



Stellungnahme des Deutschen Vereins zur Mitteilung der Kommission „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen: Europas neues Engagement“, KOM(2007) 725 eng. vom 20. November 2007

Die vorliegende Mitteilung zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse beruht auf einem Prüfauftrag des Europäischen Rates an die Europäische Kommission aus dem Frühjahr 2002 (Barcelona). Gegenstand der Prüfung war die Frage, ob es Bedarf an einer Konsolidierung bzw. europaweiten Regelung der Grundsätze und Bedingungen für die Dienste der Daseinsvorsorge, insbesondere durch eine horizontale Rahmenrichtlinie, gäbe. Die Kommission leitete eine öffentliche Konsultation ein, an der der Deutsche Verein sich beteiligte.¹ Auch zum nachfolgenden Weißbuch der Kommission zu Diensten von allgemeinem Interesse nahm der Deutsche Verein Stellung.² Die „Bürgernahe Agenda“³ vom Mai 2006 führte die Bemühungen um einen offenen und voll funktionstüchtigen Binnenmarkt fort. Die strategische Agenda benannte die Ziele Solidarität, Chancen, Zugangsmöglichkeiten und Nachhaltigkeit und kündigte eine Bilanzierung zum Binnenmarkt für 2007 an, die in Form des sog. Binnenmarkt-Reviews vorgelegt wurde.

¹ DV 21/03 vom 9. September 2003 – Stellungnahme des Deutschen Vereins zum „Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“, KOM(2003) 270 endg. vom 21. Mai 2003, NDV 2003, 452 ff.

² DV 19/04 vom 6. Oktober 2004 – Stellungnahme des Deutschen Vereins zum „Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“, KOM(2004) 374 endg. vom 12. Mai 2004, NDV 2004, 397 ff.

³ Mitteilung der Europäischen Kommission „Eine Bürgernahe Agenda: Konkrete Ergebnisse für Europa“ KOM(2006) 211 endg. vom 10. Mai 2006.

Im Juni 2007 verständigten sich die Mitgliedstaaten im Rahmen der Debatte über eine europäische Verfassung auf ein Zusatzprotokoll zu Diensten von allgemeinem Interesse⁴ zum sog. Vertrag von Lissabon.

Bezogen auf ausgewählte Sektoren der Daseinsvorsorge⁵ veröffentlichte die Europäische Kommission in der Zwischenzeit zudem auch zahlreiche Einzelmaßnahmen. Sie legte Mitteilungen und Richtlinien zu strukturellen Teilaspekten der Dienste der Daseinsvorsorge vor, z.B. im Bereich der öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP) und im europäischen Beihilfe- und Vergaberecht.

Das für den Deutschen Verein bedeutendste Dokument stellte die im April 2006 von der Kommission erarbeitete Mitteilung⁶ zu den Sozialdienstleistungen dar. Der Deutsche Verein beteiligte sich an verschiedenen Konsultationen⁷ und Studien zur Bewertung dieses Dokuments.

1. Die Einschätzung des Deutschen Vereins zum Bericht zur Überprüfung des Binnenmarktes⁸

Der im November 2007 vorgelegte Bericht dient der Bilanzierung des europäischen Binnenmarktes als eine der tragenden Säulen der Europäischen Gemeinschaften. Der Binnenmarkt wurde 1992 mit dem Vertrag von Maastricht eingeführt. Seither arbeiten die europäischen Organe an der vollständigen Umsetzung der Marktfreiheiten.

Der Bericht nimmt erstmalig soziale Auswirkungen des Binnenmarktes in den Blick. Der Deutsche Verein begrüßt diese Schwerpunktsetzung. Nach Ansicht des Deutschen Vereins leistet der Binnenmarkt-Bericht mit diesem Ansatz, nämlich nicht nur auf die Chancen, sondern auch auf die mit dem voranschreitenden Wandel verbundenen Anpassungsschwierigkeiten und „legitimen Sorgen“ der Bürger und Verbraucher zu schauen, einen wichtigen Schritt zur Schaffung eines sozialen Europas.

⁴ Anlage der Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Brüssel) vom 21./22. Juni 2007, Fußn. 12.

⁵ Telekommunikation, Energie, Verkehr, Postdienste etc.

⁶ Mitteilung der Europäischen Kommission „Umsetzung des Gemeinschaftsprogramms von Lissabon: Die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union“, KOM(2006) 177 endg. vom 26. April 2006.

⁷ Vgl. DV 42/06 vom 12. Dezember 2006 – Antwort des Deutschen Vereins auf den Fragebogen des Sozialschutzkomitees zu Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse.

⁸ Mitteilung der Kommission „Ein Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts“, KOM(2007) 724 endg. vom 20. November 2007.

Mit Blick auf das Ziel der Lissabon-Strategie, Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik konstruktiv zu verzahnen, weist der Deutsche Verein darauf hin, dass die Regelungen im Bereich der Daseinsvorsorge nicht nur an ihren wirtschaftspolitischen, sondern gleichzeitig an den sozialpolitischen Auswirkungen zu messen sind. Die anstehende Neubewertung der Lissabonstrategie Mitte 2008 wird zusammen mit der Konsultation zur sozialen Wirklichkeit und der Mitteilung zur Daseinsvorsorge vom November 2007 zeigen, inwieweit diesem selbst gesteckten Ziel in den letzten Jahren Genüge getan wurde.

Aus Sicht des Deutschen Vereins muss in diesem Zusammenhang verstärkt darauf geachtet werden, dass die Gestaltung der „soziale Dimension“ Europas über die Gestaltung der Daseinsvorsorge hinausgeht. Die sozialen Dienste (von allgemeinem Interesse) dienen weitergehenden Zielen als die sonstigen Dienste der Daseinsvorsorge.⁹ Sie verwirklichen z.B. Solidarität mit vor allem sozial schwachen Mitgliedern der Gesellschaft, leisten einen maßgeblichen Beitrag zur Gleichbehandlung, Gleichstellung und Schaffung von Teilhabechancen, und sie haben eine Schlüsselrolle bei der Wahrung der Grundrechte, insbesondere der Menschenwürde.

Unbestritten ist die Feststellung der Europäischen Kommission im Binnenmarkt-Bericht, dass „effiziente und innovative Dienste“ bei leistungsgerechten Preisen für die Verbraucher in der EU grundsätzlich von Vorteil sind, solange die Qualität und die allgemeine Zugänglichkeit sichergestellt sind. Gleiches gilt für die Stärkung des europäischen Binnenmarktes gegen unerwünschte Effekte in einem globalisierten Wirtschaftsraum. Außer Frage steht ebenfalls, dass zum Erreichen „effizienter und innovativer Dienste“ ständig Anpassungen an veränderte gesellschaftliche Strukturen und Bedürfnisse notwendig sind.

Eine entsprechende Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen für den Dienstleistungs- und Niederlassungssektor muss jedoch in erster Linie darauf abzielen, den Bürgerinnen und Bürgern in der EU zugute zu kommen. Das heißt eben nicht, dass die Bürgerinnen und Bürger auf ihre Verbraucher- oder Konsumentenfunktion von Diensten oder Produkten reduziert werden, wie dies im Binnenmarkt-Bericht ganz überwiegend der Fall ist. Wenn erreicht werden soll, dass die EU-Bürgerinnen und Bürger

⁹ Telekommunikation, Energie, Verkehr, Postdienste etc.

sich „wieder für das europäische Einigungswerk stark machen“ und EU-Maßnahmen mehr Akzeptanz finden (wie mit der „Bürgernahen Agenda“ gefordert), müssen die Auswirkungen von Reformen und Modernisierung der Binnenmarktstrukturen auf den Alltag und das soziale Umfeld der Bürgerinnen und Bürger beachtet werden. Das setzt Sensibilität gegenüber den Eigenarten der einzelnen Dienstleistungssektoren, z.B. der sozialen Dienste, bei allen Reformbemühungen voraus.

Qualität und Zugänglichkeit von Dienstleistungen (hinsichtlich räumlicher, finanzieller und administrativer Hürden für die Nutzerinnen und Nutzer) müssen das Ziel sämtlicher Modernisierungsmaßnahmen sein. Dieses Ziel kann im Bereich der sozialen Daseinsvorsorge durch Mechanismen des freien Marktes nur unzureichend sichergestellt werden. Aufgrund der Besonderheiten der sozialen Dienste würde das Angebot im freien Markt vor allem für Personenkreise, die ohne staatliche Unterstützung gar keine Nachfrage entfalten könnten, nicht funktionieren. Gleiches gilt für die Bereitstellung von sozialen Diensten in Regionen, die eine schwache Infrastruktur aufweisen. Bei einem Marktversagen ohne staatliche Kompensation würden gerade diejenigen Personen nachteilig betroffen sein, die besonderer Unterstützung und besonderen Schutzes in unserer Gesellschaft bedürfen. Den Schutz dieser Personenkreise, d.h. der Kinder, Jugendlichen und Familien mit Benachteiligungen, Menschen mit Behinderungen, Menschen mit Suchtproblemen oder chronischen Erkrankungen sowie der älteren Menschen, zu sichern und damit ausnahmslos Jedermann verfügbar zu machen, ist nach Auffassung des Deutschen Vereins das Kernelement eines sozialen Europas.

Die sozialen Dienste der Daseinsvorsorge sind, wie die Kommission richtig feststellt, in hohem Maße auf Finanzmittel der öffentlichen Hand angewiesen, um ihren Versorgungsauftrag nachhaltig erfüllen und sich weiter entwickeln zu können. Bei Anwendung der europäischen Regelungen für staatliche Beihilfen stehen die kommunalen und frei-gemeinnützigen Anbieter sozialer Dienste nach wie vor vor erheblichen rechtlichen Unsicherheiten. Der Deutsche Verein unterstützt die Bemühungen der Kommission für die fehlerfreie Rechtsanwendung, z.B. im europäischen Beihilferecht, durch eigene Aktivitäten.¹⁰ Er bietet sich als Partner bei der Bewertung der Umsetzung der europäischen beihilferechtlichen Vorgaben im Rahmen des 1. Berichtszyklus' zum „Beihilfen-Paket“ an.

Der Deutsche Verein fordert darüber hinaus die sorgfältige Weiterentwicklung des europäischen Beihilferechts. Zur Klärung der Rechtsfragen sollte die Europäische Kommission darstellen, wie sie die Prüfung der beihilferechtlichen Voraussetzungen vornehmen will, z.B. durch die Veröffentlichung eines Kriterienkatalogs.

2. Die Einschätzung des Deutschen Vereins zur Mitteilung über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen: Europas neues Engagement

2.1 Aufgaben der Daseinsvorsorge

Der Deutsche Verein stimmt mit der Feststellung der Kommission im Binnenmarkt-Bericht 2007 überein, dass die Dienste von allgemeinem Interesse wirtschaftlicher wie nichtwirtschaftlicher Natur für den Alltag der Bürgerinnen und Bürger unverzichtbar sind. In diesem Kontext begrüßt der Deutsche Verein das Zusatzprotokoll Nr. 9 (über die Dienste von allgemeinem Interesse) zum neuen Vertrag von Lissabon. Das Protokoll schreibt rechtsverbindlich fest, dass bei gemeinsamer Verantwortung der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten gelten muss:

- ein weiter Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörden bei der Organisation der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (Bedarfsorientierung, Delegation, finanzielle und wirtschaftliche Bedingungen für die Dienstleistungserbringung),
- die Vielfalt der Ausgestaltung der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse entsprechend der unterschiedlichen Nutzerinteressen,
- eine hohe Qualität, Sicherheit, Erschwinglichkeit der Dienstleistungen, Gleichbehandlung der Leistungsempfänger, Förderung des universellen Zugangs und Stärkung der Nutzerrechte.

Aufgrund dieser Bestimmungen in Verbindung mit dem Subsidiaritätsprinzip sowie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist immer zu prüfen, ob die Initiativen der EU, die in die Gestaltung der mitgliedstaatlichen Daseinsvorsorge eingreifen, gerechtfertigt sind oder Handlungsmöglichkeiten auf der nationalen, regionalen und lokalen Ebene vorgehen. Der

¹⁰ DV 35/06 „Arbeits- und Orientierungspapier des Deutschen Vereins zum europäischen Beihilferecht“ vom 24. November 2006, NDV 2007, 7 ff.

Deutscher Verein teilt die Auffassung der Kommission, dass in weiten Teilen der Sozialpolitik, insbesondere in der Familien-, Kinder-, Jugend- und Altenpolitik, die Hauptverantwortung für den Umfang und die Organisation der Dienste bei den Mitgliedstaaten liegt. Dienstleistungen im Bildungssektor, insbesondere Schul-, Aus- und Weiterbildung, zählen nach Auffassung des Deutschen Vereins ebenfalls dazu.

2.2 Aufgabe der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse

Die Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse erhielten im Rahmen der Binnenmarktüberprüfung eine exponierte Stellung, indem der Bericht ihnen in seinem Anhang zur Daseinsvorsorge einen gesonderten Unterpunkt widmet. Parallel dazu zeigt sich, dass die Berücksichtigung der sozialen Dienste auch Eingang in andere Politikfelder findet, in denen sich damit bisher wenig auseinandergesetzt wurde, z.B. Förderung der aktiven Eingliederung arbeitsmarktfernster Personen.¹¹ Der Deutsche Verein schätzt es positiv ein, dass die sozialen Dienste gesonderte Berücksichtigung und Vernetzung mit anderen Politikbereichen erfahren.

Gleichzeitig wird der angestoßene Diskurs zu den Sozialdiensten, der mit der Bereichsausnahme der Dienstleistungsrichtlinie und der Mitteilung zu den Sozialdienstleistungen von 2006 eine eigenständige Entwicklung nahm, durch die Eingliederung in den Binnenmarktkontext wieder gebremst und in den Hintergrund gedrängt. Der Deutsche Verein spricht sich dafür aus, den Politikprozess zur Reform der Sozialdienstleistungen wieder stärker in den Verantwortungsbereich der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit zurückzuführen.

Der Deutsche Verein möchte den Klärungsprozess zu den sozialen Diensten in jedem Falle weiter führen und mit Bezug auf den in der Mitteilung genannten Katalog von Zielen, Funktion und Merkmalen der sozialen Dienste auf folgende Einzelaspekte hinweisen:

Begrüßenswert ist, dass die Europäische Kommission auf ihren Einschätzungen zu den Sozialdienstleistungen aus Teil I der Mitteilung von 2006 aufbaut.

¹¹ Mitteilung der Europäischen Kommission: Modernisierung des Sozialschutzes im Interesse einer größeren sozialen Gerechtigkeit und eines stärkeren sozialen Zusammenhalts: die aktive Einbeziehung der arbeitsmarktfernsten Menschen voranbringen, KOM(2007) 620 endg. vom 17. Oktober 2007.

Der Katalog der Merkmale ist erweitert worden. So wird z.B. der Präventivkraft der sozialen Dienste erstmalig Bedeutung zuerkannt. Das Gleiche gilt für die ausdrückliche Aufnahme des Aspekts der Gemeinnützigkeit (Regelungen für Non-Profit-Dienstleister) als Charakteristikum für die sozialen (gemeinwohlorientierten) Dienste. Leider nicht aufgegriffen wurden die Aussagen zu den praktischen Verfahren, z.B. bei der Delegation, bei der funktionale und damit flexiblere Zielbeschreibungen bei der Vergabe den Transparenzanforderungen der Kommission genügen.¹² Angesichts dieser Feststellungen bleibt daher zu fragen, in welchem Umfang das Gemeinschaftsrecht konsequent auf diese Besonderheiten angepasst wird.

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass die Erbringung sozialer Dienstleistungen in Deutschland überwiegend im sog. sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis erfolgt, auch wenn das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis grundsätzlich mit dem europäischen Wettbewerbsrecht kompatibel ist. Kennzeichnend für diese Konstellation ist, dass die Leistungsbeziehungen nicht im Austauschverhältnis zwischen Leistungserbringer und -empfänger bestehen, sondern auch ein Kostenträger rechtlich einbezogen ist.

Sofern die Europäische Kommission weiterhin davon ausgeht, dass die Sozialdienste nur den Bereich der Sozialwohnungen, Kinderbetreuung und den Bereich der Unterstützung bedürftiger Familien bzw. Personen betreffen,¹³ ist diese Definition nach Ansicht des Deutschen Vereins zu eng gefasst. Die sozialen Dienste dienen nicht allein einer Versorgung im Krisenfall oder im Falle ausgeprägter Bedürftigkeit. Sie haben vielmehr die Aufgabe, die persönliche Entwicklung des Menschen und die Entfaltung seiner Persönlichkeit und Talente zu fördern und allen Menschen Teilhabe an der Gesellschaft entsprechend ihren Fähigkeiten zu ermöglichen.

Der Deutsche Verein fordert zudem, die integrative Wirkung der sozialen Dienste nicht nur auf den „sozialen Zusammenhalt“ der Gesellschaft als Ganzes zu beziehen, sondern auch die Integrationswirkung für den Einzelnen zu würdigen. Die sozialen Dienste befähigen auch und insbesondere Menschen mit Benachteiligungen zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Das birgt Vorteile für den Zusammenhalt der Gesellschaft, ist aber in erster Linie förderlich für die gesellschaftliche Integration des Individuums. Soziale

¹² Mitteilung der Europäischen Kommission „Umsetzung des Gemeinschaftsprogramms von Lissabon: Die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union“, KOM(2006) 177, Kap. 2.2.1.

Dienste fördern die aktive Hilfe zur Selbsthilfe. Sie helfen bei der Vermeidung permanenter oder temporärer Abhängigkeit von sozialen Transferleistungen.

Ergänzend zu den genannten Merkmalen weist der Deutsche Verein wiederholt darauf hin, dass die sozialen Dienste bei der Reaktion auf neue Bedürfnisse oder Notlagen von Personen oder Personenkreisen infolge der gesellschaftlichen Entwicklung (Überalterung, neue Familienstrukturen aufgrund der höheren Mobilität, Strukturwandel zur Wissensgesellschaft etc.) Motor für die Entwicklung innovativer Hilfeansätze sind. Dieses charakteristische Merkmal hat die Herausbildung vieler neuartiger Dienste bewirkt, z.B. integrierte und vernetzte Angebote. Die Dienstleistungsanbieter nehmen immer stärker die Lebensumwelt, z.B. die Familie einer zu versorgenden/betreuenden Person, in den Blick, um ganzheitliche und nachhaltige Hilfe zu leisten.

3. Fazit

Vor dem Hintergrund dieser Anmerkungen muss die Debatte über die Grundsätze und Rahmenbedingungen der sozialen Dienste von allgemeinem Interesse auch in den nächsten Jahren umfassend weiter geführt werden. Die Fokussierung auf insbesondere die sozialen Dienste von allgemeinem Interesse im Rahmen der Bewertung der Fortschritte bei der Vollendung des Binnenmarktes in Europa ist ein guter erster Schritt dazu seitens der Europäischen Kommission.

Unerlässlich bleibt, die Dienstleister und Nutzerinnen und Nutzer in diesen Prozess einzubeziehen. Die sozialen Dienste wirken unmittelbar auf die persönliche Lebenssituation des Einzelnen ein. Daher kann aus der sozialen Arbeit vor Ort, d.h. aus den Reihen der Zivilgesellschaft, fachlich kompetent beurteilt werden, welche Ausgestaltung die sozialen Dienste und welche Rahmenbedingungen sie für eine bedarfsgerechte Versorgung haben müssen. Nur unter Berücksichtigung dieser Prämisse lässt sich langfristig ein bürgernahes Europa schaffen, das seinem Anspruch als Sozialunion gerecht wird.

¹³ Mitteilung der Europäischen Kommission „Umsetzung des Gemeinschaftsprogramms von Lissabon: Die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union“, KOM(2006) 177.