



23.5.06

Beitrag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge für die Stellungnahme der Bundesregierung an die Europäische Kommission zur Mitteilung der Kommission zu den Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse

Der Deutsche Verein begrüßt das Vorhaben der Kommission, einen Klärungsprozess über Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse einzuleiten und wird sich an der nachfolgenden Diskussion engagiert beteiligen.

Der Deutsche Verein weist allerdings darauf hin, dass die Beschränkung auf Sozialdienstleistungen in dieser Mitteilung problematisch ist. Hier liegt eine Abweichung von der Ankündigung im Weißbuch vor, eine Mitteilung zu den Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse vorzulegen. Die Trennung zwischen diesen beiden ist nicht sinnvoll, handelt es sich doch – in allen Mitgliedstaaten - um zwei konzeptionell und häufig auch praktisch eng miteinander verbundene Bereiche des Sozialschutzes.

1. Aussagen zu der Rolle und den Merkmalen von Sozialdienstleistungen einschließlich der Frage der Trägerschaft und Finanzierung

Die Aussagen zur Rolle und zu den Merkmalen der Sozialdienstleistungen verdeutlichen, dass die Kommission deren Besonderheiten prinzipiell anerkennt. Damit besteht eine gute Basis für weitere Diskussionen auch in Richtung der Generaldirektionen Markt und Wettbewerb.

Die Beschreibung der Besonderheiten der Sozialdienste geht explizit über die im überarbeiteten Kommissionsvorschlag zur Dienstleistungsrichtlinie vorgenommene Definition hinaus.

Der Deutsche Verein fordert, dass die in der Mitteilung vorgenommenen Definitionen Berücksichtigung bei den weiteren Verhandlungen über die Dienstleistungsrichtlinie finden und der Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie entsprechend modifiziert wird. Der Deutsche Verein hat sich in diesem Zusammenhang bereits für eine vollständige Bereichsausnahme für (Gesundheits- und) soziale Dienstleistungen ausgesprochen.

Die kommunale Seite fordert eine Klarstellung dahingehend, dass Sozialdienstleistungen für bedürftige Familien und Personen ausgenommen sind,

wobei auf das jeweilige national zu definierende Kriterium der Bedürftigkeit abgestellt wird.

Der Deutsche Verein begrüßt die Betonung des Grundsatzes der Subsidiarität (S. 3 letzter Absatz der Mitteilung) und die Anerkennung der Definitionshoheit der Mitgliedstaaten darüber „was sie unter Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse oder insbesondere unter Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse verstehen“. Im Hinblick auf das dabei zu beachtende Gemeinschaftsrecht, insbesondere das Wettbewerbsrecht, fordert der Deutsche Verein allerdings, dass dessen Vorgaben den Besonderheiten sozialer Dienstleistungen Rechnung tragen. Dies betrifft speziell auch lokale Dienstleistungen, die nicht geeignet sind, grenzüberschreitend den Wettbewerb zu verzerren.

2. Aussagen zu Fragen der Qualität von Sozialdienstleistungen und dem Themenfeld Modernisierung

Der Deutsche Verein begrüßt die Feststellung der Kommission, dass die sozialen Dienstleistungen einem Modernisierungsprozess unterliegen.

Modernisierungen sind aber grundsätzlich mit sozialpolitischen Zielen verwoben und beziehen die Sicherstellung von Qualität und Zugänglichkeit der angebotenen Leistung ebenso wie die Anpassung an neue Bedarfsstrukturen (Bedürfnisse von Familien und Berücksichtigung der Folgen des demographischen Wandels, die individuelle Förderung) sowie die Anerkennung des Werts der Dienstleistung für den sozialen Zusammenhalt der europäischen Gesellschaften mit ein.

Die Tatsache, dass Sozialdienstleistungen unter Gemeinschaftsvorschriften fallen, trägt nicht zwingend zu einer Modernisierung dieser Dienstleistungen selbst bei. Enge wettbewerbsrechtliche Vorgaben setzen Grenzen, die nicht ohne weiteres den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger entsprechen.

Auch die Annahme der Kommission, dass Marktöffnung und Europäisierung zwangsläufig zu mehr Effizienz, Transparenz, Vielfalt und Qualität führen, muss – zumindest für den sozialen und gesundheitlichen Sektor – hinterfragt werden.

3. Aussagen zur Anwendung von Gemeinschaftsvorschriften auf den Bereich der Sozialdienstleistungen

Die Kommission kommt zu dem Ergebnis (S. 7), dass „praktisch alle sozialen Dienstleistungen als „wirtschaftliche Tätigkeit“ betrachtet werden können“. Dabei stellt sich aus kommunaler Sicht die Frage, ob diese Aussage nicht im Widerspruch zur Vorbemerkung steht, wonach die Mitgliedstaaten eigenständig definieren, „was sie unter Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse oder insbesondere unter Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse verstehen“.

Die Kommission erkennt mit dieser Mitteilung explizit die Besonderheit der sozialen Dienstleistungen in Bezug auf Zweck, Merkmale und Organisation an. Deshalb sind im Konsultationsprozess weitere Klärungen bei der Anwendung der wettbewerbsrechtlichen Vorschriften insbesondere im Hinblick auf den Betrauungsakt im Beihilfenpaket und das Vergaberecht erforderlich. Wichtig ist der Hinweis der Kommission, dass trotz aller Bemühungen eine völlige Rechtssicherheit nicht hergestellt werden kann. Der Deutsche Verein fordert, dass die Kommission dem Rechnung trägt, indem sie den Mitgliedstaaten größere gestalterische Spielräume einräumt.

Die Kommission weist darauf hin, dass bei der "Delegation einer sozialen Aufgabe" (S. 7) die Übertragung der Aufgabe im Wege der Vergabe den Vorgaben für das öffentliche Auftragswesen unterliegt. Der Deutsche Verein unterstützt die in der Mitteilung erwähnte Berücksichtigung der Schwierigkeiten vieler Anbieter, die zu übertragenden Aufgaben im Vorfeld konkret zu quantifizieren, um den Transparenzanforderungen der Kommission zu genügen. So lässt sich der Umfang und die konkrete Ausgestaltung einzelner Leistungen nicht immer detailliert im Voraus beschreiben (zum Beispiel Lastenheft.) Insbesondere beim sogenannten sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis zwischen Leistungsträger, Leistungserbringer und Leistungsempfänger stoßen marktwirtschaftliche Instrumente an ihre Grenzen. Der Deutsche Verein begrüßt die Ankündigung der Kommission, dass in diesen Bereichen funktionale Zielbeschreibungen genügen.

Die Mitteilung nimmt unter 2.2.2 Bezug auf die Kostenerstattung aus dem öffentlichen Haushalt (Ausgleichszahlungen für mit gemeinwohlorientierten Dienstleistungen beauftragte Einrichtungen.) Die Kommission geht mit dem Verweis auf die Freistellungsentscheidung (2005/842/EG vom 28. November 2005 - ABI. L 312/67) des sogenannten Beihilfepaketes davon aus, dass die staatlichen Zuwendungen an die Mehrheit der Sozialdienstleister mit dem gemeinsamen Markt vereinbar sind. Diese Feststellung sehen die Träger sozialer Dienste allerdings noch nicht als erwiesen. Es bestehen derzeit aber Diskussionen zur praktischen Umsetzung der Entscheidung sowie zur Auslegung der einzelnen Kriterien.

Die in der Mitteilung aufgezeigte Flexibilität hinsichtlich funktionaler Leistungsmerkmale und Anforderungen ist ein wichtiges Signal für den weiteren wettbewerbsrechtlichen Umgang mit den sozialen Dienstleistungen. Der Deutsche Verein fordert, diese Flexibilität auch bzgl. der Kriterien des Betrauungsaktes anzuwenden.

Die Kommission weist auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs hin, wonach Ziele der Sozialpolitik „zwingende Gründe des Allgemeininteresses“ darstellen, die die Anwendung von Maßnahmen zur Marktregulierung rechtfertigen können wie „etwa die Genehmigungspflicht für die Ausübung eines Sozialdienstes“ (S. 9). Dies ist auch von Interesse im Hinblick auf die Dienstleistungsrichtlinie, die sozialpolitische Ziele lediglich in Erwägungsgrund 32 benennt und die zwingenden Gründe des Allgemeininteresses als Rechtfertigungsgrund für Genehmigungserfordernisse nur bei Niederlassungen anerkennt.

4. Aussagen zu Umfang, Gestaltung und Zielsetzung des vorgelegten Konsultationsprozesses

Der Deutsche Verein begrüßt den Konsultationsprozess. Die Mitglieder des Deutschen Vereins sind mit dem vorgeschlagenen Verfahren einverstanden und bereit, ihren Beitrag zum Konsultationsverfahren zu leisten.

Das angekündigte Beobachtungs- und Dialogverfahren wird in den Prozess der OMK Eingang finden. Dabei ist unklar, mit welchen Berichtspflichten diese einhergehen werden.

Der Deutsche Verein fordert, über diese Verfahren rechtzeitig zu informieren und auf die Wünsche der Beteiligten hinsichtlich der Berichtspflichten einzugehen.