Leistungen nicht von denselben Stellen festgelegt.

Genügend Personal mit guten Qualifikationen

Die große Bedeutung, die den im Gesundheitssektor Beschäftigten zukommt, muss in all ihren Dimensionen hervorgehoben werden, und als Gewerkschaftsorganisation möchten wir darauf hinweisen, dass die Arbeitsbedingungen der in diesem Bereich Beschäftigten (Status, Bezahlung, Arbeitszeit, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Gleichberechtigung von Männern und Frauen, Ausbildung, etc.) dringend zu berücksichtigen sind. Dies sind wichtige Voraussetzungen für die Betreuung, die sich die Patientinnen/Patienten erwarten, aber auch für die gebotenen Kapazitäten.

Es geht nicht darum, minderwertige Jobs zu fördern, sondern Arbeitsplätze, die besondere Qualifikationen erfordern. Und die gewiss oft notwendige und nützliche ehrenamtliche Arbeit darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass für die Ausübung dieser Tätigkeiten Kompetenzen nötig sind. So notwendig die Freiwilligenarbeit in diesem Bereich ist, so reicht sie alleine doch bei weitem nicht aus und könnte, so sie nicht ergänzt wird, kontraproduktive oder sogar schädliche Auswirkungen haben. Zudem muss, insbesondere in den institutionellen Einrichtungen, ausreichend Personal zur Verfügung stehen, das den einzelnen Menschen die nötige Aufmerksamkeit und Pflege zukommen lassen kann.

Eine fundiertere berufliche Ausbildung der Kranken- oder Altenbetreuer/innen ist eine Priorität. Die Mitgliedstaaten müssen für diese Berufsgruppen Programme und Mittel für die Aus- und Weiterbildung, für die Erteilung von Befähigungsnachweisen und die Überprüfung der Zuständigkeiten bereitstellen, und dies insbesondere über die



Förderung des sozialen Dialogs in den betreffenden Sektoren und unter Berücksichtigung der Qualität der Pflege. Der jüngst auf europäischer Ebene formalisierte soziale Dialog sollte zum Ausbau der nationalen Aktivitäten beitragen.

Hervorzuheben ist zudem die Rolle, die die Sozialpartner nicht nur durch ihren Beitrag zum Reformprozess, sondern vor allem durch ihre aktive Beteiligung an der Führung der Gesundheitssysteme in vielen Mitgliedstaaten spielen.

Festlegung der Ziele und Suche nach den erforderlichen finanziellen Mitteln

Ohne die insbesondere aus dem Stabilitätspakt erwachsenen Auflagen zu ignorieren, fordert der EGB schließlich, dass zunächst die Ziele festgesetzt werden, die man erreichen möchte, und gleichzeitig die für ihre Umsetzung nötigen Finanzmittel gesucht werden.

Denn nach Ansicht des EGB darf die Sparpolitik in mehreren Mitgliedstaaten nicht auf Kosten der Sozialschutz- und insbesondere der Gesundheitssysteme gehen. Auf dem Spiel steht die Glaubwürdigkeit des europäischen Sozialmodells, zu dem sich der EGB bekennt, und der Ziele des sozialen Zusammenhalts und des Kampfes gegen die Ausgrenzung, die der Rat als vorrangige Prioritäten festgelegt hat.

Dazu gehören:

- die Betreuung der Kranken oder Schwachen im Rahmen der öffentlichen Sozialschutzsysteme;
- eine solidarische, d. h. von allen Bürger/innen getragene Finanzierung;
- für alle tragbare Kosten, d. h. die Leistungen müssen - in Fällen, wo die Leistungsempfänger/innen einen Teil der erbrachten Leistung selbst zu bezahlen haben - für alle leistbar sein, und gegebenenfalls müssen die Mitgliedstaaten geeignete Finanzhilfen für die Ärmsten schaffen.

Der EGB findet es in diesem Zusammenhang gefährlich, dass man in den Mitgliedstaaten versucht, eine Steuersenkungspolitik zu verwirklichen (was einer Kürzung der Mittel für die Umsetzung ihrer öffentlichen Politik gleichkommt) und gleichzeitig den Willen kundtut, die Ziele des sozialen Zusammenhalts zu verfolgen. Daher erneuert der EGB seine Forderung, neue, alternative Finanzierungsquellen zu suchen.

Durch eine Politik der Prävention und der Sensibilisierung der Gesellschaft für die Umweltfragen im Allgemeinen und am Arbeitsplatz im Besonderen kann im Sozialschutz eine beachtliche Kosteneinsparung erzielt werden. Die Maßnahmen zugunsten der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz müssen auf Risikoprävention beruhen.

Auf jeden Fall brauchen wir eine umfassende Politik, um Krankheit und Pflegebedürftigkeit vorzubeugen. Dazu gilt es insbesondere, die Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz zu verbessern und angemessene Löhne zu schaffen, die ein menschenwürdiges Leben und eine anständige Behandlung ermöglichen. Durch diese umfassende Politik können gleichzeitig neue anspruchsvolle Arbeitsplätze geschaffen werden.

Wie kann die Herausforderung der Verwirklichung der sozialen Ziele und der Zielsetzungen im Interesse des Gemeinwohls auf europäischer Ebene politisch bewältigt werden?

Für den EGB kommt es nicht in Frage, die Lösung der sozialen Probleme alleine dem Markt zu überlassen, war die öffentliche Hand doch eben auf Grund der Marktunvollkommenheiten gezwungen einzugreifen, um die Wahrung der Grundrechte für alle Mitglieder der Gesellschaft zu gewährleisten und um den Bedarf - insbesondere der Schwächsten und der Ausgegrenzten - an Sozialleistungen abzudecken. Es gilt, zwei in den Verträgen verankerten Zielen gleichermaßen gerecht zu werden: der Verwirklichung von Werten wie Solidarität und sozialem Zusammenhalt einerseits und der Verwirklichung des Binnenmarkts andererseits.

Die Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse decken die kollektive und individuelle Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen, für welche die öffentliche Hand den Markt regulieren und als Subventionsgeber auftreten muss, um den Zugang zu den Leistungen zu verbessern und die Einhaltung gewisser Qualitätsnormen zu gewährleisten.

So sehr der EGB das Subsidiaritätsprinzip und die mitgliedstaatlichen Kompetenzen bei der Organisation und der Finanzierung der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen anerkennt, ist er doch von der Notwendigkeit überzeugt, dass ein

oder mehrere Gemeinschaftsinstrument(e) eingeführt werden müssen.

Einerseits werden auf Grund des gesellschaftlichen Wandels und der Strategien zur Bewältigung der vielfältigen gegenwärtigen Herausforderungen die bisher vom öffentlichen Sektor abgedeckten Aufgaben häufig ausgelagert. Dies verschärft den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Akteuren (in den der Staat als Regulator eingreift), doch die europäischen Rechtsvorschriften im Bereich des Binnenmarktes schränken ihren Freiraum immer mehr ein.

Da die Politik in diesem Bereich keine klaren und präzisen Regeln geschaffen hat, liefert andererseits die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs Klarstellungen und Lösungen für die Konflikte zwischen den hoheitlichen Aufgaben und den Freiheiten des Binnenmarktes. Diese Situation ist nicht haltbar.

Zu diesem Zweck müssten auf Gemeinschaftsebene Mechanismen eingeführt werden. Der EGB begrüßt den Beschluss, im Bereich der Gesundheitsdienstleistungen die offene Koordinierungsmethode (OKM) einzuführen, denn seiner Ansicht nach erfordert die Reform des Sozialsystems ein integriertes und koordiniertes Vorgehen, wie der EGB mehrmals gefordert hat. Die OKM für die Sozialdienstleistungen könnte in die bereits bestehenden OKM integriert werden, so zum Beispiel in die OKM im Bereich der sozialen Eingliederung oder jene im Bereich Gesundheit.

Eine weitere Notwendigkeit besteht darin, innerhalb des Arbeitsprogramms der Kommission die Annahme eines geeigneten Rechtsrahmens zu forcieren, der Teil einer Politik zur Entwicklung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einbeziehung der Gesundheitsdienstleistungen ist. Denn hierzu genügt es nicht, auf die regulierende Kraft des Marktes zu vertrauen, der Anbieter von Pflegedienstleistungen sowie Arzneimitteln und Patientinnen/Patienten ergo Konsumentinnen/Konsumenten einander gegenüber stellen würde. Es gilt, eine staatliche Gesundheitspolitik einzuführen, für die der Staat entsprechend den von ihm selbst definierten Verpflichtungen oder den auf europäischer oder internationaler Ebene formulierten Empfehlungen seine Verantwortung konsequent zu übernehmen hat. In dieser Hinsicht begrüßt der EGB den Ausschluss der Sozialdienst-

leistungen von allgemeinem Interesse aus dem Vorschlag einer Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt.

In diesem Zusammenhang muss ein spezifischer Rechtsrahmen betreffend Gesundheits- und Sozialdienstleistungen erarbeitet werden. Die Zusage der Kommission, konkrete Vorschläge zu unterbreiten, ist begrüßenswert.

Der EGB regt erneut die Schaffung eines gemeinsamen Bezugsrahmens für die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse auf europäischer Ebene an. Dazu sollten gemeinsame Grundsätze für einen Rechtsrahmen formuliert werden, in dem Normen für die Gesundheits- und Sozialdienstleistungen hinsichtlich ihrer Besonderheiten, ihrer Aufgaben, ihrer Bestimmung und ihrer Qualität definiert werden könnten.

III.4. Diskussion zum 1. Themenblock - Inhaltliche Schwerpunkte

1) Die Privatisierung von Dienstleistungen und ihre Folgen

Es wurde diskutiert, ob die private Erfüllung von Dienstleistungen notwendigerweise weniger Bürokratie, niedrigere Kosten, höhere Qualität und höhere Effizienz bei Dienstleistungen mit sich bringen. Dies hänge insbesondere davon ab, ob es dem jeweiligen Mitgliedstaat gelingt, ein geeignetes juristisches Rahmenwerk zu schaffen und nicht durch ein Übermaß an Regeln die Privatisierung von Dienstleistungen zu erschweren. Zudem solle man sich bewusst sein, dass die mit der Privatisierung verbundenen Rationalisierungsmaßnahmen und Effizienzsteigerungen immer auch auf Kosten des Personaleinsatzes gehen.

Loes Van Embden Andres nannte als Beispiel für eine erfolgreiche Privatisierung von Dienstleistungen in den Niederlanden das Wiedereingliederungsservice in den Arbeitsmarkt, welches früher von der öffentlichen Hand erledigt wurde und nun von privaten Firmen besorgt wird.

2) Die Leistbarkeit medizinischer Behandlung

Es wurde die Frage aufgeworfen, ob die Qualitätssteigerung des ständig steigenden medizinischen Fortschritts durch neue und teure Technologien auf Grund der damit verbundenen Kostensteigerung auch in Zukunft allen in gleicher Weise zugute wird kommen können. Dazu meinte Jozef Niemiec, dass eine korrekte Antwort auf diese Frage auf dem Prinzip der Solidarität aufbauen und die Bedürfnisse aller europäischen Staatsbürger berücksichtigen solle, um mehr soziale Kohäsion in Europa und weniger Situationen sozialer Ausgrenzung von Menschen, die nicht über die notwendigen Mittel verfügen oder in einer abgeschiedenen Gegend wohnen und daher am Zugang zu solchen Diensten eingeschränkt sind, zu garantieren.

3) Gender-Aspekte im Bereich der sozialen Dienstleistungen

Weiters wurde der geschlechterspezifische Aspekt bei der Arbeit in sozialen Dienstleistungen besprochen. Dabei wurde betont, dass man gerade in der Pflege im Bereich der ehrenamtlichen Tätigkeiten besonders auf den Einsatz der Frauen angewiesen sei, und dass es generell im Bereich unbezahlter Arbeit ein Bedürfnis nach mehr Unterstützung gäbe.

4) Die Anwerbung von Arbeitnehmer/innen im Pflegebereich

Im abschließenden Diskussionspunkt ging es um das Arbeitskräfteangebot bei Pflegedienstleistungen. Dabei wurden von den Mitgliedstaaten unterschiedliche Strategien entwickelt, um Menschen zu einer Arbeit im Bereich der sozialen Dienstleistungen zu bewegen. Diese Strategien beschäftigen sich mit Spezialkenntnissen, flexiblem Arbeiten, der Karriereentwicklung und der Integration von Arbeitnehmer/innen aus anderen Ländern.

Robert Anderson betonte dabei, dass die verstärkte Anwerbung von Männern nicht unausweichlich zu besseren Arbeitsverhältnissen oder besserer Bezahlung führen müsse.

III.5. Präsentation der Studie der Europäischen Kommission zu sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

III.5.a. Einführung Georg FISCHER, Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit:

Die Vorstellung dieser Studie ist uns ein besonderes Anliegen, und wir hoffen, dass sie bei den Teilnehmern dieser Konferenz eine breite Unterstützung erfährt. Sie ist Teil der Follow-up-Arbeiten zur vor der Beschlussfassung stehenden Mitteilung zu den sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Wir haben diese Studie in Auftrag gegeben, um den Prozess genauer zu verstehen, dem diese Dienstleistungen unterliegen, aber auch, wie sich die Gemeinschaftspolitiken im Einzelnen auf die sozialen Dienstleistungen auswirken. Die Studie wird uns auch einen besseren quantitativen Überblick über diesen Sektor geben.

Die Absicht der Kommission ist es, zu diesen Themen in einem etwa zweijährigen Zeitraum einen Bericht der europäischen Öffentlichkeit und allen Akteuren vorzulegen und dies erstmals in der ersten Jahreshälfte 2007. Aber natürlich braucht ein solcher Bericht solide Grundlagen und wir erwarten, dass diese Studie uns eine Grundlage für eine solche Berichterstattung liefern wird.

Dabei sollte diese Berichterstattung nicht nur als Hilfsmittel für Brüssel gesehen werden, sondern auch von allen hier Anwesenden genutzt werden als Informationsquelle und als eine wichtige Basis für die Debatte über die Zukunft der sozialen Dienstleistungen. Deswegen bitte ich Sie, die Arbeit des Forschungsteams insbesondere durch das Ausfüllen von Fragebögen zu unterstützen. Diese Studie soll von den Regierungen, lokalen Behörden, der Zivilgesellschaft und den Sozialpartnern als Chance gesehen und als Prozess wahrgenommen werden, in dem sie ihre Fragen, Erfahrungen und Herausforderungen an die europäische Politik artikulieren können.

III.5.b. Vorstellung Manfred HUBER, Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung:

Wie die bisherige Diskussion gezeigt hat, haben wir ein sehr komplexes Themengebiet vor uns. Um diese Komplexität abzubilden, gliedert sich die Studie in eine Reihe von Querschnittsthemen, welche jeweils anhand einer Auswahl von Sektoren der sozialen Dienstleistungen behandelt werden.

Grundsätzlich wird die Studie einen Überblick über alle Mitgliedsländer geben. Zusätzlich werden acht Ländern detailliert beschrieben und analysiert. Die folgenden Querschnittsthemen werden untersucht: (1) Beschreibung und vergleichende Analyse der Strukturen, Entwicklungen und Trends sozialer Dienstleistungen in der EU, (2) Modernisierungsprozesse, (3) rechtliche Rahmenbedingungen, (4) die Rolle von Initiativen der Qualitätskontrolle und -verbesserung, (5) der Austausch über innovative "good practice examples". Diese Studie unterscheidet sich gerade darin von vorhergehenden Studien, dass hier all diese Aspekte zum ersten Mal systematisch untersucht werden, einschließlich allgemeiner Hintergrundinformationen über die Trends in einzelnen Dienstleistungssektoren.

Bei den untersuchten Sektoren handelt es sich um eine Auswahl an personenbezogenen sozialen Dienstleistungen. Diese umfassen insbesondere die Langzeitpflege (einschließlich der Schnittstelle zu den Gesundheitssystemen), Soziale Wohnungswirtschaft, Kinderbetreuung sowie Soziale Integration (und Re-Integration) von benachteiligten Personen, einschließlich der Integration in den Arbeitsmarkt.

Wie lässt sich eine so komplexe Studie durchführen? Wir stehen hier vor der Aufgabe, sowohl die Sektor-, als auch die Querschnittsberichterstattung zusammenzuführen und diese für einen breiten Kreis interessierter Nutzer verständlich darzustellen. Wir werden dabei sowohl von einem Netzwerk von Expertinnen/Experten unterstützt, welche die Querschnittsthemen in Arbeitsgruppen bearbeiten, als auch von Länderexpertinnen/-experten, welche die spezielle Situation in den Schwerpunktländern analysieren werden. Daneben werden Fragebögen an eine Reihe von Europäischen Interessensvertretungen versandt.

Wie lässt sich darüber hinaus die Datengrundlage in Zukunft erweitern und das Wissen über soziale



Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nachhaltig verbessern? Als weiteres Ergebnis der Studie werden Vorschläge entwickelt und eine Methodik für eine zukünftige laufende Berichterstattung zum Thema.

Es ist geplant, die Ergebnisse der Studie während einer Abschlusskonferenz im Juni 2007 vorzustellen.

IV. THEMENBLOCK 2: DAS ALLGEMEINE INTERESSE AN SOZIALEN DIENSTLEISTUNGEN

IV.1. Rede Marianne DONY, Université libre de Bruxelles, Belgien:

Besonderheiten des öffentlichen Interesses bei sozialen Dienstleistungen:

1) Die Sozialdienstleistungen liegen im Grenzbereich zwischen wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.

Als wirtschaftliche Tätigkeit gilt "jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten", unabhängig von der Rechtsform der diese Tätigkeit betreibenden Einheit und der Art ihrer Finanzierung.

Vom Begriff der wirtschaftlichen Tätigkeit unumstrittener Weise ausgenommen dürften gegenwärtig nur die Grundversorgungssysteme der sozialen Sicherheit sein. Der Europäische Gerichtshof hat hervorgehoben, dass diese Grundversorgungssysteme der sozialen Sicherheit "eine Aufgabe mit ausschließlich sozialem Charakter erfüllen sowie dass diese Tätigkeit auf dem Grundsatz der nationalen Solidarität beruht und ohne Gewinnzweck ausgeübt wird, da die Leistungen gesetzlich vorgesehen und von der Höhe der Beiträge unabhängig sind." In einem relativ lange zurückliegenden Urteil gab der Gerichtshof zudem an, dass der Staat mit der Gewährleistung von Unterricht im Rahmen des staatlichen Bildungssystems "keine gewinnbringende Tätigkeit aufzunehmen [beabsichtigt], sondern dadurch auf sozialem, kulturellem und bildungspolitischem Gebiet seine Aufgabe gegenüber seinen Bürgern erfüllt." Die Kommission spricht im Zusammenhang mit diesen Tätigkeiten von Aufgaben, "die per se dem Staat vorbehalten sind, Leistungen wie die Volksbildung oder die mit der Pflichtmitgliedschaft verbundenen Grundversorgungssysteme der sozialen Sicherheit." Vor dem Gerichtshof wird die Frage nach dem wirtschaftlichen oder nicht-wirtschaftlichen Charakter eines nationalen Gesundheitssystems gestellt.

Das wesentliche Kriterium für die Einstufung einer Tätigkeit als wirtschaftlich besteht darin, ob diese Tätigkeit, auch wenn sie ohne Gewinnorientierung von einer öffentlichen Einrichtung mit sozialer Ausrichtung eventuell unentgeltlich ausgeübt wird, auf einem Markt erbracht wird, wo sie in Wettbewerb zu einer ähnlichen Tätigkeit treten

kann, die von einem privaten gewinnorientierten Erbringer ausgeübt wird. Dabei gilt es zu beachten, ob dieser Erbringer einen Einfluss auf die Höhe der für die erbrachten Dienstleistungen geforderten Gegenleistung hat. Was das Vorhandensein gewisser Elemente der Solidarität betrifft, muss überprüft werden, ob diese Elemente so grundlegend und wesentlich sind, dass ein privater Erbringer sie nicht übernehmen könnte oder ob sie einen begrenzteren Charakter aufweisen, was ihre Bezeichnung als wirtschaftliche Tätigkeit nicht ausschließt. Die überwiegende Mehrheit der sozialen Dienstleistungen ist als wirtschaftliche Dienstleistungen zu bezeichnen, wenngleich ihre Erbringer keinen Erwerbszweck verfolgen und selbst wenn sie unentgeltlich erbracht werden.

Verschiedenerseits wird die Anerkennung einiger Sozialdienstleistungen als nicht-wirtschaftlich gefordert; diese Forderung betrifft die Bildung, die soziale Wohnungswirtschaft und die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse, die Aufgaben der sozialen Sicherheit und der sozialen Eingliederung übernehmen. Es wurde vorgeschlagen, eine Reihe Kriterien für das Vorliegen einer nicht-marktbestimmten Dienstleistung zu definieren:

- Bestehen eines Markts (in einem bestimmten Gebiet, unter bestimmten Bedingungen), auf dem Wettbewerb herrscht,
- Wirtschaftlichkeit der Dienstleistung,
- Entgeltlichkeit der Dienstleistungen,
- Subventionierung durch die öffentliche Hand,
- Befriedigung eines Grundbedarfs oder Wahrung eines Menschenrechts durch die Dienstleistung,
- Erbringung der Dienstleistung in einem Bereich, der einer besonderen Regulierung unterliegt,
- Erbringung der Dienstleistungen auf lokaler Ebene, ohne Einfluss auf den innergemeinschaftlichen Handel,
- Ehrenamtlichkeit oder Finanzierung der Dienstleistung über Spenden,
- Festlegung eines Entgelts für die Dienstleistung,
- Bestehen des Großteils dieser Elemente auf Dauer
- sozialer Zusammenhalt,
- demokratische Kontrolle,
- Raumordnung,
- nachhaltige Entwicklung,
- Verwirklichung des Solidaritätsprinzips.

2) Die Bezeichnung Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse wurde zuerst für die großen Versorgungsbetriebe geprägt. Daher rühren die beiden Leitdefinitionen der Rechtsprechung, in denen folgende Verpflichtungen angesprochen werden: "die ununterbrochene Stromversorgung im gesamten Konzessionsgebiet für alle Abnehmer, lokale Versorgungsunternehmen oder Endverbraucher, in den zu jeder Zeit geforderten Mengen zu einheitlichen Tarifen und unter Bedingungen, die nur nach objektiven Kriterien unterschiedlich sein dürfen, die für alle Kunden gelten" und die Verpflichtung "die Sammlung, die Beförderung und die Verteilung von Postsendungen zugunsten sämtlicher Nutzer, im gesamten Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats, zu einheitlichen Gebühren und in gleichmäßiger Qualität sowie ohne Rücksicht auf Sonderfälle und auf die Wirtschaftlichkeit jedes einzelnen Vorgangs sicherzustellen."

Diese Charakteristika können zumindest teilweise auf die Sozialdienstleistungen umgelegt werden. So betont der Gerichtshof im Bezug auf den Notfalltransport von Kranken oder Verletzten, dass dieser von den Sanitätsorganisationen "ohne Rücksicht auf besondere Situationen oder die Wirtschaftlichkeit des konkreten Einsatzes [...] flächendeckend zu jeder Zeit, zu einheitlichen Benutzungsentgelten und bei gleicher Qualität sicherzustellen" ist.

In der Rechtssache Albany jedoch erkennt der Gerichtshof eine gewisse Besonderheit der sozialen Dienstleistungen an: So stuft er die Betriebsrentenfonds nur auf Grund ihrer "wesentlichen sozialen Funktion" als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ein. Des Weiteren führt er in diesem Urteil im Wesentlichen ins Treffen, dass das von den Betriebsrentenfonds getragene Zusatzpensionssystem "durch einen erhöhten Grad an Solidarität gekennzeichnet ist, und zwar insbesondere wegen der Unabhängigkeit der Beiträge vom Risiko, der Verpflichtung, alle Arbeitnehmer ohne vorherige ärztliche Untersuchung aufzunehmen." So kommen die Solidarität und die soziale Funktion zum Universalitätskriterium hinzu.

Die anlässlich der Konferenz "Gemeinwohlbezogene soziale Dienste in der Europäischen Union - ihre besonderen Charakteristika, ihre Leistungsfähigkeit und Rahmenbedingungen der

Dienstleistungserbringung" vom 28. und 29. Juni hervorgehobenen Besonderheiten haben nichts an Aktualität verloren.

Sie verfolgen das Ziel der konkreten Umsetzung der Grundrechte, insbesondere der sozialen Rechte, sowie der Schaffung von Chancengleichheit, insbesondere für Menschen, die mit Schwierigkeiten und Hindernissen beim Zugang zu und bei der Wahrnehmung dieser Rechte konfrontiert sind.

Sie stützen sich auf bestimmte Grundsätze, nämlich die Anerkennung der Bedeutung der Menschenwürde, der Solidarität, der sozialen Gerechtigkeit, des sozialen Zusammenhalts und Wohlstands, der Entwicklung von sozialem Kapital, der Stärkung der Handlungskompetenzen und der Teilhabe der Nutzerinnen und Nutzer an der Gestaltung, Erbringung und Evaluierung von sozialen Diensten.

Sie reagieren auf soziale Bedürfnisse und gesellschaftliche Defizite, die der Markt nicht in angemessener Weise abdecken kann - oder die möglicherweise durch bestimmte Marktstrukturen erst entstehen. Sie erfüllen somit öffentliche Aufgaben, die sich aus dem Grundsatz des allgemeinen Interesses ergeben.

Sie sind demzufolge wirkungsvolle Werkzeuge für die angemessene Umsetzung öffentlicher Politik auf den Gebieten des Sozialschutzes, der Nicht-Diskriminierung, der Solidarität und der Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung auf lokaler, regionaler und europäischer Ebene."

3) Eine dritte Besonderheit der Sozialdienstleistungen erklärt sich aus dem Wesen ihrer Träger. Man unterscheidet drei Kategorien von Sozialdienstleistungen: die mit Verfolgung eines Erwerbszwecks erbrachten marktbezogenen Dienstleistungen, die Dienstleistungen, die direkt durch staatliche Stellen, die aus Steuergeldern finanziert werden, erbracht werden, aber auch eine dritte Säule, den privaten nicht-marktbezogenen Sektor.

Der Begriff Dienstleistung von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse impliziert eine von staatlichen Stellen übertragene Aufgabe. So gibt die Kommission im Grünbuch und im Weißbuch zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

an, dass der Begriff Dienstleistung von allgemeinem Interesse "sich sowohl auf die marktbezogenen als auch die nicht-marktbezogenen Dienstleistungen bezieht, die von staatlichen Stellen im Interesse der Allgemeinheit erbracht und von ihnen daher mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden", während der Begriff der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse "sich auf wirtschaftliche Tätigkeiten bezieht, die von den Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaft mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden und für die das Kriterium gilt, dass sie im Interesse der Allgemeinheit erbracht werden." Das bestätigt der Verfassungsvertrag, der explizit die "Zuständigkeit der Mitgliedstaaten" bewahrt, "diese Dienste [...] zur Verfügung zu stellen, in Auftrag zu geben und zu finanzieren."

Das Erfordernis eines Auftrags dürfte im Bereich der Sozialdienstleistungen Probleme aufwerfen: Schließlich werden diese häufiger von privaten gewinngerichteten Trägern übernommen, die de facto eine Gemeinwohlaufgabe erfüllen, ohne dass ihnen diese jedoch von den öffentlichen Stellen übertragen worden wäre. Die meisten Erbringer von sozialen Dienstleistungen fordern auch - zurecht - einen großen Handlungsspielraum. Wie ist dies mit einem ausdrücklichen Mandat mit präzisen Auflagen vereinbar?

Anmerkung:

Der Beitrag von Marcel Haag muss auf seine Kommentare während der Diskussion beschränkt werden, da keine Unterlagen übermittelt worden sind.

IV.2. Stellungnahme Michel DELEBARRE, Präsident des Ausschusses der Regionen:

Ich ergreife hier das Wort als Präsident des Ausschusses der Regionen, der institutionellen Vertretung der Gebietskörperschaften auf der Ebene der Europäischen Union. Ich vertrete somit hier die europäischen Gebietskörperschaften, die in allen Phasen innerhalb der "Produktionskette" der sozialen Dienstleistungen als Regulierer, Verwalter, Dienstleister, aber auch als Empfänger von Sozialdienstleistungen in Erscheinung treten. Die lokalen und regionalen Körperschaften befassen sich jedoch nicht nur aus wirtschaftlichen, wettbewerbs- oder haushaltstechnischen Gründen mit der Diskussion über die Zukunft der Sozialdienstleistungen in Europa - sofern das Sozialwohnungswesen, die Bildung oder die Präventivdienste überhaupt unter solchen Gesichtspunkten betrachtet werden können. Sie befassen sich mit diesem Thema, weil sie den demokratischen Auftrag haben, beim Management dieser Sozialdienstleistungen Zielen von allgemeinem Interesse zu genügen, die nicht durch die Gesetze des Marktes geregelt werden können. Diese Ziele können sein: Chancengleichheit, Bekämpfung von Diskriminierung, Solidarität usw.

Erlauben Sie mir, zunächst näher auf die außerordentliche Vielzahl von Begriffen einzugehen, denen wir auf europäischer Ebene in Zusammenhang mit dem allgemeinen Interesse begegnen.

- Dienstleistungen von allgemeinem Interesse: ein Begriff, der in den Verträgen nicht vorkommt, der aber bereits in einem Grünbuch und einem Weißbuch der Kommission behandelt wurde;
- Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse: ein Begriff, der in den Verträgen definiert wird⁶, der sich aber hinsichtlich der Diskussion über die Dienstleistungsrichtlinie noch nicht ganz verfestigt hat;
- nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse: ein Begriff, der von der Kommission geprägt wurde, um den Bereich derjenigen Dienstleistungen zu definieren, die von der Anwendung der Dienstleistungsrichtlinie ausgenommen werden;
- Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse: ein Begriff, der durch das Weißbuch der Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse eingeführt wurde und mit

⁶ Article 16 und 86 EGV.

dessen Klärung sich die Kommission in einer Mitteilung befasst, die am 20. April vorgelegt wird.

Diese Begriffsvielfalt wird dadurch, dass die Begriffe einander überschneiden, noch komplexer. Die Bedeutung dieser Begriffe ist daher Gegenstand zahlreicher akademischer Untersuchungen, für den Bürger jedoch wird das Verständnis des Themas noch schwieriger. Die Diskussion über die Dienstleistungsrichtlinie zu der Zeit, als sie noch Bolkestein-Richtlinie genannt werden konnte, hat gezeigt, dass keine europäische Rechtsvorschrift zu den öffentlichen Dienstleistungen durchgesetzt werden kann, wenn sie von den Bürgern nicht verstanden wird.

Bislang scheint sich das Verständnis von Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse vielmehr auf eine Definition ex negativo, bzw. eine Definition des Gegenteils zu beschränken.

Eine Definition der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse ergibt sich somit auf Grund des Anwendungsbereichs des kürzlich (4. April 2006) von der Kommission geänderten Vorschlags für eine Dienstleistungsrichtlinie und würde lauten: "Gesundheits- und pharmazeutische Dienstleistungen[...], soziale Dienstleistungen im Bereich Wohnung, Kinderbetreuung, und Unterstützung von bedürftigen Familien und Einzelpersonen".

Aber ist diese Definition der sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse durch ihr Gegenteil auch zufriedenstellend?

Ich glaube nicht. Ich möchte meine Skepsis anhand des Beispiels Sozialwohnungswesen erläutern, mit dem ich als Vorsitzender von Union Sociale pour l'Habitat in Frankreich vertraut bin.

Das Sozialwohnungswesen weist je nach Land sehr unterschiedliche Charakteristika auf. In zahlreichen Ländern, wie in Frankreich, wird das Sozialwohnungswesen von der öffentlichen Hand getragen und steht unter der Verwaltung der Behörden. In anderen Ländern, wie zum Beispiel den Niederlanden, unterliegt der Sozialwohnungsbau dem Wettbewerb, d.h. private Träger konkurrieren untereinander: er kann also zugleich als Sozialdienstleistung von allgemeinem Interesse und als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem

Interesse betrachtet werden. Aus letztgenanntem Grund interessiert sich die GD Wettbewerb näher für staatliche Beihilfen im Bereich Sozialwohnungswesen. Wie ist nun also das Wohnungswesen zu bezeichnen: als Dienstleistung von allgemeinem Interesse, als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse oder als Sozialdienstleistung von allgemeinem Interesse? Oder ein bisschen von allen dreien zugleich?

Um diesem semantischen Dilemma zu entgehen und um die Diskussion darüber, ob eine Dienstleistung von allgemeinem Interesse sozial oder nicht sozial, wirtschaftlich oder nicht wirtschaftlich ist, einmal hinter uns zu lassen, möchte ich Ihnen drei Überlegungen vorstellen:

1) Man muss sich meiner Ansicht nach zuallererst von der Vorstellung lösen, dass die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, insbesondere die Sozialdienstleistungen, nicht unter das Gemeinschaftsrecht fallen. Ich denke, dass selbst wenn ein Tätigkeitsbereich, der sozialen Charakter hat und von allgemeinem Interesse ist, nicht in dem Sinne in die Zuständigkeit der EU fällt, dass es für eine Rechtsetzung auf diesem Gebiet keine juristische Grundlage in den Verträgen gibt, dieser dennoch mit Politikbereichen der Gemeinschaft Berührungspunkte hat. Diese Berührungspunkte müssen durch das Recht und nicht erst durch die Rechtsprechung geregelt werden. Dies ist eine Frage der Sicherheit für die Bürger wie für die staatlichen oder privaten Träger.

Zur Erläuterung des Gesagten werde ich abermals das Beispiel des Sozialwohnungswesens heranziehen. In den Verträgen lässt sich natürlich für das Sozialwohnungswesen keine Zuständigkeit feststellen. Dennoch können wir sagen, dass die Europäische Union auf diesem Gebiet z.B. durch die Beihilferegulungen (oder die Regelungen zur Vereinheitlichung der Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage) sehr aktiv eingreift.

Gemäß Artikel 86 Absatz 2 des EG-Vertrages hat die Kommission in der Folge des Altmark-Urteils des EuGH im Juni 2004 das sogenannte Monti-Kroes-Paket vorgelegt. Hierin werden die Verpflichtungen hinsichtlich der Anmeldung von staatlichen Beihilfen ebenso festgelegt wie der Umfang von staatlichen Beihilfen, die als

grundsätzlich mit dem Wettbewerbsrecht der Gemeinschaft vereinbar gelten können. Dies betrifft auch das Sozialwohnungswesen. Auch wenn Beihilfen zum Sozialwohnungswesen grundsätzlich von der Anmeldung ausgenommen sind und als mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar gelten, sind sie dennoch Gegenstand dieser Rechtsvorschrift.

Ich glaube jedoch, dass es gefährlich ist, sich in Fällen konkurrierender Zuständigkeit auf den Gerichtshof zu verlassen, da eine Anrufung des Europäischen Gerichtshofs nicht als alltägliches Rechtsmittel, sondern als ein Rechtsinstrument letzter Instanz zu werten ist.

Die Anbieter von Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse, also zu einem großen Teil die Gebietskörperschaften, können aber auch ihrerseits dafür sorgen, mögliche Rechtsstreitigkeiten weitgehend auszuschließen, indem sie in eindeutigen und der Öffentlichkeit zugänglichen Rechtsvorschriften die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen festlegen, die auf die Unternehmen mit der Übernahme dieser Dienste zukommen. Ich denke auch, dass ein solches "prophylaktisches" Vorgehen darüber hinaus der Forderung nach einer guten Regierungsführung und transparentem politischem Handeln gerecht wird.

2) Ich bin ebenfalls davon überzeugt, dass die Rechtssicherheit der Anbieter von Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse verbessert würde durch eine Rahmenrichtlinie zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, in der auch die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse berücksichtigt würden. Der AdR hat zudem die Überlegungen zu diesem Thema dadurch konkretisiert, dass er im Frühjahr 2005 eine Studie zum Thema Dienstleistungen von allgemeinem Interesse veröffentlicht hat, die im Anhang einen ersten Vorschlag für einen Rahmenrichtlinie zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse enthält.

Eine solche Rahmenrichtlinie hieße für uns, dass wir Mindeststandards als Bezugsgrößen und Definitionen für alle Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, unabhängig von ihrem jeweiligen Tätigkeitsbereich, festsetzen müssten. Somit würde nicht nur die Rechtssicherheit der mit der Verwaltung dieser Dienste von allgemeinem Interesse betrauten Anbieter verbessert werden, sondern auch diejenige

der öffentlichen Behörden, die für die Festlegung und die Kontrolle dieser für alle Bürger wichtigen Dienstleistungen zuständig sind.

Als Verfechter des Subsidiaritätsaspekts, der im Sinne des Verfassungsvertragsentwurfs⁷ darin besteht, anzuerkennen, dass die Bestimmung, die Organisation, die Finanzierung und die Kontrolle der Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene erfolgt, bin ich dennoch der Auffassung, dass hierfür jedoch ein "gemeinsames Instrumentarium" bereitgestellt werden muss, also gemeinsame Definitionen und ein gemeinsames Paket von Verpflichtungen bzw. Aufgaben, die durch die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu erfüllen sind.

Gegenwärtig ist für die Gebietskörperschaften in erster Linie die rechtliche Absicherung ihrer Tätigkeit als Anbieter von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wichtig. Da aber eindeutige Rechtsvorschriften fehlen, fällt dem Gerichtshof die Aufgabe zu, die "Lücke zu schließen".

Beispielsweise heißt es im Altmark-Trans-Urteil: "Es gibt keine Schwelle und keinen Prozentsatz, bis zu der oder dem man davon ausgehen könnte, dass der Handel zwischen Mitgliedstaaten nicht [von staatlichen Beihilfen zugunsten von Diensten von allgemeinem Interesse] beeinträchtigt wäre. Weder der verhältnismäßig geringe Umfang einer Beihilfe noch die verhältnismäßig geringe Größe des begünstigten Unternehmens schließt nämlich von vornherein die Möglichkeit einer Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten aus."⁸

3) Über die Rahmenrichtlinie zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse hinaus wäre es interessant, die Überlegungen zu den Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse dahingehend voranzubringen, dass man - ähnlich wie in dem geänderten Vorschlag für eine Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße, der im Juli 2005 von der Kommission vorgelegt wurde - eine Generalklausel zur Einhaltung der Verwaltungsautonomie für nicht wettbewerbsorientierte Dienstleistungen von allgemeinem Interesse einführt. In dem erwähnten Vorschlag ist vorgesehen, dass "jede zuständige örtliche Behörde [...] beschließen [kann], selbst öffentliche Verkehrsdienste zu erbringen oder öffentliche Dienstleist-

⁷ Article III-122.

⁸ Ziffer 81 des Altmark-Trans-Urteils.

ungsaufträge direkt an einen internen Betreiber zu vergeben, sofern (die Behörde oder dieser interne Betreiber) [...] sämtliche Personenverkehrsdienste innerhalb des Zuständigkeitsgebiets der Behörde ausfüh[r]t und an keinem außerhalb des Zuständigkeitsgebiets der Behörde organisierten Ausschreibungsverfahrens teiln[immt]."

Der Vorschlag ist im Grunde ganz einfach: mehr Verwaltungsautonomie für einen Anbieter einer Dienstleistung von allgemeinem Interesse, der sich verpflichtet, nicht außerhalb des Zuständigkeitsgebiets der Behörde in einen Wettbewerb zu treten.

Sehr geehrte Damen und Herren, der geänderte Vorschlag der Kommission für die Dienstleistungsrichtlinie ist neben der Einigung über die Finanzielle Vorausschau eine der besten Neuigkeiten für die Europäische Union seit dem Scheitern der Referenden in Frankreich und den Niederlanden, wo die Debatte über die sogenannte Bolkestein-Richtlinie die bekannten negativen Auswirkungen mit sich gebracht hat.

Die Kommission ist nun in der Lage, Instrumente vorzuschlagen, die für eine größere Rechtssicherheit bei der Erbringung von Sozialdienstleistungen notwendig sind. Der neue Vorschlag zur Dienstleistungsrichtlinie ist ein erster Schritt, die Mitteilung zu den Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse der zweite. Weitere Maßnahmen werden folgen müssen. Durch den Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und die Gewährleistung einer größeren Verwaltungsautonomie für nicht-wettbewerbsorientierte Dienstleistungen von allgemeinem Interesse würde die Kommission nicht mehr nur mit Liberalisierungsbestrebungen in Verbindung gebracht werden, sondern sie könnte auch zeigen, dass sie für die Gebietskörperschaften einen rechtlichen Rahmen schaffen kann, der diesen ein rechtlich abgesichertes und in Einklang mit den Prinzipien des unverfälschten Wettbewerbs stehendes Management ihrer Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ermöglicht. Dies wäre auch ein konkreter Fall, wo das europäische Sozialmodell nicht nach unten, sondern nach oben angepasst werden könnte.

IV.3. Stellungnahme Claire ROUMET, Soziale Plattform:

Arbeitsdefinition für soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

Die Social Platform, die Plattform der europäischen Nichtregierungsorganisationen im Sozialbereich, ist der Meinung, dass eine derartige Definition keine Liste von sozialen Dienstleistungen sein darf, die willkürliche Grenzen zwischen verschiedenen sozialen Dienstleistungen zieht. Alle sozialen Dienstleistungen haben gewisse Charakteristika gemeinsam und müssen folglich im Gemeinschaftsrecht gleich behandelt werden. Wie oben erklärt, obliegt es gemäß dem Subsidiaritätsprinzip den Mitgliedstaaten festzulegen, welche Dienstleistungen genau in diese Kategorie fallen.

Die Social Platform unterstützt zu diesem Zweck eine Arbeitsdefinition der sozialen Dienstleistungen, die den im folgenden Vorschlag für eine Beschreibung verfolgten Ansatz widerspiegelt:

Soziale Dienstleistungen, die der Erreichung sozialpolitischer Ziele und der Erfüllung der Pflichten der Mitgliedstaaten im Sozialwesen, einschließlich der Umsetzung der Grundrechte und des sozialen Zusammenhalts, dienen.

Soziale Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

Es ist wichtig hervorzuheben, dass soziale Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse diejenigen sind, die auf Grund ihrer "wirtschaftlichen" Natur⁹ den EU-Wettbewerbs-, Subventions- und Binnenmarktregeln unterliegen. Der Europäische Gerichtshof könnte der überwiegenden Mehrheit der sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse auf Grund ihrer Organisations- und Finanzierungsform ein wirtschaftliches Interesse attestieren. Die Social Platform verwendet die Bezeichnung "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse" nicht, es ist jedoch davon auszugehen, dass die meisten sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nach EU-Recht als Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse eingestuft würden.

⁹ Der Beitrag des Sektors zur Schaffung von hochwertigen Arbeitsplätzen verdient mehr Anerkennung.

Die Social Platform brachte wiederholt ihre Meinung zum Ausdruck, wonach diese Unterscheidung, auf den Sektor der sozialen Dienstleistungen angewendet, bedeutungslos ist und Rechtsunsicherheit schafft.

Besonderheiten der sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

Die sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse weisen bedeutende Besonderheiten auf, die sie von anderen Dienstleistungen unterscheiden. Aus diesen Besonderheiten lässt sich der Beitrag der sozialen Dienstleistungen zum Gemeinwohl sowie die begründete Notwendigkeit für eine Andersbehandlung im EU-Recht ableiten.

Soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse haben, als eigene Kategorie der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, mit anderen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse u. a. folgende Charakteristika gemeinsam:

- Sie tragen zur Erreichung von Zielen im Interesse der Gesellschaft als Ganzes (Zielen von allgemeinem Interesse) bei. Zu diesen Zielen gehören auch die im EU-Vertrag verankerten Ziele wie der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt, ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz, Gleichbehandlung von Männern und Frauen, Diskriminierungsfreiheit, die Anhebung des Lebensstandards und der Lebensqualität sowie der Kampf gegen Ausgrenzung usw. Soziale Dienstleistungen sind wesentlich für die Schaffung von vergleichbaren Lebensbedingungen und Chancen für alle, da sie eine Absicherung sowohl gegen die allgemeinen Risiken des Lebens (z. B. Alter) als auch gegen spezifische Risiken (z. B. Armut und soziale Ausgrenzung) bieten und die Verwirklichung der Grundrechte für alle garantieren. Sie tragen zur Verbesserung der körperlichen, geistigen, kulturellen und sozialen Fähigkeiten der Menschen zur uneingeschränkten Teilhabe an der Gesellschaft bei.
- Sie sind ein wesentliches sozialpolitisches Instrument und ein Eckstein der Sozialschutzsysteme, indem sie Geld-, Steuer- und Sachleistungen ergänzen.

- Sie werden über spezifische ordnungspolitische Rahmen geregelt, die ihre Besonderheiten sowie die Frage berücksichtigen, ob sie von öffentlichen Stellen oder von öffentlichen Versorgungsbetrieben, privaten ehrenamtlichen/gemeinnützigen Einrichtungen oder von privaten gewinnorientierten Unternehmen erbracht werden. Die Erbringer von sozialen Dienstleistungen haben im Allgemeinen einen klaren Rechtsstatus und genießen oft eine finanzielle/steuerliche Sonderbehandlung.

- Als Dienstleistungen von allgemeinem Interesse müssen sie folgende Prinzipien erfüllen: Sie müssen
 - auf Rechten basieren,¹⁰
 - für alle Bürger/innen zugänglich sein,
 - für alle Bürger/innen leistbar sein,
 - kontinuierlich erbracht werden,
 - Information und Transparenz bieten,
 - die Leistungsempfänger/innen einbeziehen,
 - die nachhaltige Entwicklung und die Arbeitsnormen wahren.

Soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse weisen auch besondere Merkmale auf, die sie von vielen anderen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unterscheiden:

- Es besteht eine Asymmetrie zwischen Erbringern und Bezieher/innen von sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, zumal viele Bezieher/innen von sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (z. B. auf Grund ihres körperlichen oder geistigen Zustands, ihrer wirtschaftlichen Lage oder ihres Alters) in einer schwachen Position und oft pflegebedürftig sind. Daher müssen Kontrollmechanismen (ordnungspolitische Rahmenbedingungen) geschaffen werden, um zu vermeiden, dass die Leistungsbezieher/innen missbraucht oder ausgenutzt werden, und um sicherzustellen, dass sie hochwertige Dienstleistungen erhalten.
- Das Prinzip der sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ist, dass sie auf den Bedarf von individuellen Menschen mit maßgeschneiderten Angeboten reagieren. Im Fall der personenbezogenen sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (wie Pflegedienstleistungen) gibt

¹⁰ Hierbei handelt es sich nicht um einen abstrakten Verweis auf Rechtsinstrumente zum Schutz der Grundrechte. Ein auf Rechten basierender Ansatz im Bereich der Sozialdienstleistungen bedeutet, die Voraussetzungen für die Wahrung der Menschenwürde jeder Person zu schaffen. Den Rechtsinstrumenten zur Wahrung der Grundrechte zufolge hat jede Person Anspruch auf die Wahrung gewisser Rechte (z. B. das Recht jedes Menschen auf die körperliche und geistige Unversehrtheit, das Recht auf Unabhängigkeit und soziale Eingliederung), das alle Sozialdienstleistungen durch die Art der Dienstleistungserbringung zu wahren versuchen müssen.

es eine zusätzliche Dimension, zumal die Qualität der persönlichen Interaktion zwischen Leistungserbringern und -bezieher/innen eine zentrale Komponente der Dienstleistung darstellt.

- Viele Erbringer von sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (im Allgemeinen solche ohne Erwerbscharakter) beziehen Freiwillige in die Erbringung der Dienstleistungen ein. Das wirft besondere Fragen im Zusammenhang mit dem Vergleich und der Messbarkeit der Kosten zu Wettbewerbszwecken auf.
- Soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse spielen eine besonders unmittelbare Rolle bei der Umsetzung von Grundrechten, insbesondere von sozialen Rechten.

Wie beeinflussen Reformen von Gesundheits- und Sozialdienstleistungen durch die Nachbildung von Marktsituationen das allgemeine Interesse: Eben weil es auf diese Frage keine klare Antwort gibt, sind Kontrolle und Analyse durch die EU dringend nötig.

Einige Themen, die im Rahmen eines Überwachungs- und Analyseprozesses durch die EU behandelt werden müssten:

- Was bedeutet lauterer Wettbewerb im Sektor der sozialen Dienstleistungen? Quersubventionierung zwischen rentablen und nicht-rentablen Dienstleistungen ist wesentlich, um zu gewährleisten, dass all diese Dienstleistungen für alle, die sie benötigen, zugänglich sind. Doch verpflichtende öffentliche Ausschreibungsverfahren führen dazu, dass einige Akteure die profitablen Teile des Markts abschöpfen, sodass den anderen nur die unrentablen Teile bleiben - wodurch es schwierig wird, ein wirtschaftlich tragbares Unternehmen zu führen.
- Wie angemessen ist die Anwendung von standardmäßigen Ausschreibungsverfahren auf soziale Dienstleistungen?¹¹ Führen Sie zu mehr Auswahl, Qualität, Transparenz und Kostensenkungen? Für staatliche Stellen ist es schwierig, die für soziale Qualitätsdienstleistungen nötigen Kriterien auch in formelle Ausschreibungskriterien zu gießen. Wenn aber Qualitätskriterien in den Ausschreibungsbedingungen keine ausreichende Berücksichtigung finden, können die eingereichten Angebote unter

Umständen inadäquat oder ihre Bewertung unmöglich sein, bzw. erfolgt die Vergabe womöglich allein auf Grund des Preises. In Ländern, in denen Ausschreibungsverfahren schon lange die Norm sind, kann man eine unabhängige Beurteilung der Effizienz sowie der Vor- und Nachteile dieses Mechanismus durchführen. Dies ist umso bedeutender, als die Durchführung von Ausschreibungsverfahren oft mit hohen Kosten verbunden ist.

- Kann Wettbewerb die Auswahl für die Leistungsbezieher/innen vergrößern? Ein erklärtes Ziel des Wettbewerbs ist die Ausweitung des Angebots. In zahlreichen Bereichen gibt es bereits eine Vielzahl von Einrichtungen, die soziale Dienstleistungen erbringen, insbesondere im Pflegebereich. Eine anhaltende oder verstärkte Ausschreibungstätigkeit würde bedeuten, dass kleine Einrichtungen in diesem Sektor in Zukunft nicht überleben können (wenn sie einmal bei einer Ausschreibung nicht gewinnen, können sie ihre Arbeit nicht fortführen). Deshalb besteht die Gefahr, dass Wettbewerb die Auswahl einschränkt.

Soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse - Anerkennung des Beitrags des gemeinnützigen Sektors

In der EU werden viele soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse von privaten, gemeinnützigen Einrichtungen erbracht. (In welchem Ausmaß dies der Fall ist, variiert von Land zu Land).

Gemeinnützige Erbringer von sozialen Dienstleistungen weisen einige Besonderheiten auf, die der Qualität der Dienstleistung zuträglich sein und auch den Wert der sozialen Dienstleistungen für die gesamte Gesellschaft erhöhen können. Obwohl diese Besonderheiten im Prinzip auch bei öffentlichen oder gewinnorientierten Leistungserbringern denkbar wären, findet man sie derzeit hauptsächlich bei gemeinnützigen Leistungserbringern. Zum Beispiel:

- Die Art der Dienstleistungserbringung zeichnet sich dadurch aus, dass gemeinnützige Dienstleistungserbringer auf der Grundlage von bestimmten Werten und eines klaren Engagements für die Gesellschaft handeln. Gemeinnützige Dienstleistungen beruhen auf einem Bekenntnis zu gewissen Werten und bestimmten Ansätzen.

¹¹ siehe Fußnote 9.

Im Zentrum stehen die soziale Ausrichtung der Dienstleistung und das Bestreben, den Nutzer/innen eine Qualitätsdienstleistung zu bieten (und nicht das Streben nach Gewinn). Diese Wertegrundlage führt oft zu Besonderheiten, jedoch nicht in der erbrachten Dienstleistung selbst (häufig wird dieselbe Dienstleistung von markt-orientierten oder öffentlichen Dienstleistern erbracht), sondern eher in der Art der Leistungserbringung. Davon profitieren oft nicht nur die Leistungsbezieher/innen, sondern auch die in diesem Sektor Tätigen¹² und die Gesellschaft insgesamt.

- Der Beitrag der gemeinnützigen Dienstleister für die Gesellschaft geht über die reine Erbringung der Leistung für die Leistungsbezieher/innen hinaus. In Ergänzung zur Arbeit qualifizierter Mitarbeiter/innen leisten bei gemeinnützigen Dienstleistern in unterschiedlichem Ausmaß auch ehrenamtliche Helfer/innen aus der lokalen Gemeinschaft einen Beitrag. Damit werden das gemeinnützige Engagement der örtlichen Gemeinschaft und die Solidarität zwischen den Generationen, die Herausbildung von Sozialkapital sowie die Qualität und die Rahmenbedingungen der Dienstleistungserbringung gefördert. Zudem setzen sich viele gemeinnützige Leistungserbringer in ihrer Rolle als Vertreter, durch Kampagnen, Beratungs- und Informationstätigkeit dafür ein, dass öffentliche Stellen den Bedarf an Sozialdienstleistungen anerkennen und ausreichend abdecken.
- Gemeinnützigkeit bedeutet, dass die Gewinne in die Dienstleistung re-investiert werden und nicht an die Aktionärinnen/Aktionäre gehen. Zudem kommen gemeinnützige Anbieter oft in den Genuss von Spenden. Angesichts der Forderung der Politiker/innen nach neuen Finanzierungsformen für die sozialen Dienstleistungen spielt der Beitrag des gemeinnützigen Sektors eine bedeutende Rolle. Das Hauptziel der gemeinnützigen Einrichtungen ist per definitionem die Erfüllung des öffentlichen Auftrags der Dienstleistung, ohne primäres oder sekundäres Gewinnstreben.
- Gemeinnützige Dienstleister leisten oft Pionierarbeit. Gemeinnützige soziale Dienstleistungen werden oft von lokalen Strukturen erbracht, um einen lokalen Bedarf abzudecken, der vom Staat oder vom Markt nicht befriedigt wird. Vielfach

entspricht ihr Angebot dem anderer Dienstleister, doch in einigen Fällen erbringen sie Dienstleistungen, die außer ihnen niemand anbietet. Oft sind sie es auch, die neue Bedarfsformen erkennen und als erste darauf reagieren. Es ist nicht ungewöhnlich, dass gemeinnützige Strukturen von Betroffenen oder deren Familienangehörigen selbst ins Leben gerufen und betrieben werden. Zudem erbringen gemeinnützige Dienstleister häufiger integrierte Dienstleistungen, die auf umfassende Weise auf die Bedürfnisse der Leistungsempfänger/innen eingehen, während marktorientierte Dienstleister sich oft auf die Abdeckung einer einzigen Bedarfsform spezialisieren.

Es ist klar, dass die Existenz von gemeinnützigen Dienstleistern im Sozialsektor für die Leistungsempfänger/innen und deren Umfeld bedeutende Vorteile bringt. Die logische politische Antwort darauf wäre der Versuch, die Art der Dienstleistungserbringung der gemeinnützigen Dienstleister zu fördern.

Doch die gemeinnützige Erbringung von Dienstleistungen und die dadurch verkörperten Eigenschaften laufen Gefahr, durch die sich zunehmend durchsetzende Organisations- und Finanzierungsform des Sektors unterminiert zu werden, die die positiven Seiten der gemeinnützigen Leistungserbringer nicht sieht oder nicht anerkennt.

In den vergangenen Jahren aufgekommene Fragen machen klar, wie dringend es ist, sich mit diesem Thema ernsthaft auseinanderzusetzen. So stellen sich beispielsweise folgende Fragen: Soll die ehrenamtliche Tätigkeit in diesem Bereich nach dem Wettbewerbsrecht als unlauterer Wettbewerb angefochten werden können? Wie können Ausschreibungen organisiert werden, um auch den Mehrwert anzuerkennen, den gewisse Leistungen über den Leistungsbezieher/innen hinaus für dessen Umfeld haben?

Daher sollte sich ein Überwachungs- und Analyseprozess ausführlich mit der Frage beschäftigen, welche Aspekte der Erbringung von Dienstleistungen deren Qualität verbessern und den Beitrag für die Gesellschaft vergrößern können. Es gilt zu untersuchen, wie diese Aspekte im Zusammenhang mit der Organisation und Finanzierung des Sektors (bei allen Typen von Leistungserbringern) gefördert werden können.

¹² Der einzige Zweck der Unterscheidung zwischen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ist, dass man bestimmen kann, welche unter diese Gemeinschaftsrechtsbestimmungen fallen. Nur Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (einschließlich soziale Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse) fallen unter diese Rechtsvorschriften.

IV.4. Stellungnahme Maurice DURANTON, Vertreter der European Standing Conference of Cooperatives, Mutual societies, Associations, Foundations:

Ich möchte dem österreichischen EU-Vorsitz zur Abhaltung dieser Tagung über die sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse meine Glückwünsche aussprechen und ihm dafür danken, dass er die Ständige Europäische Konferenz der Genossenschaften, Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit, Verbände und Stiftungen (CEP-CMAF) eingeladen hat, mit Ihnen gemeinsam über die Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union zu diskutieren.

Die CEP-CMAF ist die wichtigste Vertretung der sozialwirtschaftlichen Einrichtungen auf EU-Ebene. Die sozialwirtschaftlichen Unternehmen sind wirtschaftliche und soziale Akteure, die sich durch ihren Unternehmenszweck auszeichnen, eine andersgeartete Unternehmensform, die Gemeinwohl, Wirtschaftsleistung und demokratische Führung zusammenführt. Die Sozialwirtschaft macht 10 Prozent aller europäischen Unternehmen aus, d. h. 2 Millionen Unternehmen, die über 9 Millionen Menschen beschäftigen, das entspricht 10 Prozent der Gesamtbeschäftigung in der EU. Ihr Hauptziel ist, die Bedürfnisse der Bürger/innen zu erfüllen. Diese Unternehmen stehen voll und ganz im Zeichen der Lissabon-Strategie.

Die Diskussionen der letzten Jahre, sei es auf Ebene der EU-Institutionen, der Mitgliedstaaten oder der Akteure der Zivilgesellschaft, haben gezeigt, wie weit die Meinungen zum Thema der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und einer allfälligen Regelung derselben auf europäischer Ebene auseinandergehen.

Die CEP-CMAF begrüßte die Ankündigung einer eigenen Mitteilung zu den Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse im Weißbuch über die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Jahr 2004. Diese Mitteilung dürfte demnächst veröffentlicht werden, und die CEP-CMAF hofft, dass darin konkrete Vorschläge für einen vorhersehbaren und klaren Rechtsrahmen zur Beseitigung der gegenwärtigen Rechtsunsicherheit in diesem Sektor gemacht werden.

1) Schwierigkeiten im Zusammenhang mit einer erschöpfenden Definition der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse

Die im Jahr 2005 von der Kommission initiierte Diskussion zum besseren Verständnis der spezifischen Lage der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse machte klar, dass es nicht einfach ist, die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse umfassend zu definieren, zumal diese ein breites Spektrum von Tätigkeiten umfassen, wie z. B. die gesetzliche und die betriebliche Altersvorsorge, das Gesundheitswesen, die Sozialhilfe, die Arbeitsämter, das Bildungs- und Erziehungswesen, die soziale Wohnungswirtschaft usw. Wenngleich diese in den einzelnen Staaten in sehr unterschiedliche politisch-kulturelle und sozioökonomische Rahmenbedingungen eingebettet sind, würde die CEP-CMAF eine Definition dieser Dienstleistungen für sinnvoll halten, selbst wenn letztere sich im Laufe der Zeit weiterentwickeln kann. Das sollte sich die Kommission in ihrer einschlägigen Mitteilung zum Ziel setzen.

2) Nichtachtung des Abstimmungsergebnisses im EP, wonach die Sozialdienstleistungen vom Anwendungsbereich des Vorschlags zu einer Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt ausgenommen werden sollten

Die CEP-CMAF möchte ihr Unverständnis darüber zum Ausdruck bringen, dass sich die Kommission über das Ergebnis der Abstimmung in erster Lesung im EP, wonach die Sozialdienstleistungen aus dem Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie ausgeklammert werden sollen, hinwegsetzt.

Das Europäische Parlament schlug eine allgemeine Ausnahme der Sozialdienstleistungen aus dem Anwendungsbereich der genannten Richtlinie vor und zählte einige Beispiele auf (in der Formulierung "soziale Dienstleistungen wie", gefolgt von einer Aufzählung). Diese Stellungnahme des EP stützte sich im Übrigen zum Teil auf Empfehlungen von gemeinwirtschaftlichen Einrichtungen. In ihrem überarbeiteten Vorschlag beschränkte sich die Kommission darauf, nur die sozialen Dienstleistungen im Zusammenhang mit "Sozialwohnungen, Kinderbetreuung oder Dienstleistungen für bedürftige Familien und Personen" aus dem Anwendungsbereich der

Dienstleistungsrichtlinie herauszunehmen. Angesichts der sehr beschränkten Aufzählung der Sozialdienstleistungen will die CEP-CMAF an das EP und an die Mitgliedstaaten appellieren, zur ursprünglichen Formulierung des Vorschlags vom 16. Februar 2006 zurückzukehren.

3) Besonderheit der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse: enger Bezug zu den Grundrechten, Solidarität und Entkopplung von Kosten und Preis

Wie die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse beruhen auch die Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse auf gemeinsamen europäischen Werten wie Universalität, Zugänglichkeit, Kontinuität. Abgesehen von ihrer großen Bandbreite zeichnen sich die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse durch ihr politisches Wesen sowie durch die Umsetzung der Grundrechte bei gleichzeitiger Wahrung des Solidaritätsprinzips aus. Es handelt sich um Dienstleistungen mit starkem Bezug zur Person und ihrem Wohlbefinden. Die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse bieten effiziente Antworten auf sich ständig wandelnde Bedürfnisse der Gesellschaft, die eng mit dem Wandel auf dem Arbeitsmarkt, mit der Bevölkerungsalterung, mit der immer schwächer werdenden Solidarität innerhalb der Familien usw. verbunden sind. Die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse werden auf verschiedenste Arten finanziert, doch es lassen sich allgemein eine Entkopplung zwischen Kosten und Preis sowie ein Abweichen von den Marktgesetzen feststellen, auch wenn die Sozialdienstleistungen diesen unterworfen sind. Die Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen Kosten und Preis wäre mit dem Grundsatz der Solidarität und der Zugänglichkeit für alle unvereinbar.

4) Bedarf nach mehr Rechtssicherheit, insbesondere durch einen Kriterienkatalog

Das Problem der Rechtsunsicherheit tritt insbesondere dann auf, wenn die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse von einem Dienstleister aus dem Privatsektor erbracht werden, der keinen Erwerbzweck verfolgt. Zum einen ist die Grenze zwischen wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Dienstleistungen völlig verschwommen. Zum anderen ist auch der Mechanismus für die Anwendung von Artikel 86.2 auf der Grundlage des

Verhältnismäßigkeitsprinzips undurchsichtig. Zur Lösung dieses Problems wurden mehrere Ansätze vorgeschlagen.

So hatte der EWSA insbesondere vorgeschlagen, den gemeinnützigen Erbringern von Sozialdienstleistungen eine Sonderbehandlung zu gewähren. Die CEP-CMAF schlägt insbesondere vor, nach der "Indikatorenbündel"-Methode einen offenen Kriterienkatalog für Dienstleistungen zu erstellen, anhand dessen man überprüfen könnte, ob es sich um eine marktbestimmte oder eine nicht-marktbestimmte Dienstleistung handelt:

- Bestehen eines Markts (in einem bestimmten Gebiet, unter bestimmten Bedingungen), auf dem Wettbewerb herrscht,
- Wirtschaftlichkeit der Dienstleistung,
- Entgeltlichkeit der Dienstleistungen,
- Subventionierung durch die öffentliche Hand,
- Befriedigung eines Grundbedarfs oder Wahrung eines Menschenrechts durch die Dienstleistung,
- Erbringung der Dienstleistung in einem Bereich, der einer besonderen Regulierung unterliegt,
- Erbringung der Dienstleistungen auf lokaler Ebene, ohne Einfluss auf den innergemeinschaftlichen Handel,
- Ehrenamtlichkeit oder Finanzierung der Dienstleistung über Spenden,
- Festlegung eines Entgelts für die Dienstleistung,
- Bestehen des Großteils dieser Elemente auf Dauer,
- sozialer Zusammenhalt,
- demokratische Kontrolle,
- Raumordnung,
- nachhaltige Entwicklung,
- Verwirklichung des Solidaritätsprinzips.

Anhand dieses Kriterienkatalogs könnten die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse bestimmt und die Schaffung eines gemeinschaftsrechtlichen Rahmens für die Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse erleichtert werden.

5) Problematik eines ausdrücklichen öffentlichen Auftrags

Damit die Ausnahme gemäß Artikel 86.2 des Vertrags zum Tragen kommt, muss der Auftrag, gemeinwohlorientierte Leistungen zu erbringen, klar definiert und durch einen hoheitlichen Akt ausdrücklich erteilt werden. Dieses Kriterium eines klaren Auftrags ist bei gemeinnützigen Erbringern von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen nicht immer erfüllt. Auch diesem Problem müsste sich

die Diskussion um die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse widmen; die einzelnen Staaten müssten aufgerufen werden, ihre Beziehungen zu den Akteuren zu klären, die de iure oder de facto Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse erbringen.

Abschließend möchte die CEP-CMAF ihre Absicht betonen, sich aktiv an der Diskussion im Anschluss an die Veröffentlichung der Mitteilung zu beteiligen.

IV.5. Diskussion zum 2. Themenblock - Inhaltliche Schwerpunkte

1) Das Subsidiaritätsprinzip

In der Diskussion zum zweiten Themenblock wurde das Prinzip der Subsidiarität erörtert, nach dem die Mitgliedstaaten - im Gemeinschaftsrahmen - eigenständig definieren können, was sie unter Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und insbesondere unter Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse verstehen. Frau Dony bemerkte, dass vom Prinzip der Subsidiarität zu oft nur in bundesstaatlicher Sichtweise oder im Verhältnis EU - Staat gesprochen werde. Dabei werde aber oft vergessen, dass das Prinzip der Subsidiarität in seinem Ursprung an das Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft gebunden sei. Das Prinzip der Solidarität bestehe darin zu sagen, dass der Staat nur dort intervenieren soll, wo die Zivilgesellschaft nicht intervenieren kann.

2) Probleme einer möglichst präzisen Definition der sozialen Dienstleistungen

Es wurde das Spannungsverhältnis zwischen dem Interesse einer Definition der sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und dem Erfordernis der Autonomie der Dienstleistungserbringer, die für die Ausrichtung an den persönlichen Bedürfnissen der Menschen notwendig ist, besprochen. Da ein Definitionsversuch nicht Selbstzweck ist, sondern instrumentalen Charakter hat, soll dadurch in erster Linie die Verwendung von Mitteln kontrollierbar gemacht werden und nicht der Träger sozialer Leistungen in seinem Handlungsspielraum eingeschränkt werden.

Marcel Haag betonte dabei insbesondere, dass auch wenn die konkrete Dienstleistung im Einzelfall nicht konkret vorher bestimmbar und nicht konkret vorhersehbar sei, dies ja nicht bedeute, dass sich die Aktivitäten von sozialen Dienstleistungen in ihrem Charakter von Tag zu Tag radikal ändern würden. Daher sei eine typenmäßige Bestimmung der sozialen Dienstleistungen durchaus möglich.

3) Die Rolle der Europäischen Union in der Entwicklung der sozialen Dienstleistungen

Jérôme Vignon stellte fest, dass es in der EU in diesem Sektor auf Grund der neuen Bedürfnisse und Entwicklungen in der Gesellschaft Spannungen gibt. Die EU sieht sich selbst nicht

am Ursprung dieser Spannungen, sie muss aber mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln einen Rahmen einrichten, in dem sich diese Spannungen auflösen können. Die EU könne die Reaktionen der Mitgliedstaaten auf diese Herausforderungen jedoch nur unterstützen, wenn man auf europäischer Ebene über die Eigenheiten der sozialen Dienstleistungen übereinkomme.

V. THEMENBLOCK 3: SOZIALE DIENSTLEISTUNGEN UND DIE ANWENDUNG DES GEMEINSCHAFTSRECHTS

V.1. Schlüsselreferat Bernd SCHULTE, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, Deutschland:

Der rechtliche Rahmen des Gemeinschaftsrechts und soziale Dienstleistungen:

Gemeinschaftsrechtlicher Rahmen und soziale Dienstleistungen

1) Vorbemerkung

Das Europäische Sozialmodell beruht - mit den Worten des Vertreters des österreichischen Nationalrates im Konvent zur Zukunft Europas, Caspar Einem, und damit eines Vertreters des gastgebenden Landes der aktuellen EU-Präsidentschaft - "auf zwei Säulen: Erstens der Absicherung möglichst aller Menschen gegen die allgemeinen Risiken Krankheit und Alter, zumeist auch Arbeitslosigkeit und Pflegebedürftigkeit auf die eine oder andere Weise und zweitens dem allgemeinen und diskriminierungsfreien Zugang zu den Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, mitunter auch - ebenso wenig trennscharf - Daseinsvorsorge genannt."¹³

Soziale Dienste als tragender Teil der sozialen Daseinsvorsorge sind in der Tat eine wesentliche Komponente des Sozialschutzes in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, kommt ihnen doch ausschlaggebende Bedeutung zu sowohl für die Gewährleistung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Gesellschaft insgesamt, m. a. W. für die soziale Kohäsion.

Die soziale Daseinsvorsorge¹⁴ beruht auf drei Prämissen: (i) dem Wissen um das besondere Angewiesensein des Menschen auf bestimmte Dienstleistungen, ein Angewiesensein, welches auf Grund der demografischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und technologischen Entwicklung stetig zunimmt u. a. mit der Folge, dass die Antwort auf die Frage, welche Aufgaben im einzelnen zur Daseinsvorsorge gehören, zeitbezogen ist (und der Begriff Daseinsvorsorge selbst deshalb notwendigerweise stets offen sein und bleiben muss); (ii) der Erfahrung, dass die "freien Kräfte des Marktes", die solchermaßen Dienstleistungen benötigten, diese nicht alle und nicht immer in dem erwünschten Umfang und auf die erwünschte Weise, d. h.

nicht in der erwünschten Quantität, Qualität, Verlässlichkeit, Zugänglichkeit und Erschwinglichkeit erbringen können, und dies nicht Marktversagen gleichkommt nicht sowie (iii) der Überzeugung, dass den Staat eine Verantwortung dafür trifft, dass entsprechende Defizite vermieden bzw. beseitigt werden, und er überdies gehalten ist, dafür zu sorgen, dass die erforderlichen Leistungen in der erwünschten Weise und in dem benötigten Umfang erbracht werden.

Nicht nur die Versorgung der Bürger/innen mit Energie und mit Wasser, die Abfall- und Abwasserentsorgung sowie die Bereitstellung des öffentlichen Personennahverkehrs,¹⁵ sondern auch die ambulante und stationäre medizinische Versorgung, die Betreuung älterer Menschen und von Menschen mit Behinderung sowie der Unterhalt von Kinderkrippen, Kindergärten und sonstigen Bildungs- und Kultureinrichtungen, Schulen u. a. gehören zur Daseinsvorsorge.¹⁶

In einer Zeit, die von wirtschaftlicher und sozialer Unsicherheit für breite Bevölkerungsschichten gekennzeichnet ist, muss der Staat mithin nicht nur für äußere und innere, sondern auch für persönliche und soziale Sicherheit - und dies nicht zuletzt durch Bereitstellung sozialer Dienstleistungen sorgen.

Sind insofern die Aufgaben des Staates nicht zuletzt auch im Sozialbereich geblieben, so haben sich das Aufgabenverständnis und die Aufgabenwahrnehmung gewandelt: War die Daseinsvorsorge nämlich in der Vergangenheit maßgeblich geprägt von der unmittelbar durch den Staat vorgenommenen Erbringung dieser wesentlichen Voraussetzungen für das gemeine Wohl - wobei die Leistungserbringung vielfach in hoheitlich organisierten monopolischen Strukturen erfolgte -,¹⁷ so ist der dergestalt sozial intervenierende Sozialstaat im Laufe der Zeit zum aktivierenden und kooperierenden Sozialstaat mutiert - schlagwortartig formuliert: ist der Leistungsstaat ("intervening state") zum Gewährleistungsstaat ("ensuring state") geworden, d. h. zum Staat, der ein angemessenes Niveau der Daseinsvorsorge vor allem dadurch zu erreichen sucht, dass er öffentliche und private Unternehmen mit der Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen betraut, anstatt die zugrunde liegenden Aufgaben wie in der Vergangenheit selbst wahrzunehmen,

¹³ Einem, C., "Eine Verfassung für Europa. Anmerkungen zu ausgewählten Aspekten des Verfassungsentwurfs", in: *Europarecht* (EuR) 2004, S. 202 ff., 202

¹⁴ Zum Begriff siehe Forsthoff, E., *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Berlin 1938; Scheidemann, D., *Der Begriff der Daseinsvorsorge*, Göttingen 1991

¹⁵ Vgl. dazu exemplarisch die "Altmark Trans"-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs: EuGH, Rs. (Altmark Trans), Slg. 2003, I-7747

¹⁶ Vgl. dazu etwa Schink, A., "Kommunale Daseinsvorsorge in Europa", in: *Deutsches Verwaltungsblatt* (DVBl.) 2005, S. 861 ff.

¹⁷ Vgl. zur Entwicklung der Daseinsvorsorge etwa Schwarze, J., "Daseinsvorsorge im Lichte des Europäischen Wettbewerbsrechts", in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* (EuZW) 2001, S. 334 ff. m.w.N.

wobei er die Tätigkeit dieser Dritten reguliert und kontrolliert und ihnen die aus der Aufgabenerfüllung erwachsenden Kosten ersetzt. Auch wenn insbesondere die Kommunen nach wie vor in großem Umfang Daseinsvorsorgeleistungen unmittelbar erbringen, kann hier der Begriff vom "Paradigmenwechsel" in der öffentlichen Aufgabewahrnehmung mit Fug und Recht verwendet werden,¹⁸ ist doch an die Stelle der Erfüllungsverantwortung ("performance liability") in großem Umfang die Gewährleistungsverantwortung ("ensuring liability") getreten.¹⁹

Derartige erbrachte Leistungen der Daseinsvorsorge und auch soziale Dienstleistungen sind damit, soweit sie wirtschaftlicher Natur sind, zugleich Teil des europäischen Binnenmarktes, der gemäß Art. 3 lit. g und Art. 14 Abs. 2 EG-Vertrags (EG) einen Raum ohne Binnengrenzen umfasst, in dem auch der freie Verkehr von - auch sozialen²⁰ - Dienstleistungen gewährleistet ist. "Dienstleistung" i. S. des EG-Vertrages ist jede erbrachte selbständige wirtschaftliche Tätigkeit, bei der eine Leistung einer wirtschaftlichen Gegenleistung gegenüber steht (Art. 50 EG), "Dienstleistungserbringer" jede natürliche Person, welche die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, und jede in einem Mitgliedstaat niedergelassene juristische Person, die eine Dienstleistung anbietet oder erbringt, "Dienstleistungsempfänger" jede in einem Mitgliedstaat niedergelassene natürliche oder juristische Person, die eine Dienstleistung in Anspruch nimmt oder in Anspruch nehmen möchte.

An diese Begriffsbestimmungen knüpft auch die Entsenderichtlinie an.²¹

2) Der gemeinschaftsrechtliche Rahmen

Was den gemeinschaftsrechtlichen Rahmen der sozialen Dienstleistungserbringung angeht, so liefert das Gesundheitswesen hier gegenwärtig reichhaltiges Anschauungsmaterial und ist geeignet, die einschlägigen Vorgaben zu illustrieren.

Da Unternehmen im Gemeinsamen Markt gehalten sind, die gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheiten zu respektieren, und sie auch dem Europäischen Wettbewerbsrecht unterliegen, hat der vorstehend (oben 1.) angesprochene

"Paradigmenwechsel" zur Folge, dass das Europäische Gemeinschaftsrecht im Zusammenhang mit der Erbringung derartiger Dienstleistungen eine immer größere Rolle spielt und die marktförmig und im Wettbewerb erfolgende Wahrnehmung von Gemeinwohlaufgaben, wenn ein grenzüberschreitender, den Wettbewerb im Gemeinsamen Markt beeinträchtigender Aspekt hinzutritt, der mit den gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheiten (die im Folgenden aus Zeitgründen und wegen ihrer "Ausjudizierung" durch den Europäischen Gerichtshof ausgeblendet bleiben), mit dem Europäischen Wettbewerbs- und Beihilfenrecht sowie auch mit dem Europäischen Vergaberecht in Einklang gebracht werden muss.²²

Das Europäische Gemeinschaftsrecht, welches nur marktbezogene Tätigkeiten erfasst, d. h. in der Begrifflichkeit des EG-Vertrages: Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, nötigt die Mitgliedstaaten zwar keinesfalls zu der vorstehend angesprochenen, vermehrt erfolgenden marktförmigen Ausgestaltung der sozialen Daseinsvorsorge, macht aber spezifische Vorgaben, wenn die Erbringung derartiger Leistungen in einer derartigen Form erfolgt wie dies in zunehmendem Maße der Fall ist.

3) Das Europäische Wettbewerbsrecht

Das Europäische Wettbewerbsrecht gilt grundsätzlich auch im Bereich der sozialen Sicherungssysteme.

Das Kartellverbot des Art. 81 EG untersagt wettbewerbswidrige Vereinbarungen und abgestimmte Verhaltensweisen zwischen Unternehmen, welche den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen können.

Gemäß Art. 82 EG ist marktbeherrschenden Unternehmen die missbräuchliche Ausnutzung ihrer Stellung verboten, wiederum falls eine Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handelns in Betracht kommt.

Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind, gelten die Wettbewerbsregeln gemäß Art. 86 Abs. 2 EG allerdings nur "insoweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert." Diese Bestimmung soll dadurch, dass sie unter

¹⁸ Vgl. so, Cox, H., "Vom rein öffentlichen Unternehmen bis zum öffentlich-rechtlichen Unternehmen. Der Paradigmenwechsel in der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung", in: Hasse, R./Schenk, K.-E./Straubhaar, Th./Wass von Czege, A. (Hg.), *Wettbewerb und die Rolle der öffentlichen Unternehmen in der Europäischen Union*, Baden-Baden 2004, S. 13 ff., 13

¹⁹ Vgl. in diesem Sinne Schuppert, G. (Hg.), *Jenseits von Privatisierung und "schlankem" Staat - Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor*, Baden-Baden 1999; ders., "Ein Kompass für Reformen - der Gewährleistungsstaat - ein Leitbild auf dem Prüfstand", in: WZB-Mitteilungen 2004, Heft 104

²⁰ Vgl. zu einer umfassenden Behandlung der Problematik von Dienstleistungen die Beiträge in: Linzbach, Ch./Lübking, K./Scholz, St./Schulte, B. (Hg.), *Die Zukunft der sozialen Dienste vor der Europäischen Herausforderung*, Baden-Baden 2005

²¹ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments des Rates über die Dienstleistungen im Binnenmarkt, KOM (2004) 2 endg., Brüssel, den 25.2.2004 - (RL-E 2004); jüngst COM (2006) 160, Brüssel, 4.4.2006 (RL-E 2006) Veränderter Vorschlag

²² Vgl. zu dieser Aufgabenstellung etwa jüngst Kube, H., "Die Gleichheitsdogmatik des europäischen Wettbewerbsrechts - zur Beihilfenkontrolle staatlicher Ausgleichsleistungen", in: *Europarecht* (EuR) 51 (2004), S. 230 ff. m.w.N.

bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen von den allgemeinen Verbotsvorschriften des EG-Wettbewerbsrechts zulässt, das Interesse der Mitgliedstaaten am Einsatz bestimmter Unternehmen als Instrument der Wirtschafts- und Sozialpolitik mit dem Interesse der Gemeinschaft an der Einhaltung der Wettbewerbsregeln in Einklang bringen. Auch die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs zu Art. 86 Abs. 2 EG sind durch das Bestreben gekennzeichnet, den sozialen Funktionen und Aufgaben von zwar den Wettbewerb beeinträchtigenden, aber mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrauten Unternehmen größeres Gewicht einzuräumen. Die hier vorgegebene Berücksichtigung sozial(politisch)er Interessen der Mitgliedstaaten führt im Ergebnis zu einer verschärften Verhältnismäßigkeitsprüfung, ob und ggf. wie weit das Europäische Wettbewerbsrecht im Einzelfall zurückstehen muss, um schutzwürdige Interessen der Mitgliedstaaten zur Geltung zu bringen. Ein solches Erfordernis muss von den Mitgliedstaaten substantiiert dargelegt werden.

Auch gemäß Art. 16 EG muss die Funktionsfähigkeit von Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte, die sie innerhalb der Union einnehmen, gewährleistet werden.

Die beiden zuletzt genannten Vorschriften sind für die Träger sozialer Dienste deshalb von besonderer Bedeutung, weil sie so häufig Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen und damit unter den dort formulierten nationalen Gemeinwohlvorbehalt fallen.

In der Schlussakte des Vertrags von Amsterdam ist ausdrücklich erkannt worden, dass "die freiwilligen Dienste einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung der sozialen Solidarität leisten" und dass die Gemeinschaft auch ihre "Europäische Dimension" fördern wird.²³

Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Europäischen Wettbewerbsrechts ist, dass der jeweilige Akteur als "Unternehmen" i. S. d. Art. 81 ff. anzusehen ist. Es gilt ein funktionaler Unternehmensbegriff: Unternehmen ist jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung.²⁴

Im Bereich der sozialen Sicherheit lassen sich

dazu keine generellen Aussagen treffen, sondern es ist auf die jeweilige konkrete Tätigkeit abzustellen. So hat der Gerichtshof die Unternehmenseigenschaft eines Sozialversicherungsträgers im Hinblick auf den von ihm verfolgten Zweck und auf die Ausgestaltung nach dem Solidarprinzip verneint.²⁵

Andererseits hat der Gerichtshof das Arbeitsvermittlungsmonopol der früheren deutschen Bundesanstalt für Arbeit (heute: Bundesagentur für Arbeit) wegen Missbrauchs der beherrschenden Stellung im Hinblick auf die Vermittlung von Führungskräften für unwirksam erklärt und in diesem Zusammenhang die Unternehmenseigenschaft dieses öffentlichen Trägers der Arbeitsvermittlung und -förderung der damaligen Bundesanstalt bejaht.²⁶

Auch einem gemeinnützigen Träger, welcher im Auftrag von Sozialhilfeträgern Altenpflege betreibt,²⁷ und desgleichen einem mit Durchführung von Krankentransporten beauftragten Träger²⁸ ist die Unternehmenseigenschaft attestiert worden.

Auch die Erbringung von sozialen Dienstleistungen ist mithin an den Wettbewerbsregeln zu messen, und zwar unabhängig davon, ob die Leistung von den Bürger/innen selbst entgolten oder aber unentgeltlich in Anspruch genommen wird.

4) Das Europäische Beihilfenrecht

Nach der berühmten "Altmark-Trans"-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs erfüllen staatliche Ausgleichszahlungen unter den folgenden Voraussetzungen nicht den Tatbestand einer Beihilfe.²⁹

(1) Das begünstigte Unternehmen muss tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut worden und seine Verpflichtungen müssen klar definiert worden sein.

(2) die Parameter, anhand derer der Ausgleich berechnet wird, müssen vorher objektiv und transparent aufgestellt worden sein;

(3) der geleistete finanzielle Ausgleich darf nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Aufgaben ganz oder teilweise zu decken;

²³ Schlussakte des Vertrags von Amsterdam, III Nr. 38

²⁴ EuGH, Rs. C-41/90 (Höfner u. Eisen), Slg. 1991, I-1979, 2016; Rs. C-159 u. 160/91 (Poucet u. Pistre), Slg. 1993, I-637, 669; Rs. C-244/94 (Fédération française) Slg. 1996, I-4013, 4025 ff.; Rs. C-55/96 (Job Centre) Slg. 1997, I-7119; Rs. C-180-184/98 (Pavlov), Slg. 2000, I-6451, 6520

²⁵ EuGH, Rs. C-159 u. 160/91 (Poucet u. Pistre), Slg. 1993, I-637/667; Rs. C-244/94 (Fédération française), Slg. 1996, I-4013, 4025 ff.; Rs. C-67/96 (Albany), Slg. 1999, I-5751 ff.; Rs. C-219/97 (Bokken), Slg. 1999, I-6121 ff.; Rs. C-115-117/97 (Brentjens), Slg. 1999, I-6025 ff.; Rs. C-180-184/98 (Pavlov), Slg. 2000, I-6451, 6451; Rs. C-218/00 (Cisal), Slg. 2002, I-691 ff., Rz. 31

²⁶ EuGH, Rs. C-41/90 (Höfner), Slg. 1991, I-1979, 2019; siehe auch Rs. C-55/96 (Job Centre), Slg. 1997, I-7119, 7148 ff.; Rs. C-163/96 (Raso), Slg. 1998, I-533, 579 f.; Rs. C-258/98 (Carra), Slg. 2000, I-4217, 4238 f.

²⁷ EuGH, Rs. C-70/95 (Sodemare), Slg. 1997, I-3395, 3436

²⁸ EuGH, Rs. C-475/99 (Ambulanz Glöckner), Slg. 2001, I-8225

²⁹ EuGH, Rs. C-160/00, Slg. 2003, I-7747 Rndrrn. 88 ff., 95

(4) die Höhe des erforderlichen Ausgleichs kann ermittelt werden entweder im Wege eines offenen und transparenten Vergabeverfahrens oder auf der Grundlage eines Vergleichs der Kosten, die ein durchschnittliches, gut geführtes und angemessen ausgestattetes Unternehmen bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtung hätte.

Die Europäische Kommission hat darauf ein Maßnahmenpaket ("Monti-Paket") verabschiedet, durch das nicht zuletzt im Hinblick auf diese Judikatur ein größeres Maß an Rechtssicherheit bei der Finanzierung gemeinwohlorientierter Leistungen³⁰ erreicht werden soll.

Es handelt sich zum einen um eine Änderung der Transparenzrichtlinie³¹, welche auch die Erbringer von gemeinwirtschaftlichen Leistungen, die staatliche Ausgleichsleistungen erhalten, zur Führung getrennter Bücher verpflichtet.

Des Weiteren hat die Kommission eine Entscheidung³² erlassen, durch die sie bestimmte Empfänger staatlicher Finanzierungsmaßnahmen von der Anmeldepflicht nach Art. 88 Abs. 3 EG freistellt; es handelt sich dabei um Maßnahmen, die nach Ansicht der Kommission nur geringe Auswirkungen auf den Gemeinsamen Markt haben und deswegen nicht der Präventivkontrolle unterzogen werden sollen, vorausgesetzt, sie halten die in der Entscheidung genannten Standards ein. Dies betrifft kleinere Ausgleichszahlungen an umsatzschwache Unternehmen, an Krankenhäuser und im Bereich des sozialen Wohnungsbaus.

Schließlich hat die Kommission einen Gemeinschaftsrahmen zur Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Leistungen vorgelegt,³³ in dem sie darlegt, unter welchen Voraussetzungen sie staatliche Maßnahmen zur Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Leistungen für - gem. Art. 86 Abs. 2 EG - mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar hält.

Diese Voraussetzungen sind weitgehend deckungsgleich mit den Altmark-Kriterien. Keine Entsprechung findet nur das vierte "Altmark-Trans"-Kriterium. Hier kommt dem Vergaberecht künftig größere praktische Bedeutung zu.

5) Das Europäische Vergaberecht

Das Vergaberecht hat Bedeutung sowohl bei der Durchsetzung der wirtschaftlichen Grundfreiheiten als auch bei der Gewährleistung eines funktionierenden Wettbewerbs, doch ist es anders als das Wettbewerbsrecht nicht gesondert im EG-Vertrag ausgewiesen, sondern erst Anfang der 1990er-Jahre durch in nationales Recht umzusetzende Richtlinien eingeführt worden. Diese Rechtsinstrumente beruhen auf den Ermächtigungsgrundlagen, die der EG-Vertrag für die Schaffung des Binnenmarktes vorsieht, namentlich den Art. 47 Abs. 1 und 2, Art. 55 und Art. 95 EG.³⁴

Ziel des Vergaberechts ist es, die Vergabe öffentlicher Aufträge an leistungsfähige und zuverlässige Unternehmen sicherzustellen, die Wirtschaftlichkeit zu wahren, und zugleich ein ordnungsgemäßes Verfahren zu gewährleisten. Allerdings wird dies gegenwärtig in der Praxis nicht immer erreicht.³⁵ Auch ist zu konstatieren, dass das Vergaberecht nicht überall dort Anwendung findet, wo es geboten wäre - teils wegen seiner Kompliziertheit, teils weil es einfach unbekannt ist, teils weil unklar ist, ob es in bestimmten Wirtschaftsbereichen überhaupt Anwendung finden muss.

So stellt sich insbesondere die Frage, ob das Vergaberecht auf soziale Dienstleistungen Anwendung findet, eine Frage, die zunächst dann zu bejahen ist, wenn die Träger sozialer Dienste als Auftragnehmer tätig werden. Dem Vergaberecht unterliegen "öffentliche Aufträge", d. h. Verträge zwischen öffentlichen Auftraggebern und Unternehmen, die u.a. Dienstleistungen zum Gegenstand haben, sowie Auslobungsverfahren, die zu Dienstleistungen führen, wie sie auch in Krankenhäusern, Rehabilitations- und Pflegeeinrichtungen, Kindergärten u.a. in Gestalt von Heilbehandlung, Pflege, Erziehung u.ä. erbracht werden.

Dabei spielt es einmal mehr keine Rolle, in welcher Rechtsform - öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich - solche Dienste erbracht werden (so dass eine bestimmte Rechtsform nicht zum Ausschluss der Anwendbarkeit des Vergaberechts führen und auch durch die Wahl einer bestimmten

³⁰ In der Terminologie des EG-Vertrages "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse" (Art. 86 II und Art. 16 EG)

³¹ Richtlinie 80/723/EWG, ABl. EG Nr. L 312/67 v. 29. 11. 2005

³² ABl. EG Nr. C312/67? vom 29.11.2005

³³ Europäische Kommission, Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen, die als Ausgleich für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gewährt werden. GD COMP/11/D(2005) 179, ABl. EG Nr. L 297/4 v- 29.11.2005

³⁴ Zunächst galten folgende Richtlinien (RL):

- RL 2004/17/EG zur Koordinierung der Auftragsvergabe durch den Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste v. 31.3.2004, ABl. EG 2004 Nr. L 134 S. 1 und

- RL 2004/18/EG über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe der Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge, v. 31.3.2004, ABl. EG Nr. 2004 L 134 S. 114.

³⁵ Vgl. dazu in Bezug auf soziale Dienstleistungen jüngst Giesen, R., "Wettbewerbsrecht, Vergaberecht und soziale Dienste", in: Linzbach, u. a. (Hg.), aaO (Fn. 20), S. 424 ff.

Rechtsform das Vergaberecht nicht umgangen werden kann).

Da die Auftragsvergabe auf den Abschluss eines Vertrages gerichtet ist, fallen hoheitliche Rechtsakte, durch welche ein Träger zur Leistungserbringung zugelassen wird, nicht unter das Vergaberecht. Auch ist eine Vereinbarung kein "entgeltlicher Vertrag" i. S. des Vergaberechts,³⁶ wenn er nicht auf die Dienstleistungserbringung unmittelbar gerichtet ist, sondern lediglich Rahmenbedingungen für eine angemessene Leistungserbringung festlegt.

Gleichwohl wird gelegentlich das nationale - z. B. das deutsche nationale Vergaberecht deswegen als nicht anwendbar betrachtet, weil das Sozialrecht diesbezüglich besondere Vorschriften enthalte, die als *lex specialis* dem Vergaberecht vorgingen.³⁷

Allerdings muss möglicherweise aus europarechtlicher Sicht gleichwohl das Vergaberecht berücksichtigt werden, weil auf Grund des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts vor nationalem Recht sowohl nationales Vergaberecht als auch nationales Sozialrecht, EG-richtlinienkonform auszulegen sind und das Vergaberecht deshalb Anwendung finden muss, weil die einschlägigen EG-rechtlichen Rechtsinstrumente keinen Ausnahmereich für das Recht der sozialen Leistungserbringung kennen, die Dienstleistungsauftragsrichtlinie vielmehr zu den von ihr verfassten Dienstleistungen auch solche aus dem Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen zählt, und überdies auch von "sonstigen Dienstleistungen" spricht, mit der Folge, dass es keinen *numerus clausus* der der Dienstleistungsauftragsrichtlinie unterfallenden Leistungen gibt.

Geboten ist dann eine öffentliche Ausschreibung, bei der die Grundsätze des Wettbewerbs, der Transparenz und das Diskriminierungsverbot beachtet werden, die Vergabe an fachkundige Leistungsträger und zuverlässige Unternehmen sichergestellt ist und die Wirtschaftlichkeit gewahrt wird.

Mit der Anwendbarkeit des Vergaberechts stellt sich die weitere Frage, inwiefern Aufträge zur sozialen Leistungserbringung nach eigenen "sozialen" Kriterien vergeben werden dürfen.

Ein in der Praxis wichtiger Fall ist hier etwa die Zusammenarbeit mit freien und gemeinnützigen Leistungsträgern.³⁸

Soziale Vergabekriterien betreffen ansonsten die Förderung bestimmter Gruppen auf dem Arbeitsmarkt, z. B. Frauen, Menschen mit

Behinderung, Langzeitarbeitslose, ältere Arbeitnehmer/innen sowie die Förderung von Betrieben, die Auszubildende oder Menschen mit Behinderung beschäftigen.

Der Europäische Gerichtshof hat die Bevorzugung von Unternehmen bei der Vergabe gerechtfertigt, wenn dort Langzeitarbeitslose beschäftigt werden und dieses Kriterium auch in der Ausschreibung bereits publik gemacht worden ist.³⁹

Gemäß Art. 26 RL 2004/18/EG können die öffentlichen Auftraggeber zusätzliche Bedingungen für die Ausführung des Auftrags vorschreiben, sofern diese mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind und in der Bekanntmachung oder in den Verdingungsunterlagen angegeben werden. Die Bedingungen für die Ausführung eines Auftrags können insbesondere auch soziale Aspekte betreffen. Ferner enthält Art. 19 RL 2004/18/EG insofern eine Sonderregelung zugunsten von Behinderten als die Mitgliedstaaten im Rahmenprogrammen für geschützte Beschäftigungsverhältnisse vorsehen können, dass nur geschützte Werkstätten an den Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge teilnehmen oder solche Aufträge ausführen dürfen, sofern die Mehrheit der Arbeitnehmer/innen Behinderte sind, die auf Grund der Art oder Schwere ihrer Behinderung keine Berufstätigkeit unter normalen Bedingungen ausüben können.

Zu diskutieren ist auch, inwiefern soziale Kriterien Gegenstand einer Leistungsbeschreibung werden können, etwa dergestalt, dass ein Auftrag sich nicht lediglich auf eine bestimmte Leistung bezieht, sondern zugleich darauf, dass diese Leistung in einer besonders sozial nützlichen Art und Weise erledigt wird, beispielsweise durch die Beschäftigung langzeitarbeitsloser oder schwerbehinderter Menschen. Soweit bei der Ausarbeitung solcher Kriterien keine Diskriminierung erfolgt oder eine grenzüberschreitende Dienstleistung behindert wird, mag man die Bindung eines Auftrags an derartige soziale Kriterien für zulässig halten.

Im Ergebnis dürften bestimmte Tätigkeiten als Leistung von Behindertenwerkstätten ausgeschrieben werden und wird es zulässig sein, im Wege der Ausschreibung bestimmte Tätigkeiten durch sozialschutzwürdige Personengruppen wie Langzeitarbeitslose durchführen zu lassen.

³⁶ Vgl. z. B. § 99 Abs. 1 GWB (= deutsches Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen)

³⁷ So Giesen, aaO, m.W.n.

³⁸ Vgl. aus dem deutschen Recht §§ 17 Abs. 3 S. 1 SGB I, 19 f. SGB IX 11 Abs. 2, S. 3 u. 72 Abs. 3 S. 2 SGB XI, 20 Abs. 6 HeimG, 17. Abs. 1 u. 18 Abs. 1 SGB II, 5 Abs. 2 SGB XII

³⁹ EuGH, Rs. 31/87 (Bentjes), Slg. 1988, 4635 ff.; Rs. C-225/98/Kommission /J. Frankreich), Slg. 2000, I-7445 ff.

Gründe für die Beauftragung eines Unternehmens im Gemeinwohlinteresse mit der Erbringung sozialer Dienstleistungen sind vor allem das Ziel der Gewährleistung des Zugangs zu bestimmten Dienstleistungen für alle oder für bestimmte Bevölkerungsgruppen - z. B. Kinder und Jugendliche sowie Menschen mit Behinderung -, Flächendeckung der Leistungserbringung, Erschwinglichkeit - einschließlich etwa begünstigender Sonderregelungen für einkommensschwache Personen und Gruppen (z. B. in Gestalt nicht kostendeckender Sozialtarife) -, Versorgungssicherheit, Zuverlässigkeit, Kontinuität, Qualität, Erschwinglichkeit, Angebotsvielfalt, Transparenz, Zugang zu Information und Beratung sowie Rechtsschutz.

Charakteristisch für soziale Dienstleistungen ist das "uno actu-Prinzip", d. h. der Umstand, dass die Leistungen an ein und demselben Ort unter Mitwirkung des Leistungsnehmers/Leistungsadressaten/Leistungsdestinatärs erbracht werden und deshalb einen lokalen - und damit tendenziell zugleich wettbewerbsfernen (jedenfalls im Hinblick auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten) - Bezug aufweisen, der durch den personalen Charakter der Leistung noch verstärkt wird.

Dieser lokale Bezug ist dahingehend zu konkretisieren, dass er sich nicht allein auf die für persönliche Dienstleistungen charakteristische Erbringung der Leistung "vor Ort" bezieht, sondern auch auf bestimmte kulturelle Elemente wie Sprache, ggf. auch eine originäre "Pflege- und Betreuungskultur" sowie auch partizipative Komponenten aufweist.

Dabei mag in Ansehung der jeweiligen Relevanz dieser Grundsätze im Einzelfall zu differenzieren sein sowohl zwischen verschiedenen Arten von Dienstleistungen als auch zwischen den Bereichen, innerhalb derer sie erbracht werden - z. B. Gesundheitswesen, Pflege, sozialer Wohnungsbau u. a.

Ferner ist ggf. unterschiedlichen Bedürfnissen und Präferenzen der Nutzer/innen / Klienten / Klientinnen / Destinatäre von Dienstleistungen nach den jeweiligen rechtlichen, wirtschaftlichen, sozialen, geographischen, kulturellen u. a. Gegebenheiten Rechnung zu tragen.

Der Umstand, dass gesundheitliche und soziale Dienstleistungen selbst in den diesbezüglich offensten und geeignetsten Euregios bislang grenzüberschreitend vergleichsweise wenig nachgefragt wer-

den und auch die "cross-border"-Kooperation sowohl zwischen Leistungsträgern als auch zwischen Leistungserbringern immer noch vergleichsweise gering ist, wird nicht allein der in der Praxis immer noch vorhandenen "territorialen Abschottung" der nationalen sozialen Sicherungssysteme geschuldet, sondern ist eben auch auf die Spezifika dieser Dienstleistungen selbst zurückzuführen, die - dies gilt für soziale Dienstleistungen i. e. S. noch mehr als für in höherem Maße technische, professionalisierte und kapitalintensive und zugleich weniger personenbezogenen Gesundheitsleistungen - regional und lokal gebunden sind und häufig die vorstehend beschriebene besonders starke personale und kulturelle Prägung aufweisen, die ihre "Exportfähigkeit" einschränkt und auch ihren "Import" zumeist wenig attraktiv erscheinen lässt.

Es ist zu berücksichtigen, dass es die Erbringer von sozialen Dienstleistungen häufig mit Personen zu tun haben, die über wenig Marktkenntnis, Durchsetzungsvermögen - kurz: "Marktsouveränität" verfügen, sondern vielmehr auf Information und Beratung - nicht zuletzt auch durch die Leistungserbringer selbst - angewiesen sind. Diese Form der Unterstützung kann von ausländischen Leistungserbringern zwangsläufig nicht immer in der gebotenen Form gewährt werden.

Zugleich ist gegenwärtig noch nicht sichergestellt, dass notwendige Leistungskontrollen von den zuständigen Behörden des Herkunftsstaates auch in Bezug auf die im Ausland erbrachten Leistungen in dem bisher gewohnten Umfang und in der gebotenen Intensität durchgeführt werden können, die für den sensiblen Bereich der gesundheitlichen und sozialen Dienstleistungserbringung erforderlich ist.

Deshalb würde die grundsätzlich zu begrüßende Verankerung des Herkunftslandprinzips auch im Bereich der gesundheitlichen und sozialen Dienstleistungen das in diesem Sektor generell bestehende "Gefälle" zwischen Leistungserbringern und Leistungsnehmern zugunsten der ersteren verstärken. Dies würde nicht zuletzt auch für das anwendbare Recht gelten, da in bestimmtem Umfang das Recht des Herkunftslandsprinzips an die Stelle des Rechts des Staates der Leistungserbringung träte und die Leistungsnehmer es nicht nur mit "ihren" Rechten, sondern auch mit den "fremden" Rechten ausländischer Leistungserbringer zu tun hätten.

Aus diesem Grunde war die Erstreckung der allgemeinen Dienstleistungsrichtlinie auf gesundheitliche und soziale Dienstleistungen zum gegenwärtigen Zeitpunkt in der Tat zu überdenken und ist die Frage nach spezifischen gemeinschaftsrechtlichen Regelungen aufzugreifen (der an dieser Stelle aus Zeitgründen nicht nachgegangen werden kann).

Das deutsche Gericht hat auch Vereinbarungen von öffentlichen Trägern der Jugendhilfe mit einer beschränkten Anzahl freier Träger als Dienstleistungskonzessionen angesehen, in denen die freien Träger sich verpflichten, Leistungen an Leistungsberechtigte zu erbringen und hierfür eine Vergütung erhalten, indem der öffentliche Jugendhilfeträger die Leistungen im Einzelfall an Leistungsberechtigte bewilligt und diese eine Leistungserbringung durch den jeweiligen Dienstwähler. Entscheidendes Kriterium für die Unterscheidung zwischen Dienstvertrag und Dienstleistungskonzession ist, dass bei der Konzession das wirtschaftliche Risiko aus der Erbringung der Leistung beim Leistungserbringer liegt.

Der Europäische Gerichtshof hat seinerzeit bestätigt, dass Verträge über öffentliche Dienstleistungskonzessionen "beim derzeitigen Stand des Gemeinschaftsrechts" vom Anwendungsbereich der europäischen Vergaberichtlinien ausgenommen sind, hat jedoch gleichzeitig festgestellt, dass sich trotz Fehlens einer sekundärrechtlichen Regelung aus dem Primärrecht dennoch Anforderungen an die Ausgestaltung des Verfahrens beim Abschluss von Dienstleistungskonzessionen ergeben können.

So dürfen die Mitgliedstaaten keine nationale Regelung fortgelten lassen, die die Vergabe öffentlicher Dienstleistungskonzessionen ohne Ausschreibung ermöglicht, da eine solche Vergabe gegen die Niederlassungsfreiheit, die Dienstleistungsfreiheit und die Grundsätze der Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und Transparenz verstoße.⁴⁰

Die Ausführungen dürften gezeigt haben, wie groß die Rechtsunsicherheit in diesem Bereich ist. Es besteht Aufklärungs-, Diskussions- und später gewiss auch Handlungsbedarf, und zwar letzteres auch auf Gemeinschaftsebene.

6) Ausblick

Als ceterum censeo sei angemerkt, dass auch den Aktivitäten der Welthandelsorganisation (WTO) namentlich im Zusammenhang mit dem GATS und damit auch gemeinwohlorientierten Dienstleistungen größere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte, ist doch auf dieser Ebene nicht gewährleistet, dass "checks and balances" so interessegerecht ausbalanciert sind, wie dies auf Gemeinschaftsebene gegenwärtig der Fall ist.

⁴⁰ EuGH, Urt. v. 13.10.2005, Rs. C-458/03 (Parling Brixen) - in Slg. noch nicht veröffentlicht

V.2. Stellungnahme Laurent GHEKIERE, Vize-Präsident des Ausschusses für Unternehmen, Binnenmarkt und Wettbewerb im Europäischen zentralen Verband der öffentlichen Wirtschaft:

Eine besondere Aufgabe für die Mitgliedstaaten

Das Weißbuch der Europäischen Kommission über die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse anerkennt die Gemeinwohlorientierung der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen. Diese Dienstleistungen erfüllen in der Tat eine besondere Aufgabe und werden daher besonderen Akteuren anvertraut, die dafür die Verantwortung übernehmen. Auf Grund der ihnen von den zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden übertragenen gemeinwohlorientierten Aufgaben sind sie also einer besonderen Regulierung unterworfen. Die Forderung nach der korrekten Erfüllung dieser Aufgaben gemäß Artikel 16 und 86 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ist auf sie anzuwenden.

Sozialpolitische Ziele als Teil der Grundrechte und der Aufgaben der Europäischen Union

Mit Hilfe dieser Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse soll gewährleistet werden, dass die in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegenden sozialpolitischen Ziele erreicht werden, unter anderem Sozialschutz, Abdeckung von grundlegenden sozialen Bedürfnissen wie z. B. Gesundheit, Wohnen, Bildung und Beschäftigung sowie Solidarität mit den Schwachen und Pflegebedürftigen. Sie leisten einen Beitrag zur effektiven Umsetzung der Menschenrechte, wie sie in der Europäischen Grundrechtscharta definiert sind, und stammen aus der Verfassungstradition der Mitgliedstaaten und ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen. Zudem sind sie ein Beitrag zur Erfüllung der Aufgaben der Gemeinschaft gemäß Artikel 2 und 3 des Vertrags, insbesondere eines hohen Maßes an sozialem Schutz, der Hebung der Lebensqualität, der Erreichung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus und der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts.

Regulierung des Gemeinschaftsinteresses durch die öffentliche Hand

Es liegt im Interesse der Europäischen Gemeinschaft, dass die Gesundheits- und Sozialdienstleistungen in den Mitgliedstaaten einer öffentlichen Regulierung unterliegen. Ohne den Zielen der

Lissabon-Strategie widersprechen zu wollen, muss doch darauf hingewiesen werden, dass diese Ziele nicht den Marktkräften und dem Gesetz von Angebot und Nachfrage überlassen werden können. Die Erfordernisse der Universalität, der Zugänglichkeit, der Qualität und der Raumplanung können nicht spontan erfüllt werden und bedürfen eines strukturierenden Eingreifens der öffentlichen Hand, z. B. was das zur Verfügung stehende Angebot betrifft. Auf Grund der Natur dieser Dienstleistungen und der dadurch entstehenden Informationsasymmetrie zwischen Erbringern von Dienstleistungen und Kundinnen/Kunden ist eine Regulierung des Angebots gerechtfertigt und erforderlich. Die Entwicklung, Modernisierung und Fähigkeit dieser Einrichtungen, die Entwicklung der Nachfrage nach Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen vorwegzunehmen und darauf zu reagieren, liegen im Hinblick auf die Aufgaben, die die Mitgliedstaaten ihr übertragen haben, eindeutig im Interesse der Europäischen Gemeinschaft.

Grundfreiheiten, Grundrechte und Gemeinwohlverpflichtungen vereinbaren: eine Herausforderung an einen überarbeiteten gemeinschaftsrechtlichen Rahmen

In diesem Zusammenhang bestand der Standpunkt darin, die Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen vom Vorschlag einer Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt auszuklammern, demzufolge die Erfordernisse einer öffentlichen Regulierung von Versorgungssystemen nicht berücksichtigt werden dürfen. Es geht nicht um ein Entweder - Oder zwischen Grundfreiheiten des Binnenmarkts einerseits und den Errungenschaften im Bereich der Grundrechte in der Europäischen Union oder gar der Forderung nach der korrekten Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen andererseits, sondern ganz im Gegenteil darum, diese Aspekte gemäß Artikel 2 des Vertrags miteinander in Einklang zu bringen. Dies sollte mittels des gemeinschaftlichen Rechtsrahmens geschehen, der an die Besonderheiten dieser Dienstleistungen und die den Akteuren übertragenen besonderen Aufgaben angepasst wird und der berücksichtigt, dass diese lokalen personenbezogenen Dienstleistungen nur geringe Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel haben. Während der freie Zugang zu diesen Dienstleistungen im Binnenmarkt gewährleistet sein muss, muss die Dienstleistungsfreiheit unter Berücksichtigung der Gemeinwohlverpflichtung und der Informationsasymmetrie sowie unter Achtung des im Vertrag verankerten

Verhältnismäßigkeitsprinzips geregelt werden. Dieses Bestreben, diese Aspekte miteinander in Einklang zu bringen, muss sowohl im Binnenmarkt als auch in der Außenhandelspolitik der EU gelten, insbesondere was die Stellung der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen in den WTO-Dienstleistungsverhandlungen (GATS) betrifft.

Zeit zu handeln:

Wir müssen uns endlich der Frage nach der Stellung der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen stellen, um einen kohärenten gemeinschaftlichen Rechtsrahmen auf der Grundlage des im Vertrag verankerten Gleichgewichts zwischen Grundfreiheiten des Binnenmarkts, Gemeinwohlverpflichtungen und der eigentlichen Umsetzung der Grundrechte zu definieren. Zu diesem Zweck könnten vier Prioritäten vorgeschlagen werden:

1. Umfassende Einbindung der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen in die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, angesichts des bestehenden Potentials an Arbeitsplätzen und der insbesondere im Zusammenhang mit der Alterung der Bevölkerung und der steigenden Mobilität der Arbeitnehmer/innen zu erwartenden Steigerung des Bedarfs nach sozialen und Gesundheitsdienstleistungen, sowie mit Bedacht auf das Ziel der Stärkung des sozialen Zusammenhalts in der Europäischen Union (Art. 2, Art. 158).
2. Einführung einer zukunftsgerichteten offenen Koordinierung hinsichtlich der Herausforderungen, vor denen die Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen im Zusammenhang mit der Entwicklung, Modernisierung, Finanzierung und Anpassung an die Entwicklung der Bedarfslage stehen.
3. Erarbeitung eines kohärenten gemeinschaftlichen Rechtsrahmens für Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse, damit sich diese weiterentwickeln und an neue soziale Bedürfnisse anpassen können; die Rolle von Behörden und Erbringern von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen muss im Zusammenhang mit den nach dem Gemeinschaftsrecht anwendbaren Rechtsvorschriften gesichert sein (vgl. Anhang 2).
4. Gewährleistung von Kohärenz zwischen der Innen- und Außenpolitik der Europäischen Union betreffend Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen, insbesondere im Zusammenhang mit den WTO-Dienstleistungs-Verhandlungen.

Anhang 1:

Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen: Wesentliche Kriterien für eine Definition und besondere Merkmale

Wesentliche Kriterien für eine Definition

Weder auf Gemeinschafts- noch auf Mitgliedstaatenebene gibt es eine präzise Definition der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen.

Diese Dienstleistungen müssen mit der raschen Entwicklung des Bedarfs im Sozial- und Gesundheitswesen mithalten, beispielsweise durch die Entstehung neuer Sozialdienstleistungen im Bereich der sozialen Eingliederung oder der Betreuung älterer Menschen oder durch die Entwicklung von sozialmedizinischen Diensten.

Aus diesem Grund muss definiert werden, welche Dienstleistungen tatsächlich als Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen gelten. Diese Definition darf nicht auf einer abgeschlossenen Liste von Dienstleistungen beruhen, sondern muss sich nach den besonderen Aufgaben und Zielen dieser Dienstleistungen richten und die Freiheit der Mitgliedstaaten berücksichtigen, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu definieren, zu organisieren und zu finanzieren.

Folgende Dienstleistungen müssen von den Mitgliedstaaten als Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse definiert werden: sämtliche Dienstleistungen, durch die sozial- oder gesundheitspolitische Zielsetzungen erreicht werden sollen, zum Beispiel Sozialschutz, die Erfüllung von grundlegenden sozialen Bedürfnissen wie Gesundheit, Wohnen, Bildung und Beschäftigung, soziale Eingliederung und Solidarität mit den Schwachen und Pflegebedürftigen.

Die Festlegung dieser sozialpolitischen Ziele fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, wie auch deren Durchsetzung entsprechend ihren Verfassungstraditionen und völkerrechtlichen Verpflichtungen im Bereich der Grundrechte.

Besondere Merkmale

Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen zeichnen sich durch gewisse Besonderheiten aus, die bei der Erarbeitung geeigneter gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften im Einklang mit dem im Vertrag verankerten Verhältnismäßigkeitsprinzip zu berücksichtigen sind. Diese Besonderheiten sind:

1. Diese Dienstleistungen fallen im innergemeinschaftlichen Handel auf Grund ihrer lokalen und personenbezogenen Dimensionen kaum ins Gewicht.
2. Sie sind ausschließlich für Einzelpersonen bestimmt.
3. Ein Großteil dieser Dienstleistungen richtet sich an die Pflegebedürftigen oder an schwache Bevölkerungsgruppen, die keine Wahlmöglichkeit haben oder über die Erfüllung ihrer grundlegenden sozialen Bedürfnisse nicht so frei entscheiden können wie andere Kundinnen/Kunden.
4. Es bestehen nebeneinander Dienstleistungserbringer und gemeinnützige Einrichtungen, und ein bedeutender Teil dieser Dienstleistungen wird auf ehrenamtlicher Basis erbracht.

Anhang 2:

Die Notwendigkeit eines kohärenten gemeinschaftlichen Rechtsrahmens

Zentrale Problemstellungen im Zusammenhang mit den Sozialdienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse:

Themen	Problemstellungen
Soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse / Soziale Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse Unternehmen: Höfner-Entscheidung Dienstleistungen: Art. 50	Die Sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse liegen im Grenzbereich zwischen wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Dienstleistungen. Die Kriterien müssen klarer sein, damit die Behörden und die Leistungserbringer diese Grenze schärfer ziehen können (Dienstleistungs- und Unternehmensbegriff).
Einstufung als Soziale Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse Art. 16 Art. 86	Die Anwendung spezifischer Bestimmungen aus dem Vertrag auf Unternehmen, die für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zuständig sind (Art. 16 and 86), bedeutet, dass die Mitgliedstaaten das Gemeinwohlinteresse der Dienstleistung definieren müssen. Klärungsbedarf hinsichtlich der Voraussetzungen für die Einstufung als Soziale Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und der damit verbundenen spezifischen Anforderungen (besondere Aufgabe, Beauftragung der für die Erbringung der Sozialen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zuständigen Unternehmen, mit dieser besonderen Aufgabe unmittelbar zusammenhängende spezifische Verpflichtungen, korrekte Erfüllung der Aufgabe...)
Erbringung der Sozialen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse Art. 86 Corbeau-Entscheidung Albany-Entscheidung Art. 48 Sodemare-Entscheidung	Die Sozialen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse werden auf verschiedene Arten erbracht, entweder direkt durch die öffentliche Hand oder durch einen unternehmensinternen Erbringer (in-house), durch die Beauftragung von spezialisierten Erbringern, durch die Finanzierung von in Eigeninitiative tätig gewordenen Erbringern, über Vergabeverfahren, über Direktauftrag oder über die Gewährung von Sonder- oder Exklusivrechten... Bedeutende Rolle von gemeinnützigen Einrichtungen und ehrenamtlicher Tätigkeit (Sodemare-Entscheidung, Art. 48). Klärungsbedarf hinsichtlich der verschiedenen anzuwendenden Verfahren und Bestimmungen.
Finanzierung der Sozialen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse Art. 86 Monti-Kroes-Paket Altmark-Entscheidung	Die Anwendung des Grundsatzes des gerechten Ausgleichs kann für die Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen problematisch sein (schwer abschätzbare Kosten der Gemeinwohlverpflichtungen, informelle Aufträge, Gemeinnützigkeit, Investitionen in die Gebäudeinfrastruktur, etc).
Spezifische Genehmigungsregeln für Soziale Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse Art. 43, Art. 45, Art. 48, Art. 52.2 Art. 16 Art. 86 Monti-Kroes-Paket Altmark-Entscheidung Analir-Entscheidung	Mit der Ausklammerung der Gesundheits- und Sozialdienstleistungen vom Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie stellt sich die Frage, welches Recht auf die Sondergenehmigungsregeln für die Sozialen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse anwendbar ist - Verfügung einer Gemeinwohlverpflichtung oder ordnungspolitische Maßnahme gemäß Art. 86.2, wie wettbewerbsrechtlich erforderlich (Monti-Kroes-Paket). Auf gemeinnützige Einrichtungen anwendbares Recht (Art. 43 – Art. 48).

V.3. Stellungnahme Tamara GOOSENS, Europäische Gewerkschaft Öffentlicher Dienst, in Zusammenarbeit mit Jiri SCHLANGER

Gestatten Sie mir, einige Bemerkungen zum Hintergrunddokument der Präsidentschaft und der Europäischen Kommission vorzubringen und Ihnen den Gesichtspunkt des Europäischen Gewerkschaftsverbands für den öffentlichen Dienst (EGÖD) darzulegen. Die im Gesundheits- und Sozialbereich tätigen EGÖD-Mitglieder spüren in ihrem Arbeitsalltag die Dynamik in diesem Sektor. Vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels in Europa verdienen die Dienstleistungen im Interesse der Gesundheit und des Wohlbefindens der Bevölkerung immer mehr Aufmerksamkeit seitens aller Akteure in diesem Bereich, vom Gesetzgeber bis zu den unmittelbaren Erbringern der Dienstleistungen. Wir haben gehört, dass "Modernisierung" oft Restrukturierung der Dienstleistungslandschaft bedeutet. Einst von öffentlichen Stellen bereitgestellte Dienstleistungen werden nun vermehrt von privaten Dienstleistern erbracht. Die Rolle der öffentlichen Hand ist von der eines direkten Leistungserbringers zu der des Regulators der Dienstleistungen übergegangen. Die Entwicklung geht jedoch in Richtung weniger Regulierung und mehr Liberalisierung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.

Der EGÖD ist der Meinung, dass die EU ohne besondere EU-Rechtsvorschriften für den Schutz der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse weiterhin die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse für den Wettbewerb "öffnen" und daraufhin die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung der privaten Anbieter strikt begrenzen wird. Wir brauchen eine pro-aktive Strategie, die zu einer Unterstützung für solidarische Dienstleistungen von allgemeinem Interesse durch die EU führt. In EGÖD-Kreisen galt die Schaffung eines gemeinschaftlichen Rechtsrahmens für die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse lange Zeit als Hauptziel unserer Kampagnen. Für uns steht fest, dass die schlechende Kommerzialisierung auf Grund des exponentiell zunehmenden Einflusses der Binnenmarktregeln und des damit verbundenen Drucks weitergehen wird, wenn auf EU-Ebene kein eindeutig bezeichneter "geschützter Raum" für öffentliche Dienste definiert wird.

Vergleicht man die Diskussion um die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse mit jener um die Dienstleistungsrichtlinie, so zeigt sich ein deutlicher Kontrast. In der Diskussion um die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse versuchte man, eine streng vorgegebene Vorgehensweise einzuhalten (Grünbuch, Weißbuch, Anhörung des Europäischen Parlaments), die bisher in keinen konkreten Vorschlag mündete. Mit der Dienstleistungsrichtlinie dagegen wurden die verschiedenen Akteure beinahe vor vollendete Tatsachen gestellt, und dies führte zu einem Gegenschlag, im Zuge dessen der EGÖD sich an einer sehr starken Mobilisierungskampagne beteiligte, um die sich aus der Dienstleistungsrichtlinie ergebenden Risiken möglichst gering zu halten.

Dies ist mit ein Grund für die EGÖD-Kampagne für einen gemeinsamen europäischen Rechtsrahmen für die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Die Kampagne sollte in die in fast allen Mitgliedstaaten stattfindende Diskussion darüber einfließen, in welchem Europa wir leben wollen. Die zentrale Frage dabei lautet: "Welche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wollen wir für uns und für unsere Kinder?" In diese Kampagne sollen so viele Akteure wie möglich eingebunden werden, und im Mittelpunkt steht die Bürgerin/der Bürger. Das Motto lautet "EU-Garantie für lokale Qualität schaffen". Die Kampagne soll in zwei Phasen ablaufen: Am Anfang steht ein koordiniertes Vorgehen hinsichtlich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in den einzelnen Mitgliedstaaten. Der zweite Teil wird sich den Zielen und dem Inhalt eines gemeinschaftsrechtlichen Rahmens für die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse widmen. Er wird sich auf die Ergebnisse der ersten Phase stützen und eine gemeinsame Grundlage sowie gemeinsame Inhalte für ein Rechtsinstrument der EU definieren. In diesem Rechtsrahmen sollten zumindest 5 Punkte geregelt werden:

- Gemeinsame Grundsätze für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, so zum Beispiel gleicher Zugang für alle, Universalität, Kontinuität und Qualität der Dienstleistungen, Leistbarkeit, Konzertation und demokratische Kontrolle, Schutz der Leistungsempfänger/innen / der Nutzer/innen, Solidarität.
- Rechtssicherheit im Hinblick auf den Vorrang des allgemeinen Interesses gegenüber den Wettbewerbsvorschriften; Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen, Wasserversorgung und Bildung

sollen vom Wettbewerbsrecht ausgenommen werden.

- Das Recht der lokalen und regionalen Behörden, wesentliche Dienstleistungen selbst zu erbringen, ohne weitere Beeinträchtigungen seitens der Kommission oder des Europäischen Gerichtshofs befürchten zu müssen.
- Eine Beobachtungsstelle für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse mit Beteiligung der Gewerkschaften zur Beobachtung und Bewertung dieser Dienstleistungen und des Einflusses der Liberalisierung, zur Förderung der Zusammenarbeit, zur Verbesserung der Standards, zur Verfolgung der Änderungen der Bedarfslage der Bürger/innen etc.
- Finanzierungsmodelle für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die die Notwendigkeit und die positiven Aspekte der Risikoteilung berücksichtigen.

Ein weiteres Ziel dieser Kampagne besteht darin, "eine Reihe von Qualitätsnormen oder Benchmarks für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse auf EU-Ebene auszuarbeiten sowie der EGB-Charta zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse eine neue Dynamik zu verleihen und sie weiterzuentwickeln."

Wie wir gehört haben, hängt die Qualität der Dienstleistungen vorwiegend von der Motivation und der Qualität des Personals ab. Nicht nur Patientinnen/Patienten oder Kundinnen/Kunden von sozialen Betreuungseinrichtungen haben Anspruch auf qualitativ hochwertige Dienstleistungen, sondern alle Kundinnen/Kunden aller Dienstleistungserbringer. Der EGÖD hat fünf Gründe herausgearbeitet, warum wir jetzt mit aktiven Maßnahmen qualitativ hochwertige Dienste in Europa fördern müssen:

1. Europa muss für die Bürger/innen mehr bedeuten als freier Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr - Europa bedeutet eine gemeinsame Vision für Wohlstand und Gesundheit aller.
2. Qualitativ hochwertige Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sind die Voraussetzung für die Wahrnehmung der bürgerlichen Grundrechte sowie für die Ziele der EU: wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, nachhaltige Entwicklung, Gleichstellung von Männern und Frauen, Gleichbehandlung von Arbeitnehmer/innen, Vollbeschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit.
3. Die (oben genannten) Grundsätze der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse - wie

Universalität, Kontinuität, Leistbarkeit, demokratische Kontrolle und Schutz der Leistungsempfänger/innen - gelten europaweit und sind Teil unserer gemeinsamen Werte.

4. Die EU muss ihre Wettbewerbsbestimmungen so gestalten, dass künftige Generationen Zugang zu qualitativ hochwertigen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse haben, die nach dem Solidaritätsgrundsatz erbracht werden.
5. Als Gegengewicht zur Liberalisierungspolitik muss ein europäischer Rechtsrahmen geschaffen werden, der die Rolle der hochwertigen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse als Teil unseres europäischen Sozialmodells untermauert und die Rechte nationaler, regionaler und kommunaler Behörden schützt, damit diese die Interessen ihrer Bürger/innen wahrnehmen können.

Geht es um die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts, hat die EU ihre Kompetenzen ausgeweitet, während ihre Zuständigkeit in Bereichen, in denen es um die Wahrung der Solidarität geht, weiterhin begrenzt bleibt. Um den Versuch, diese zwei Aspekte miteinander in Einklang zu bringen, dreht sich ein Großteil der gegenwärtigen Debatte über die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. In Gang gebracht wurde diese Diskussion von der Europäischen Kommission, die in ihrem Weißbuch über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sagte, dass "die tatsächliche Erfüllung einer Gemeinwohlaufgabe im Spannungsfall Vorrang vor der Anwendung der Regeln des Vertrags hat", was im Wesentlichen bedeutet, dass die Solidarität an oberster Stelle stehen muss. Doch die von der EU beschlossenen Rechtsvorschriften entsprechen dieser Aussage ganz und gar nicht, im Gegenteil, sie strafen diese Aussage Lügen, mehr noch, sie unterminieren sogar die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und die von diesen verkörperten Werte.

Der Druck, die EU "liberaler" zu machen, findet seine Entsprechung auf internationaler Ebene. Die EG, die im Namen der EU als Verhandlungsführer agiert, nimmt hinsichtlich des Welthandels eine liberalisierungsfreundliche Position ein. Das Grünbuch über die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse hält fest, dass die EG sich in den GATS-Verhandlungen "aus freien Stücken entschieden [hat], in Bezug auf bestimmte Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die

bereits dem Wettbewerb innerhalb des Binnenmarkts unterliegen, bindende Verpflichtungen einzugehen." Ohne dass präzisiert wird, um welche Dienstleistungen es geht, heißt es im Grünbuch weiter, dass die Verpflichtungen "bislang keine Auswirkungen auf die Art und Weise, in der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Gemeinschaftsrecht geregelt werden, und auch nicht auf die Art ihrer Finanzierung" haben. Der EGÖD hat die Europäische Kommission aufgefordert, die Grenzen ihres Verhandlungsmandats anzuerkennen, und forderte eine kohärente EU-Politik für den innergemeinschaftlichen sowie für den Außenhandel. Daran, dass die Bereiche Gesundheit, Bildung, Forschung, Kultur, Sozialdienstleistungen und Wasserversorgung von den Handelsverpflichtungen auszuklammern sind, darf kein Zweifel bestehen.

Der EGÖD fordert von der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat ein klares Bekenntnis zu einem sozialen Europa. Es ist Zeit zu handeln und den notwendigen Rechtsrahmen für soziale Dienstleistungen zu schaffen, so dass die für die Qualität und Erbringung dieser Dienstleistungen notwendige Solidarität nicht durch die Wettbewerbsbestimmungen ausgehöhlt wird. Dies gilt für sämtliche Formen von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, insbesondere aber für die Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen als Herzstück der Sozialpolitik der Europäischen Union. Allgemein zugängliche und qualitativ hochwertige Dienstleistungen sind unerlässlich, wollen wir das Ziel eines besseren Sozialschutzes und einer stärkeren sozialen Eingliederung erreichen. Daher sollten für die Mitgliedstaaten Anreize geschaffen werden, die Erbringung dieser Dienstleistungen zu unterstützen, anstatt dass sie daran gehindert werden, in diese Voraussetzungen für eine soziale und gerechte Gesellschaft zu investieren.

V.4. Diskussion zum 3. Themenblock - Inhaltliche Schwerpunkte

Die Rechtssicherheit und deren Verbesserung im Bereich der sozialen Dienstleistungen

Einigkeit bestand bei den Diskussionspartnern darin, dass die Rechtssicherheit in diesem Sektor ungenügend sei. Über den Weg zur Verbesserung derselben und insbesondere über die Natur des auszuwählenden Rechtsaktes gingen die Meinungen jedoch auseinander:

Einerseits wurde argumentiert, dass Mitteilungen der Kommission nicht das gewünschte Maß an Rechtssicherheit bieten könnten, da diese ja nur die Meinung der Kommission zu einem gegebenen Zeitpunkt zu einem bestimmten Thema darstellten und keine rechtskräftigen Akte seien. Der EuGH sei in seinen Entscheidungen nicht an diese Mitteilungen gebunden, weswegen eine Regelung dieser Materie durch gesetztes Recht zu fordern sei.

Andererseits wurde vorgebracht, dass Anleitungen von der Europäischen Kommission in der Form von Mitteilungen durchaus geeignet sein könnten, die Rechtssicherheit im Bereich der sozialen Dienstleistungen zu erhöhen. Ausgehend von der derzeitigen Kompetenzverteilung, in der die Mitgliedstaaten das Gemeinwohl definieren und der EuGH, stellvertretend für die EU, auf eine Missbrauchskontrolle, aber auch auf eine Plausibilitätskontrolle (ob sachliche Kriterien angeführt werden, um diese Wettbewerbsfreiheit in Anspruch zu nehmen) beschränkt ist, erscheine die Schaffung eines europäischen Rechtsaktes nicht unbedingt erforderlich. Durch die von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Studie könne man gut feststellen, in welchen Bereichen und nach welchen Kriterien die Mitgliedstaaten eine Gemeinwohlaufgabe in Anspruch nehmen, sodass dann ein Vergleich und somit die angestrebte Plausibilitätskontrolle, die den europäischen Behörden zusteht, viel leichter durchzuführen sei.

Zu diesem Thema wurde angemerkt, dass durch die Idee der verstärkten Rechtssicherheit hinsichtlich der Definition des Inhalts des öffentlichen Dienstleistungsauftrages nicht irgendwelche Kompetenzen an die EU abgegeben werden sollten. Es sei zwischen der Anwendung eines horizontalen Rechtes hinsichtlich eines bestimmten Bereiches (Konkurrenzrecht, Binnenmarktrecht) und einer Richtlinie, die Mindeststandards hinsichtlich Gesundheit und Dienstleistungen in den Mitgliedstaaten der EU definiert, zu unterscheiden.

VI. THEMENBLOCK 4:

KONKRETE BEISPIELE AUS DEN MITGLIEDSTAATEN

VI.1. Einführung Bernhard SPIEGEL, Mitglied des Ausschusses für Sozialschutz:

Im Sozialschutzausschuss (SPC) wurde eine informelle Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich vorrangig mit den Fragen der sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse beschäftigen sollte. Als eines der Ergebnisse der Arbeiten dieser Arbeitsgruppe ergingen an alle Mitgliedstaaten Fragebögen, deren Beantwortung auch Basis für die EK-Mitteilung waren. Insgesamt beteiligten sich 12 Mitgliedstaaten an dieser Arbeitsgruppe zu den auch heute behandelten Fragen der sozialen Dienstleistungen.

Zuerst soll nun der Frage nachgegangen werden, was in dieser Arbeitsgruppe gemacht wurde.

Dann möchte ich meine persönlichen Erfahrungen als Vorsitzender dieser Arbeitsgruppe schildern.

Zum Schluss soll ein Ausblick auf die Knackpunkte der bisherigen Diskussionen aus meiner Sicht gegeben werden.

Das erste Problem bestand in den Definitionen - ein Problem, das auch wir nicht lösen konnten. Die Antworten der Mitgliedstaaten gingen teilweise so weit, dass sogar der Kernbereich der sozialen Sicherheit aus den untersuchten sozialen Dienstleistungen herausgenommen werden sollte - insgesamt gab es hier ein sehr weites Spektrum an Antworten.

Eine weitere neue Erfahrung war, dass im Gegensatz zum offenen und regen Gedankenaustausch im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung nun das Damoklesschwert der Europäischen Kommission über den Mitgliedstaaten hing. Wenn nämlich in einem Bereich, in dem es unmittelbar anwendbares EG-Recht gibt, zu offen über die nationale Anwendung geredet wird und auch die Kommission zuhört, droht im schlimmsten Fall ein Vertragsverletzungsverfahren! Dementsprechend waren die Mitgliedstaaten sehr vorsichtig.

Ein weiterer Problempunkt war die Dynamik der Entwicklung in diesem Bereich: Selbst wenn man gerade versucht hat, etwas festzumachen und zu definieren, läuft einem die Politik durch die ständige Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen immer davon.

Eine weitere Erkenntnis ist, dass die nationale Politik auf EG-Recht meistens keine Rücksicht

nimmt. Nationale Politik verfolgt nationale Zielvorgaben und da wird auf das EG-Recht erst sehr spät - wenn überhaupt - Rücksicht genommen.

Bei der Beantwortung der Fragebögen wurden die damaligen Ängste der Mitgliedstaaten schnell deutlich: Hauptanliegen im Gesundheitsbereich war die Dienstleistungsrichtlinie. Im Bereich des Wettbewerbsrechts war eine große Erleichterung feststellbar, da Pflicht- bzw. Sozialversicherungen laut EuGH nicht den Unternehmensbegriff erfüllen und dementsprechend nicht unter das Wettbewerbsrecht fallen. Im Bereich der Beihilfen gab es ebenfalls eine Erleichterung der Mitgliedstaaten durch das Altmark-Urteil, gefolgt vom Monti-Paket. Ein wesentliches Problem stellte allerdings der Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe, vor allem die immer moderner werdenden public-private-partnerships, dar. Hier wurde ein großer Nachholbedarf von den Mitgliedstaaten gesehen. Die Antworten der Mitgliedstaaten gingen dann aber teilweise noch weit über den normalerweise im Zusammenhang mit Dienstleistungen von allgemeinem Interesse untersuchten Rahmen hinaus - beispielsweise bis zum Problem der Arbeitszeit (konkret die Einstufung von Bereitschaftszeiten als Dienstzeiten durch den EuGH, was unmittelbare Auswirkungen auf Krankenanstaltenkosten hat).

Zu der bisherigen Diskussion lässt sich aus meiner Sicht auch noch folgendes feststellen: Grundsätzlich gibt es für diesen Themenbereich zwei Expertengruppen: Einerseits die Wettbewerbsexpertinnen/-experten, die jedoch normalerweise nichts von Sozialdienstleistungen verstehen (für diese sind Sozialdienstleistungen nur ein Teil der sonstigen Dienstleistungen). Andererseits die Expertinnen/Experten für den Sozialschutz (wie insbesondere die Mitglieder des SPC), die wiederum noch viel zu wenig Wissen über das Wettbewerbsrecht haben - wir kennen zwar die Besonderheiten der sozialen Dienstleistungen, tun uns aber schwer, die Auswirkungen des Wettbewerbsrechts in allen Einzelheiten abzuschätzen. Was nun fehlt ist das Zusammenschmelzen dieser beiden know-hows.

Nun zu meinen persönlichen Überlegungen über die Probleme für die Zukunft:

Erstens bezweifle ich, dass selbst im Kernbereich der Sozialversicherung wirklich Klarheit besteht - denn der EuGH entscheidet immer nur

von Fall zu Fall. So stellte der EuGH in dem so hoch gelobten AOK-Urteil fest, dass die deutschen Krankenkassen bei der Festlegung von Festpreisen für Medikamente nur in DIESER Funktion keine Unternehmen seien. Dies lässt den Umkehrschluss zu, dass es sehr wohl andere Funktionen der Krankenkassen geben kann, in denen diese als Unternehmen fungieren. Man könnte natürlich meinen, dass auch dann noch nicht alles verloren ist, denn es gibt ja den ebenfalls hoch gelobten Art 86 (2) EGV. Dieser erlaubt Ausnahmen vom Wettbewerbsrecht, wenn Aufgaben des allgemeinen Interesses erfüllt werden. Dabei befindet man sich allerdings schon in der Rückzugsphase, da man sich rechtfertigen muss. Dies ist gefährlich, wenn ein Staat ein Monopol einrichtet und dieses die übertragenen Aufgaben nicht erfüllen kann. Das zeigt das Urteil Höfner und Elser zur deutschen Arbeitsmarktverwaltung ganz klar, wo der Art 86 (2) EGV nicht weiterhalf.

Im Folgenden möchte ich ein Beispiel dafür geben, dass selbst Expertinnen/Experten oft nicht mehr klar sehen können, wie sich das EG-Recht auswirkt: Ein sträflich vernachlässigter Bereich ist nämlich der Einkauf von Leistungen durch Systeme der sozialen Sicherheit. Dazu will ich zwei Urteile anführen:

- 1) Das erste (FENIN) betrifft das spanische Sozialversicherungssystem als Einkäufer von Gesundheitsleistungen: Der EuGH entschied, dass wegen der Weitergabe dieser Leistungen an die Versicherten auch der Einkauf dieser Leistungen keine wirtschaftliche Tätigkeit darstellt. Dementsprechend mache es nichts aus, dass bestimmte Zulieferer (durch längere Zahlungsfristen) diskriminiert werden, da das einkaufende Gesundheitssystem ja kein Unternehmen ist.
- 2) Bei einem Verfahren der Europäischen Kommission gegen Belgien kam es zur geradezu gegenteiligen Aussage - Zusätzliche Normierungen Belgiens bei Rollstühlen, damit diese durch das Krankenversicherungssystem erstattet werden können, wurden als Behinderung des freien Warenverkehrs und damit als Verstoß gegen EG-Recht angesehen.

Diese beiden Urteile scheinen aus erster Sicht völlig widersprüchlich zu sein, was beweist, dass selbst die intensive Auseinandersetzung mit diesem Problemfeld noch nicht zu einer vollständigen Klarheit geführt hat. Je mehr wir lernen, desto

mehr begreifen wir, wie komplex diese Materie eigentlich ist.

Wo sind nun meiner Ansicht nach die Knackpunkte?

Einerseits besteht natürlich große Erleichterung, dass die Dienstleistungsrichtlinie die Gesundheitsdienstleistungen offenbar zur Gänze ausnimmt. Bei den Sozialdienstleistungen hingegen muss noch diskutiert werden, was genau in die Richtlinie hineinfällt und was nicht bzw. welcher "Kernbereich" ausgenommen werden soll. Darüber hinaus ist jedoch auch zu fragen, was eigentlich für die vom Wirkungsbereich der Richtlinie ausgenommenen Gesundheits- und Sozialdienstleistungen dann gilt. Für diese Dienstleistungen bleibt der EG-Vertrag als solcher natürlich anwendbar, denn die Ausnahme von der Dienstleistungsrichtlinie bedeutet ja keineswegs, dass das EG-Recht generell unanwendbar wird. Dazu meine persönliche Prognose: Es wird zu weiteren Aufsehen erregenden EuGH-Urteilen kommen, die sich zwar nicht auf die Dienstleistungsrichtlinie stützen, aber direkt auf die im Art 49 EGV verankerte Dienstleistungsfreiheit! Ich fürchte, die Ausnahmen von der Dienstleistungsrichtlinie können also nicht wirklich zu einer Entspannung führen.

Ein weiterer Bereich, in dem wir uns offensichtlich in Sicherheit wiegen, ist das Altmark/Monti-Paket im Beihilfenbereich. Es ist natürlich begrüßenswert, dass Krankenanstalten und der soziale Wohnbau zur Gänze ausgenommen und sehr hohe Schwellbeträge festgelegt sind. Aber das gilt nur für Ausgleichszahlungen, bzw. was unter das englische Wort "compensation" fällt - es muss also ein fairer Preis für die eingekauften Leistungen vorliegen! Nicht abgedeckt durch das Altmark/Monti-Paket sind hingegen generelle Defizitabdeckungen, pauschale Zuschüsse etc.

Schließlich besteht auch im Vergaberecht ein immenser Nachholbedarf bei In-house-Vergaben.

In Bezug auf die Frage, wie nun hinsichtlich der sozialen Dienstleistungen weiter vorgegangen werden kann, möchte ich die bevorstehende Mitteilung der Europäischen Kommission zu den sozialen Dienstleistungen abwarten, und mich hier nicht im "Kristallkugellesen" üben.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

**VI.2. Theo LANGEJAN, Ministerium für soziale
Angelegenheiten und Beschäftigung,
Niederlande:
Fallbeispiel aus den Niederlanden - Vortrag**

Sozialdienstleistungen und Wettbewerbsrecht miteinander in Einklang zu bringen, ist nie einfach. Diese Konferenz hier in Wien ist, nach ähnlichen Veranstaltungen in Brüssel und in Berlin, bereits die dritte zu diesem Thema, an der ich teilnehme. Soeben habe ich erfahren, dass der Tagungsband der Berliner Konferenz auf Grund der heiklen politischen Natur dieses Themas noch nicht fertiggestellt worden ist. Dies deutet darauf hin, dass die Erbringung von sozialen Dienstleistungen in engem Zusammenhang mit der individuellen Geschichte des jeweiligen Mitgliedstaates steht, die von Land zu Land sehr unterschiedlich ist. Manchmal habe ich den Eindruck, dass wir uns nicht fragen, wie wir die Sozialdienstleistungen gemeinschaftsrechtskonform erbringen können, sondern vielmehr, wie wir das EU-Recht ändern können, um es mit unserer jeweiligen nationalen Geschichte in Übereinstimmung bringen zu können.

Ich verwehre mich gegen diese Sichtweise, denn erstens ist es für mich schwer vorstellbar, dass die einzelnen geschichtlichen Entwicklungen von 25 Ländern zu einem EU-Recht vereinbart werden können, und zweitens steht hierbei viel auf dem Spiel. Denn die Schaffung des Binnenmarkts und des EU-Wettbewerbsrechts, davon sind zumindest wir in den Niederlanden überzeugt, war eine der herausragendsten Errungenschaften der EU. Daher sollte man es sich gründlich überlegen, ob man diese Errungenschaft aufs Spiel setzt, wenngleich das vielleicht dem einen oder anderen Mitgliedstaat kurzfristig gesehen gut ins Konzept passt.

Die zentrale Frage ist, wie die Erbringung von Sozialdienstleistungen mit der Anwendung des Wettbewerbsrechts zu vereinbaren ist. Unserer Ansicht nach kann gerade durch diese Kombination viel gewonnen werden.

Wie im Einladungsschreiben zu dieser Konferenz steht, sollen diese Dienstleistungen "die negativen Effekte des Marktes (womit meines Erachtens die "Marktversagen" gemeint sind) ausgleichen und auf die individuellen Bedürfnisse der Betroffenen ausgerichtet sein".

Meiner Ansicht nach könnte die Anwendung des Wettbewerbsrechts auf die Sozialdienstleistungen einen Beitrag zur Umsetzung des 2.

Teils des eben zitierten Satzes leisten: nämlich dazu, dass soziale Dienstleistungen so erbracht werden, dass sie tatsächlich auf die individuellen Bedürfnisse der Betroffenen ausgerichtet sind. In diesem Zusammenhang dürfen wir nicht vergessen, dass die Erbringung von sozialen Dienstleistungen zum sozialen Schutz der Begünstigten gedacht ist und nicht zum Schutz der Dienstleistungserbringer, denn beim Sozialschutz geht es um eine Dienstleistung für die Bürger/innen und nicht um den Schutz der Dienstleister! Dies ist ein zentraler Punkt bei allen Aussagen über soziale Dienstleistungen und Wettbewerbsrecht.

In meinem Fallbeispiel geht es um die Erbringung von Dienstleistungen zur Unterstützung der Wiedereingliederung im Rahmen von Schulungen oder durch die Vermittlung von Arbeitslosen oder von Menschen mit einer Behinderung auf dem Arbeitsmarkt.

In den Niederlanden haben wir versucht, einen Markt für die Dienstleistungen zur beruflichen Wiedereingliederung zu schaffen: Wir sind nämlich der Meinung, dass durch die Öffnung dieser Dienstleistungen für den Markt Niveau, Qualität und Anpassbarkeit der Leistungen auf die Bedürfnisse der einzelnen Menschen verbessert werden können. Dabei stößt man jedoch auf zwei Probleme:

- die bereits erwähnte mangelnde Klarheit des Gemeinschaftsrechts: Gemeinden, die diesen Weg beschreiten wollen, stehen vor der Frage "Was ist gemäß EU-Recht erlaubt und was nicht?" - eine Frage, auf die es heute genauso wenig eine Antwort gibt wie in den vergangenen Jahren.
- die Schwierigkeit, einen offenen und transparenten Markt zu schaffen: Das Paradoxe an Liberalisierungsbestrebungen ist, dass damit ein hohes Maß an Regulierung einhergeht, vermutlich sogar ein höheres als vor der Liberalisierung!

In den Niederlanden haben wir zwei größere Restrukturierungsmaßnahmen gleichzeitig durchgeführt:

- die Verlagerung der Zuständigkeit für die Eingliederung von Arbeitslosen vom Staat auf die lokale Ebene (auf die Gemeinden) im Rahmen einer Dezentralisierung,
- die Einführung eines Anreizes für die Kommunalbehörden, diese Dienstleistungen zu übernehmen, da die Finanzierung (nicht nur für die Wiedereingliederungs-Dienstleistungen,

sondern auch für die Sozialhilfe) dezentralisiert wurde.

Früher richtete sich der Ausgleich für die kommunalen Behörden nach der Anzahl der Bezieher/innen von Sozialhilfeleistungen.

Heute hängt das nationale Sozialhilfebudget, das auf die Kommunalbehörden verteilt wird, allein von den makroökonomischen Arbeitslosenzahlen ab. Das bedeutet, dass der Ausgleich, den die Kommunalbehörde erhält, unverändert bleibt, unabhängig vom Erfolg der Wiedereingliederungsarbeit in einer bestimmten Gemeinde. Eine bei der Wiedereingliederung von Arbeitslosen besonders erfolgreiche Behörde erzielt einen besonders hohen Gewinn, weil die Höhe des vom Staat erhaltenen Ausgleichs gleich bleibt. Je mehr Bezieher/innen von Arbeitslosenunterstützung sie wieder in das Berufsleben eingliedern können, umso mehr Gewinn erzielen sie. Aber natürlich funktioniert das auch umgekehrt: Sind sie nicht erfolgreich, müssen sie die für die Sozialhilfeleistungen nötigen finanziellen Mittel über andere kommunale Aufgaben aufbringen. Diese Verbindung ist von grundlegender Bedeutung, wenn Organisation und Erbringung von Dienstleistungen zur beruflichen Wiedereingliederung auf kommunaler Ebene stattfinden sollen; die mit dieser Aufgabe betrauten Kommunen müssen nämlich auch geeignete Anreize haben, um gute Arbeit zu leisten.

Gleichzeitig wurde der Markt für die Erbringung von Wiedereingliederungs-Dienstleistungen liberalisiert. Nun bieten einige hundert Unternehmen mit unterschiedlichem Erfolg Dienstleistungen für die berufliche Wiedereingliederung an.

Ein zentrales Thema ist nun die Qualität der erbrachten Dienstleistungen. Dazu wurde ein relativ komplexes Instrument entwickelt, das nicht nur die Qualität der Dienstleistungen untersucht, die die Wiedereingliederungseinrichtungen erbringen, sondern auch deren Ergebnis, also wie viele Personen tatsächlich einen Arbeitsplatz gefunden haben. Dieses System läuft seit mittlerweile vier Jahren und wird Ende dieses Jahre evaluiert werden. Daher können heute noch keine endgültigen Schlussfolgerungen über den Erfolg dieses Systems gezogen werden. Doch wenn man sich das Verhältnis zwischen den Liberalisierungs-Bemühungen und der Verbesserung des Angebots an sozialen Dienstleistungen vom gegenwärtigen Stand ansieht, kann man zweifelsohne behaupten, dass eines der Hauptprobleme dabei in der mangelnden Klarheit des Gemeinschaftsrechts bestand. Zahlreiche kommunale Behörden stehen

immer noch vor vielen Fragezeichen, die durch das EU-Rechtssetzungsgeschehen nicht weniger werden. Und diese Unsicherheit führt zu einer größeren Risikoscheu. Das bedeutet, dass es in diesem Bereich immer eine sichere Variante gibt, nämlich alles von der öffentlichen Hand erledigen zu lassen; auf diese Weise kann man sich jegliche Probleme mit dem Gemeinschaftsrecht ersparen. Gleichzeitig kann man dann aber auch nicht die Vorteile eines marktwirtschaftlichen Ansatzes bei der Erbringung von Sozialdienstleistungen nutzen. Daher gilt es auf der EU-Ebene zuallererst, all die Fragen zu klären, die Bernhard Spiegel ausgeführt hat. Ausschlaggebend ist dabei, dass der von ihm verfasste Bericht schon zwei Jahre alt ist. In diesen zwei Jahren hatten wir drei Konferenzen, die zwar durchaus sinnvoll waren, aber uns keine Lösungen gebracht haben. Folglich besteht auf EU-Ebene der wichtigste Schritt darin, in diesem Bereich Klarheit zu schaffen, ohne die Vorteile des Binnenmarkts und des Wettbewerbsrechts zu beseitigen. Das muss auch bei dieser Gelegenheit wiederholt werden. Denn auch bei der Erbringung von Sozialdienstleistungen kann man viel gewinnen, wenn man die Kräfte des Marktes nutzt. Doch im Gegenzug brauchen wir fähige Regulatoren, angemessene Rechtsvorschriften und Klarheit auf EU-Ebene.

VI.3. Agnieszka CHŁOŃ-DOMIŃCZAK, Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik, Polen: Beispiel aus Polen - Vortrag

Polen teilt die im Zusammenhang mit dem niederländischen Fallbeispiel dargelegte Sichtweise, wonach die Kräfte des Markts genutzt werden sollten, um die Erbringung der sozialen Dienstleistungen zu verbessern. Wir haben in den letzten Jahren einige Elemente in unser Sozialsystem eingeführt, mit denen öffentlich-private oder besser gesagt öffentlich-soziale Partnerschaften aufgebaut werden sollen.

1) Sozialprogramm für schwer in den Arbeitsmarkt integrierbare Personen

Das neue Gesetz über Beschäftigung im Rahmen von Sozialprogrammen wurde 2003 verabschiedet. Dieses Gesetz wurde auf der Grundlage bewährter Praktiken von Nichtregierungsorganisationen, die solche Dienstleistungen anbieten, gestaltet. Es handelt sich hierbei um eine vorübergehende Beschäftigungsform, mittels derer Menschen außerhalb des Arbeitsmarktes, die schwache oder gar keine Aussichten auf einen Arbeitsplatz haben, so weit gebracht werden sollten, dass sie auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt wettbewerbsfähig sind und eine Beschäftigung suchen können. Die über das Sozialprogramm angebotenen Arbeitsplätze sind für Menschen mit gravierenden Problemen auf dem Arbeitsmarkt gedacht. Diese Dienstleistungen umfassen sowohl Sozial- als auch Arbeitsmarktdienstleistungen, die von neuen Einrichtungen, sogenannten Sozialen Eingliederungszentren und Sozialen Eingliederungsclubs angeboten werden. Die Notwendigkeit, in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig zu werden, ergab sich daraus, dass sich die Erbringung von Sozialdienstleistungen in Polen typischerweise im Wesentlichen auf "passive" Dienstleistungen beschränkte. Die traditionellerweise über die Sozialhilfe angebotenen Leistungen schufen für die Menschen keine Anreize, selbst aktiv zu werden, sondern führten eher dazu, dass diese in ihrem passiven Dasein als Sozialhilfeempfänger/innen verblieben.

Dazu kommt, dass Sozialhilfeeinrichtungen auf Grund der Überlastung bzw. weil sie nur finanzielle Unterstützung leisten, gar nicht in der Lage sind, die Menschen dazu zu bringen, selbst aktiv zu werden.

Das Gesetz über Beschäftigung im Rahmen von Sozialprogrammen sieht vor, dass derartige

Dienstleistungen entweder von kommunalen Behörden oder von NGOs erbracht werden können. Seit 2003 wurden 35 Soziale Eingliederungszentren und etwa 100 Soziale Eingliederungsclubs auf der Grundlage dieses Gesetzes geschaffen.

Welche Lehren haben wir daraus gezogen? Wir haben erkannt, dass man beim Versuch, einen Markt zu schaffen, sehr vorsichtig bei der Ausformulierung neuer Gesetzesbestimmungen sein muss. Nach der ursprünglichen Fassung des Gesetzes war es für die lokalen Behörden äußerst schwierig, alle für die Errichtung der Sozialen Eingliederungszentren nötigen Bestimmungen einzuhalten. Folglich wurden nur sehr wenige solcher Zentren geschaffen. Daher wurde das Gesetz abgeändert und dank der verbesserten Bedingungen wurden auch bessere Ergebnisse erzielt.

Diese Initiative ist äußerst wichtig für Menschen, die sehr weit weg vom Arbeitsmarkt sind - Langzeitarbeitslose, Obdachlose, ehemalige Suchtkranke, Menschen mit geistigen Behinderungen, Haftentlassene usw. Und die Dienstleistungen sind auf die Bedürfnisse dieser Gruppen zugeschnitten.

Ein weiterer bedeutender Faktor ist, dass die Erbringer dieser Dienstleistungen (die in den Sozialen Eingliederungszentren und Sozialen Eingliederungsclubs Beschäftigten) mit großem Engagement arbeiten, was sich auf den Betrieb dieser Einrichtungen positiv auswirkt und die Entwicklung von Standards für die Schaffung derartiger Institutionen erleichtern sollte. Finanziert wird das Sozialprogramm für schwer auf dem Arbeitsmarkt integrierbare Personen

- aus den Haushalten der kommunalen Behörden (wobei eine Parallele zur Lage in den Niederlanden festzustellen ist - sobald mehr Menschen in die Beschäftigung überführt werden, haben die Kommunen mehr Geld für andere Bereiche übrig, da sie Sozialhilfeleistungen einsparen),
- von den Sozialen Eingliederungszentren selbst, die sich über Güter und Dienstleistungen selbst finanzieren dürfen.

Schließlich gibt es Kostensenkungsmechanismen, und die Dienstleistungen werden an die Bedürfnisse der Kundinnen/Kunden angepasst.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Gesetz über Beschäftigung im Rahmen von Sozialprogrammen in Polen neue Dienstleistungen, neue Organisationsstrukturen, neue Beziehungen zum allgemeinen Arbeitsmarkt und neue Formen des Unternehmertums für jene geschaffen hat, die eine selbständige Erwerbstätigkeit nie in Erwägung in gezogen hätten.

Auf diese Weise kann der Markt den Sozialdienstleistungen zugute kommen, und wir glauben, dass dieses Fallbeispiel tatsächlich als Good Practice dienen kann.

2) NGOs auf dem Arbeitsvermittlungsmarkt

Auch dieses Beispiel zeigt, wie private Dienstleister Seite an Seite mit öffentlichen Einrichtungen, in diesem Fall den öffentlichen Arbeitsämtern, tätig sind, und veranschaulicht die Rolle, die die NGOs auf dem Arbeitsvermittlungsmarkt spielen. Das Gesetz für Beschäftigungsförderung und Arbeitsmarkteinrichtungen (seit 2004 in Kraft) öffnete den Sektor der Arbeitsvermittlung, für den bis zu diesem Zeitpunkt ausschließlich die öffentlichen Arbeitsämter zuständig waren, auch für andere Anbieter. Was war die Veranlassung für dieses Gesetz?

Es wurde klar, dass die öffentlichen Arbeitsämter keine maßgeschneiderten Dienstleistungen für jene Gruppen bieten konnten, die besonderer Betreuung bzw. einer Kombination verschiedener Instrumente bedürfen, wie Beratungsdienste, Schulungen, Arbeitsvermittlung und Programme zur gesellschaftlichen Eingliederung. Mittlerweile bieten über 2 000 NGOs auf der Grundlage dieses Gesetzes Arbeitsvermittlungsdienste an, wodurch etwa 200 000 bis 300 000 Personen unterstützt werden konnten.

Wichtig ist dabei, dass die NGOs Methoden anwenden, die in den öffentlichen Arbeitsämtern üblicherweise nicht zum Einsatz kommen: Sie führen Vorab-Analysen und nachträgliche Ergebnisauswertungen durch, gehen auf die Bedürfnisse der Begünstigten besser ein und können dadurch versuchen, ihre Instrumente genauer auf die Bedürfnisse der Zielgruppen abzustimmen.

Die meisten NGOs bieten folgende Dienste an:

- Schulungen
- Berufsberatung
- Arbeitsvermittlung

Des Weiteren sei darauf hingewiesen, dass die NGOs für den polnischen Arbeitsmarkt eine zunehmend wichtige Rolle spielen. Dies ist umso wichtiger, als gerade der polnische Arbeitsmarkt EU-weit wohl die starrsten Strukturen aufweist und die Entwicklung von flexiblen Beschäftigungsformen dringend nötig ist.

Die Tätigkeiten der NGOs werden nicht nur über öffentliche Gelder finanziert, sondern auch aus den Strukturfonds und vor allem über Beihilfen von privaten Einrichtungen (wofür öffentlich-private Partnerschaften geschaffen werden).

Auf dem Arbeitsvermittlungsmarkt tätige NGOs können uns helfen, einen maßgeschneiderten Ansatz für die Leistungsempfänger/innen zu entwickeln, die Qualität der Dienstleistungen für die Arbeitslosen zu verbessern, die Bewertung der Effizienz der Arbeitsvermittlungsdienste weiter zu entwickeln, was im Gegenzug auch in den öffentlichen Arbeitsämtern zur Anwendung kommen kann.

VI.4. Edmundo MARTINHO, Präsident des Instituts für Soziale Sicherheit, Portugal: Beispiel aus Portugal - Vortrag

Lassen Sie mich mit zwei Anmerkungen beginnen:

1) Neben der Diskussion über die klare Abgrenzung der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse sollte es auch eine Diskussion über eine klare Aufteilung der Verantwortlichkeiten geben. Schließlich geht es nicht nur um eine klare Grenzziehung zwischen den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und anderen Dienstleistungen, sondern zuallererst auch um die Klärung gewisser Zuständigkeiten durch die politischen Entscheidungsträger/innen:

Was liegt im Verantwortungsbereich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse?

Wofür ist die gesamte Gesellschaft verantwortlich?

Und was soll dem Markt überlassen werden?

Denn Sozialdienstleistungen sollten nicht auf diejenigen Bereiche beschränkt werden, in denen der Markt versagt oder keine Lösungen findet. Es gibt also eine öffentliche Verantwortung, die unabhängig davon besteht, wer die Dienstleistung erbringt, und bei der es im Wesentlichen um drei Punkte geht:

- erstens um die Frage der sozialen Rechte - vergessen wir nicht, dass es hierbei um Ansprüche der Menschen sowie um die Entwicklung und die Achtung der sozialen Rechte jedes Bürgers und jeder Bürgerin geht;
- zweitens um maßgeschneiderte Betreuung und Dienstleistungen, d. h. dass unsere Evaluierung sich im Wesentlichen auf die Auswirkungen der Dienstleistungen auf das Leben der Menschen konzentrieren sollte und nicht darauf, wie effizient die Ressourcen dafür eingesetzt wurden;
- drittens um die Frage der Qualität, die für den gleichberechtigten Zugang zu dieser Art von Dienstleistungen sehr bedeutsam ist. In Portugal ist die Überzeugung weit verbreitet, dass die Erbringung von sozialen Dienstleistungen in die Zuständigkeit der öffentlichen Hand fällt. Dabei geht es eher um die bessere und nachhaltigere Erbringung von Dienstleistungen als darum, genau zu wissen, wo die Grenze zwischen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und anderen Dienstleistungen verläuft - obwohl auch diese Klarstellung Gegenstand einer sehr wichtigen Diskussion ist.

2) Ein kurzer Überblick über die Thematik der sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse:

Folgende Grundsätze liegen der Erbringung von sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zugrunde:

- Gleicher Zugang zu diesen sozialen Grundrechten - ein Grundsatz, der jeder Suche nach Lösungen zugrunde liegen sollte, vor allem dort, wo es um die Öffnung dieser Dienstleistungen für andere als die "üblichen" Akteure geht (lokale Entwicklungspartnerschaften und NGOs).
- Angemessenheit - soziale Dienstleistungen sollten auf die Bedürfnisse der Leistungsbezieher/innen zugeschnitten sein, was nicht immer erreicht wird, wenn man sie dem freien Spiel der Marktkräfte überlässt.
- Hohe Qualität - die Anhebung der Qualität ist vielleicht die schwierigste und komplexeste Herausforderung in Portugal.
- Information und Transparenz - das Recht aller Leistungsbezieher/innen, über ihre Rechte informiert zu werden, sowie transparente Entscheidungen und ein transparenter Zugang, was z. B. durch unvollständige Information beeinträchtigt werden kann.
- Beteiligung und Einbindung der Leistungsbezieher/innen.
- Einhaltung der Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung und der arbeitsrechtlichen Normen.

Bei der Erbringung von sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse müssen folgende Besonderheiten berücksichtigt werden:

- Ganzheitlichkeit,
- Durchgängigkeit,
- Effizienz - nicht was den Profit, sondern was die Verwendung der öffentlichen Mittel betrifft,
- Ausrichtung am Bürger/an der Bürgerin,
- Beteiligung der Begünstigten,
- Förderung der Eigenverantwortung der Bürger/innen.

In Portugal werden diese Dienstleistungen im Wesentlichen von NGOs erbracht. Sie zeichnen für etwa 98 Prozent der sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse verantwortlich, mit Ausnahme der Gesundheitsdienstleistungen, die von der öffentlichen Hand erbracht werden. Daher gibt es eine lange und stark ausgeprägte Tradition der Einbindung der Gesellschaft in die Suche nach Lösungen und der bestmöglichen Erbringung von Sozialdienstleistungen.

Das Qualitätsprogramm

Das Programm wurde 2003 mit starker Regierungsunterstützung lanciert, um die Qualität der sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu fördern.

Dieses Qualitätsprogramm richtet sich nach vier Grundsätzen:

- Positive Differenzierung: Bei der Erbringung der Dienstleistungen darf nie vergessen werden, dass sie sich an unterschiedliche Menschen mit unterschiedlichen Bedürfnissen und Schwächen richten. Unterschiedliche Umstände erfordern unterschiedliche Lösungen.
- Territoriale Ungleichheiten: Wenn man von der räumlichen Ausdehnung der sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und ihrer Qualität spricht, darf nicht vergessen werden, dass es sehr starke territoriale Ungleichheiten gibt.
- Mobilisierung und Engagement aller Stakeholder: der öffentlichen Hand, der NGOs, der lokalen Vereine und der Begünstigten.
- Hilfe zur Selbsthilfe auf Ebene der Bevölkerung, der einzelnen Familien, von Gruppen und von regionalen Einheiten.

Das Programm unterteilt sich in drei Hauptbereiche:

- die Verwaltung und Führung - traditionellerweise wird hier kein marktorientierter bzw. kein Unternehmensansatz verfolgt; die Arbeit von ehrenamtlichen/freiwilligen Mitarbeitern kann die effiziente Ressourcenverwaltung oft beeinträchtigen;
- die Personalressourcen;
- die Infrastruktur, innerhalb derer soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse erbracht werden.

Folgende Aktionen wurden im Rahmen dieses Programms ins Leben gerufen und laufen noch:

- Beurteilung der sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und ihrer Betriebsmittel;
- Erleichterung des Zugangs durch umfassendes Eingreifen des Gesetzgebers;
- Erarbeitung von Sicherheits- und Qualitätsvorschriften und -maßnahmen betreffend die Strukturen und das Personal;
- ein Informationssystem mit ständiger Überwachung;
- Verbesserung der Kompetenzen der Leistungserbringer;
- Übergang von einem System, in dem die

Finanzierung zentral über die Institutionen läuft, zu einem System, wo die Finanzierung direkt auf die Begünstigten verlagert wird, sodass sie selbst die für sie geeigneten Lösungen wählen können.

Ergebnisse dieses Qualitätsprogramms:

- Erstellung eines Leitfadens für das Qualitätsmanagement;
- neue Modelle der Qualitätsbewertung;
- hohe Qualitätsnormen;
- laufend: regelmäßige Umfragen bei Leistungsbezieher/innen, bei in diesem Bereich Beschäftigten und bei Stakeholdern über die sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse;
- Technische Leitlinien betreffend die Charakteristika der Infrastruktur für die Erbringung der sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.

Abschließend soll nochmals hervorgehoben werden, wie wichtig es ist, die verschiedenen Verantwortungsebenen bei der Erbringung von Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse eindeutig festzulegen sowie Klarheit über die einschlägigen EU-Rechtsbestimmungen zu erlangen.

VI.5. Diskussion zum 4. Themenblock - Inhaltliche Schwerpunkte

1) Die Rolle der Ehrenamtlichen/Freiwilligen im Bereich der sozialen Dienstleistungen

Es wurde die Frage angesprochen, inwieweit durch eine umfassende Marktöffnung des Bereichs der sozialen Dienstleistungen der Stellenwert und die Rolle von ehrenamtlichen/freiwilligen Mitarbeiter/innen unterlaufen werden könnte. Es wurde die Befürchtung geäußert, dass im Zuge einer vollkommenen Professionalisierung des Sektors der sozialen Dienstleistungen all die Vorteile und positiven Effekte freiwilliger Aktivitäten verloren gingen und damit insgesamt ein massiver Verlust für das Europäische Sozialmodell als solches drohen könnte.

Demgegenüber wurde den Freiwilligenaktivitäten auch weiterhin eine essentielle Rolle im Rahmen der Erbringung sozialer Dienstleistungen zugesichert, wobei ebenfalls angemerkt wurde, dass es in diesem Bereich keine Probleme mit dem EU-Wettbewerbsrecht gäbe und deswegen nicht näher darauf eingegangen worden war. Aber die Wichtigkeit und der wertvolle Beitrag der Freiwilligen/Ehrenamtlichen für die sozialen Dienstleistungen wurden allgemein bestätigt und unterstrichen.

2) Schutz für die Dienstleistungserbringer?

Bezug nehmend auf die Aussage Theo Langejans, dass Sozialschutz nicht der Schutz der Dienstleistungserbringer sondern der Begünstigten bedeute, wurde einerseits die Schwierigkeit aufgezeigt, beispielsweise im Bereich der Sozialversicherung, diese Unterscheidung eindeutig durchführen zu können.

Des Weiteren wurde angemerkt, dass Sicherheit für Dienstleistungserbringer zumindest auch ein Ziel der Sozialschutzpolitik sein sollte, da erst durch sichere Rahmenbedingungen eine hochwertige und effiziente Leistungserbringung durch die Anbieter ermöglicht werden könne.

3) Qualität durch Wettbewerb?

In Bezug auf die Erhöhung der Qualität der sozialen Dienstleistungen für die Begünstigten durch Marktöffnung und Wettbewerb wurden zwei grundsätzliche Argumentationslinien formuliert:

Theo Langejan und Agnieszka Chłoń-Domińczak betonten die Vorteile des Marktes und des Wettbewerbs zwischen mehreren Anbietern für die Begünstigten gegenüber einer öffentlichen

Monopolstellung. Dabei wurden zwei unterschiedliche Szenarien gegenübergestellt - einerseits die klassische Situation eines öffentlichen Monopols als Anbieter von sozialen Dienstleistungen (zum Beispiel im Bereich der Dienstleistungen zur Reintegration in den Arbeitsmarkt), wobei der Staat die Kosten für die erbrachten Leistungen übernimmt. In diesem Fall gäbe es jedoch keine Möglichkeit für so genanntes "Benchmarking" zwischen mehreren Anbietern, um die Qualität und Effizienz der gebotenen Dienstleistungen zu bewerten und damit durch transparenten Wettbewerb positiv auf die Entwicklung der Qualität einzuwirken.

Im zweiten Szenario hingegen gibt es freien Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern. Das Solidaritätsprinzip wird weiterhin aufrechterhalten, indem der Staat den Begünstigten die entsprechenden Geldmittel in die Hand gibt, damit diese sich den für sie am besten passenden Anbieter selbstständig nach ihren individuellen Bedürfnissen aussuchen und die benötigten Dienstleistungen erwerben können. Der Vorteil dieser Variante liege einerseits in der besseren individuellen Anpassung der Dienstleistungen an die Begünstigten und andererseits in dem bereits angeführten und hier im nationalen Kontext möglichen Benchmarking, das generell zu einer Verbesserung der Qualität führen sollte.

Edmundo Martinho hingegen gesteht dem Wettbewerb zwar durchaus zu, dass dieser interessant und nützlich für den Verbraucher sei, unterstreicht allerdings die öffentliche Verantwortung für den Bereich der sozialen Dienstleistungen. Für ihn steht die Frage danach, wie die Qualität der Dienstleistungen verbessert und die Rechte der Bürger/innen auf Zugang zu diesen Leistungen gewährleistet werden können, im Vordergrund - nicht jedoch die Beschaffenheit der Dienstleistungserbringer. Zusätzlich führt er an, dass gerade bei sozialen Dienstleistungen die Gemeinschaft selbst stark involviert sein sollte, da erst dann auf die Bedürfnisse der Begünstigten optimal eingegangen werden könne. Und im Sinne dieser öffentlichen Verantwortung bezweifelt er, dass der offene Markt eine angemessene Antwort auf die Bedürfnisse der Betroffenen sein könne.

VII. SCHLUSSFOLGERUNGEN - WEITERE VORGEHENSWEISE AUF EUROPÄISCHER EBENE

VII.1. Rede Anne VAN LANCKER, Abgeordnete im Europäischen Parlament:

Einleitung

Die Zukunft der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen nimmt in den Diskussionen auf EU-Ebene eine zentrale Rolle ein. Das Europäische Parlament wies nicht nur wiederholt auf die Bedeutung der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen für das Europäische Sozialmodell und die Lissabon-Strategie hin, sondern gab vor kurzem auch eine Stellungnahme zum Status der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen im Rahmen der Dienstleistungsrichtlinie ab. Im Laufe der kommenden Monate muss das EP seine Stellungnahme zum Weißbuch über die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und zur Mitteilung über die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse abgeben.

Geteilte Verantwortung

Der Zugang zu hochwertigen Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen ist eine der Haupt Sorgen für die europäischen Bürger/innen.

Die sozialpolitischen Errungenschaften wie Sozialschutz, Gesundheit, sozialer Wohnbau, Bildung, Beschäftigung, ... sowie die sozialen Dienstleistungen, mit denen Familien und Einzelpersonen dabei unterstützt werden, diese sozialen Ziele zu erreichen, fallen in erster Linie in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Bei der Definition, der Organisation und der Finanzierung dieser Sozialdienstleistungen verfolgen die Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Ansätze. Allerdings gibt es im Bereich der Sozialdienstleistungen auch Gemeinsamkeiten, die für eine aktivere Rolle der EU sprechen.

Der Zugang zu sozialen Dienstleistungen gilt in der Europäischen Union heutzutage als Grundrecht und ist auch als solches in der Europäischen Grundrechtscharta anerkannt. Die ihnen zugrunde liegenden Prinzipien - Solidarität, soziale Eingliederung, Gleichberechtigung - sind zentrale Werte der Europäischen Union. Soziale Dienstleistungen leisten einen wichtigen Beitrag zur Erfüllung der im Vertrag verankerten Ziele der EU wie nachhaltige Entwicklung, hohes Beschäftigungsniveau, hohes Maß an sozialem Schutz, Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt und Solidarität. Daher gehören die Modernisierung und Verbesserung der sozialen Dienstleistungen zu den gemeinsamen Zielen der

Lissabon-Strategie und der sozialpolitischen Agenda der EU. Sowohl Artikel 16 des EG-Vertrags als auch Artikel 36 der Grundrechtscharta sprechen von einer geteilten Verantwortung der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass die Erbringer von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ihren gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen nachkommen. Die bisher auf EU-Ebene im Sinne der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen gesetzten Schritte waren jedoch recht bescheiden.

Gleichzeitig spielen die Binnenmarkt- und Wettbewerbsbestimmungen der EU immer stärker in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Definition, Organisation und Finanzierung der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen hinein.

Zum Zwecke der Flexibilität, der Anpassung an sich wandelnde Bedürfnisse, der Kostensenkung usw. bezieht die öffentliche Hand Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen zunehmend von privatwirtschaftlichen Anbietern. Der Staat erbringt diese Leistungen immer seltener selbst, greift gleichzeitig aber verstärkt bei der Regulierung von Preisen sowie in Sachen Planung, Qualitätsanforderungen und Kontrollmechanismen ein und trägt somit zur Schaffung eines "sozialen Marktes" bei.

Aus der Sicht des Europäischen Parlaments dürfen die Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen auf diesem "sozialen Markt" auf keinen Fall blind dem freien Spiel der Marktkräfte und dem Gesetz von Angebot und Nachfrage überlassen werden wie marktorientierte Dienstleistungen, sondern müssen voll und ganz ihrer Gemeinwohlausrichtung gerecht werden.

Sozialdienstleistungen stehen im Dienste einer besonderen Aufgabe

Das EP hat mehrmals (wenn auch nicht auf sehr kohärente Weise) die Besonderheit der sozialen Dienstleistungen und ihre am Gemeinwohl orientierte Aufgabe anerkannt.

- 1) Sie leisten einen Beitrag zur Umsetzung der Grundrechte. Sie beruhen auf Solidarität und sind oft in Sozialschutzsysteme eingebettet. Obwohl viele Sozialdienstleistungen allen Bürger/innen offen stehen (Universalitätsprinzip), ist ihr Ziel die Eingliederung der Schwächsten. Ihr Beitrag zur sozialen Eingliederung und zur Chancengleichheit ist wesentlich.



- 2) Die Versorgung aller Bürger/innen mit hochwertigen Sozialdienstleistungen gilt als eine der Kernaufgaben der öffentlichen Hand. Soziale Dienstleistungen sind Teil der Interaktion zwischen vielen Akteuren, in der zahlreiche eingebaute Kontrollmechanismen für Ausgewogenheit sorgen. Preisbildungsmechanismen auf der Grundlage von Angebot und Nachfrage funktionieren hier nicht. Eine dritte Partei (die öffentliche Hand) übernimmt einen Großteil der Rechnung. In der ganzen EU werden in diesem Sektor Riesenbeträge an öffentlichen Geldern ausgegeben.
- 3) Bezieher/innen sozialer Dienstleistungen sind keine gewöhnlichen Dienstleistungsbezieher/innen. Sie sind oft schwach und für ihre Eingliederung in die Gesellschaft zur Gänze oder teilweise auf Sozialdienstleistungen angewiesen. Die Informationsasymmetrie macht einen starken Einfluss der öffentlichen Hand durch die Regelung der Qualität und durch Preisbildung im Bereich der Sozialdienstleistungen erforderlich.
- 4) Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen, die nicht durch die öffentliche Hand selbst ("in-house") erbracht werden, werden oft von NGOs, Gesellschaften auf Gegenseitigkeit oder Genossenschaften angeboten, die eindeutig gemeinnützig ausgerichtet sind. Bei der Erbringung ihrer Leistungen spielt die Wirtschaftlichkeit unter Umständen keinerlei Rolle. Auf Grund ihres geringen Aktionsradius fallen sie oft im innergemeinschaftlichen Handel nicht ins Gewicht.

Welche Maßnahmen können auf EU-Ebene ergriffen werden?

Ausnahme von der Dienstleistungsrichtlinie

Aus all diesen Gründen bestand der Standpunkt des Europäischen Parlaments darin, dass die Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen vom Anwendungsbereich des Vorschlags einer Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt ausgenommen werden sollen. Doch sogar in der vom EP abgeänderten Form berücksichtigt diese Richtlinie die Besonderheiten der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen nicht:

- das Kapitel über die Niederlassungsfreiheit verpflichtet die Mitgliedstaaten, zahlreiche Genehmigungs- und Lizenzverfahren zu vereinfachen oder abzuschaffen; zudem verpflichtet es die

Mitgliedstaaten, im Rahmen einer analytischen Überprüfung jene Verfahren und Bedingungen zu ermitteln und zu überprüfen, die Dienstleistungserbringer beachten müssen. Wenn diese nicht diskriminierungsfrei, notwendig und vorübergehend sind, sind sie abzuschaffen.

Doch Genehmigungen, Lizenzverfahren und Bedingungen, die in Gesetzen über Planung, Preisgestaltungsmechanismen, Gemeinnützigkeit der Erbringer von Sozialdienstleistungen, Personalanforderungen usw. geregelt sind, sind wesentliche Instrumente, mit Hilfe derer der Staat die Qualität, Zugänglichkeit und Nachhaltigkeit der sozialen Dienstleistungen für alle Bürger/innen gewährleistet.

- das Kapitel über die Dienstleistungsfreiheit beschneidet auch nach der Streichung des "Herkunftslandsprinzips" die Möglichkeit des Mitgliedstaats, in dem die Dienstleistung erbracht wird, den Dienstleistungserbringer zur Einhaltung der nationalen Regelungen zu verpflichten.

Angesichts der vielen verschiedenen Organisations- und Gestaltungsformen von Sozialdienstleistungen könnte eine Dienstleistungsfreiheit für soziale Dienstleistungen, der zufolge diese nicht vollständig dem Recht des Bestimmungslandes unterlägen, den Inhalt und die Qualität der Sozialdienstleistungen schwer beeinträchtigen.

Daher hat das EP in der ersten Lesung der Dienstleistungsrichtlinie die Gesundheitsdienstleistungen eindeutig vom Anwendungsbereich ausgenommen, unabhängig davon, wie diese organisiert und finanziert werden und ob sie durch öffentliche oder private Träger erbracht werden. Ebenso klammerte das EP die Sozialdienstleistungen aus dem Anwendungsbereich aus und nannte dabei explizit den sozialen Wohnbau, die Kinderbetreuung und Dienstleistungen für Familien, ohne jedoch ausschließlich die genannten Bereiche auszuklammern. Ganz im Gegenteil: Das EP macht in den von ihm angenommenen Erwägungsgründen klar, dass es ein breites Spektrum von Sozialdienstleistungen, einschließlich Dienstleistungen im Bereich Kultur und Bildung, ausklammern möchte, und verweist auf den Beitrag der Sozialdienstleistungen zur Erreichung der Ziele des sozialen Zusammenhalts und der Solidarität.

Während die Europäische Kommission sich der Stellungnahme des Parlaments dahingehend anschließt, dass Gesundheitsdienstleistungen zwar vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen werden sollten, beschränkt sie die vom Anwendungsbereich der Richtlinie auszunehmenden Sozialdienstleistungen auf jene im Bereich von "Sozialwohnungen, der Kinderbetreuung und der Unterstützung von bedürftigen Familien und Einzelpersonen". Obwohl auch dadurch eine ganze Reihe von Sozialdienstleistungen erfasst ist, ist der Ansatz der Kommission weit restriktiver. Zudem entspricht der Bezug auf "bedürftige Familien und Einzelpersonen" nicht dem universellen Charakter und der Gemeinwohlausrichtung der Sozialdienstleistungen.

Damit ist klar, dass noch viel zu tun ist - sowohl für den Rat als auch für das EP in seiner zweiten Lesung -, um eine passende Formulierung zu finden, mit der alle Sozialdienstleistungen von der Dienstleistungsrichtlinie ausgeschlossen werden.

Definition der sozialen Dienstleistungen

Die sozialen Dienstleistungen über eine Liste auf EU-Ebene zu definieren, ist keine gute Option, zumal der Begriffsinhalt von "soziale Dienstleistungen" von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat ein anderer ist. Auch die Unterscheidung zwischen wirtschaftlich und nicht-wirtschaftlich kann hier nur schwer angewendet werden und ist nicht sehr zielführend, zumal es sich hier um dynamische Begriffe handelt und der EuGH in seiner Rechtsprechung auf der Grundlage des Vertrags den Begriff "wirtschaftlich" sehr weit ausgelegt hat (im Sinne von unter "Marktbedingungen" gegen Entgelt erbracht, unabhängig davon, wer die Leistungen bezahlt oder ob der Erbringer gemeinnützig ist oder nicht). Meines Erachtens ist eine Definition von Sozialdienstleistungen auf EU-Ebene nur möglich, wenn diese auf den gemeinsamen Besonderheiten und Aufgaben dieser Dienstleistungen beruht und von den Gemeinwohlzielen, denen sie verpflichtet sind, ausgeht.

Die Definition der Sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sollte nicht minimalistisch sein und auf Dienstleistungen für die schwächsten Bevölkerungsgruppen beschränkt werden, die Gefahr laufen, an den Rand der Gesellschaft gedrängt oder ausgegrenzt zu werden. Zwar haben gewisse Sozialdienstleistungen den Zweck, die soziale Eingliederung zu fördern und die Armut zu bekämpfen, aber viele andere sind für die

Gesamtbevölkerung bestimmt, zumal sie dem sozialen und territorialen Zusammenhalt dienen, soziale Grundrechte umsetzen und auf die sozialen Bedürfnisse und gesellschaftspolitischen Anliegen reagieren, die der Markt nicht zufriedenstellend zu lösen vermag.

Eine Politik, die nur für die Schwachen gedacht ist, kann selbst kaum mehr als eine schwache Politik sein.

Ich gebe zu, dass eine derartige Definition auf EU-Ebene nur eher allgemein gehalten sein und keine absolute Rechtssicherheit bringen kann. Doch das ist der Preis für die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips.

Notwendigkeit eines positiven Rechtsrahmens auf EU-Ebene

Mit dem Herausnehmen der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen aus dem Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie ist nicht das gesamte Problem gelöst. Die Binnenmarkt- und Wettbewerbsbestimmungen machen nicht vor den Sozial- oder Gesundheitsdienstleistungen Halt, sobald letztere unter "Marktbedingungen" erbracht werden. In der Tat befindet der EuGH immer wieder über einschlägige Fälle, und die Europäische Kommission kann auf der Grundlage der Vertragsbestimmungen über die Dienstleistungsfreiheit und von Sekundärrechtsbestimmungen Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Daher ist auf EU-Ebene ein positiver und kohärenter Rechtsrahmen notwendig, der gewährleistet, dass die Mitgliedstaaten hochwertige Sozialdienstleistungen für alle Bürgern/innen erbringen.

Das Ziel eines solchen gemeinschaftlichen Rechtsrahmens sollte darin bestehen, die im Vertrag verankerten Binnenmarkt-Grundfreiheiten mit den sozialen Grundrechten und den sozialpolitischen Zielsetzungen in Einklang zu bringen und die Gemeinwohlausrichtung der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen voll und ganz zu wahren. Obwohl das EP einen derartigen positiven Rechtsrahmen bis dato nicht explizit besprochen hat, könnten mehrere Prioritäten in Erwägung gezogen werden.

1) Eine klare Definition der Rolle der Sozialdienstleistungen im Rahmen der Lissabon-Strategie.

Das EP hat mehrmals die Rolle der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen für das Erreichen der



Lissabon-Ziele betont. Nicht nur auf Grund des hohen Beschäftigungspotenzials innerhalb des Sektors, das zudem noch lange nicht ausgeschöpft ist, sondern auch weil hochwertige Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen wesentlich für die Eingliederung der Menschen in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft sind.

Einer der Hauptpunkte der Lissabon-Strategie ist die "Offene Methode der Koordinierung". Sowohl in der Beschäftigungsstrategie als auch in den Bereichen Sozialschutz und soziale Eingliederung sollten die Sozialdienstleistungen eine bedeutende Rolle spielen. Die grundlegenden Zielsetzungen der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen (Qualität, Zugänglichkeit und Nachhaltigkeit) sollten näher bestimmt werden, sodass gemeinsame Grundsätze für die Definition von Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse festgelegt werden können. Nimmt man die Offene Methode der Koordinierung ernst, könnte sie auch zu einem Voneinander-Lernen und zu einem Austausch bewährter Praktiken und somit zu einer Verbesserung der sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in den Mitgliedstaaten führen.

2) Mehr noch, die sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse könnten durch eine Rahmenrichtlinie über soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse durch positives Recht geschützt werden. In seiner Entschließung zum Grünbuch über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse forderte das EP "die Schaffung eines Rechtsrahmens nach dem Mitentscheidungsverfahren", um die "Erbringung [der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse] innerhalb des Binnenmarktes zu gewährleisten und [...] dafür zu sorgen, dass die Wettbewerbsbestimmungen mit den Auflagen für den öffentlichen Dienst vereinbar sind."

Das EP beschäftigt sich derzeit mit dem Weißbuch zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.

Ich hoffe, wir können anlässlich dieser Gelegenheit konkreter besprechen, was für einen europäischen Rechtsrahmen für soziale Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse wir wollen, und uns ausführlicher mit den Fragen der Anwendung des gemeinschaftlichen Wettbewerbs- und Binnenmarktrechts auf diese Dienstleistungen auseinandersetzen.

Eine Arbeitsgruppe im EP arbeitet derzeit an einem Entwurf für eine Rahmenrichtlinie zu den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. Wir wollen damit unser großes Engagement in dieser Sache bekräftigen und aufzeigen, welches die möglichen Inhalte einer derartigen Rahmenrichtlinie zum Schutz der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse bei gleichzeitiger Wahrung des Subsidiaritätsprinzips sein könnten.

Mit der Rahmenrichtlinie sollen gleicher Zugang zu hochwertigen Dienstleistungen für alle Bürger/innen gewährleistet und erhöhte Rechtssicherheit für die Dienstleister erreicht werden. Der Entwurf enthält eine Definition der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse auf der Grundlage der ihnen gemeinsamen Aufgaben und Besonderheiten und definiert wesentliche Grundsätze wie Universalität, Kontinuität, Gleichbehandlung, Qualität, Nachhaltigkeit und Versorgungssicherheit. Nach dem Entwurf hat die öffentliche Hand die freie Wahl, Dienstleistungen intern ("in-house") zu erbringen oder eine Aufgabe einem nicht-öffentlichen Erbringer zu übertragen. Es wird klargestellt, dass Finanzhilfen für Tätigkeiten im Sinne der Gemeinwohlverpflichtung von der Anmeldepflicht für staatliche Beihilfen ausgenommen werden. Definiert werden auch die Rechte der Begünstigten und deren Einbindung in die Arbeit der Einrichtungen.

Denkbar wäre auch eine spezifische Rahmenrichtlinie für soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse oder ein eigenes Kapitel in der allgemeinen Rahmenrichtlinie. Ich hoffe, die Mitteilung über die sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse enthält brauchbare Elemente, mit denen der Grundstein für einen verbindlicheren Rechtsrahmen gelegt werden kann.

3) Inwieweit sind die EU-Binnenmarkts- und Wettbewerbsrechtsbestimmungen auf die sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse anzuwenden?

Jedenfalls bedarf es weiterer Initiativen, um zu klären, inwieweit die sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter das Gemeinschaftsrecht fallen. Obwohl es mit dem so genannten "Monti-Kroes"-Paket noch nicht gelungen ist, die Frage der Anwendung der Bestimmungen über staatliche Beihilfen auf die sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse definitiv zu

klären, ist die Ausnahme des sozialen Wohnungswesens und der Krankenhäuser von der Anmeldeverpflichtung für staatliche Beihilfen ein erster bedeutender Schritt.

Die Bestimmungen für den finanziellen Ausgleich für Erbringer von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen wurden stark vereinfacht. Zum Glück folgte die Kommission nicht dem Standpunkt des EP, wonach nur auf lokaler Ebene, z. B. von Gemeinden erbrachte soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vollständig von den wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen ausgenommen werden sollten, und die Mitgliedstaaten verpflichtet werden sollten, eine detaillierte Beschreibung der Organisation und Finanzierung des Krankenhaussektors und des sozialen Wohnungswesens zu liefern, damit beurteilt werden kann, ob der Ausgleich mit den einschlägigen Bestimmungen des Vertrages kompatibel ist.

Das EP äußerte sich zu diesem Thema bisher nicht sehr kohärent. In der Entschließung des EP zum Grünbuch über Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse heißt es großzügiger formuliert, dass die für das Gemeinwohl wesentlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wie Bildung, Gesundheit, soziales Wohnungswesen sowie soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, welche Funktionen der sozialen Sicherheit und der sozialen Eingliederung erfüllen, nicht unter das Wettbewerbsrecht fallen sollten. Es ist ganz klar, dass mit dem Monti-Kroes-Paket die Klärung dieser Frage noch lange nicht abgeschlossen ist.

Auf jeden Fall ist noch viel Überlegungsarbeit nötig, um sicherzustellen, dass von Seiten des Binnenmarkts- und Wettbewerbsrechts die wichtige Rolle der sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse besser berücksichtigt wird, damit letztere nicht wie rein marktbestimmte Dienstleistungen behandelt werden.

Ich hoffe, dass die nächste Mitteilung über soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse uns neue Ansätze für einen positiveren europäischen Rechtsrahmen für Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen gibt, denn ein solcher gemeinschaftsrechtlicher Rahmen ist die Voraussetzung für den Schutz der sozialen Dienstleistungen, nicht nur im Sinne von Ausnahmen vom allgemeingültigen Binnenmarkts- und Wettbewerbsrecht, sondern als wesentliche Bausteine des Europäischen Sozialmodells.

VII.2. Rede Leila KOSTIAINEN, Staatssekretärin für Gesundheit und Soziales, Finnland:

Sehr geehrter Herr Staatssekretär Dolinschek!
Meine Damen und Herren!

Ich möchte mich bei unseren österreichischen Gastgebern dafür bedanken, dass sie uns die Gelegenheit gegeben haben, die Lage der sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse als Teil der Entwicklung des Europäischen Sozialmodells zu diskutieren. Neben dem Streben nach wirtschaftlicher Integration müssen wir, zum Wohl unserer Bürger/innen, auch im sozialen Bereich Verantwortung übernehmen.

Die Bereitstellung und Finanzierung von Gesundheits- und Sozialdienstleistungen wird auch weiterhin im Zuständigkeitsbereich der nationalen und lokalen Behörden bleiben. Doch wie wir heute schon besprochen haben, wirken sich die gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen für den Dienstleistungssektor mittelbar wie unmittelbar auf die Rahmenbedingungen der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen aus. Daher muss das Subsidiaritätsprinzip auf Gemeinschaftsebene durch klare politische Leitlinien abgestützt werden. Die Grenze zwischen privatwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Dienstleistungen verschwimmt zusehends, und der Bedarf an klareren Bestimmungen liegt auf der Hand.

Es herrscht großteils die Überzeugung, dass Marktmechanismen für die Erbringung von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen nützlich sind. Ziele der Schaffung eines Binnenmarkts für Dienstleistungen sind Effizienzsteigerung, Kosteneinsparungen, eine größere Auswahl und eine auf den Bedarf der Menschen zugeschnittene Qualität. Zudem erwartet man sich vom Markt Innovationen und die Anwendung neuer Technologien bei der Dienstleistungserbringung.

So viele Vorzüge ein freier Markt auch aufweisen mag, haben Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen doch Besonderheiten, auf Grund derer eine Wahrnehmung der Gemeinwohlaufgaben unter rein marktwirtschaftlichen Bedingungen nicht möglich ist. So hat der Kunde/die Kundin auf dem Markt der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen einen anderen Stellenwert. Außerdem begünstigt ein vom Wettbewerb geprägtes Umfeld nicht unbedingt einen gerechten und funktionierenden Markt. Vor



diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass das Thema der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen auf die Tagesordnung der EU gesetzt wurde. Die Hauptüberlegung hierbei ist, diejenigen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse festzulegen, die nicht unter die Binnenmarkts- und Wettbewerbsbestimmungen fallen sollten. So weit so gut, die praktische Umsetzung dieser Idee stellt jedoch eine große Herausforderung dar.

Das Problem, das hierbei auftritt, ist, wie politische Kontrolle und Marktfreiheit bei der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vereinbart werden können. Es ist nicht zu leugnen, dass es Situationen gibt, wo Privatinteressen und Gemeinwohl aufeinander prallen. Politische Ziele können nicht allein über den Markt erreicht werden. Ebenso klar ist, dass Partikularinteressen auf dem Markt das Gemeinwohl gefährden können.

In diesem Zusammenhang möchte ich einige Faktoren ansprechen, die in der Diskussion über die Stellung und die Einstufung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse eine wichtige Rolle spielen. Ein zentraler Punkt ist die Aufteilung der Zuständigkeiten. Die politische Steuerung der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen obliegt den Mitgliedstaaten. Dahingegen erfolgt die Überwachung der Einhaltung der Dienstleistungsfreiheit auf EU-Ebene. Dabei besteht die Gefahr, dass Entscheidungen auf verschiedenen administrativen Ebenen und in verschiedenen Bereichen im Widerspruch zueinander stehen. Auf EU-Ebene werden diese Konflikte vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften gelöst, selbst wenn die betreffende Frage eine politische Lösung erfordert.

Ein weiteres Problem ist begrifflicher und definitorischer Natur. Es gibt keine allgemein akzeptierte, klare Definition von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Sogar der Ausdruck "soziale Dienstleistungen" bedeutet in jedem Land etwas anderes. Es ist schwierig, zwischen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und anderen, wirtschaftlichen oder nicht-wirtschaftlichen, bezahlten oder kostenlosen, marktbestimmten oder nicht-marktbestimmten usw. Dienstleistungen zu unterscheiden. Bei jedem Versuch, derartige Unterscheidungen zu treffen, kommt man in Interpretationsschwierigkeiten. Wer hat nun letztendlich die Definitionshoheit darüber, ob eine

bestimmte Dienstleistung eine Dienstleistung von allgemeinem Interesse ist? Und wie können wir vermeiden, dass die rechtliche Definition dieses "allgemeinen Interesses" zuviel Gewicht bekommt?

Wie geht es also weiter?

Eine ausführliche Diskussion über die Besonderheiten der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, wie wir sie heute geführt haben, ist notwendig. Die mit dem Gesundheits- und Sozialwesen verbundenen Werte und Zielsetzungen müssen klarer als bisher zum Ausdruck kommen. Mit dem Schlagwort "freier Markt" schwingen Begriffe wie Wettbewerbsfähigkeit, Rentabilität, Effizienz und Produktivität mit. Den Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen dagegen liegen Werte wie Universalität, Gleichberechtigung und Solidarität zu Grunde. Ein möglicher Widerspruch zwischen der Erbringung von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen einerseits und dem freien Dienstleistungsverkehr und dem Wettbewerbsrecht andererseits wird erst erkennbar sein, wenn wir gemeinsame Ziele für die Erbringung dieser Ziele festgelegt haben. Was wir brauchen, ist eine klare Bestimmung der Faktoren, die zum Funktionieren und zur Qualität der Sozialdienstleistungen beitragen.

Wenn wir uns den überarbeiteten Vorschlag für die Dienstleistungsrichtlinie ansehen, finden wir darin nur wenige konkrete Änderungen gegenüber der gegenwärtigen Lage (die allerdings von Staat zu Staat anders aussieht). Im Wesentlichen ist dieser überarbeitete Vorschlag eine Festschreibung von Entwicklungen, die sich bereits vollzogen haben, und eine solidere Rechtsgrundlage für die bereits im EU-Wettbewerbsrecht verankerten Lösungen. Wir müssen uns ansehen, welchen Einfluss die Richtlinie (in der Fassung dieses Vorschlags) auf die Sozialdienstleistungen hätte. Im Mittelpunkt einer solchen Untersuchung müssten die Unterschiede zwischen den Dienstleistungssystemen der Mitgliedstaaten stehen.

Finnland hält eine Fortführung der Diskussion über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse für wichtig. Dabei geht es um die Frage, ob die Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen, die als dem Gemeinwohl dienend eingestuft werden, im Gemeinschaftsrecht anders behandelt werden sollten. Bisher kristallisiert sich in der Diskussion noch keine klare Antwort auf diese Frage heraus.

Wir müssen uns darüber einigen, ob diese Dienstleistungen im Verhältnis zum Binnenmarkts- und Wettbewerbsrecht eine Sonderstellung einnehmen sollen.

Wie Dienstleistungen erbracht werden, ist von Land zu Land verschieden, und wir brauchen gemeinsame Kriterien für eine Definition dieser Dienstleistungen. Dass die Interpretation der Natur oder der Kriterien der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen Fall für Fall dem EuGH überlassen wird, ist nicht optimal. Lösungen müssen auf politischer Ebene gefunden werden, in den dafür zuständigen Rechtssetzungsorganen der Gemeinschaft. Bevor wir uns weitere Gedanken über die Schaffung rechtlicher Kohärenz machen, müssen wir den Begriff des Gemeinwohls in seiner Anwendung auf die Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen klarstellen.

Meine Damen und Herren,

ich bin überzeugt, dass wir dank unserer konstruktiven Aussprachen heute den Zielen etwas nähergekommen sind, denen Finnland im Dialog über Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse so viel Bedeutung beimisst. Ich danke Ihnen nochmals, dass Sie uns diese Gelegenheit geboten haben, einen Beitrag zu einer EU-weiten Einigung in dieser wichtigen Frage leisten zu dürfen, die alle Bürger/innen der Europäischen Union betrifft.

VII.3. Rede Jérôme VIGNON, Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit:

Eine zwingende Anerkennung

Der Prozess, im Rahmen dessen die EU und ihre Institutionen hinsichtlich der sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse tätig werden, ist ein interaktiver. Die Union ist kein "deus ex machina", der Ordnung dort herstellt, wo früher Chaos herrschte. Die EU wird deshalb aktiv, weil die Mitgliedstaaten durch die Modernisierung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse selber Veränderungen unterliegen. Das Gemeinschaftsrecht - insbesondere Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln - spielt insofern eine notwendige Rolle, als die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Mittelpunkt einer Umstrukturierung stehen, die bei weitem die vereinzelt Initiativen der Europäischen Kommission übertreffen. Diese von allen als notwendig eingeforderte Aktion der EU ist paradox: Sie richtet ein System der zwingenden Anerkennung ein. Die EU kreiert Ausnahmen, liefert Möglichkeiten einer Freistellung hinsichtlich einer exklusiven Inanspruchnahme des Marktes, aber fordert auch die Einhaltung sehr strenger Regeln, die die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zur Perfektion treiben, um diese Ausnahmen zugestehen zu können. Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sollen transparent sein, sowohl für den Auftraggeber, als auch für Auftragnehmer, sowohl für den Financier als auch für die am meisten gefährdeten Personengruppen, für die sie ja bestimmt sind.

Ausarbeitung einer gemeinsamen Sprache

Auch wenn die Dienstleistungen von sozialem Interesse sich auf eine gewisse Autonomie berufen können, die an ihre Funktion und ihre komplexe Interaktion mit den am stärksten gefährdeten Personengruppen gebunden ist, nimmt diese Autonomie sie nicht aus der Verantwortung und der erforderlichen Transparenz aus. Es muss eine gemeinschaftliche Verständigung zwischen der EU, ihren Institutionen und ihren Mitgliedstaaten möglich sein, um gemeinschaftlich agieren zu können. Hierfür ist die Ausarbeitung einer gemeinsamen Sprache Schwerpunkt unserer Diskussion. Die erwartete Mitteilung soll mehr Klarheit über den Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie, insbesondere die Anerkennung der



Besonderheiten der sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, bringen. Die sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sind nicht nur in den Grundrechten, wie der menschlichen Würde, verankert, sie sind auch Ausdruck des sozialen Zusammenhalts. Wir haben weiters die Besonderheit der sozialen Dienstleistungen im Hinblick auf ihre Organisation, die Einbeziehung von Freiwilligen und Ehrenamtlichen, den Grundsatz der Solidarität und das asymmetrische Verhältnis zwischen Anbietern und Nutzern von Sozialdienstleistungen beschrieben.

EU und Mitgliedsstaaten zu mehr Klarheit aufgefordert

Die gemeinsame Verständigung, die Inhalt der nächsten Mitteilung sein wird, erfordert Anstrengungen sowohl hinsichtlich der Modernisierung sozialer Dienstleistungen von allgemeinem Interesse als auch hinsichtlich ihrer Qualität.

Auf der einen Seite muss die EU und insbesondere die Europäische Kommission eine Möglichkeit finden, um sicherzustellen, dass die Art und Weise, wie Ausnahmen von der generellen Regel als gerechtfertigt beurteilt werden, im Einklang mit der Besonderheit der sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse erfolgt.

Auf der anderen Seite müssen die Mitgliedsstaaten Verantwortung, Klarheit und Transparenz in der Art der Auswahl und Verteilung der Dienstleistungen schaffen.

Die Anforderungen hinsichtlich der Ausnahmen sind keine Schikane, da hinter diesen Anforderungen das Allgemeine Interesse und die am stärksten gefährdeten Personengruppen stehen.

Die Besonderheit der Organisation, auf die sich Dienstleistungserbringer im allgemeinen Interesse berufen, wird durch die dadurch erst erreichte Qualität gerechtfertigt.

Eine Vertiefung des Dialogs

Durch die für nächste Woche erwartete Mitteilung zu den sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse soll insbesondere ein Prozess ausgelöst werden: eine Vertiefung des Dialoges, um eine gemeinsame Verständigung erreichen zu können. Dies soll durch vertiefte Beratung, durch die Studie, deren Kriterien uns heute Vormittag vorgestellt wurden, sowie insbesondere auch durch die Miteinbeziehung des Sozialschutzausschusses erfolgen.

Die Rolle des EuGH besteht nicht darin, die juri-

stischen Rahmenbedingungen zu schaffen, um die gewünschte Rechtssicherheit zu erlangen. Er kann lediglich von Fall zu Fall entscheiden.

Eine systematischere Herangehensweise in Form eines gemeinschaftlichen Rechtsaktes hätte die Delegation der Kompetenz zur rechtlichen Einordnung von sozialen Dienstleistungen von den Mitgliedstaaten an die EU zur Folge.

Sind wir zu einer solchen Delegation bereit? Ich glaube nicht.

Der Übergang zu einem juristischen Akt wäre eine Herausforderung für alle. Er stellt für mich die Krönung der Zustimmung zu einer gemeinschaftlichen Sprache dar.

VII.4. Rede Sigisbert DOLINSCHKE, Staatssekretär, Bundesministerin für Soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz:

Sehr geehrte Frau Staatssekretärin Kostiainen!
Sehr geehrte Frau Staatssekretärin Nikolic!
Sehr geehrte Frau Abgeordnete van Lancker!
Sehr geehrter Herr Direktor Vignon!
Sehr geehrte Damen und Herren!

Wir haben einen langen und intensiven Konferenztag hinter uns. Ich danke Ihnen allen für Ihre Teilnahme und den Rednerinnen und Rednern für ihre interessanten Beiträge.

Ich glaube, der heutige Meinungs austausch war sehr nützlich und wichtig. Es wurde uns deutlich vor Augen geführt, wie vielfältig und komplex die Zusammenhänge und Fragestellungen im Zusammenhang mit sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sind. Trotz unterschiedlicher Interessen und Schwerpunkte wurde meiner Ansicht nach aber auch deutlich, dass es einen Grundkonsens gibt: Die sozialen Dienstleistungen sind Teil des europäischen Lebensmodells und müssen abgesichert werden. Die vielfältigen Herausforderungen - von der demografischen Entwicklung über die Globalisierung bis zum wirtschaftlichen und sozialen Wandel - dürfen nicht dazu führen, dass die sozialen Dienstleistungen vernachlässigt werden - im Gegenteil. Gerade in einer Zeit des Wandels sind Dienstleistungen, die die Menschen dabei unterstützen den Wandel zu bewältigen, notwendig.

Welche Schlussfolgerungen können wir nun aus dieser Konferenz für die weitere Vorgangsweise auf europäischer Ebene ziehen?

Die Ausgangsbasis muss das Subsidiaritäts-

prinzip sein. Soziale Dienstleistungen müssen in der Regel individuell abgestimmt und angepasst werden und hängen stark von den lokalen und regionalen Gegebenheiten ab. Sie werden daher auch zumeist auf lokaler und regionaler Ebene erbracht. Das ist sinnvoll und sollte auch so bleiben. Der Staat und die Europäische Union haben die Aufgabe, entsprechende Rahmenbedingungen zu schaffen, damit die Erbringung der Dienstleistungen auf lokaler und regionaler Ebene funktionieren kann.

Es wird zweckmäßig sein, den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu intensivieren. Jeder Mitgliedstaat macht unterschiedliche Erfahrungen mit der Anpassung der sozialen Dienstleistungen an den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel und auch mit der Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Ein besserer Informationsaustausch könnte den Mitgliedstaaten helfen, die Herausforderungen besser zu bewältigen.

Wichtig ist auch, dass den Bürgerinnen und Bürgern eine klare Botschaft vermittelt wird, dass die sozialen Dienstleistungen ein wichtiger Bestandteil des europäischen Lebensmodells sind und daher ein hohes Niveau dieser Leistungen im gemeinsamen europäischen Interesse liegen muss. Hier sind vor allem auch die Mitgliedstaaten in die Pflicht zu nehmen, dass sie der Versuchung widerstehen, die Verantwortung für Einschränkungen dieser Leistungen auf die europäische Ebene abzuschieben. Die Gestaltung und Finanzierung der sozialen Dienstleistungen liegt auf nationaler Ebene, daher muss die Verantwortung auch dort wahrgenommen werden.

Natürlich muss aber auch auf europäischer Ebene sichergestellt werden, dass - wie im EG-Vertrag festgelegt - die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass diese ihren Aufgaben nachkommen können.

Schließlich halte ich es für ausgesprochen wichtig, dass über die heute angesprochenen Themen weiter diskutiert wird und zwar unter Einbindung aller Akteure. Die angekündigte Mitteilung der Kommission wird dafür eine gute Grundlage bieten. Der österreichische Vorsitz hat sich jedenfalls gemeinsam mit der Kommission bemüht, ein möglichst breites Spektrum an verschiedenen Akteuren und Interessen ins Programm dieser Konferenz aufzunehmen. Das große Interesse an der Konferenz hat gezeigt, wie wichtig und aktuell das Thema ist.

Der österreichische Vorsitz wird gemeinsam mit

der Kommission versuchen, die wesentlichen Schlussfolgerungen aus dieser Konferenz zusammenzufassen. Der Sozialschutzausschuss und der Rat "Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz" werden über die Konferenz informiert werden.

Sehr geehrte Damen und Herren!

Ich möchte Ihnen im Namen des Vorsitzlandes Österreich herzlich für Ihr Interesse an der Konferenz danken und wünsche Ihnen eine gute Heimreise.

VIII.1. Information der Präsidentschaft über die Konferenz an den Rat Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Konsumentenschutz⁴¹

Thema und Zielsetzungen der Konferenz

Ziel der Konferenz war es, die durch das Grünbuch der Europäischen Kommission und das in der Folge veröffentlichte Weißbuch über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse auf dem Gebiet der Sozialdienstleistungen initiierte Arbeit zu vertiefen. Zu diesem Zweck analysierte die Konferenz die in diesem Bereich wirksame gesellschaftliche und wirtschaftliche Dynamik und setzte sich anschließend als Grundlage für eine Diskussion über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts auf diesem Gebiet mit dem Begriff des allgemeinen Interesses im Kontext der sozialen Dienstleistungen auseinander. Dabei wurden auch konkrete Fallbeispiele aus verschiedenen Mitgliedsstaaten präsentiert.

Die von Kommissar Vladimír Špidla und dem österreichischen Staatssekretär für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz, Sigisbert Dolinschek, eröffnete Konferenz brachte mehr als 200 Vertreter/innen der Mitgliedstaaten, Beitritts- und Kandidatenländer sowie Vertreter/innen von EU-Institutionen, Sozialpartner, Nicht-Regierungsorganisationen und Erbringer von Sozialdienstleistungen zusammen.

Aspekte der Diskussion

In vielen Beiträgen wurde zum Ausdruck gebracht, dass die Zeit für eine grundlegende Prüfung der Lage der sozialen Dienstleistungen in den Mitgliedstaaten reif sei. Der kürzlich abgeänderte Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt vom 4. April 2006 einerseits und die am 26. April 2006 kurz nach der Konferenz veröffentlichte Mitteilung der Kommission über soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union andererseits beweisen die Bedeutung der im Rahmen der Konferenz behandelten Themen.

Folgende wichtige Themen wurden im Rahmen der Konferenz diskutiert:

- Soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse stellen eine wesentliche Säule des

Europäischen Sozialmodells dar. Sie sind für den sozialen Zusammenhalt, die soziale Eingliederung und die Umsetzung der Grundrechte von ausschlaggebender Bedeutung. Sie tragen wesentlich zu Wachstum und Beschäftigung bei und spielen demgemäß bei der Erreichung der Lissabon-Ziele eine wichtige Rolle. Soziale Dienstleistungen gehören darüber hinaus zu den dynamischsten Sektoren in der Europäischen Union und weisen im Durchschnitt (seit 1998) ein Beschäftigungswachstum auf, das das Wachstum der Gesamtwirtschaft um etwa 50 Prozent übersteigt (1,8 Prozent im Vergleich zu 1,2%).

- Auf Grund des wachsenden und sich stetig ändernden Bedarfs müssen Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse laufend an die Entwicklungen angepasst und modernisiert werden und stellen daher sowohl an die öffentlichen Finanzen als auch an die Leistungserbringer große Anforderungen. Es gilt, die Qualität dieser Dienstleistungen aufrecht zu erhalten und zu verbessern, gleichzeitig aber auch ihre Nachhaltigkeit zu sichern. Qualität ist nicht nur für die Leistungsempfänger/innen von großer Relevanz, sie stellt auch eine wichtige Frage für Arbeitgeber/innen und Arbeitnehmer/innen dieses Sektors dar, die sich Herausforderungen wie größerem Stress, vermehrter Schicht- und Nacharbeit bei unter dem Durchschnitt liegender Entlohnung sowie der Überalterung der Bediensteten und Nachwuchsproblemen gegenüber sehen.
- In verschiedenen Vorträgen wurde auf den wichtigen Beitrag hingewiesen, den der Markt den Sozialdienstleistungen in Bezug auf Qualität, Effizienz und die Wahlmöglichkeit für die Leistungsempfänger bieten kann. Gleichzeitig wurde betont, dass ein Markt für soziale Dienstleistungen einen sorgfältig abgestimmten Regelungsrahmen benötige, der unter Umständen komplexer sein müsse als der rechtliche Rahmen für die öffentlichen Körperschaften, die die besagten Dienste erbringen. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass eine Analyse der Auswirkungen der Markt- und Wettbewerbskräfte nicht nur die Interessen der Dienstleistungserbringer sondern vor allem jene der Empfänger/innen dieser Dienstleistungen berücksichtigen müsse.

⁴¹ Ratsdokument Nr. 9459/06

- Es wurde daran erinnert, dass den sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse die gleichen Kriterien zu eigen seien wie allen anderen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, dass aber zusätzliche Elemente zum Tragen kämen, die sie von anderen Leistungen eindeutig unterschieden. Zu den wichtigsten speziellen Charakteristika der Sozialdienstleistungen gehörten: ihre Rolle bei der Umsetzung gesellschaftlicher Grundrechte wie der Menschenwürde und körperlichen und geistigen Unversehrtheit; die grundlegende Bedeutung des Solidaritätsprinzips; die Bedeutung der Einbeziehung der Leistungsempfänger/innen; die wichtige Rolle freiwilliger Mitarbeiter/innen; individuell abgestimmte Dienstleistungen und Schutz der Leistungsempfänger/innen; das Ungleichgewicht zwischen Leistungserbringern und Begünstigten angesichts der Tatsache, dass sich viele Personen, die diese Dienstleistungen in Anspruch nehmen, in der schwächeren Position befinden; der lokale Charakter der Erbringung von Sozialdienstleistungen und die Nähe zwischen Leistungserbringern und Leistungsempfänger/innen.
- Die Konferenz setzte sich auch mit der Frage des Anwendungsbereichs der Dienstleistungsrichtlinie auseinander. Während der Entwurf der Dienstleistungsrichtlinie Umfang und Inhalt der "Gesundheitsdienste" klar umreißen dürfte, scheint der Gedanke, dass "soziale Dienstleistungen im Bereich sozialer Wohnbau, Kinderbetreuung und Unterstützung von Familien und Bedürftigen" aus der von der Kommission vorgeschlagenen Dienstleistungsrichtlinie ausgenommen sein sollten, einer weiteren Klärung bedürfen, um die im entsprechenden Erwägungsgrund angeführte umfassende Definition auch auf rechtlicher Ebene absichern zu können. In diesem Zusammenhang wurde von vielen Teilnehmer/innen der Erwartung Ausdruck verliehen, dass die Mitteilung der Kommission durch eine Beschreibung der sozialen Dienstleistungen und Festlegung einiger Kriterien zu ihrer Identifizierung und Abgrenzung zu größerer Klarheit beitragen würde.
- Es bestand kein Zweifel daran, dass im Rahmen des EG-Vertrags in seiner gegenwärtigen Fassung soziale Dienstleistungen in der Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten verbleiben würden (Subsidiarität). Es steht den Mitgliedsstaaten frei, die Aufgaben allgemeinen Interesses zu definieren und die entsprechenden organisatorischen Grundsätze festzulegen, sofern sie den Gemeinschaftsgrundsätzen der Verhältnismäßigkeit, Transparenz und Nicht-Diskriminierung entsprechen. Wann immer es um Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gehe, ist die Vereinbarkeit ihrer Organisationsform mit den Bestimmungen des Vertrages (vor allem hinsichtlich des Wettbewerbs und des Binnenmarktes) zu gewährleisten. Trotzdem ist nicht klar, wie weitreichend die Auswirkungen in der Praxis sein werden.
- In Bezug auf staatliche Beihilfen habe das Altmark-Monti-Paket nicht alle Probleme aus der Welt geschafft. Es wäre jedenfalls vorschnell, bereits jetzt zu bewerten, inwieweit die in diesem Paket vorgesehenen strengen Kriterien von den Erbringern von Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse eingehalten werden können. Es bestand die Sorge, dass einerseits das klare Mandat einer Behörde, eine spezifische Dienstleistung von allgemeinem Interesse zu erbringen, nicht immer leicht zu beweisen sei und andererseits viele Sozialdienstleistungen von öffentlichen Körperschaften erhalten, die den Kriterien einer "Kompensation" nicht entsprächen (Pauschalleistungen oder Abdeckung eines Defizits).
- Es bestand kein Zweifel daran, dass weitere Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene dringend erforderlich seien, um einen Rahmen zu schaffen, der es leichter möglich mache, Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse zu modernisieren und effizienter zu gestalten. Man konnte sich allerdings nicht einigen, welche Maßnahmen dafür am besten geeignet wären. Mehrere Sprecher/innen betonten, dass die offenen Fragen durch gesetzgeberische Maßnahmen wie z.B. einer Rahmenrichtlinie (ohne Angaben darüber, welche Punkte ein solches Dokument konkret enthalten sollte) geregelt werden sollte, nicht aber durch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs; andere Teilnehmer/innen lehnten diese Auffassung unter Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip strikt ab und sprachen sich für nicht zwingende Maßnahmen wie Mitteilungen der Kommission, Informationsaustausch, Studien usw. aus. Als wichtiger Schritt in diese Richtung wurde der Entwurf einer Studie über soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vorgelegt, mit deren Ausarbeitung die



Kommission kürzlich das Europäische Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung beauftragt hatte. Sie solle ein wichtiges fact-finding-Instrument darstellen, das alle in dem Sektor involvierten Stakeholder umfasse.

Schlussfolgerungen

Der Zeitpunkt für die Abhaltung der Konferenz war richtig gewählt. Es wurden zahlreiche grundlegenden Fragen und Punkte behandelt, denen Kommission und Rat in naher Zukunft ihre Aufmerksamkeit schenken sollten. Es gelang der Konferenz, die spezifischen Charakteristika und die Bedeutung des Sektors der Sozialdienstleistungen aufzuzeigen, der gegenwärtig bedeutsamen Modernisierungstendenzen unterworfen ist. Es ist darauf hinzuweisen, dass trotz der auf diesem Sektor bestehenden großen Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern einige wesentliche Probleme allen gemeinsam sind und einen eingehenden Dialog nützlich erscheinen lassen. Die laufenden Veränderungen und Modernisierungstendenzen sollten auf nationaler und europäischer Ebene analysiert werden.

Die Präsidentschaft begrüßt es, dass die meisten im Rahmen der Konferenz angesprochenen Punkte in der am 26. April veröffentlichten Mitteilung der Kommission aufgegriffen wurden und unterstützt den Vorschlag von Konsultationen, da ein eingehenderer Meinungs- und Informationsaustausch dringend erforderlich ist. Es besteht auch die Notwendigkeit, den Informationsaustausch zu intensivieren, um voneinander zu lernen und zum gegenseitigen Verständnis beizutragen. Die Einbeziehung aller Stakeholder in die künftige Arbeit auf nationaler wie auf Gemeinschaftsebene wird einen wesentlichen Beitrag zu dem in der Mitteilung der Kommission vorgesehenen Prozess leisten.

Die Genderperspektive verdient viel größere Aufmerksamkeit - vor allem Fragen wie unbezahlte und unangemeldete Arbeit im Bereich der Sozialdienstleistungen, der hohe Frauenanteil sowie Entlohnungsniveau und Qualität der geleisteten Arbeit.

Im Zusammenhang mit der Dienstleistungsrichtlinie bestehen weiterhin einige offene Fragen. Vor allem bedarf es einer eindeutigen Klärung, welche Sozialdienstleistungen aus dem Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie ausgeklam-

mert werden. Obwohl der in den Erwägungen gespannte Bogen weit ist und so gut wie alle Sozialdienstleistungen einschließt, erscheint eine genauere Klärung unerlässlich. Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass eine Ausklammerung der Sozialdienstleistungen aus der Dienstleistungsrichtlinie nicht vor der direkten Anwendung des im Vertrag verankerten Grundsatzes der Freiheit der Dienstleistungserbringung schützt. Auch diese Frage bedarf einer weiteren Prüfung.

Eine weitere Klarstellung ist auch hinsichtlich der direkten Auswirkungen anderer Gemeinschaftsgrundsätze auf die sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse dringend erforderlich. Erst wenn diese Frage geklärt ist, können die Stakeholder ihre sozialen Dienstleistungen weiter planen und modernisieren, ohne fürchten zu müssen, unter Umständen immer wieder gegen Gemeinschaftsgrundsätze zu verstoßen. Die von der Kommission in Auftrag gegebene Studie könnte in dieser Hinsicht einen wichtigen Schritt bedeuten.

In diesem Zusammenhang bedarf vor allem das Altmark-Monti-Paket einer laufenden Bewertung, um feststellen zu können, ob wirklich alle Anliegen der sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse einer Behandlung zugeführt werden oder ob zur Gewährleistung der erforderlichen Rechtssicherheit weitere rechtliche Maßnahmen nötig sind.

Alle Möglichkeiten einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen sind offen zu diskutieren und die jeweiligen Vor- und Nachteile der verschiedenen Vorgangsweisen für die reibungslose Bereitstellung der sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse abzuwägen, bevor konkrete Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene in die Wege geleitet werden.

VIII.2. Hintergrundpapier

Konferenz soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

Wien, 20. April 2006

Hintergrundpapier der Präsidentschaft und der Europäischen Kommission

Einleitung

Die Modernisierung der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen steht im Zentrum aktueller Debatten in Europa. Diese Dienstleistungen sind aufgrund wirtschaftlicher und arbeitsmarktpolitischer Umstrukturierungen, demographischer Alterung und Änderungen in der Familienstruktur einem grundlegenden Wandel unterworfen. Die Nachfrage nach derartigen Dienstleistungen ist stark im Steigen begriffen, was für mehr Beschäftigungspotenzial sorgt. Der Ausbau dieser Dienstleistungen könnte einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Lissabon-Ziele für Wachstum und Beschäftigung leisten. Gleichzeitig soll die Modernisierung der Sozial- und Gesundheitsdienste den sozialen Zusammenhalt und die soziale Eingliederung fördern.

Dieser Modernisierungsprozess beinhaltet relativ umfassende Änderungen in der Organisation sozialer Dienstleistungen, was zu einem engeren Zusammenspiel mit gemeinschaftsrechtlichen Regelungen und deren Anwendung führt. Die Implikationen dieses Zusammenspiels wurden in den Beiträgen hervorgehoben, die im Zuge der durch das Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (Grünbuch) eingeleiteten Konsultation eingegangen sind. Die Europäische Kommission erkannte die Notwendigkeit einer Klärung und schlug in ihrem Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (Weißbuch) einen systematischen Ansatz vor. Mittlerweile wurde durch die Rechtssache "Altmark" die Anwendung von bestimmten Regeln für staatliche Beihilfen in der EU für soziale und gesundheitliche Dienstleistungen geklärt. Die Diskussionen zum Richtlinienvorschlag über Dienstleistungen im Binnenmarkt haben viele Fragen bezüglich der Anwendung der Dienstleistungsfreizügigkeit auf soziale Dienstleistungen aufgeworfen. Das Europäische Parlament schlug vor, den Großteil der Gesundheits- und Sozialdienstleistungen vom Anwendungsbereich der

Richtlinie auszuklammern und erinnerte an die Bedeutung, welche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse haben.

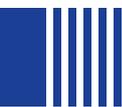
Zweck dieser Konferenz ist es, zuerst die in diesem Sektor herrschende sozioökonomische Dynamik zu analysieren und dann den Begriff "allgemeines Interesse" und seine Anwendung auf soziale Dienstleistungen als Grundlage für eine Diskussion über die Anwendung von Gemeinschaftsrecht in diesem Bereich zu erörtern. Konkrete Fallbeispiele aus den Mitgliedstaaten runden das Bild ab.

1. Themenblock: Ein dynamischer Sektor in einem Modernisierungsprozess

Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen umfassen drei Hauptbereiche:

- Gesetzliche und ergänzende Systeme der sozialen Sicherheit in ihren diversen Ausprägungen (beruhend auf Gegenseitigkeit oder einem gewinn-orientierten System), die alle grundlegenden Risiken des Lebens abdecken;
- Gesundheitsdienstleistungen, d.h. Dienstleistungen, die mit Hilfe von medizinischen Fachkräften erbracht werden inklusive verwandter Bereiche wie Langzeitpflege oder PatientInnentransport;
- Personenbezogene Sozialdienstleistungen. Diese Dienstleistungen bieten eine auf Einzelpersonen abgestimmte Betreuung zur Vorbereitung oder Erleichterung ihrer sozialen Eingliederung. Dieser Begriff ist in einem sehr umfassenden Sinn zu verstehen und beinhaltet auch Kinderbetreuungsstätten, Wohnbeihilfen etc.

Die Trennlinien zwischen diesen drei Bereichen sind jedoch weniger scharf umrissen als noch vor zwanzig Jahren. Bedingt durch geänderte Bedürfnisse und gesellschaftliche Herausforderungen werden die Leistungen der sozialen Sicherheit in einigen Sektoren immer stärker "aktiviert" und zur Finanzierung von individuell abgestimmten Dienstleistungen herangezogen (Rehabilitation, bessere Abgleichung von Arbeitsangebot und -nachfrage, Erwachsenenbildung, Kinderbetreuung), während neue Risiken (z.B. langfristige Abhängigkeit) die Nachfrage nach einem neuen Mix an Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen für Präventionsmaßnahmen und zur Förderung eines gesunden Alterns schaffen.



Mit Ausnahme der sozialen Sicherheit umfasst der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungssektor Dienstleistungen an Einzelpersonen, die durch Menschen erbracht werden und ist daher nicht nur arbeitsintensiv, sondern hängt auch bei der Qualität der erbrachten Leistung vorwiegend von der Motivation und Qualität des Personals ab. Mit der Ausweitung dieser Dienstleistungen in den letzten Jahren ist auch die Beschäftigung ständig angestiegen, wobei sich der Anpassungsdruck in spezifischen Arbeitsmarktmustern niederschlägt.

Die "Modernisierung" bringt häufig einen Strukturwandel mit sich. Früher wurden diese Dienstleistungen unmittelbar durch öffentliche Stellen erbracht. Nun aber haben diese Stellen einen Rollenwechsel vorgenommen. Sie sind vom Dienstleistungserbringer zum Regulator geworden, wobei gleichzeitig eine wachsende Zahl von öffentlich-privaten Partnerschaften entsteht.

Stetige Schaffung von Arbeitsplätzen und ausgeprägtes Beschäftigungspotenzial

Zwischen 1998 und 2003 stieg die Beschäftigung

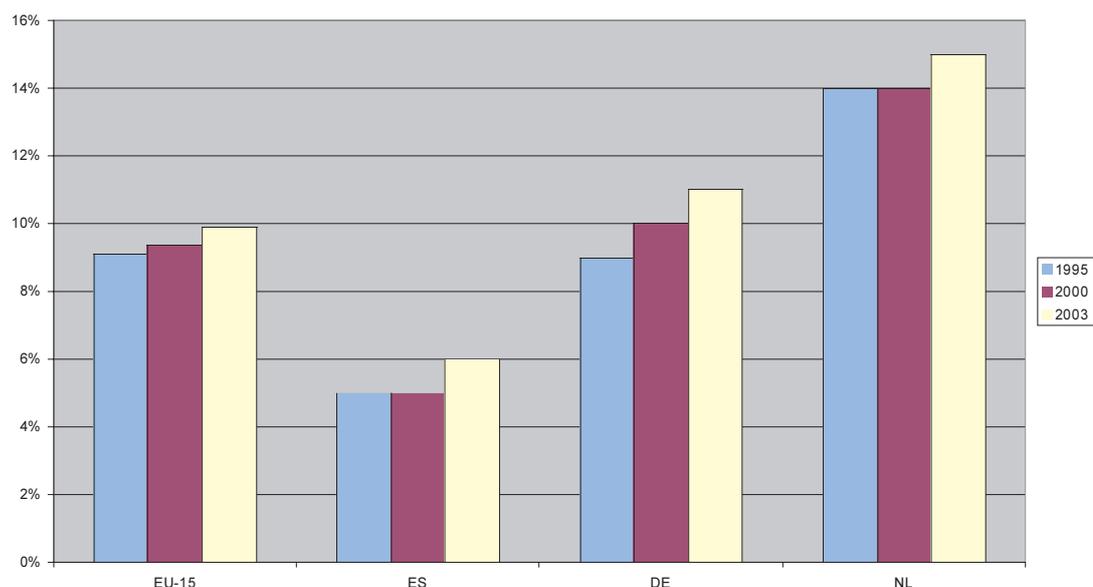
bei den Gesundheits- und Sozialdienstleistungen⁴² in den EU-15 um 1,9 Prozent gegenüber einem Gesamtbeschäftigungswachstum von 1,3 Prozent. Der Anteil dieses Sektors an der Gesamtbeschäftigung in den EU-15 stieg von 9 Prozent (1995) auf 10 Prozent (2003).

Das Beschäftigungspotenzial dieses Sektors scheint noch weiter ausbaufähig. In den meisten neuen und südlichen Mitgliedstaaten sind nur 3-4 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in diesem Bereich tätig, während es in den skandinavischen Ländern und in den Niederlanden bereits 10 Prozent und mehr sind.

Hoher Anteil an Frauen und qualifizierten ArbeitnehmerInnen

Frauen machen 78 Prozent der im Gesundheits- und Sozialdienstleistungssektor Beschäftigten in den EU-25 (2004) aus - weit mehr als jene 44 Prozent Frauen, die insgesamt erwerbstätig sind. Der Sektor gehört zur Gruppe der wissensbasierten Dienstleistungen; der Anteil an hochgebildeten

Anteil des Gesundheits- und Sozialdienstleistungssektors an der Gesamtbeschäftigung



Quelle: Arbeitskräfteerhebung (Labour Force Survey, LFS), Eurostat

⁴² Leider gibt es kaum Vergleichsdaten zur Beschäftigungsverteilung zwischen den Gesundheitsdienstleistungen einerseits und den Sozialdienstleistungen andererseits.

Menschen in diesem Sektor liegt 10 Prozentpunkte über dem der Gesamtwirtschaft.

Überdurchschnittlich viel Schicht- und Nachtarbeit und unterdurchschnittliche Entlohnung

Da dieser Sektor personenbezogene Dienstleistungen bietet, sind atypische Arbeitszeiten wesentlich häufiger. Gegenüber 17-18 Prozent aller Beschäftigten leisten 28 Prozent aller im Gesundheits- und Sozialdienst Beschäftigten Nachtarbeit und 32 Prozent Schichtarbeit, was eine große Belastung für diese Gruppe der Beschäftigten bedeutet.

Trotz im Durchschnitt höherer Bildungsabschlüsse und einem höheren Anteil an atypischen Arbeitszeiten liegen die Bruttostundenlöhne unter dem Durchschnitt. Dies stimmt mit den Ergebnissen vieler Studien zum geschlechtsspezifischen Lohngefälle überein, in denen es heißt, dass Sektoren mit einem hohen Frauenbeschäftigungsanteil durch Lohneinbußen gekennzeichnet sind. Außerdem gibt es Hinweise auf eine labile Beschäftigungssituation, die durch eine relativ hohe Anzahl von zeitlich befristeten Beschäftigungsverhältnissen in den meisten westeuropäischen Mitgliedstaaten ihren Ausdruck findet. Bei den Gesundheits- und Sozialdienstleistungen herrscht jedoch eine große Bandbreite an Arbeitsbedingungen und Lohnhöhen vor. Sie reicht von qualitativ hochwertigen und gut entlohnten Tätigkeiten zu geringfügig entlohnten instabilen Beschäftigungsverhältnissen.

Personalmangel ist ein bekannter Faktor im Gesundheits- und Pflegewesen und bis zu einem gewissen Grad auch im Sozialdienstleistungsbereich. Die Mitgliedstaaten versuchen dem Arbeitskräftemangel durch Einstellung von ausländischen Arbeitskräften zu begegnen. Die Förderung von Personalentwicklungsstrategien ist für diese Dienste von besonderer Aktualität. Hier könnte es zu einer Abwanderung, zu einem "brain drain" weg von jenen Mitgliedstaaten, die in die Personalqualifizierung (z.B. ÄrztInnen, Pflegepersonal, BetreuerInnen) investieren, hin zu jenen Mitgliedstaaten kommen, die dieses Personal aufgrund höherer Lohnniveaus absorbieren.

Dieser Themenblock sollte die aktuellen Erwartungen in Bezug auf Wachstum, soziale und wirtschaftliche Trends in diesem Sektor sowie in

Bezug auf den Arbeitsmarkt und die sozialen Bedingungen erörtern.

Fragen

- Stimmen Sie darin überein, dass durch das Wachstum und die Entwicklung des Gesundheits- und Sozialdienstleistungssektors Druck auf die Gestaltung der politischen Rahmenbedingungen für diesen Sektor entsteht?
- Wie können die sozialen Ziele und Verpflichtungen von allgemeinem Interesse in diesem dynamischen Umfeld aufrechterhalten werden?
- Wie und in welchem Ausmaß kann die Humankapitalbasis und Finanzierung in diesem Sektor ausgeweitet werden?
- Sind Arbeitsbedingungen, Entlohnung und Weiterbildung ein Thema?

2. Themenblock: Das allgemeine Interesse bei den sozialen Dienstleistungen

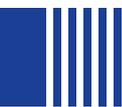
Der Begriff des allgemeinen Interesses

Die zweite Sitzung geht davon aus, dass es in der Europäischen Union gemeinsame Vorstellungen von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gibt. Diese Gemeinsamkeiten spiegeln die Werte und Ziele der Gemeinschaft wider und beruhen auf einer Reihe von übereinstimmenden Elementen, wie z.B.: Universalprinzip, Zugänglichkeit, Kontinuität, Qualität der Dienstleistung, Leistbarkeit sowie Nutzer- und Verbraucherschutz. Wie immer auch diese Dienste organisiert sind, ihr Zweck impliziert eine starke Einbindung der öffentlichen Hand.

Der Begriff "Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" findet sich im EG-Vertrag nicht. Er wird aus der Gemeinschaftspraxis vom Begriff "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse" abgeleitet, der in den Artikeln 16 und 86(2) des Vertrages aufscheint. Er ist breiter gefasst als der Begriff "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse" und umfasst sowohl marktbestimmte als auch nichtmarktbestimmte Dienstleistungen. Öffentliche Stellen legen fest, welche Tätigkeiten von allgemeinem Interesse sind und demnach spezifischen öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen unterliegen.

Allgemeines Interesse und Sozialpolitik

Die meisten Elemente von allgemeinem Interesse finden sich in den Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen, haben dort jedoch



ihre besonderen Ausprägungen. Normalerweise werden die folgenden Elemente⁴³ mit Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in Verbindung gebracht, die sie von anderen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse dezidiert unterscheiden:

- Sie tragen dazu bei, dass Grundrechte wie Schutz der Menschenwürde sowie der körperlichen und geistigen Unversehrtheit umgesetzt werden;
- Sie gewähren sozialen Schutz und richten sich nach dem Solidaritätsprinzip (d.h. sie sind nicht selektiv) und versuchen auch die sozial schwächsten Gruppen einzubeziehen;
- Sie gehen von einer spezifischen Beziehung zwischen Leistungserbringer und LeistungsempfängerIn aus, wobei die Dienstleistung selbst häufig drittfinanziert wird (von öffentlichen Stellen) und es keine direkte vertragliche Verbindung zwischen DienstleisterIn und Kunde/Kundin gibt;
- Sie sind oft so organisiert, dass die LeistungsbezieherInnen bzw. KundInnen auch in den Trägereinrichtungen vertreten sind (Partizipation);
- Sie erfüllen soziale Bedürfnisse und reagieren auf gesellschaftliche Belange, für die der Markt keine oder eine nur unbefriedigende Antwort hat bzw. die sogar durch bestimmte Marktstrukturen hervorgerufen wurden;
- Der dafür geforderte Preis ist sozial und beruht auf dem Grundsatz der Zugänglichkeit und Leistbarkeit.

Nach dem Subsidiaritätsprinzip definieren die Mitgliedstaaten die durch Sozialdienste zu erbringenden Aufgaben von allgemeinem Interesse, legen die von diesen Diensten im allgemeinen Interesse zu erfüllenden Pflichten fest und bestimmen ihre Organisationsform. Die Art und Weise, wie Mitgliedstaaten die Aufgaben von allgemeinem Interesse definieren und Sozialdienstleistungen organisieren, ist äußerst vielfältig.

Dieser Themenblock soll sich der Frage widmen, wie soziale Ziele in Aufgaben von allgemeinem Interesse umgemünzt werden, und soll Gemeinsamkeiten unter den Mitgliedstaaten herausarbeiten.

Fragen

- Stimmen Sie darin überein, dass Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse im Vergleich zu sonstigen Dienst-

leistungen von allgemeinem Interesse noch zusätzliche Elemente aufweisen?

- Ist das allgemeine Interesse klar sichtbar?
- Wie beeinflussen Reformen der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen durch "Imitieren" von Marktsituationen das allgemeine Interesse?

3. Themenblock: Soziale Dienstleistungen und die Anwendung des Gemeinschaftsrechts

Das verstärkte Zusammenspiel zwischen nationaler und europäischer Ebene im Bereich Sozialdienstleistungen ...

Der 3. Themenblock konzentriert sich auf das Kernthema des Zusammenspiels zwischen europäischer und nationaler Ebene. Wie bereits weiter vorne angeführt, haben die stetigen Modernisierungstrends in allen Mitgliedstaaten zu einer stärkeren Interaktion mit dem Gemeinschaftsrecht geführt und werden dies wahrscheinlich auch in Hinkunft tun. Diese Wechselwirkung wurde auch in den Kommentaren zum Grünbuch aufgezeigt und hat zu dem Vorschlag der Kommission geführt, für Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse einen systematischen Ansatz zu wählen.

Aus dem Weißbuch und aus Artikel 16 des Vertrages⁴⁴ sowie aus Artikel 36 der Grundrechtscharta geht eindeutig hervor, dass es eine gemeinsame Verantwortung gibt, unter der die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten innerhalb ihres jeweiligen Zuständigkeitsbereichs sicherzustellen haben, dass ihre politischen Maßnahmen es den Betreibern von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse erlauben, ihre Aufgaben zu erfüllen.

Während die EU-Verträge allgemeine soziale Ziele wie z.B. ein hohes Maß an sozialem Schutz beinhalten und die Charta der Grundrechte der Europäischen Union eine Reihe von Sozialrechten definiert, liegt die Bestimmung der Aufgaben und Ziele von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten. Allerdings kann sich das Gemeinschaftsrecht in den Bereichen Binnenmarkt und Wettbewerb dort auswirken, wo es um die Erbringung und Finanzierung dieser Leistungen geht. Die Befugnis der Mitgliedstaaten, Aufgaben von allgemeinem Interesse zu definieren und die entsprechenden Grundsätze der Organisation und Finanzierung festzulegen, muss transparent und ohne mis-

⁴³ Konferenz über "Soziale Dienste von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union - ihre besonderen Charakteristika, ihre Leistungsfähigkeit und Rahmenbedingungen der Dienstleistungserbringung", Juni 2004, Brüssel

⁴⁴ Artikel 16 EG-Vertrag lautet: "Unbeschadet der Artikel 73, 86 und 87 und in Anbetracht des Stellenwerts, den Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, sowie ihrer Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts tragen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich dieses Vertrags dafür Sorge, dass die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können."

sbräuchliche Verwendung des Konzepts des "allgemeinen Interesses" ausgeübt werden.

Zum Beispiel haben sich die Mitgliedstaaten dabei an bestimmte Regeln zu halten, wie etwa den Grundsatz des diskriminierungsfreien Zugangs zu allen Arten von Dienstleistungen. Die Gemeinschaftsregeln bezüglich des öffentlichen Vergabewesens gelten auch für Waren, Leistungen oder Tätigkeiten, die von öffentlichen Stellen zur Erbringung von wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Dienstleistungen angekauft werden.

Viele stimmen wohl darin überein, dass diese Regelungen und ihre Anwendung zur Transparenz- und Effektivitätssteigerung in der Organisation und Finanzierung des Sozial- und Gesundheitswesens beitragen. Insbesondere tragen sie dazu bei, dass die von der Natur der Sache her beschränkten finanziellen Mittel für Sozial- und Gesundheitspolitik sinnvoll eingesetzt werden. Ein solches Vorgehen kann auch die Wahlmöglichkeiten für die NutzerInnen erweitern und, wie wohl einige vorbringen werden, die Qualität der Leistungen verbessern.

... bedarf einer genaueren Abklärung der Anwendung von Gemeinschaftsrecht

Während der Konsultationsphase zum Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse meinten die Mitgliedstaaten wie auch andere Akteure im Bereich Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen, dass Klarheit und eine bessere Vorhersehbarkeit der Anwendung von Gemeinschaftsregeln erforderlich seien, um sicherzustellen, dass die Modernisierung dieser Dienste in voller Übereinstimmung zwischen der europäischen und der nationalen Ebene erfolgt.

Bei allen Diskussionen wie auch bei den Antworten auf einen vom Sozialschutzausschuss versendeten Fragebogen kristallisierten sich vier gemeinschaftliche Rechtsbereiche heraus, die der Klärung bedürfen (siehe auch weiter unten):

- a. Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Tätigkeiten;
- b. Vorschriften zum Binnenmarkt (Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit);
- c. Wettbewerbsregeln (insbesondere in Bezug auf staatliche Beihilfen);
- d. Vorschriften zum öffentlichen Beschaffungswesen.

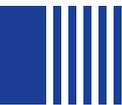
Aufgeworfene Fragen zur Anwendung des Gemeinschaftsrechts auf Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse (ausgehend von Antworten auf den vom Sozialschutzausschuss versendeten Fragebogen)

a. Wirtschaftlich/nicht-wirtschaftlich

Es ist nicht möglich, Tätigkeiten a priori als entweder das eine oder das andere zu klassifizieren, zumal die Unterscheidung für jeden Bereich des gemeinschaftlichen Wirtschaftsrechts anders aussieht: Wettbewerb, Niederlassungsfreiheit und freier Dienstleistungsverkehr. Die Unterscheidungen ändern sich mit der Zeit. Der Europäische Gerichtshof hat sich zu diesen Unterscheidungen in zahlreichen Urteilen zu den spezifischen Zwecken jedes einzelnen gemeinschaftlichen Rechtsbereichs und zu den spezifischen Charakteristika der untersuchten Aktivitäten geäußert. Viele der Befragten meinen, dass es schwierig sei, diese festgelegten Kriterien auf die komplexe Realität der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen anzuwenden, insbesondere dort, wo gemeinnützige Organisationen involviert sind. Außerdem wird die Meinung vertreten, dass die neutrale Haltung des Vertrages in Bezug auf die Art der Tätigkeit nicht jene Situationen berücksichtigt, bei denen gemeinnützige Organisationen spezifisch für die Erbringung von Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse geschaffen werden.

b. Niederlassungsfreiheit/Dienstleistungsfreiheit

Es gibt zwar Diskussionen darüber, wie die vorgeschlagene Dienstleistungsrichtlinie auf soziale Dienstleistungen anzuwenden sei, doch gilt der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der EU laut EG-Vertrag, sobald derartige Sozial- bzw. Gesundheitsdienstleistungen für den Wettbewerb geöffnet werden. Viele der Befragten meinen, dass die Anwendung des Binnenmarktprinzips an die spezifischen Gegebenheiten der sozialen Sicherheit und des Gesundheitswesens angepasst werden müssen, um den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu geben, die Zielsetzungen der Zugänglichkeit, Qualität, Kontinuität und finanziellen Tragbarkeit zu erfüllen.



c. Wettbewerbsregeln

Das Kernthema ist die finanzielle Unterstützung der öffentlichen Hand für Organisationen, die nicht dem Staat gehören. Hier sind drei Fragen zu stellen:

- Kann deren Finanzierung als staatliche Beihilfe gewertet werden?
- Wenn es sich dabei um eine staatliche Beihilfe handelt, muss sie der Kommission gemeldet werden?
- Wenn ja, erfolgt diese finanzielle Hilfe gemäß den Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft?

Ausnahmeregelungen von der Meldepflicht für den sozialen Wohnbau und für Krankenhäuser, die Dienstleistungsaufgaben von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse laut "Altmark-Kriterien" erfüllen, werden allgemein begrüßt. Die Entscheidung der Kommission hat die Anforderungen für von Sozial- und Gesundheitsdienstleistern erhaltenen finanziellen Vergütungen beträchtlich vereinfacht.

Trotzdem bleiben einige Unsicherheiten bei der Anwendbarkeit von Beihilfenregelungen im Falle von autonomen Wohlfahrtsorganisationen bestehen. Diese Organisationen sind in einigen Mitgliedstaaten eine Besonderheit, insofern als sie z.B. Steuervergünstigungen oder Zuschüsse erhalten, um ihrem "öffentlichen Auftrag" nachzukommen. Dieser Auftrag ist umfassend und muss auch flexibel sein, um den sich wandelnden Bedürfnissen der Gesellschaft, insbesondere der Benachteiligten, nachzukommen. Es stellt sich die Frage, ob dieser Auftrag spezifisch genug wäre, um dem bei den Beihilfenvorschriften verwendeten Begriff der "Betrabung mit einer öffentlichen Aufgabe" zu entsprechen.

d. Öffentliches Vergabewesen

Grundsätzlich spricht man bei sämtlichen finanziellen Verpflichtungen (Aufträgen) der öffentlichen Hand für Dienstleistungen, die der Staat selbst nicht erbringt, von öffentlicher Vergabe. Die gemeinschaftlichen Vergaberegeln können auch dann zur Anwendung gelangen, wenn eine öffentliche Behörde beschließt, eine Aufgabe an eine nichtöffentliche Einrichtung zu delegieren. Die Vergaberegeln umfassen die Grundsätze der Transparenz, Verhältnismäßigkeit und Gleichbehandlung. Zudem ermöglichen technische Spezifikationen (z.B. Qualitätskriterien) eine Objektivierung der Vergabe. Solche Spezifikationen können das Leistungsniveau und die zu erreichenden Ziele sein.

Mehrere der Befragten wollen eine Klärung des Begriffs der "In-house"-Erbringung von Dienstleistungen, insbesondere wenn es um die Anwendung auf die Erbringung von Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse durch Träger geht, die als vergebende Stellen vom Europäischen Gerichtshof anerkannt werden.

Des Weiteren wurde festgestellt, dass eine klare a priori erfolgte Preisfestsetzung für die mit öffentlichen Mitteln "eingekauften" Leistungen ein Thema sein könnte, da sie oft nicht transparent ist.

Dieser Themenblock sollte die Auswirkung gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften auf die Erbringung dieser Dienstleistungen erörtern, vielleicht noch nicht ganz genutzte Möglichkeiten aufzeigen und Herausforderungen bzw. ungelöste Fragen herausarbeiten.

Fragen

- Stimmen Sie darin überein, dass eine größere Rechtssicherheit erforderlich ist? In welchen Bereichen wäre sie nötig?
- Welche Rolle sollte die Gemeinschaft bei der Erzielung dieser Sicherheit spielen?
- Falls die Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen aus dem Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie ausgenommen würden, wäre damit das Problem gelöst?

4. Themenblock: Konkrete Fallbeispiele aus den Mitgliedstaaten

Durch die Präsentation konkreter Fallbeispiele ermöglicht diese Sitzung, sich mehr mit der Realität des Zusammenspiels zwischen den gemeinschaftlichen Regelungen und Maßnahmen einerseits und den nationalen sozialpolitischen Reformen andererseits auseinanderzusetzen. Die Hauptfragen drehen sich um den Ausgleich zwischen Effizienz und Gerechtigkeit. Zu den dabei anzusprechenden praktischen Themen gehören der behauptete Zusammenhang zwischen erhöhtem Wettbewerb und Effizienz im Sozialbereich sowie das Verhältnis zwischen Effizienzgewinn, Qualität und Gerechtigkeit. Bei diesem Themenblock könnten Win-Win-Optionen herausgearbeitet werden, die eine Effizienz- und Qualitätssteigerung der Dienstleistungen sowie die Wahrung des gleichen Zugangs zu Sozialdienstleistungen erlauben, ohne die öffentliche Hand zu zwingen, bei der Modernisierung ihrer Sozialpolitiken Abstriche (Trade-offs) in einem Bereich zugunsten eines anderen Bereichs vornehmen zu müssen.

Die Konferenz endet mit einer Diskussion über die Nachfolgemeasures auf EU-Ebene mit hochrangigen VertreterInnen des gegenwärtigen und künftigen Vorsitzes des Rates (Österreich und Finnland), des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission.

VIII.3. Programm

SOZIALE DIENSTLEISTUNGEN VON ALLGEMEINEM INTERESSE

MITTWOCH, 19. APRIL 2006

20:00 Gala Dinner in der Wolke 19, Ares Tower

DONNERSTAG, 20. APRIL 2006

9:00	Einleitende Bemerkungen Edeltraud GLETTLER, Ausschuss für Sozialschutz
	Eröffnungsreden Sigisbert DOLINSCHKEK, Staatssekretär, Bundesministerin für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz, Österreich Vladimír ŠPIDLA, Kommissar für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit
9:30	1. Themenblock: Soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse - ein dynamischer Sektor in einem Modernisierungsprozess <i>Vorsitz:</i> Edeltraud GLETTLER
	<i>Rede</i> Robert ANDERSON, Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen: Die Qualität der Sozialdienstleistungen steigern - ein Thema für Bürgerinnen und Bürger sowie für Arbeitskräfte
	<i>Stellungnahmen</i> Loes VAN EMBDEN ANDRES, Verband der niederländischen Industrie und Arbeitgeber Jozef NIEMIEC, Europäischer Gewerkschaftsbund
	<i>Diskussion</i> Georg FISCHER, Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit: Studie der Europäischen Kommission zu sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse Manfred HUBER, Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung: Vorstellung des Projekts der Studie zu sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse
10:45	Kaffeepause

SOZIALE DIENSTLEISTUNGEN VON ALLGEMEINEM INTERESSE



11:15	2. Themenblock: Das allgemeine Interesse an den sozialen Dienstleistungen <i>Vorsitz:</i> Jérôme VIGNON, Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit <i>Reden</i> Marianne DONY, Université libre de Bruxelles, Belgien: Besonderheiten des öffentlichen Interesses bei sozialen Dienstleistungen Marcel HAAG, Europäische Kommission, Generalsekretariat <i>Stellungnahmen</i> Michel DELEBARRE, Präsident des Ausschusses der Regionen Claire ROUMET, Social Platform Maurice DURANTON, Vize-Präsident der European Standing Conference of Co-operatives, Mutual societies, Associations, Foundations <i>Diskussion</i>
12:30	Mittagessen
14:00	3. Themenblock: Soziale Dienstleistungen und die Anwendung des Gemeinschaftsrechts <i>Vorsitz:</i> Elise WILLAME, Ausschuss für Sozialschutz <i>Schlüsselreferat:</i> Bernd SCHULTE, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, Deutschland: Der rechtliche Rahmen des Gemeinschaftsrechts und soziale Dienstleistungen <i>Stellungnahmen</i> Laurent GHEKIERE, Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft Tamara GOSENS, Europäische Gewerkschaft Öffentlicher Dienst <i>Diskussion</i>
15:15	Kaffeepause

VIII.4. Präsentationen

VIII.4.a. Robert ANDERSON

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions

Key indicators for quality improvement

- User involvement and empowerment
- Participation of users and workers in design of quality systems
- Relevant and adaptable quality frameworks
- Coordinated and integrated service delivery mechanisms
- Active partnerships
- Meaningful systems of evaluation
- Training and qualification of staff

30/06/2006 7

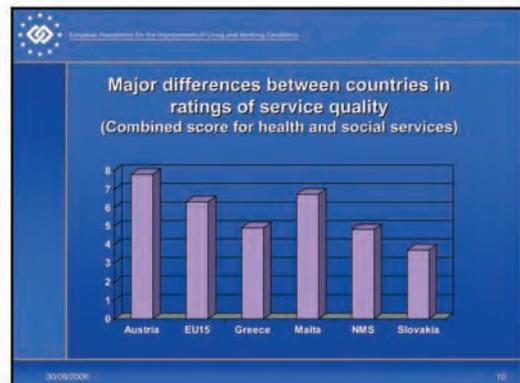
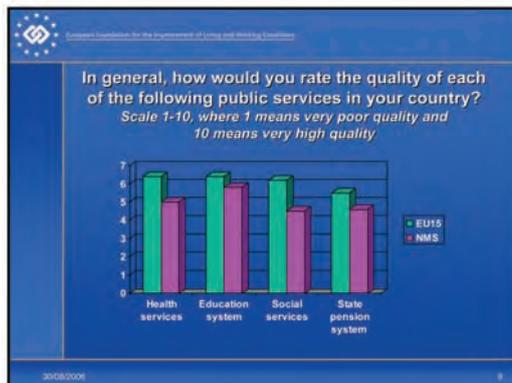
European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions

Monitoring quality in social services of general interest

Some results from the EQLS:

- 28 countries: EU15, NMS10, CC3
- May-August 2003
- Face-to-face interviews in own language
- 1000 people aged 18+ in each country (26000+ in total)

30/06/2006 8

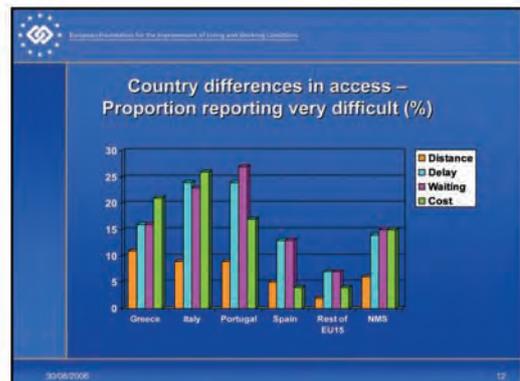


European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions

Access to health services

Proportion reporting (%):	Very difficult	A little difficult	No difficulty
Distance to doctor's office/hospital	8	18	74
Delay in getting appointment	14	25	61
Waiting time to see doctor on day of appointment	14	29	57
Cost of seeing the doctor	13	19	69

30/06/2006 11



European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions

The workforce in SSGIs

Represents a wide spectrum of skills and working conditions, but:

- Labour intensive
- Predominantly female
- Often with low pay
- Frequently non-standard working hours
- Underdeveloped career structures

30/08/2008 13

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions

Growth in employment and substantial employment potential

But:

- Much care work is undeclared
- Workforce is ageing
- Relatively high levels of reported stress
- Labour supply bottlenecks and staff shortages
- Recruitment of workers from other countries

Background document: "...the quality of service depends to a large extent on the motivation and the quality of the personnel."

30/08/2008 14

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions

Reports from the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions

- 2006: Employment in Social Care in Europe
- 2005: Quality of Life in Europe
- 2004: Perceptions of living conditions in an enlarged Europe
- 2001: Employment in Household Services
- 2001: Quality in Social Public Services

30/08/2008 15

VIII.4.b. Manfred HUBER

Überblick zur Studie „Soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“

Konferenz soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, Wien, 20. April 2006

Manfred HUBER, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna

Überblick der Präsentation

- Querschnittsthemen der Studie
- Auswahl der Sektoren der sozialen Dienstleistungen
- Vorgehensweise
- Ergebnisse
- Projekt Partner und E-mail

Querschnittsthemen

- Beschreibung und vergleichende Analyse der Strukturen, Entwicklungen und Trends sozialer Dienstleistungen in der EU
- Modernisierungsprozesse
- Rechtliche Rahmenbedingungen
- Rolle der Qualitätsdiskussion
- Austausch über innovative „good practice examples“

Welche Sektoren werden schwerpunktmäßig betrachtet?

- Langzeitpflege (einschliesslich der Schnittstelle zu den Gesundheitssystemen)
- Soziale Wohnungswirtschaft
- Kinderbetreuung
- Soziale Integration (und Re-Integration)

Vorgehensweise

- Studiendesigns für eine integrierte Berichterstattung zu den Sektoren/Querschnittsthemen
- Netzwerk von Experten zu den Querschnittsthemen (Arbeitsgruppen)
- Experten für acht Schwerpunktländer der Studie (Länderstudien)
- Fragebogen mit gemeinsamen Fragen zu allen 25 EU Ländern

Ergebnisse

- Endbericht und Präsentationen für Konferenz im Juni 2007
- Empfehlungen zur Verbesserung der Informationsgrundlage
- Vorschläge zum Studiendesign einer möglichen laufenden Berichterstattung

Projekt Partner und E-mail



- European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna (Manfred Huber)
- International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy (CIRIEC), Liège (Barbara Sak)
- Monitoring Unit of the Observatory for the Development of Social Services in Europe at the Institute for Social Work and Social Education (ISS), Frankfurt (Mathias Maucher)

• Für weitere Informationen:

- E-mail: social-contact@euro-centre.org
- Home page: www.euro-centre.org/hsq/



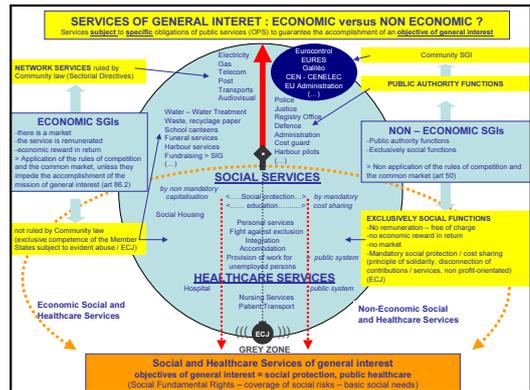
VIII.4.c. Laurent GHEKIERE

CEEP
YOUR PARTNER FOR THE GENERAL INTEREST

Social services in Community Law : 5 questions to be solved

Presentation by Laurent GHEKIERE

- ➔ Economic services versus non-economic ?
- ➔ How to qualify social services as SGEI's ?
- ➔ How to secure State Aids to social services ?
- ➔ How to secure the control of social providers ?
- ➔ How to secure entrustment procedures ? Tendering ?



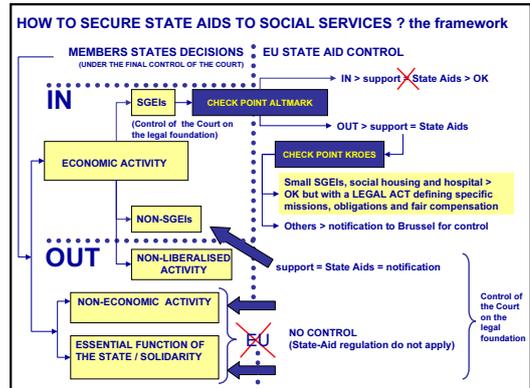
CEEP
YOUR PARTNER FOR THE GENERAL INTEREST

How to qualify social services as SGEI's

FREEDOM OF MS but with a **LEGAL ACT** :

- ➔ Specific mission (social protection, fundamental rights)
- ➔ Specific obligations of public service
- ➔ Entreprises entrusted by public authorities

Art 16 and 86,2 > priority to the mission over the application of the competition and the internal market law > proportionality principle ???



CEEP
YOUR PARTNER FOR THE GENERAL INTEREST

How to secure the control of social providers ?

- ➔ Autorisation schemes versus freedom of services
- ➔ Assymetry of informations Providers-Users
- ➔ Ex-ante control of providers to protect the mission and the users
- ➔ Cases of postal services and transport (Analir ruling) : why not for social services ?

CEEP
YOUR PARTNER FOR THE GENERAL INTEREST

How to secure entrustment procedures ?

- ➔ Legal uncertainty > tendering procedure to secure
- ➔ Others legal procedure to be explained and secured (concessions, delegation of public services, entrustment of a specific mission...)
- ➔ Need for tools for public authorities at the local level



VIII.4.d. Bernhard SPIEGEL

Social services of general interest

Work in the SPC

Bernhard Spiegel

Informal SPC-Working Group

- Starting point (05.2003): Green Paper on SGI
- Report of the Volunteer Group (12.2003)
- White Paper (05.2004) – Announcement of Communication on social and health SGI in 2005
- Brussels Conference (06.2004)
- Questionnaire and Background document
- National replies of all 25 MS and other institutions
- Seminar (04.2005)
- Berlin Conference (11.2005)

Bernhard Spiegel

Fields of examination

- Question of definitions, characteristics etc.
- All possible impacts of EC-rules on social and health SGI
- Internal market
- Competition rules
- State aid
- Public procurement
- External trade relations (GATS)

Bernhard Spiegel

Results from the answers to the questionnaire Political problems

- Definitions: what is a social service? (education, labour market policy, social security)
- Pending danger: Infraction procedure
- Rapid modernisation
- National policies sometimes do not care about EC-principles

Bernhard Spiegel

Results from the answers to the questionnaire Legal Problems

- Key concerns in the health field: Services Directive
- Competition rules - no dramatic problems due to C-159/91, *Poucet & Pistre* and C-264/01, *AOK*
- State aid – big relief after the “*Altmark*-package”

Bernhard Spiegel

Results from the answers to the questionnaire Legal Problems

- Public procurement in relation to Public-Private-Partnership?
- A lot of „fringe problems“ – e.g. working time of doctors – C-303/98, *SIMAP*
- First step of mutual learning and understanding (incl. the Commission)

Bernhard Spiegel

Envisaged problems for the future

- Social security institutions are no undertakings only case-by-case (C-264/01, *AOK*)
- Art. 86 (2) EC always insecure
- Abuse of dominant position in case the institutions are not able to fulfil their tasks (C-41/90, *Höfner*)
- Different market segments – cream skimming (C-475/99, *Ambulanz Glöckner*)

Bernhard Spiegel

Envisaged Problems for the future

Field of „purchase“ of benefits unclear:

- T-319/99, *Fenin*, health insurance no undertaking even in case of purchase of benefits (no problem if some providers have to wait longer for their money)
- C-38/03, *Commission versus Belgium*, national lists of benefits (e.g. wheelchairs) which could be reimbursed, might hinder the free movement of goods

Bernhard Spiegel

Insecure security

- Services Directive – EC-Treaty in case of exemption of social and health services
- *Altmark* Package – concerns only paying the price for the service, not coverage of deficits
- Public procurement: Very restrictive conditions for “in house trade” – C 26/03, *Stadt Halle*

Bernhard Spiegel

Future actions at Community level?

- Deepen the knowledge of all actors
- Early alert system in case of new ECJ cases – mutual support
- Legal framework that respects subsidiarity?
- Criteria that are commonly agreed to allow exemptions under Art. 86(2) EC?
- Quality criteria for social services?

Bernhard Spiegel

VIII.4.e. Theo LANGEJAN

SZW Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Social Services of General Interest

The example of The Dutch reintegration market

Presentation for
The Conference on Social Services of General Interest
Vienna, April 20th 2006

Theo Langejan
Director-General for Industrial Relations and International Affairs
Ministry of Social Affairs and Employment, the Netherlands

SZW Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Outline of this presentation:

- Introduction
- The Dutch reintegration market
- Concluding remarks

2

SZW Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Introduction

- Modernisation of social services of general interest
- Changing role of government
- Decentralisation
- Increasing role of market mechanisms
- Increasing interaction with EU competition, state aid and procurement rules

3

SZW Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

The Dutch reintegration market

- The market has been liberalized since 2002
- Governance structure has been decentralized
- Municipalities can choose: purchasing or delivering themselves

4

SZW Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Market conditions

Two categories:

1. Competition, procurement and governance
(Open markets, transparency, tender procedures)
2. Social conditions
(Quality of services, customers choice)

5

SZW Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Reintegration market in the Netherlands

6

Concluding remarks

Elements of modernisation process in the Netherlands:

- Decentralization
- Changing role of government
- Introduction of conditioned market mechanisms
Transition period from public provision to the market
- Clarity of EU rules is important

VIII.4.f. Agnieszka CHŁOŃ-DOMIŃCZAK


Slovenien 2008 - Präsidentschaft der Europäischen Union
 Austria 2009 - Presidency of the European Union
 Autriche 2009 - Présidence de l'Union européenne

Social Services of General Interest - Good practices in Poland

Agnieszka Chłoń-Domińczak, Ministry of Labour and Social Policy, Poland


Slovenien 2008 - Präsidentschaft der Europäischen Union
 Austria 2009 - Presidency of the European Union
 Autriche 2009 - Présidence de l'Union européenne

1. Social employment

WHAT?
The law on social employment approved in 2003

WHY?

- ✓ New mechanism for social and vocational rehabilitation
- ✓ Equal access to the labour market for all social groups
- ✓ Social prevention for disfunctional groups
- ✓ Self-dependency of vulnerable groups
- ✓ Support in their adjustment

Agnieszka Chłoń-Domińczak, Ministry of Labour and Social Policy, Poland


Slovenien 2008 - Präsidentschaft der Europäischen Union
 Austria 2009 - Presidency of the European Union
 Autriche 2009 - Présidence de l'Union européenne

1. Social employment

WHY?

- ✓ Important supplement of existing social assistance system
- ✓ Preconditions for more active approach on social inclusion:
 - public finance crisis
 - the introduction of efficacy criterion
 - low credibility of any social benefits

Agnieszka Chłoń-Domińczak, Ministry of Labour and Social Policy, Poland


Slovenien 2008 - Präsidentschaft der Europäischen Union
 Austria 2009 - Presidency of the European Union
 Autriche 2009 - Présidence de l'Union européenne

1. Social employment

WHO?

- ✓ The Centres for Social Inclusion (35 registered)
- ✓ Clubs for Social Inclusion (about 100)

The end of 2005:

- ✓ About 1800 of beneficiaries of Centres for Social Inclusion

✓ Centres can be established by local government or public benefit organisations

Agnieszka Chłoń-Domińczak, Ministry of Labour and Social Policy, Poland


Slovenien 2008 - Präsidentschaft der Europäischen Union
 Austria 2009 - Presidency of the European Union
 Autriche 2009 - Présidence de l'Union européenne

1. Social employment

HOW?

- ✓ Centres for Social Inclusion as new initiative in active social inclusion policies
- ✓ Innovative approach to the unemployed, homeless people, drug/alcohol addicted, people with mental disease, former prisoners; help adjusted to the needs of particular groups
- ✓ Real effects of social inclusion depend on the engagement of Centres' and Clubs' employees
- ✓ Development of its own standards of functioning

Agnieszka Chłoń-Domińczak, Ministry of Labour and Social Policy, Poland


Slovenien 2008 - Präsidentschaft der Europäischen Union
 Austria 2009 - Presidency of the European Union
 Autriche 2009 - Présidence de l'Union européenne

1. Social employment

HOW?

- ✓ The activity of Centres for Social Inclusion and Clubs for Social Inclusion is financed by:
 - local government budget
 - income from small-scale production, trade and services

MARKET-RELATED OUTCOMES

- ✓ Pressure on social service cost reduction
- ✓ Better adjustment to the needs of beneficiaries
- ✓ Opportunity to use tender mechanism for service providers

Agnieszka Chłoń-Domińczak, Ministry of Labour and Social Policy, Poland

Oktober 2004 - Präsidentschaft der Europäischen Union
Autumn 2004 - Presidency of the European Union
Octobre 2004 - Présidence de l'Union européenne

EU IAT

1. Social employment

MARKET-RELATED OUTCOMES

- ✓ Service providers act as „private companies” and they compete for public resources
- ✓ Introduction of internal standards for services providers
- ✓ Strengthening management mechanism
- ✓ Results:
 - new organization structure of social services
 - new relations with the open market
 - new forms of entrepreneurship

Agnieszka Chłóń-Domińczak, Ministry of Labour and Social Policy, Poland

Oktober 2004 - Präsidentschaft der Europäischen Union
Autumn 2004 - Presidency of the European Union
Octobre 2004 - Présidence de l'Union européenne

EU IAT

2. NGOs on the market of employment services

WHAT?

The law on employment promotion and labour market institution

WHY?

- ✓ Help for groups with difficulties on the labour market
- ✓ The need of combination of various instruments: personal advisor, training, employment agency, social integration

Agnieszka Chłóń-Domińczak, Ministry of Labour and Social Policy, Poland

Oktober 2004 - Präsidentschaft der Europäischen Union
Autumn 2004 - Presidency of the European Union
Octobre 2004 - Présidence de l'Union européenne

EU IAT

2. NGOs on the market of employment services

WHO?

- ✓ NGOs as non-profit organisations are focused on their mission
- ✓ NGOs suitable for comprehensive employment services
- ✓ Above 2000 of NGOs provide the services of employment agencies (mostly in Warsaw or on the south/north of Poland)
- ✓ The end of 2005: from 200.000 to 300.000 beneficiaries of NGOs employment services

Agnieszka Chłóń-Domińczak, Ministry of Labour and Social Policy, Poland

Oktober 2004 - Präsidentschaft der Europäischen Union
Autumn 2004 - Presidency of the European Union
Octobre 2004 - Présidence de l'Union européenne

EU IAT

2. NGOs on the market of employment services

HOW?

- ✓ NGOs specialize in employment services designed for vulnerable groups
- ✓ NGOs as a supplement of public employment services
- ✓ Use of ex-ante diagnosis; ex-post evaluation of results
- ✓ Recognition of beneficiaries' needs
- ✓ The key of their efficiency: matching particular instruments with specific target groups

Agnieszka Chłóń-Domińczak, Ministry of Labour and Social Policy, Poland

Oktober 2004 - Präsidentschaft der Europäischen Union
Autumn 2004 - Presidency of the European Union
Octobre 2004 - Présidence de l'Union européenne

EU IAT

2. NGOs on the market of employment services

HOW?

- ✓ Promotion of ALMP: majority of NGOs (77%) organise training for the unemployed, 60% provide vocational counselling, 50% act as employment agency
- ✓ NGOs as the employer: flexible forms of employment
- ✓ NGOs activity in this field is financed by:
 - public resources
 - private institution subsidies
 - structural funds

Agnieszka Chłóń-Domińczak, Ministry of Labour and Social Policy, Poland

Oktober 2004 - Präsidentschaft der Europäischen Union
Autumn 2004 - Presidency of the European Union
Octobre 2004 - Présidence de l'Union européenne

EU IAT

2. NGOs on the market of employment services

MARKET-RELATED OUTCOMES

- ✓ Individual approach to beneficiaries results in search of innovative and effective solutions
- ✓ Positive reflection in quality of employment services
- ✓ Standardization of services; quality orientation
- ✓ NGOs use market instruments of diagnosis and efficiently use their own financial and human resources
- ✓ Future direction: development of non-public employment services

Agnieszka Chłóń-Domińczak, Ministry of Labour and Social Policy, Poland

VIII.4.g. Edmundo MARTINHO

Social Services of General Interest
Presentation of a concrete case
Austrian Presidency Conference
4th Session
Vienna | April 20th 2006
Edmundo Martinho
PORTUGAL

Summary

- I. Overview of Social Services of General Interest
 - ↳ Definition
 - ↳ General principles
 - ↳ Approach
 - ↳ Social service providers
- II. Concrete Case: The Cooperation Programme for the Development of Quality and Safety of Social Services
 - ↳ Context
 - ↳ Principles
 - ↳ Actions
 - ↳ Aims
 - ↳ Outcomes

Definition

Social Services of General Interest

- ☑ are based on the biological, psychological and social needs of the individuals, in order to enhance their capacities to fully participate in society
- ☑ are delivered to persons and need a cooperative interaction to be efficient
- ☑ are based on institutional structures and organisational arrangements with qualified personnel

General Principles

- ↳ Equal access to fundamental social rights
- ↳ Adequacy
- ↳ High quality service
- ↳ Information and transparency
- ↳ User participation and involvement
- ↳ Respect for sustainable development and labour standards

Approach

The provision of Social Services of General Interest must be:

- ↳ holistic
- ↳ integrated
- ↳ efficient
- ↳ continuous
- ↳ user-centered
- ↳ participative
- ↳ empowering

Social Service Providers

- ☑ The Public Social Security System is responsible for the definition, orientation and development of the social protection systems, including social services of general interest.
- ☑ The **NGO, Private Solidarity Institutions and Local Development Associations** play an important role regarding the delivery of social services of general interest since they run most of the social equipments for children and the elderly.
- ☑ Some **Private Lucrative Entities** also provide social services of general interest with their own financing means, under public supervision.

Concrete Case

THE QUALITY PROGRAMME

Cooperation Programme for the Development of Quality and Safety of Social Services and Equipments

Context

In the framework of the modernisation of several public services, in 2003 a programme to improve the quality of social services and equipments was created as a key government priority.

The Quality Programme

Principles

- Increase positive differentiation: services provided in view of the different **risk situations**;
- Differentiate and adequate the responses/services to the **particular conditions of the beneficiaries** and circumstances of the **territory**, regarding the **equity** in the distribution of resources;
- Establish and put into effect solutions ensuring that all stakeholders, citizens, families, public and private institutions are **mobilized** and **committed** in the different interventions they are part of;
- Develop the **empowerment** of people, family, groups, and territories.

The Quality Programme

Users
Aims
Services Infrastructures

The Quality Programme

The quality approach focused on

- Management and functioning
- Human resources
- Characteristics and requirements (quality standards) of the infrastructures

The Quality Programme

Actions

- ▢ Evaluate and improve the social equipments and services
- ▢ Guarantee the access and improve the adequacy
- ▢ Implement safety and quality rules and procedures
- ▢ Develop an information and monitoring system
- ▢ Improve service providers skills
- ▢ Adequate the financing models

The Quality Programme

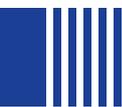
Outcomes

- ✓ A Quality Management Manual
- ✓ Quality Evaluation Models
- ✓ Establishment of high quality standard procedures
- ✓ Surveys of users, professionals, stakeholders' satisfaction
- ✓ Technical guidelines related to infrastructures characteristics and safety requirements

www.seg-social.pt

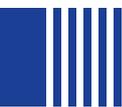
VIII.5. Teilnehmerliste

Abbrederis, Franz	Institute for Social Services Vorarlberg	Austria
Achurra Aparicio, Jose Luis	Ministry of Labour and Social Affairs	Spain
Alaviuhkola, Katriina	Ministry of Social Affairs and Health	Finland
Anderson, Robert	European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions	Ireland
Antonucci, Carla	Ministry of Labour and Social Affairs	Italy
Baeten, Rita	Observatory of Social Europe	Belgium
Bauby, Pierre,	European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest	France
Bauer, Eva	GBV - Österreichischer Verband Gemeinnütziger Bauvereinigungen	Austria
Bauernberger, Josef	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Beauvois, Catherine	National Agency for Employment	France
Bertle, Gregor	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Binnenstein-Bachstein, Werner	Caritas-Social Work, Social Platform - EAPN	Austria
Bosch, Helga	Ministry of Social Affairs and Employment	Netherlands
Bosinakos, Nikolaos	Ministry of Employment and Social Protection	Greece
Botezatu, Sorin Ioan	Ministry of Labour, Social Solidarity and Family	Romania
Brauneder, Heinrich	Federation of Austrian Industry	Austria
Bravo, Margarita	Institute for the Elderly and Social Services (IMSERSO)	Spain
Brichtova, Lydia	Ministry of Labour, Social Affairs and Family	Slovak Republic
Buchacher, Ulrike	State Government of Styria	Austria
Buivydaite, Daiva	Ministry of Social Services and Social Work Divisions	Lithuania
Calinoiu, Dumitru	Ministry of Labour, Social Solidarity and Family	Romania
Cazzola, Giuliano	Ministry of Welfare	Italy
Chlon-Dominczak, Agnieszka	Ministry of Labour and Social Policy	Poland
Comito Fecchio, Anna Maria	Presidenza Del Consiglio Dei Ministri	Italy
Czech, Johanna	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
De Bucquois, Patrick	Caritas Europa, Social Policy Commission	Belgium
DE Cock, Geert	AGE the European Older People's Platform	Belgium
De Puifferrat, Muriel	Secretariat General of the Council of the European Union	Belgium
Delagrang, Francois	Directeur Général	France
Delebarre, Michel	Committee of the Regions	France
Deuble, Jürgen	Institut Sozialdienste Vorarlberg	Austria
Dimitrov, Lyudmil	Ministry of Labour and Social Policy	Bulgaria
Diniz, Alexandre	Health Ministry	Portugal
Dolinschek, Sigisbert	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Dompalma, Evija	Ministry of Health of the Republic of Latvia	Latvia
Dony, Marianne	Institute of European Studies - Free University of Brussels	Belgium
Dopolo-Bucan, Inga	Ministry of Health and Social Welfare	Croatia
Duarte, Carlos	Portuguese Permanent Representation to the EU	Portugal
Durant, Maurice	European Standing Conference of Co-operatives, Mutual societies, Associations, Foundations	France
Ebejer, Joseph	Ministry for the Family and Social Solidarity	Malta



Elmer, Roland	State Government of Salzburg	Austria
Enthofer Pfeffer, Jeanette	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Erdélyi, Akos	Ministry of Youth, Family, Social Affairs and Equal Opportunities	Hungary
Ewen, Claude	Ministry of Social Security	Luxembourg
Fanchon, Romain	Fédération nationale de la Mutualité Française – Representation at Brussels	Belgium
Feijen, Veronique	Organisation of Social Partners In Hospitals	Netherlands
Fernandez Lopez, Aurelio	Ministry of Labour and Social Affairs	Spain
Fischer, Aloisia	Austrian Chamber of Agriculture	Austria
Fischer, Georg	European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities	Belgium
Fischer, Jesper Brask	Permanent Representation of Denmark to the EU	Denmark
Flahaut, Martine	MGEN - Mutuelle Generale De L'Education Nationale	France
Flynn, Enda	Permanent Representation of Ireland to the EU	Ireland
Frank, Karin	Ministry for Health and Social Affairs	Sweden
Fuchs, Miroslav	Permanent Representation of the Czech Republic to the EU	Czech Republic
Garcia De Cortazar, Carlos	Permanent Representation of Spain to the EU	Spain
Gaube, Regine	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Geormas, Konstantinos	Ministry of Employment and Social Protection	Greece
Gersdorff, Hermann	Worldbank	Croatia
Ghekiere, Laurent	The Enterprise, Internal Market and Competition Committee of CEEP	Belgium
Gibitz, Johann	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Gisinger-Schindler, Bernadette	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Glettler, Edeltraud	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Goetz, Lothar	Ministry of Labour, Health and Social Affairs, NRW	Germany
Goosens, Tamara	European Federation of Public Services Unions	Belgium
Goranic, Ivana	Croatian Embassy In Vienna	Croatia
Goupil, Marie-Agnes	Ministry for Health and Social Affairs	France
Greiner, Gerhard	CEEP Austria - Verband der öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft	Austria
Grosz, Gerald	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Groza, Agrita	Ministry of Welfare	Latvia
Gruber, Gerfried	Austrian Chamber of Agriculture	Austria
Grundner, Peter	Prove Consulting Corporation	Austria
Gruntar, Dunja	Ministry of Health	Slovenia
Güemes, Javier	European Disability Forum	Belgium
Guimaraes, Luisa	Portuguese Social Security System	Portugal
Güney, Tahsin	Ministry of Labour and Social Security	Turkey
Günther, Helmut	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Haag, Marcel	European Commission	Belgium
Hammerby, Eva	Ministry of the Interior and Health	Denmark
Harrison, Jordi	Committee of the Regions	Belgium

Haydari, Heidemarie	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Heidtmann, Dieter	Conference of European Churches	Belgium
Herrmann, Peter	European Social Action Network	Ireland
Hillebrand, Mario	State Government of the Tyrol	Austria
Hinteregger, Andrea	State Government of Vorarlberg	Austria
Holubetz, Hermann	Federal Ministry for Education, Science and Culture	Austria
Hönigsperger, Eveline	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Horak, Peter	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Hornung, Matthieu	Committee of the Regions	Belgium
Horvath, Melinda	Ministry of Youth, Family, Social Affairs and Equal Opportunities	Hungary
Huber, Manfred	European Centre for Social Welfare Policy and Research	Austria
Hugendubel, Katrin	Solidar	Belgium
Jäger-Lindemann, Swantje	Ministry of Health	Germany
Jalinskiene, Grazina	Ministry of Social Security and Labour	Lithuania
Jarré, Dirk	European Economic and Social Committee	Germany
Joubert, Anne	European Trade Union Confederation	Belgium
Kalatzis, Nicolas	Ministry for Economic Affairs and Finance	Greece
Kienel, Christof	Committee of the Regions	Belgium
Klimkana, Ruta	Ministry of Welfare	Latvia
Kociper, Stefan	Ministry of Labour, Family and Social Affairs	Slovenia
Koppernock, Martin	Federal Ministry of Labour and Social Affairs	Germany
Kostiainen, Leila	Ministry of Social Affairs and Health	Finland
Krajewski, Mateusz	Foundation for Families, Poznan	Poland
Kremenlieva, Elena	Ministry of Labour and Social Policy	Bulgaria
Kuemmel, Bjoern	Federal Ministry of Health	Germany
Kufer, Andreas	Bavarian Ministry for Social Affairs	Germany
Kuorikoski, Sanna	Ministry of Social Affairs and Health	Finland
Kurves, Tarmo	Ministry of Social Affairs of Estonia	Estonia
Lang, Erwin	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Lang, Helmut	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Langejan, theo	Ministry of Social Affairs and Employment	Netherlands
Larsson, Jessica	European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities	Belgium
Leichsenring, Kai	European Centre for Social Welfare Policy and Research	Austria
Lesaar, Henrik	Commission of Bishops' Conference of the EC	Belgium
Leupold, Stephanie	Federal Ministry of Economics and Technology	Germany
Lindqvist-Virtanen, Carin	Ministry of Social Affairs and Health	Finland
Linzbach, Christoph	Federal Ministry of Families, Elderly, Women and Youth	Germany
Lipszyc, Barbara	European Centre for Social Welfare Policy and Research	Austria
Lourdelle, Henri	European Trade Union Confederation	Belgium
Maas, Flip	European Centre for Social Welfare Policy and Research	Austria



Malherbe, Cyril	Federal Social Insurance Office (FSIO)	Switzerland
Marin, Bernd	European Centre for Social Welfare Policy and Research	Austria
Marino, Marco	Ministry for Labour	Italy
Martinho, Edmundo	Institute of Social Security	Portugal
Martinussen, Heidi Paakjaer	Eurodiaconia	Belgium
Mate, Tanja	Ministry of Health	Slovenia
Mato Gómez, Juan Carlos	Ministry for Labour and Social Affairs	Spain
Mattenheim, Gréta	Ministry of Youth, Family, Social Affairs and Equal Opportunities	Hungary
Mattes, Stephanie	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Maucher, Mathias	Monitoring Unit of the Observatory for the Development of Social Services	Germany
Mayrhauser, Marena	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Meftah, Valerie	European Social Insurance Platform – ESIP	Belgium
Mercadie, Michel	European Federation of National Organisations working with the Homeless	France
Michaldova, Elena	Ministry of Labour, Social Affairs and Family	Slovak Republic
Möllerberg, Johanna	Ministry for Health and Social Affairs	Sweden
Morkuniene, Audrone	Ministry of Social Security and Labour	Lithuania
Mulherin, Tom	Chair of the Social Protection Committee	Ireland
Nashashibi-Tsiakatoyra, Charikkga	Ministry of Health and Social Solidarity	Greece
Niemiec, Jozef	European Trade Union Confederation	Belgium
Nikitenko, Nathalie	Permanent Representation of France to the EU	France
Nikolic, Dorica	Ministry of Health and Social Welfare	Croatia
Nolda, Charles	CEEP – United Kingdom	United Kingdom
Nußbaumer, Simon	VORIS Vorarlberg	Austria
Olivelli, Paola	Ministry for Labour and Social Affairs	Italy
Onnee-Abbruciati, Marie-Laure	European Standing Conference of Co-operatives, Mutual societies, Associations, Foundations	France
Pantazi, Rita	Social Welfare Services, Ministry of Labour and Social Insurance	CYPRUS
Parak, Christoph	CEEP Austria - Verband der öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft	Austria
Parzer, Maria	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Petrokova, Helena	Ministry of Labour and Social Affairs	Czech Republic
Podbelsek, Iris	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Pöltner, Walter	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Pongracz, Alexander	State Government of Burgenland	Austria
Pospischill, Martin	Provincial Government of Vienna	Austria
Prantner, Clemens	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Preisinger, Susanne	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Quirke, Tim	Department of Social Affairs	Ireland
Rabau, Muriel	Permanent Representation of Belgium to the EU	Belgium
Rähn, Anne	Ministry of Social Affairs of Estonia	Estonia

Reichert, Sibylle	Association Européenne des Institutions Paritaires de la Protection Sociale	Belgium
Reinalter, Andreas	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Reuland-Delanoë, Nathalie	General Secretary of European Affairs	France
Rezműves, Judit	Ministry of Health	Hungary
Riga, Vassiliki	Ministry of Employment + Social Protection	Greece
Rodrigues, Stephane	University Paris – Sorbonne	France
Roumet, Claire	European Liaison Committee for Social Housing, Social Platform	Belgium
Rowan, John	Department of Health	United Kingdom
Rubisch, Max	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Ruhs, Christian	Federal Ministry for Education, Science and Culture	Austria
Saint-Denis, Antoine	Ministry for Health and Solidarity	France
Sak, Barbara	Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy	Belgium
Salères, Carole	UNIPSS	France
Schaller, Andreas	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Schindler, Ruth	Austrian Federal Economic Chamber	Austria
Schmitt, Volker	Federal Ministry for Labour and Social Affairs	Germany
Schneider-Bodien, Angela	BDA - Confederation of German Employers	Germany
Schöngrundner, Alexandra	Federation of Austrian Industry	Austria
Schulte, Bernd	Max-Planck-Institute for foreign and International Social Law	Germany
Schwartz, Brigitte	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Sendler, Hans	Ministry of Employment, Health and Social Affairs	Germany
Silhavy, Heidrun	Member of the Austrian Parliament	Austria
Skarits, Andrea	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Slama, Irene	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Sommer, Reinhard	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Soszynska, Olga	Ministry of Labour and Social Policy	Poland
Spidla, Vladimir	European Commission	Belgium
Spiegel, Bernhard	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Steenbrugge, Marleen	Federal Public Service Health, Food Chain Safety and Environment	Belgium
Steiner, Hans	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Stikovic, Saso	Ministry of Labour, Family and Social Affairs	Slovenia
Strassegger, Gabriele	Austrian Federal Economic Chamber	Austria
Terwey, Franz	European Social Insurance Platform	Belgium
Tiburcy, Ulrich	ETWelfare	Belgium
Tiefenbacher, Verena	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria
Tomova, Mariya	Ministry of Labour and Social Policy	Bulgaria
Toussain, Virginie	European Liaison Committee for Social Housing, Social Platform	Belgium

Trelin, Helen	Ministry of Social Affairs of Estonia	Estonia
Uebe, Max	European Commission	Belgium
Vaarala, Reijo	Ministry of Social Affairs and Health	Finland
Välimäki, Kari	Ministry of Social Affairs and Health	Finland
Van Den Burg, Leke	European Parliament	Belgium
Van Embden Andres, Loes	Confederation of Netherlands Industry and Employers VNO-NCW	Netherlands
Van Geertsom, Julien	SPP Integration Sociale	Belgium
Van Lancker, Anne	European Parliament	Belgium
Vanas, Norbert	Main Association of Austrian Social Security Institutions	Austria
Verhoeven, Dominic	Caritas Europa, Social Policy Commission	Belgium
Vicol, Dorina	Ministry of Labour, Social Solidarity and Family	Romania
Vignon, Jerome	European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities	Belgium
Vinsonnaud, Cyril	Ministry of Labour and Social Cohesion	France
Vitsoe-Lund, Joergen	Ministry of Social Affairs	Denmark
Wagener, Raymond	General Inspectorate of Social Security	Luxembourg
Wehlander, Caroline	Swedish Association of Local Authorities and Regions	Sweden
Weinandy, Brigitte	Ministry for Families and Integration	Luxembourg
Willame, Elise	Member of the Social Protection Committee	Belgium
Wilson, Simon	Social Platform	Belgium
Woolley, Mik	Department of Work & Pensions	United Kingdom
Zajarovova, Zuzana	Ministry of Labour and Social Affairs,	Czech Republic
Zarfl, Brigitte	Federal Ministry of Social Security, Generations and Consumer Protection	Austria

