



Stellungnahme
des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes - Gesamtverband
zum
Grünbuch der Europäischen Kommission zu
“Dienstleistungen von allgemeinem Interesse”

Frankfurt am Main, 12. September 2003

Der Paritätische Wohlfahrtsverband –
Gesamtverband
Heinrich-Hoffmann-Straße 3
D-60528 Frankfurt am Main
Tel. + 49 69-6706-0
Fax + 49 69-6706-207
Internet <http://www.paritaet.org/>

EU-Repräsentanz des Paritätischen
Wohlfahrtsverbandes
83, rue du Prince Royal
B-1050 Brüssel
Tel.: + 32 2 502.14.32
Fax: + 32 2 502.13.91

Stellungnahme
des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes - Gesamtverband
zum
Grünbuch der Europäischen Kommission zu
“Dienstleistungen von allgemeinem Interesse”
KOM (2003) 270 endgültig

Teil I: Die Forderungen des Paritätischen	S. 3
Teil II: Hintergrund	S. 5
1. Einführung	S. 5
1.1 Aufbau des Grünbuchs	S. 5
1.2 Wirtschaftliche und nicht-wirtschaftliche Tätigkeiten	S. 6
1.3 Subsidiarität	S. 6
1.4 Wohlfahrtspolitische Belange	S. 7
2. Wohlfahrtsverbandliche Analyse	S. 8
2.1 Kompetenzerweiterung der Europäischen Kommission und mögliche Auswirkungen	S. 8
2.2 Dienstleistung mit Gemeinwohlverpflichtung	S. 11
2.3 Vor- und Nachteile einer Übernahme der Standards aus den Universaldiensten	S. 13
Teil III: Anhang: Wohlfahrtsrelevante Fragen aus dem Grünbuch	S. 14

I. Die Forderungen des Paritätischen

1. Eine Ausweitung der EU-Zuständigkeit und die dadurch anfallende Anpassung an EU-Rahmenbedingungen wären für wohlfahrtsverbandliche Dienste, wie Wohnungslosenhilfe, Selbsthilfegruppen, Beratungsstellen, Erziehungshilfen, Behindertenhilfe, Pflege u.s.w. mit einem enormen Verlust von lokaler und nationaler Vielgestaltigkeit verbunden. Dementsprechend ist eine aus dem geltenden Gemeinschaftsrecht hergeleitete Zuständigkeit, wie sich den Überlegungen in Abschnitt 2.1 des Grünbuchs entnehmen lässt, abzulehnen.
2. Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene "Straffung" der Offenen Methoden der Koordinierung in nur noch drei Bereiche: Wirtschaftspolitik, Sozialschutz und Beschäftigungspolitik sind als "Instrumente" zur Modernisierung der genannten Bereiche ausreichend. Ein weiteres Maßnahmenfeld der Europäischen Kommission, dass durch eine Kompetenzerweiterung zustande käme, würde hinsichtlich der "Offenen Methode der Koordinierung" negative Auswirkungen haben sowie den Grundsatz der Subsidiarität zuwiderlaufen.
3. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, dass im Rahmen der sozialen Dienstleistungserbringung eine gewisse Flexibilität und Dynamik bewahrt wird, um entsprechend den Wertevorstellungen des Nutzers ein vielfältiges Angebot anbieten zu können. Die Organisationen, die eine konstante ideell ausgerichtete personenzentrierte Dienstleistung anbieten, haben daher vorrangig keinen Erwerbszweck. Eine mögliche "Gewinnerzielung" durch Organisationen im sozialen Dienst dient ausschließlich der Gewährleistung ihrer zur erbringenden Leistungen. Die Sicherheit, dass es sich bei den sozialen Diensten um ausschließlich "ohne Erwerbszweck" erbrachte Leistungen handelt, bietet die bestehende Eingliederung in gemeinnützige Strukturen an. Die Gemeinnützigkeit in Deutschland verlangt die Reinvestition einer etwaigen Gewinnerwirtschaftung der sozialen Organisation in das Gemeinwohl.
4. Nur in Verbindung mit sozialen Dienstleistungen können überhaupt Sozialsysteme in den Mitgliedstaaten funktionieren. Daraus resultierend ist es unerlässlich, die Qualität der sozialen Dienstleistungen aufrechtzuerhalten, damit den Menschen in der Europäischen Union dieser Zugang erhalten bleibt. Eine allein am Wettbewerb und an der Wirtschaftlichkeit orientierte

Sichtweise kann dies unmöglich gewährleisten. Den sozialen Dienstleistern geht es nicht um eine Gewinnmaximierung, wie im privatwirtschaftlichen Sektor üblich, sondern vorrangig um die Verwirklichung einer gesamtgesellschaftlichen Solidarität. Dieses Ziel, als ein eigener Wert, steht an vorderster Stelle in dem Entwurf für eine Verfassung für die Europäische Union.

5. Aus diesen Gründen können Wettbewerbsregeln für soziale Dienste keine Anwendung finden und würden über eine Missbrauchskontrolle hinausgehen, *wenn*

- *die sachliche Aufgabe der sozialen Dienste aus einer konstitutionellen Verpflichtung des Mitgliedstaats oder der Union resultiert,*
- *diese Aufgabe durch die entsprechende Ebene finanziell gefördert werden kann und die rechtliche Pflicht (aus der Verfassung oder einem Leistungsvertrag o.ä.) mit dem Charakter der konkreten sozialen Dienste in unmittelbarem Zusammenhang steht und*
- *die Natur des Diensteanbieters sowie die Art und Weise, in der die Tätigkeit ausgeübt wird, den Grundsätzen des sozialen Nutzens entsprechen.*

Mit diesen, ausschließlich auf die sozialen Dienste gerichteten Kriterien, wird es möglich sein die Pluralität sozialer Dienste beizubehalten und in die Union zu integrieren. Das Subsidiaritätsprinzip bietet den Mitgliedstaaten genau diese Gestaltungsmöglichkeit und lässt die unterschiedlichen Facetten zivilgesellschaftlicher Modellansätze offen. Dieses ist als eine Chance anzusehen, ein ganzheitliches Zusammenspiel zwischen Mitgliedstaat und Union zu ermöglichen und nicht in eine einseitige wettbewerbliche Betrachtung zu verfallen.

II. Hintergrund

1. Einführung

Am 21. Mai 2003 veröffentlichte die Europäische Kommission ein Grünbuch zu den Leistungen der Daseinsvorsorge. Damit kam sie einer Verpflichtung nach, die sie gegenüber dem Europäischen Rat von Laeken im Jahr 2001 übernommen hatte. In dem Grünbuch reflektiert die Europäische Kommission den gegenwärtigen Stand der Debatte bezüglich der wettbewerbsrechtlichen Behandlung der Leistungen von allgemeinem Interesse und erläutert die Probleme und Fragen, die sich ungeachtet der unterschiedlichen Leistungen und zuständigen Behörden in der Europäischen Union stellen. Im Mittelpunkt des Grünbuchs steht die Machbarkeit und der mögliche Nutzen einer Rahmenrichtlinie auf europäischer Ebene. In diesem Zusammenhang werden eine Reihe von Fragen zur Sprache gebracht, zu denen die Europäische Kommission die Auffassung der Beteiligten in Erfahrung bringen möchte. Die Diskussion bezieht sich auf folgende Themen:

- Umfang möglicher Maßnahmen der Gemeinschaft zur Umsetzung des Vertrags bei voller Respektierung des Subsidiaritätsprinzips;
- Grundsätze, die in eine mögliche Rahmenrichtlinie oder ein anderes allgemeines Instrument zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse Eingang finden könnten, und zusätzlicher Nutzen (Mehrwert) eines solchen Instruments;
- Definition "verantwortungsvollen Regierens" bezogen auf Organisation, Regulierung, Finanzierung und Bewertung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu erhöhen und einen effizienten und fairen Zugang zu hochwertigen und bedarfsgerechten Dienstleistungen für jedermann zu gewährleisten;
- Maßnahmen, die zur Schaffung größerer Rechtssicherheit beitragen könnten sowie zur Sicherstellung eines schlüssigen und harmonischen Ausgleichs zwischen dem Ziel, weiterhin hochwertige Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu erbringen, und der strikten Anwendung der Wettbewerbs- und Binnenmarktvorschriften.

1.1 Aufbau des Grünbuchs

Das Grünbuch ist in fünf Hauptabschnitte sowie eine Einführung und eine Schlussfolgerung untergliedert. Der erste Abschnitt schildert den Hintergrund der Diskussion, während in dem darauffolgenden Teil der Umfang von Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

beschrieben wird. Im dritten Abschnitt werden Elemente eines möglichen gemeinsamen Konzepts der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse auf der Grundlage der bereits vorhandenen sektorspezifischen Rechtsvorschriften vorgestellt. Der vierte Abschnitt handelt von der Art und Weise, in der die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse organisiert, finanziert und bewertet werden. Der letzte Hauptabschnitt widmet sich der internationalen Dimension der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Ergänzt wird das Grünbuch durch einen Anhang mit einer ausführlichen Beschreibung der Gemeinwohlverpflichtungen, die sich aus den bestehenden sektorspezifischen Rechtsvorschriften und den politischen Instrumenten ergeben, mit denen die Einhaltung dieser Verpflichtungen sichergestellt wird.

1.2 Wirtschaftliche und nicht-wirtschaftliche Tätigkeiten

Eines der zentralen Themen des Grünbuchs ist die Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Leistungen. Der angenommenen Definition nach ist jede Tätigkeit, deren Inhalt darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten, eine wirtschaftliche Tätigkeit.

Wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Dienstleistungen könnten jedoch in einem Sektor nebeneinander existieren oder gar von derselben Einrichtung gleichzeitig betrieben werden. Da ist es nicht überraschend, dass eine klare Differenzierung bei einer Reihe von Leistungen schwierig sein dürfte.¹

1.3 Subsidiarität

In ihrem Grünbuch betont die Europäische Kommission, dass "die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse", die mit der Wohlfahrts- und Sozialschutzaufgabe in Zusammenhang stehen, eindeutig in die einzelstaatliche, regionale und lokale Zuständigkeit fallen. Dennoch wird gleichzeitig die Aufgabe der Gemeinschaft

¹Um zu erkennen, was die Europäische Kommission unter nichtwirtschaftlichen Leistungen versteht, bietet es sich an, auf eine alte Mitteilung (Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa", ABl. C 17 vom 19.1.2001) zurückzugreifen. Darin nannte sie eine Reihe von Beispielen mit dem Ziel, den Akteuren größere Rechtssicherheit bei der Anwendung der Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln auf ihre Tätigkeit zu geben. 2001 kam zu dieser Mitteilung noch der Bericht (KOM(2001) 598 vom 17.10.2001) für den Europäischen Rat in Laeken hinzu, in dem die Problematik der wirtschaftlichen Lebensfähigkeit der mit der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen betrauten Akteure angesprochen wurde. In diesem Bereich betonte die Europäische Kommission allerdings auch, dass sie es weder für möglich noch erstrebenswert hielte, ein endgültiges Verzeichnis aller Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die als "nichtwirtschaftlich" einzustufen sind, vorzulegen.

anerkannt, die Zusammenarbeit und Koordinierung in diesen Bereichen zu fördern. Das besondere Augenmerk der Europäischen Kommission gilt der Unterstützung der Zusammen-arbeit von Mitgliedstaaten in Fragen der Modernisierung der Sozialschutzsysteme.

1.4 Wohlfahrtspolitische Belange

Obwohl der Ton des Grünbuchs neutral gehalten ist, wird es als Ausdruck einer Ablehnung seitens der Europäischen Kommission interpretiert, den öffentlichen Anbietern einen Sonderstatus zu gewähren, der sie von den europäischen Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln langfristig freistellen würde.

Die Europäische Kommission wünscht sich Anregungen, wie mögliche Kriterien für die Differenzierung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Leistungen aussehen könnten. Darüber hinaus interessiert sich die Europäische Kommission für Stellungnahmen hinsichtlich der Frage, ob der Status von Einrichtungen ohne Erwerbszweck und von Organisationen, die primär soziale Aufgaben erfüllen, einer genaueren Erläuterung bedürfen. Das eingeleitete Konsultationsverfahren zu diesen und anderen im Grünbuch aufgeworfenen Fragen läuft noch bis zum 15. September 2003. Die eingegangenen Beiträge werden die Basis für die im Herbst zu erwartenden Schlussfolgerungen und die daraus resultierenden Folgemaßnahmen darstellen.

Für das zweite Halbjahr 2003 plant die Europäische Kommission im Weiteren die Veröffentlichung eines Grünbuchs zum öffentlichen Auftragswesen und zu öffentlich-privaten Partnerschaften.

Der Paritätische leistet mit der vorliegenden Stellungnahme einen Beitrag für die europapolitische Debatte um die Daseinsvorsorge aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland. In den wesentlichen Positionen schließt sich der Paritätische der Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland und der deutschen Bundesländer (Bund-Länder Stellungnahme) zum Grünbuch "Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" an. Sofern wohlfahrtsspezifische Aspekte in der Bund-Länder Stellungnahme nicht hinreichend dargestellt sind, werden Einzelfragen aus dem Grünbuch beantwortet.

2. Wohlfahrtsverbandliche Analyse

Die Analyse des Grünbuchs unter den folgenden drei Fragestellungen ermöglicht ein besseres Verständnis sowie eine wohlfahrtsspezifische Bewertung der Intention der Europäischen Kommission. Es ist daher notwendig, sich mit den folgenden Aspekten auseinanderzusetzen:

- Ist das Grünbuch als ein gewollter Ansatz der Europäischen Kommission für eine Zuständigkeitserweiterung im Bereich der Daseinsvorsorge zu betrachten? (“Titel” und Fragen 1,8)
- Zu klären sind die Begriffe der “Nicht-Marktbezogenheit/ Nicht-Wirtschaftlichkeit” sowie das Kriterium “ohne Erwerbszweck” (Frage Nr.7) und damit zusammenhängend “ Proprium” der sozialen Dienste (Frage 2, 9, 16).
- Ist eine Übernahme der Standards aus den europäischen Richtlinien zu Universaldiensten wünschenswert? (Frage 5)

2.1 Kompetenzerweiterung der Europäischen Kommission und mögliche Auswirkungen

Es wird deutlich, dass die Europäische Kommission mit dem verwendeten Begriff der “Dienstleistungen von allgemeinem Interesse” die Zuständigkeit der EU für alle Bereiche von “lebenswichtigen” bzw. “hochwertigen” bzw. “öffentlichen” Dienstleistungen der “Daseinsvorsorge” beansprucht.

Durch die häufige Begriffsänderung wird das Bemühen der Europäischen Kommission erkennbar, den gemeinschaftsrechtlichen Begriff der “Dienstleistungen von allgemeinem Interesse” auszudehnen und unter einem neuen rechtlichen Oberbegriff umfassendere gemeinschaftliche Kompetenzen einzufordern. Dies wird auch durch die mehrfache Anfrage an die Mitgliedstaaten deutlich, ob die Europäische Union auch für die “nichtwirtschaftlichen” Dienstleistungen Regelbefugnisse erhalten soll. Diesen Begriff hatte die Europäische Kommission seinerzeit (z. B. in der Mitteilung zur “Daseinsvorsorge” aus dem Jahre 2000) eingeführt, um klarzustellen, dass einzig und allein die “wirtschaftlichen” Dienstleistungen unter EG-Wettbewerbsrecht fallen.

Nicht unter den Geltungsbereich des Art. 16 EG-Vertrag und den daran anknüpfenden Art. 86.2 EG-Vertrag fallen nach der damaligen Interpretationen Dienstleistungen “im Zusammenhang mit nationalen Bildungssystemen und mit der Pflichtgemeinschaft in Grundversorgungssystemen der sozialen Sicherheit” gleichermaßen wie “nichtwirtschaftliche Tätigkeiten von Einrichtungen wie

Gewerkschaften, politischen Parteien, Kirchen und religiösen Gemeinschaften, Verbraucherverbänden, wissenschaftlichen Gesellschaften, Wohlfahrtseinrichtungen sowie Schutz- und Hilfsorganisationen”.

Derzeit wirft die Europäische Kommission die Frage auf, ob für diesen Bereich nicht allgemeine gemeinschaftsrechtliche Zuständigkeit gelten muss, die sich von der ursprünglichen Fragestellung der Geltung des Wettbewerbsrechts mit der Unterscheidung zwischen “wirtschaftlichen” und “nichtwirtschaftlichen” Diensten löst. Verdeutlicht wird das Problem durch folgendes Zitat aus Nr. 32 des Grünbuchs, letzter Absatz:

“Für nichtwirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und Dienstleistungen ohne Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten gibt es auf Gemeinschaftsebene keine spezifischen Regelungen; sie unterliegen auch nicht den Vertragsvorschriften für den Binnenmarkt, den Wettbewerb und die staatlichen Beihilfen. Dennoch fallen sie unter die Gemeinschaftsregeln, die auch bei den nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten und den Tätigkeiten ohne Auswirkung auf den innergemeinschaftlichen Handel Anwendung findet (wie etwa der Grundsatz der Nichtdiskriminierung)”.

Grundsätzlich ist es richtig, dass jede mitgliedstaatliche Maßnahme auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht überprüft werden kann. Weiterhin trifft zu, dass Art. 136 ff EG-Vertrag insbesondere Art. 137 EG-Vertrag der Europäischen Union Zuständigkeiten einräumt, um den “sozialen Dialog” und die “Modernisierung des Sozialschutzes” zu fördern. (Nr. 31 im Grünbuch, zweiter Absatz lautet wie folgt):

“Die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die mit der Wohlfahrt- und Sozialschutzaufgabe in Zusammenhang stehen, fallen eindeutig in die einzelstaatliche, regionale und lokale Zuständigkeit. Dennoch wird gleichzeitig die Aufgabe der Gemeinschaft anerkannt, die Zusammenarbeit und Koordinierung in diesen Bereichen zu fördern. Das besondere Augenmerk der Kommission gilt der Unterstützung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in Fragen der Modernisierung der Sozialschutzsysteme.”

Die im Grünbuch neu aufgeführte Fragestellung (Nr. 36) gibt zweifelsfrei die Tendenz der Europäischen Kommission wieder, auch auf die unter dem Oberbegriff

“Dienstleistungen von allgemeinem Interesse” zusammengefassten Leistungen Einfluss nehmen zu wollen:

“Sollte die Entwicklung hochwertiger Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in den Zielkatalog der Gemeinschaft aufgenommen werden? Sollte die Gemeinschaft im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Interesse zusätzliche Befugnisse erhalten?”

Einschätzung der Auswirkungen einer erweiterten Zuständigkeit der Europäischen Kommission

Eine aus dem Gemeinschaftsrecht hergeleitete Ausweitung der EU-Zuständigkeit wäre keinesfalls selbstverständlich und juristisch höchst fragwürdig. Eine klare Differenzierung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Diensten ist schon in der Grundrechtecharta (GRCh) verankert und ist beizubehalten. (In Art. 36 GRCh finden die Dienste von allgemeinem Interesse Erwähnung und Art. 34 GRCh beschreibt die sozialen Dienste.)

Eine Ausweitung der EU-Zuständigkeit und die dadurch anfallende Anpassung an EU-Rahmenbedingungen wären für wohlfahrtsverbandliche Dienste, wie Wohnungslosenhilfe, Selbsthilfegruppen, Beratungsstellen, Erziehungshilfen, Behindertenhilfe, Pflege u.s.w. mit einem enormen Verlust von lokaler und nationaler Vielgestaltigkeit verbunden. Dementsprechend ist eine aus dem geltenden Gemeinschaftsrecht hergeleitete Zuständigkeit, wie sich den Überlegungen in Abschnitt 2.1 des Grünbuchs entnehmen lässt, abzulehnen.

Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene “Straffung” der Offenen Methoden der Koordinierung in nur noch drei Bereiche: Wirtschaftspolitik, Sozialschutz und Beschäftigungspolitik sind als “Instrumente” zur Modernisierung der genannten Bereiche ausreichend. Ein weiteres Maßnahmenfeld der Europäischen Kommission, dass durch eine Kompetenzerweiterung zustande käme, würde hinsichtlich der “Offenen Methode der Koordinierung” negative Auswirkungen haben sowie den Grundsatz der Subsidiarität zuwiderlaufen.

2.2 Dienstleistung mit Gemeinwohlverpflichtung

Das Grünbuch gibt Gelegenheit in dem ausgewählten und bislang dem funktionalen Unternehmensbegriff zugeordneten Terminus "wirtschaftliche Tätigkeit", eine Querverbindung zu den unterschiedlichen Dienstleistungen mit Gemeinwohlverpflichtung zu stellen.

Beispielhaft für eine "ganzheitliche" Betrachtungsweise könnten die "gemeinschaftlichen Errungenschaften" für den Medienpluralismus sein. Eine weiterführende Betrachtung der "Wahrung der Meinungsfreiheit" in Bezug auf Wertevorstellungen erlaubt einen Zusammenhang zur Gewährleistung eines pluralen Angebots an sozialen Diensten zu setzen. Gerade weil, im Gegensatz zu allen anderen Diensten von "allgemeinem Interesse", wie beispielsweise netzgebundene Dienste (Elektrizität und Wasser), die Leistungen bei sozialen Diensten ein individuell abgestimmtes Ziel auf die einzelne Person haben und dabei grundlegend für den Bestand des Gemeinwesens sorgen.

Es ist daher von entscheidender Bedeutung, dass im Rahmen dieser Dienstleistungserbringung eine gewisse Flexibilität und Dynamik bewahrt wird, um entsprechend den Wertevorstellungen des Nutzers ein vielfältiges Angebot anbieten zu können. Die Organisationen, die eine konstante ideell ausgerichtete personenzentrierte Dienstleistung anbieten, haben daher vorrangig keinen Erwerbszweck. Eine mögliche "Gewinnerzielung" der Organisationen im sozialen Dienst dient ausschließlich der Gewährleistung ihrer zur erbringenden Leistungen. Die Sicherheit, dass es sich bei den sozialen Diensten um ausschließlich "ohne Erwerbszweck" erbrachte Leistungen handelt, bietet die bestehende Eingliederung in gemeinnützige Strukturen an. Die Gemeinnützigkeit in Deutschland verlangt die Reinvestition einer etwaigen Gewinnerwirtschaftung der sozialen Organisation in das Gemeinwohl.

Im Entwurf der vorliegenden Verfassung für die Europäische Union wird im sozialen Bereich eine deutliche Gewichtung auf die Teilhabe der gemeinnützig orientierten Dienstleistung am Aufbau eines sozialeren, deutlich partizipativeren europäischen Gesellschaftsmodells gesetzt. Hierzu gehört vor allem die strukturelle Einbeziehung der Zivilgesellschaft. Die sozialen Verhaltensweisen von engagierten Bürgern sind ein wesentlicher Bestandteil, die zu einer Vertiefung und zu einer gesamtgesellschaftlichen Integration unterschiedlicher sozialer Fähigkeiten und Erfahrungen beiträgt.

Nur in Verbindung mit sozialen Dienstleistungen können überhaupt Sozialsysteme in den Mitgliedstaaten funktionieren. Daraus resultierend ist es unerlässlich, die Qualität der sozialen Dienstleistungen aufrechtzuerhalten, damit den Menschen in der Europäischen Union dieser Zugang erhalten bleibt. Eine allein am Wettbewerb und an der Wirtschaftlichkeit orientierte Sichtweise kann dies unmöglich gewährleisten. Den sozialen Dienstleistern geht es nicht um eine Gewinnmaximierung, wie im privatwirtschaftlichen Sektor üblich, sondern vorrangig um die Verwirklichung einer gesamtgesellschaftlichen Solidarität. Dieses Ziel, als ein eigener Wert, steht an vorderster Stelle in dem Entwurf für eine Verfassung für die Europäische Union.

Vor diesem Hintergrund sind die Prinzipien "Subsidiarität" und "Verhältnismäßigkeit", über den Art. 86.2 des EG-Vertrags hinausgehend, einzuhalten. Die Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit im Bereich der sozialen Dienste ermöglicht einen Gestaltungsspielraum, um auf nationaler, regionaler bzw. lokaler Ebene auf die personenspezifischen Bedürfnisse reagieren zu können. Um diese individuellen und konkreten Bedürfnisse zu decken, müssen angepasste Finanzierungsmechanismen für soziale Dienste geschaffen werden. Zudem können die Finanzierungsmechanismen als ein Bestandteil der anerkannten Gestaltungsfreiheit und Definitionsmacht betrachtet werden. Das Wettbewerbsrecht ermöglicht der Europäischen Union, und nur unter strengen Richtlinien, eventuell eine Missbrauchskontrolle.

Aus diesen Gründen können Wettbewerbsregeln für soziale Dienste keine Anwendung finden und würden über eine Missbrauchskontrolle hinausgehen, *wenn*

- *die sachliche Aufgabe der sozialen Dienste aus einer konstitutionellen Verpflichtung des Mitgliedstaats oder der Union resultiert,*
- *diese Aufgabe durch die entsprechende Ebene finanziell gefördert werden kann und die rechtliche Pflicht (aus der Verfassung oder einem Leistungsvertrag o.ä.) mit dem Charakter der konkreten sozialen Dienste in unmittelbarem Zusammenhang steht und*
- *die Natur des Diensteanbieters sowie die Art und Weise, in der die Tätigkeit ausgeübt wird, den Grundsätzen des sozialen Nutzens entsprechen.*

Mit diesen, ausschließlich auf die sozialen Dienste gerichteten Kriterien, wird es möglich sein die Pluralität sozialer Dienste beizubehalten und in die Union zu integrieren. Das Subsidiaritätsprinzip bietet den Mitgliedstaaten genau diese Gestaltungsmöglichkeit und lässt die unterschiedlichen Facetten zivilgesellschaftlicher Modellansätze offen. Dieses ist als eine Chance anzusehen, ein ganzheitliches Zusammenspiel zwischen Mitgliedstaat und Union zu ermöglichen und nicht in eine einseitige wettbewerbliche Betrachtung zu verfallen.

2.3 Vor- und Nachteile einer Übernahme der Standards aus den Universaldiensten

Die in Deutschland geltenden Kriterien wie allgemeiner Zugang, angemessene Preisgestaltung, Nutzer- und Verbraucherschutz, Qualitätsstandards etc. entsprechen bereits den Anforderungen, die an die Erbringer sozialer Dienste gestellt werden. Diese Kriterien europaweit als gültigen Standard zu setzen, hätte positive Auswirkungen auf die wirtschaftliche und soziale Kohäsion.

Dem gegenüber stehen wesentliche Nachteile. Mit einem europaweit gültigen Standard müssten soziale Dienstleister mit erheblichen Einschränkungen der nationalen Gestaltungsfreiheit hinsichtlich inhaltlicher Aufgabenwahrnehmung sowie der Finanzierungs- und Organisationsstrukturen rechnen. Des Weiteren wäre die Pluralität der sozialen Schutzsysteme, die auf den kulturellen Besonderheiten und Traditionen in den Mitgliedstaaten basieren, durch einen europäischen Rahmen gefährdet. Der Hinweis auf die anerkannte Zugehörigkeit der nationalen Sozialschutzsysteme zur nationalen Identität ist richtungsweisend für Reaktionen auf die im Grünbuch geführten Anfragen.

III. Anhang: Wohlfahrtsrelevante Fragen aus dem Grünbuch

Der Paritätische Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e.V. schließt sich in seiner vorliegenden Stellungnahme der Position der Bundesrepublik Deutschland sowie der deutschen Bundesländern in ihrer Stellungnahme zum Grünbuch zu “Dienstleistungen von allgemeinem Interesse” der Europäischen Kommission {(2003) 270} an.

Einzelfragen im Grünbuch werden in der Paritätischen Stellungnahme nur insoweit beantwortet, wenn in der Bund-Länder Stellungnahme wohlfahrtsrelevante Aspekte nicht ausreichend berücksichtigt sind.

(Frage 1)

Sollte die Entwicklung hochwertiger Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in den Zielkatalog der Gemeinschaft aufgenommen werden? Sollte die Gemeinschaft im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Interesse zusätzliche Befugnisse erhalten?

Der PARITÄTISCHE lehnt eine eigenständige Nennung hochwertiger Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in den Zielkatalog der Gemeinschaft ab. Eine Ausweitung der EU-Zuständigkeit und die dadurch anfallende Anpassung an EU-Rahmenbedingungen wären für wohlfahrtsverbandliche Dienste, wie Wohnungslosenhilfe, Selbsthilfegruppen, Beratungsstellen, Erziehungshilfen, Behindertenhilfe, Pflege u.s.w. mit einem enormen Verlust von lokaler und nationaler Vielgestaltigkeit verbunden. Dementsprechend ist eine aus dem geltenden Gemeinschaftsrecht hergeleitete Zuständigkeit, wie sich den Überlegungen in Abschnitt 2.1 des Grünbuchs entnehmen lässt, abzulehnen.

(Frage 2)

Müssen die Zuständigkeitsbereiche von Gemeinschaft und mitgliedstaatlichen Verwaltungen klarer voneinander abgegrenzt werden? Ist es erforderlich, das

Konzept der Dienste ohne Auswirkungen auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten deutlicher zu umschreiben? Wenn ja, wie sollte dies geschehen?

Der PARITÄTISCHE begrüßt, dass die Europäische Kommission im Grünbuch den Grundsatz der Subsidiarität in das Zentrum der Frage nach der Rolle der Gemeinschaft stellt. Das Prinzip der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Bereich der sozialen Dienste eröffnet einen Gestaltungsspielraum, durch den auf nationaler, regionaler bzw. lokaler Ebene hochwertige und erschwingliche Dienstleistungen angeboten werden können. Um diese individuellen und konkreten Bedürfnisse decken zu können, haben die Mitgliedstaaten eigene Finanzierungsmechanismen für soziale Dienste geschaffen. "Die Definition, Ausgestaltung, Organisation und Finanzierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Rahmen bestehender sektorspezifischer Bestimmungen ist Aufgabe der Mitgliedstaaten und ihrer Untergliederung. Dies darf weder durch Sekundärrecht noch durch Änderung des EG-Vertrages in Frage gestellt werden." (Bund-Länder Stellungnahme)

Das Grünbuch unterscheidet in Randziffer 32 zwischen drei Kategorien von Dienstleistungen (große Netzgebundene Wirtschaftszweige, andere Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und Dienstleistungen von allgemeinem nichtwirtschaftlichen Interesse), die eine sinnvolle Abgrenzung der Zuständigkeit von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten ermöglicht.

Im Gegensatz zu anderen Diensten von "allgemeinem Interesse", wie beispielsweise netzgebundene Dienstleistungen (Elektrizität und Wasser), bieten Organisationen im sozialen Dienst personenzentrierte Leistungen an und haben vorrangig keinen Erwerbszweck. Eine mögliche "Gewinnerzielung" der Organisationen im sozialen Bereich dient ausschließlich zur Deckung der zu erbringenden Leistungen. Um weiterhin den Herausforderungen dieser individuellen und konkreten personenspezifischen Bedürfnisse gerecht zu werden, müssen angepasste Finanzierungsmechanismen für soziale Dienste geschaffen werden. Eine deutlichere Umschreibung des Konzepts der Dienste "von allgemeinem Interesse", die keine

innergemeinschaftlichen Auswirkungen auf den Handel haben, ist demzufolge nicht notwendig.

(Frage 5)

Ist für die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ein allgemeiner Gemeinschaftsrahmen erstrebenswert? Welcher zusätzliche Nutzen würde sich damit im Vergleich zum bestehenden sektorbezogenen Recht ergeben? Für welche Sektoren sowie welche Probleme und Rechte sollte er gelten? Welches Instrument sollte zur Anwendung gelangen (Richtlinien, Verordnungen, Empfehlungen, Mitteilungen, Leitlinien, interinstitutionelle Vereinbarungen)?

Der PARITÄTISCHE weist daraufhin, dass die in Deutschland geltenden Kriterien wie allgemeiner Zugang, angemessene Preisgestaltung, Nutzer- und Verbraucherschutz, Qualitätsstandards etc. bereits den Anforderungen entsprechen, die an die Erbringer sozialer Dienste gestellt werden. Weiterhin ist eine Rahmenrichtlinie für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse auf der Basis der gegenwärtigen Verträge schon kompetenzrechtlich nicht möglich. Die Wahrung der Subsidiarität gebietet, keinen allgemeinen Gemeinschaftsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse anzustreben, da ansonsten mit erheblichen Einschränkungen der nationalen Gestaltungsfreiheit hinsichtlich inhaltlicher Aufgabenwahrnehmung sowie der Finanzierungs- und Organisationsstrukturen zu rechnen ist. Des Weiteren wäre die Pluralität der sozialen Schutzsysteme, die auf den kulturellen Besonderheiten und Traditionen in den Mitgliedstaaten basieren, durch einen europäischen Rahmen gefährdet. Der Hinweis auf die anerkannte Zugehörigkeit der nationalen Sozialschutzsysteme zur nationalen Identität ist hier richtungsweisend.

(Frage 7)

Werden genauere Angaben zu den Kriterien benötigt, nach denen die Einteilung in wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Leistungen erfolgen? Sollte der Status von Einrichtungen ohne Erwerbszweck und von Organisationen, die hauptsächlich soziale Aufgaben erfüllen, näher erläutert werden?

Der PARITÄTISCHE sieht in der Definition zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Leistungen, wie sie in der Grundrechtscharta verankert ist, eine klare Abgrenzung dieser Dienste gegeben und fordert die Beibehaltung dieser Unterscheidung unter allen Umständen. Zusätzlich sind in den Urteilen des Europäischen Gerichtshofes oder in Entscheidungen der Europäischen Kommission "typische" nichtwirtschaftliche Tätigkeiten, wie Aktivitäten öffentlicher Schulen, soziale Pflichtversicherungssysteme und von Organisationen, die soziale Aufgaben erfüllen, deren Zweck nicht in Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit besteht, als solche anerkannt worden. Eine exemplarische Auflistung "typischer" nichtwirtschaftlicher Tätigkeiten geht über die gemeinschaftsrechtliche Zuständigkeit der Europäischen Kommission hinaus und stellt einen statischen Ansatz dar, welcher der Vielfältigkeit und der Dynamik der sozialen Dienstleistungserbringung nicht entspricht und ist von daher abzulehnen.

Der PARITÄTISCHE und seine Mitgliedsorganisationen handeln in gesamtgesellschaftlicher Verantwortung. Die Organisationen, die eine konstante ideell ausgerichtete personenzentrierte Dienstleistung anbieten, haben daher vorrangig keinen Erwerbszweck. Die Europäische Union nimmt bislang eine Unterscheidung zwischen wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Tätigkeit anhand der von ihr definierten Merkmale dieser Tätigkeit vor. Organisationen die im Sinne der Gemeinnützigkeit handeln, können nicht auf einen eigenen Status verweisen und werden daher häufig mit Wirtschaftsbetrieben gleichgesetzt.

Eine mögliche "Gewinnerzielung" der Organisationen im sozialen Dienst dient ausschließlich der Gewährleistung ihrer zur erbringenden Leistungen. Die Sicherheit, dass es sich bei den sozialen Diensten um ausschließlich "ohne Erwerbszweck" erbrachte Leistungen handelt, bietet die bestehende Eingliederung in gemeinnützige Strukturen an. Die Gemeinnützigkeit in Deutschland verlangt die Reinvestition einer etwaigen Gewinnerwirtschaftung der sozialen Organisation in das Gemeinwohl.

Nur in Verbindung mit sozialen Dienstleistungen können überhaupt Sozialsysteme in den Mitgliedstaaten funktionieren. Daraus resultierend ist es unerlässlich, die Qualität der sozialen Dienstleistungen aufrechtzuerhalten, damit den Menschen in der

Europäischen Union dieser Zugang erhalten bleibt. Eine allein am Wettbewerb und an der Wirtschaftlichkeit orientierte Sichtweise kann dies unmöglich gewährleisten. Den sozialen Dienstleistern geht es nicht um eine Gewinnmaximierung, wie im privatwirtschaftlichen Sektor üblich, sondern vorrangig um die Verwirklichung einer gesamtgesellschaftlichen Solidarität. Dieses Ziel, als ein eigener Wert, steht an vorderster Stelle in dem Entwurf für eine Verfassung für die Europäische Union.

Darum fordert der PARITÄTISCHE:

- Der Status von sozialen Organisationen, die diesen Grundsätzen der Gemeinnützigkeit verpflichtet sind, ist als ein eigener Rechtsbestand (bspw. analog deutschem Steuerrecht) durch die EU zu definieren. Die sozialen Organisationen sind nicht mit der gewerblichen Wirtschaft gleichzubehandeln.
- Der Status sozialer Organisationen ist dadurch zu definieren, dass diese Organisationen ideelle und ethische Unternehmensziele verfolgen, keinen Erwerbszweck haben, hauptsächlich soziale Aufgaben erfüllen.
- Die Tätigkeit dieser Organisationen ist als nichtwirtschaftliche Tätigkeit, bzw. als Sonderfall einer wirtschaftlichen Tätigkeit zu definieren.

(Frage 8)

Welche Rolle sollte die Gemeinschaft bei den nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse spielen?

Der PARITÄTISCHE lehnt eine eigene Rolle der Gemeinschaft bei den nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ab.

Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene "Straffung" der Offenen Methoden der Koordinierung in nur noch drei Bereiche: Wirtschaftspolitik, Sozialschutz und Beschäftigungspolitik sind als "Instrumente" zur Modernisierung der genannten Bereiche ausreichend. Ein weiteres Maßnahmenfeld der Europäischen Kommission, das durch eine Kompetenzerweiterung zustande käme, würde hinsichtlich der "Offenen Methode der Koordinierung" negative Auswirkungen haben sowie dem Grundsatz der Subsidiarität zuwiderlaufen.

(Frage 9)

Gibt es weitere Anforderungen, die in ein gemeinsames Konzept der Leistungen der Daseinsvorsorge einfließen sollte? Wie wirksam sind die bestehenden Anforderungen in Bezug auf das Erreichen der sozialen und territorialen Kohäsionsziele?

Der PARITÄTISCHE sieht keine weiteren Anforderungen, die in ein gemeinsames Konzept der Leistungen der Daseinsvorsorge einfließen sollte.

Die Prinzipien Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit im Bereich der sozialen Dienste ermöglichen ein Gestaltungsspielraum auf nationaler, regionaler bzw. lokaler Ebene und lassen die unterschiedlichen Facetten zivilgesellschaftlicher Modellansätze offen.

(Frage 16)

Welche sonstigen sektorspezifischen Gemeinwohlverpflichtungen sollten in Betracht gezogen werden?

Der PARITÄTISCHE lehnt weitere sektorspezifische Gemeinwohlverpflichtungen der Gemeinschaft ab.

Der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e.V.

- Der Verbandsrat -

Frankfurt am Main, 12. September 2003