

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 26. April 2006
KOM(2006) 177 endgültig

:

MITTEILUNG DER KOMMISSION

**Umsetzung des Gemeinschaftsprogramms von Lissabon
Die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union**

{SEK(2006) 516}

Inhaltsverzeichnis

I – Sozialdienstleistungen als tragende Säule für Gesellschaft und Wirtschaft in Europa.....	4
1.1 Die Sozialdienstleistungen in der Europäischen Union	4
1.2 Eine allgemeine Forderung nach Modernisierung und Qualität	5
1.3 Ein Gemeinschaftsrahmen, der offen ist für die Berücksichtigung spezifischer Merkmale und der die Modernisierung begünstigt	6
II – Die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften auf den Bereich der Sozialdienstleistungen: eine in sich schlüssige Logik	6
2.1 Die Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität und die Unterscheidung zwischen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse mit wirtschaftlichem Charakter und solchen mit nichtwirtschaftlichem Charakter.....	6
2.2. Die konkrete Situation der Sozialdienstleistungen heute	7
2.2.1. Die Wahl des Delegationsmodus	7
2.2.2. Rückgriff auf eine Kostenerstattung aus dem öffentlichen Haushalt.....	8
2.2.3. Rückgriff auf Marktregulierung	9
2.2.4. Vereinbarkeit mit den Regeln für den Marktzugang.....	10
III – Bessere Überwachung und Begleitung der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union.....	10
3.1 Eine vertiefte Konsultation	10
3.2. Die Beobachtung der Situation der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union.....	11
Fazit	11

Einführung

Die Modernisierung der Sozialdienstleistungen steht im Mittelpunkt der aktuellen Herausforderungen in Europa: Zum einen leisten diese Dienste einen wesentlichen Beitrag zum sozialen Zusammenhalt, zum anderen sind der Umbau der Systeme und ihr Beschäftigungspotenzial fester Bestandteil der Strategie von Lissabon. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom März 2006 wird dies bekräftigt und erneut die Notwendigkeit betont, den Binnenmarkt umfassend operationell zu machen und gleichzeitig das europäische Sozialmodell zu bewahren.

Die vorliegende Mitteilung schließt an das Weißbuch zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse¹ an, in dem angekündigt wurde, einen „systematischen Ansatz zu entwickeln, um den Besonderheiten von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse Rechnung tragen zu können, und den Rahmen genau zu umreißen, in dem diese Dienste funktionieren und modernisiert werden können“. Diese Ankündigung wird in der Sozialpolitischen Agenda² und im Lissabon-Programm der Gemeinschaft³ wiederholt. Nach der Abstimmung des Europäischen Parlaments in erster Lesung über den Vorschlag für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt am 16. Februar 2006 hat die Kommission die Gesundheitsdienstleistungen in ihrem geänderten Vorschlag⁴ aus dem Anwendungsbereich herausgenommen. Sie hat sich verpflichtet, eine getrennte Initiative vorzulegen, und eine Debatte hierzu in Gang gesetzt⁵. Dementsprechend behandelt die vorliegende Mitteilung die genannten Dienstleistungen nicht. In ihrem geänderten Vorschlag für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt hat die Kommission aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ebenfalls die „*sozialen Dienstleistungen im Bereich von Sozialwohnungen, der Kinderbetreuung und der Unterstützung von bedürftigen Familien und Personen*“ herausgenommen. Jetzt ist es Sache des europäischen Gesetzgebers, den legislativen Prozess zu vollenden.

Diese Mitteilung fügt sich ein in den Rahmen der gemeinsamen Verantwortung der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, die durch Artikel 16 EG-Vertrag festgelegt ist. Sie ist das Ergebnis einer intensiven Konsultation⁶ der Mitgliedstaaten und der Organisationen der Zivilgesellschaft, die es der Kommission ermöglicht hat, eine erste Bestandsaufnahme der Herausforderungen und Fragen zu diesem Thema vorzunehmen. Die Kommission möchte diesen offenen Konsultations- und Reflexionsprozess über alle weiteren in der vorliegenden Mitteilung angekündigten Phasen weiterführen.

An dieser Stelle sollte an die Bedeutung des Grundsatzes der Subsidiarität im bestehenden Gemeinschaftsrahmen erinnert werden. Die Mitgliedstaaten können eigenständig definieren, was sie unter Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse oder insbesondere unter Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse verstehen. Innerhalb der Mitgliedstaaten ist es die öffentliche Hand auf der jeweiligen Ebene, die die Aufgaben und den Auftrag dieser Dienstleistungen sowie ihre organisatorischen Grundsätze festlegt.

¹ KOM(2004) 374 vom 12.5.2004.

² KOM(2005) 33 vom 9.2.2005.

³ SEK(2005) 981 vom 20.7.2005.

⁴ KOM(2006) 160 vom 4.4.2006.

⁵ Siehe die jährliche politische Strategie 2007, KOM(2006) 122 vom 14.3.2006, S. 11.

⁶ Die Ergebnisse der Erhebung sind zu finden unter:

http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/questionnaire_de.htm.

Andererseits schreibt der Gemeinschaftsrahmen vor, dass die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Anwendungsmodalitäten für die von ihnen definierten Ziele und Grundsätze bestimmte Regeln beachten. Die vorliegende Mitteilung stellt einen weiteren Schritt zu einer Bestandsaufnahme der Merkmale der Sozialdienstleistungen auf europäischer Ebene und – soweit diese betroffen sind – zu einer klareren Formulierung der Gemeinschaftsregeln für diese Dienstleistungen dar.

I – SOZIALDIENSTLEISTUNGEN ALS TRAGENDE SÄULE FÜR GESELLSCHAFT UND WIRTSCHAFT IN EUROPA

1.1 Die Sozialdienstleistungen in der Europäischen Union

Was versteht man unter Sozialdienstleistungen in der Europäischen Union? Abgesehen von den eigentlichen Gesundheitsdienstleistungen, die in dieser Mitteilung nicht behandelt werden, lassen sich zwei große Gruppen erkennen:

- die gesetzlichen Regelungen und ergänzenden Systeme der sozialen Sicherung (betriebliche Systeme oder solche auf Gegenseitigkeit) zur Absicherung elementarer Lebensrisiken in Bezug auf Gesundheit, Alter, Arbeitsunfälle, Arbeitslosigkeit, Ruhestand, Behinderungen;
- persönliche Dienstleistungen. Diese Dienstleistungen spielen eine wichtige Rolle bei Prävention einerseits und Sicherstellung des sozialen Zusammenhalts andererseits und sie leisten individuelle Hilfe für Einzelpersonen zur Erleichterung ihrer Integration in die Gesellschaft und der Wahrnehmung ihrer Grundrechte. Dazu gehört in erster Linie, Menschen dabei zu helfen, entscheidende Momente im Leben und selbst Krisen (Überschuldung, Arbeitslosigkeit, Drogenabhängigkeit) zu bewältigen. Zum Zweiten geht es um Maßnahmen, die Menschen in der persönlichen Entwicklung helfen und damit ihre soziale Eingliederung erleichtern (Rehabilitierung, Sprachkurse für Zuwanderer), und insbesondere Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt (Berufsbildung, berufliche Wiedereingliederung). Diese Dienstleistungen ergänzen und unterstützen die Rolle der Familie in der Fürsorge für die jüngsten und die ältesten Mitbürger. Das dritte Element bilden die Maßnahmen, die die Eingliederung von Personen mit langfristigen Bedürfnissen aufgrund einer Behinderung oder eines Gesundheitsproblems gewährleisten sollen. Als Viertes kommen Sozialwohnungen dazu, die Wohnraum für benachteiligte Personen oder soziale Gruppen bieten. Einzelne Dienstleistungen können selbstverständlich einzelne oder alle vier genannten Elemente enthalten⁷.

Auch wenn Sozialdienstleistungen nach einschlägigem Gemeinschaftsrecht keine klare rechtliche Kategorie innerhalb der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bilden, zeigt schon diese Aufzählung, dass ihnen trotzdem eine besondere Funktion als Säule der europäischen Gesellschaft und Wirtschaft zukommt. Diese ergibt sich zunächst aus ihrem Beitrag zu verschiedenen Zielen und wesentlichen Werten der Gemeinschaft – wie hohes Beschäftigungs- und Sozialschutzniveau, hohes Gesundheitsschutzniveau, Gleichstellung von Männern und Frauen, sozialer und regionaler Zusammenhalt. Diese Besonderheit gilt ebenfalls für den lebenswichtigen Charakter der Bedürfnisse, denen sie gerecht werden sollen, und in Bezug auf die Gewährleistung der Anwendung der Grundrechte wie Würde und Unantastbarkeit der Person. Aus der Konsultation der Mitgliedstaaten und der Organisationen

⁷ Allgemeine und berufliche Bildung werden, obwohl sie ebenfalls Dienstleistungen von allgemeinem Interesse darstellen und eine klare soziale Funktion erfüllen, in dieser Mitteilung nicht behandelt.

der Zivilgesellschaft ergibt sich, dass aufgrund dieser spezifischen Merkmale die Sozialdienste bei der Erfüllung ihrer Aufgaben von allgemeinem Interesse de facto oft eines oder mehrere der nachstehenden organisatorischen Merkmale aufweisen⁸:

- Funktion nach dem Grundsatz der Solidarität, unter anderem in dem Sinne, dass Risiken ausgeschlossen werden und kein Ausgleich zwischen Beiträgen und Leistungen im Einzelfall stattfindet;
- flexible und personenbezogene Arbeitsweise mit Lösungen für die verschiedensten Bedürfnisse, um die Menschenrechte zu garantieren und die am stärksten gefährdeten Personengruppen zu schützen;
- ohne Erwerbszweck⁹, unter anderem im Hinblick auf besonders schwierige Situationen, oft auch historisch bedingt;
- freiwillige bzw. ehrenamtliche Mitarbeit, als Ausdruck aktiven Bürgersinns;
- starke Verankerung in kulturellen (lokalen) Traditionen. Dies kommt insbesondere in der räumlichen Nähe zwischen dem Dienstleistungserbringer und dem Nutzer zum Ausdruck, wodurch die spezifischen Bedürfnisse des Nutzers besser berücksichtigt werden können;
- ein asymmetrisches Verhältnis zwischen Anbietern und Nutzern von Sozialdienstleistungen ist nicht vergleichbar mit einem „normalen“ Dienstleister-Verbraucher-Verhältnis, da ein zahlender Dritter beteiligt sein muss.

1.2 Eine allgemeine Forderung nach Modernisierung und Qualität

Sozialdienstleistungen bilden einen Sektor, der hinsichtlich Wirtschaftswachstum wie Arbeitsplatzschaffung enorm expandiert. Auch geht es darum, sich intensiv um Qualität und Effizienz zu bemühen¹⁰. Alle Mitgliedstaaten haben einen Prozess zur Modernisierung der Sozialdienstleistungen eingeleitet, um den Forderungen nach Universalität, Qualität und Erschwinglichkeit gleichermaßen Rechnung tragen zu können. Auch wenn die Sozialdienstleistungen in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich organisiert sind, so lassen sich doch bestimmte allgemeine Aspekte dieser Modernisierung feststellen:

- Einführung von „Benchmarking“, Qualitätskontrolle und Nutzerbeteiligung;
- Dezentralisierung der Organisation der Dienste auf die lokale und regionale Ebene;
- Externalisierung von Aufgaben des öffentlichen Sektors an den privaten Sektor, wodurch die Behörden zu Regulierungsinstanzen werden, die auf einen „regulierten Wettbewerb“ und eine korrekte Organisation auf nationaler, lokaler und regionaler Ebene achten;
- Entwicklung öffentlich-privater Partnerschaften und Rückgriff auf andere Finanzierungsmöglichkeiten neben den öffentlichen Haushalten.

⁸ Diese Merkmale sind das Ergebnis der vorstehend erwähnten Erhebungen (siehe Nummer 5).

⁹ Im Urteil Sodemare kommt der Gerichtshof zu dem Schluss, dass die Bedingung der Gemeinnützigkeit mit dem Grundsatz der Niederlassungsfreiheit vereinbar sein könnte.

¹⁰ Siehe Anhang 1 zum Arbeitsdokument der Kommission, SEK(2006) 516.

Dieses stärker wettbewerbsorientierte Umfeld und die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse des Einzelnen (auch der nicht lösbaren Probleme) schaffen das geeignete Klima für eine „Sozialwirtschaft“, die gekennzeichnet ist durch die prominente Position von Dienstleistern ohne Erwerbszweck, die aber gleichzeitig auch effizient und transparent arbeiten müssen.

1.3 Ein Gemeinschaftsrahmen, der offen ist für die Berücksichtigung spezifischer Merkmale und der die Modernisierung begünstigt

Zahlreiche Initiativen und Gemeinschaftsmaßnahmen politischer und finanzieller Art, unter anderem der soziale Dialog, unterstützen bereits heute die Entwicklung und Modernisierung der Sozialdienstleistungen. Aus finanzieller Sicht fördert der Europäische Sozialfonds zahlreiche Projekte zur Qualitätsverbesserung bei Dienstleistungen, die der sozialen Eingliederung und der Integration durch Beschäftigung dienen. Auch der EFRE hat für den Zeitraum 2000-2006 knapp 7 Mrd. EUR für die Infrastruktur der Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen in der EU-25 bereitgestellt. Unter den politischen Instrumenten hat es die offene Koordinierungsmethode ermöglicht, auf europäischer Ebene bewährte Verfahren zur Qualitätssicherung und Integration der Dienstleistungen zur Bekämpfung der Armut zu ermitteln; sie gilt seit 2005 unmittelbar für die Langzeitpflege. Das Aktionsprogramm für soziale Eingliederung fördert den Austausch bewährter Verfahren und die vorbildliche transnationale Zusammenarbeit. Andere Tätigkeitsbereiche der Union, insbesondere der Bereich der öffentlichen Finanzen, erfüllen ebenfalls eine unterstützende und begleitende Aufgabe bei der Modernisierung der Sozialdienstleistungen.

Die europäische Dimension der Sozialdienstleistungen basiert auch auf der Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Dies ergibt sich aus Öffnungs- und Diversifizierungsprozessen, die von den Mitgliedstaaten selbst eingeleitet wurden und die dazu führen, dass ein zunehmender Teil der Sozialdienstleistungen in der Europäischen Union, die bislang direkt von den Behörden verwaltet wurden, jetzt unter Gemeinschaftsvorschriften in den Bereichen Binnenmarkt und Wettbewerb fallen. Dieser europäische Aspekt trägt ebenfalls zur Modernisierung der Sozialdienstleistungen bei, mittels größerer Transparenz und größerer Effizienz bei Organisation und Finanzierung. Er fördert die bessere Nutzung der – naturgemäß begrenzten – Haushaltsressourcen für die Sozialpolitik. Und er trägt zu größerer Vielfalt und Qualität der Dienstleistungen bei.

Gleichzeitig hat diese für die betroffenen Akteure neue Situation die Notwendigkeit einer Klärung der Anwendungsbedingungen für bestimmte Gemeinschaftsvorschriften verschärft¹¹.

II – DIE ANWENDUNG DER GEMEINSCHAFTSVORSCHRIFTEN AUF DEN BEREICH DER SOZIALDIENSTLEISTUNGEN: EINE IN SICH SCHLÜSSIGE LOGIK

2.1 Die Anwendung des Grundsatzes der Subsidiarität und die Unterscheidung zwischen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse mit wirtschaftlichem Charakter und solchen mit nichtwirtschaftlichem Charakter

Allgemein stellt die Rechtsprechung des Gerichtshofs klar, dass der Vertrag über die Europäische Union den Mitgliedstaaten die Freiheit zuerkennt, Aufgaben von allgemeinem

¹¹ Dieser Klärungsbedarf ist eines der wesentlichen Ergebnisse der Konsultation.

Interesse zu definieren und daraus resultierende Organisationsgrundsätze für die entsprechenden Dienstleistungen festzulegen.

Diese Freiheit muss jedoch in transparenter Weise genutzt werden und darf das Konzept des allgemeinen Interesses nicht missbrauchen. Bei der Ausübung dieser Freiheit müssen die Mitgliedstaaten das Gemeinschaftsrecht berücksichtigen, wenn sie die Modalitäten für die Umsetzung der von ihnen festgelegten Ziele und Grundsätze bestimmen. So sind sie beispielsweise gehalten, bei der Organisation einer öffentlichen Dienstleistung den Grundsatz der Nichtdiskriminierung und die Gemeinschaftsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen zu berücksichtigen.

Im Übrigen muss bei Dienstleistungen wirtschaftlicher Art die Vereinbarkeit ihrer organisatorischen Merkmale mit anderen Bereichen des Gemeinschaftsrechts (insbesondere Dienstleistungsfreiheit und Niederlassungsfreiheit sowie Wettbewerbsrecht) ebenfalls gewährleistet sein.

Im Bereich des Wettbewerbsrechts hat der Gerichtshof festgelegt, was als Wirtschaftstätigkeit anzusehen ist: „jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten“, unabhängig von der Rechtsform des Unternehmens und der Art seiner Finanzierung¹².

Bezüglich Dienstleistungsfreiheit und Niederlassungsfreiheit hat der Gerichtshof festgelegt, dass als Wirtschaftstätigkeit im Sinne des Vertrags Leistungen anzusehen sind, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden. Der Vertrag verlangt jedoch nicht, dass die Dienstleistung von demjenigen bezahlt wird, dem sie zugute kommt¹³. Daraus ergibt sich, dass praktisch alle Dienstleistungen im sozialen Bereich als „wirtschaftliche Tätigkeit“ im Sinne der Artikel 43 und 49 des Vertrags betrachtet werden können.

Behörden und Akteure im Bereich der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse sehen die ständige Weiterentwicklung der Rechtsprechung des Gerichtshofs hinsichtlich des Begriffs der „Wirtschaftstätigkeit“ als Quelle der Unsicherheit. Auch wenn Rechtsprechung und Rechtsetzung der Gemeinschaft¹⁴ sich bemühen, Unsicherheiten zu verringern und die Auswirkungen klarer zu machen, können sie das Problem nicht völlig aus der Welt schaffen.

2.2. Die konkrete Situation der Sozialdienstleistungen heute

Um die konkreten Bedingungen der Anwendung des gemeinschaftlichen Rahmens auf die Situation der Sozialdienstleistungen verständlich zu machen, konzentriert sich die vorliegende Mitteilung auf die verbreitetsten Fälle.

2.2.1. Die Wahl des Delegationsmodus

– Teilweise oder vollständige Delegation einer sozialen Aufgabe

Entscheidet die öffentliche Hand sich dafür, die Aufgabe einem externen Partner zu übertragen oder mit dem privaten Sektor zusammenzuarbeiten, kann das Gemeinschaftsrecht für öffentliche Aufträge und Konzessionen in Aktion treten.

¹² Siehe Rechtssachen C-180/98 bis C-184/98, Pavlov u. a.

¹³ Rechtssache C-352/85, Bond van Adverteerders.

¹⁴ Siehe Anhang 2 zum Arbeitsdokument der Kommission, SEK(2006) 516.

In diesem Fall muss die öffentliche Einrichtung, die einem externen Akteur eine soziale Aufgabe von allgemeinem Interesse überträgt, mindestens die Grundsätze Transparenz, Gleichbehandlung und Verhältnismäßigkeit beachten. Zudem legen in bestimmten Fällen die Richtlinien für das öffentliche Auftragswesen konkretere Verpflichtungen fest. So fordert die Richtlinie 2004/18/EG, die unter anderem öffentliche Dienstleistungsaufträge behandelt, dass die Vergabebehörden technische Spezifikationen für die Auftragsunterlagen erstellen, also etwa Auftragsbekanntmachung, Verdingungsunterlagen oder zusätzliche Dokumente. Einige Mitgliedstaaten und Dienstleister weisen hierbei auf die Schwierigkeit hin, im Voraus ein präzises Lastenheft für die Sozialdienstleistungen festzulegen, die im Einzelfall den Bedürfnissen der Betroffenen angepasst werden müssen.

Um dieses Problem zu überwinden, können die technischen Spezifikationen so formuliert werden, dass sie sich auf funktionelle Leistungsmerkmale und Anforderungen konzentrieren. Dies bedeutet, dass die Vergabestellen sich darauf beschränken können, das vom Dienstleister zu erreichende Ziel festzulegen. Definiert man die „technischen Spezifikationen“ auf diese Weise, dürften die notwendige Flexibilität und gleichzeitig eine ausreichende Präzision bei der Festlegung des Auftragsgegenstands gewährleistet sein.

- Das Management einer Sozialdienstleistung im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft

Zunehmend werden für Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse öffentlich-private Partnerschaften genutzt.

In diesem Zusammenhang erscheint es notwendig, den Begriff „Konzessionen“ und die Regeln für eine Vergabe zu klären, wie auch die Anwendung der Bestimmungen für das öffentliche Auftragswesen auf die Schaffung von Einrichtungen mit gemischter Kapitalausstattung, deren Ziel die Erbringung einer Dienstleistung von öffentlichem Interesse ist (institutionalisierte öffentlich-private Partnerschaften). Die Konsultation hat gezeigt, dass für die institutionalisierten öffentlich-privaten Partnerschaften eine Klärung der Bedingungen notwendig ist.

Zur Unterscheidung zwischen „internen“ und „externen“ Einrichtungen hat der Gerichtshof mit seinem Urteil in der Rechtssache Stadt Halle¹⁵ eine wichtige Klärung beigetragen. In diesem Urteil wird festgelegt, dass, wenn ein öffentlicher Auftraggeber beabsichtigt, mit einer Gesellschaft, die sich rechtlich von ihm unterscheidet und an deren Kapital er mit einem oder mehreren privaten Unternehmen beteiligt ist, einen entgeltlichen Vertrag über Dienstleistungen zu schließen, die Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge stets anzuwenden sind.

2.2.2. Rückgriff auf eine Kostenerstattung aus dem öffentlichen Haushalt

Eine Behörde kann beschließen, die Aufwendungen einer externen Einrichtung im Zusammenhang mit der Erfüllung einer sozialen Aufgabe von allgemeinem Interesse zu erstatten. Diese Erstattung soll die Belastung kompensieren, die sich aus der Erfüllung der Aufgabe ergibt und die ein Unternehmen, das allein den Marktgesetzen folgt, nicht zu tragen hätte. Als Reaktion auf ein Urteil des Gerichtshofs¹⁶ hat die Kommission¹⁷ im Bereich der

¹⁵ Rechtssache C-26/03, Urteil vom 11. Januar 2005.

¹⁶ Rechtssache C-280/00, Urteil vom 24.7.2003, Altmark Trans.

¹⁷ ABl. L 312 vom 29.11.2005, S. 67-73.

staatlichen Beihilfen eine Entscheidung erlassen, die die Anforderungen an den Ausgleich für mit der Erbringung von Sozialdienstleistungen betraute Unternehmen bereits deutlich vereinfacht hat. Diese Entscheidung legt Schwellenwerte und Kriterien fest, so etwa, dass Erstattungen, die an eine große Mehrheit der Sozialdienste gezahlt werden, automatisch als mit den Wettbewerbsbestimmungen vereinbar gelten und damit von der Verpflichtung zur vorherigen Notifizierung befreit sind. Für die geringe Zahl von Sozialdienstleistungen, die diese Schwellenwerte und Kriterien nicht einhalten, ist eine Notifizierung über den finanziellen Ausgleich an die Kommission weiterhin notwendig¹⁸.

Allerdings gelten diese Erleichterungen und Vereinfachungen nicht, wenn die fraglichen Dienstleister a priori durch einen „Rechtsakt“ einen Auftrag erhalten, der ihren Charakter als Dienst von allgemeinem Interesse festschreibt. Die Entscheidung der Kommission soll die Mitgliedstaaten veranlassen, explizit zu formulieren, welche Aufgaben sie Sozialdienstleistern übertragen, woraus sich eine für alle – die beteiligten Dienstleister wie ihre Nutzer – nützliche Transparenz ergibt.

2.2.3. Rückgriff auf Marktregulierung

Erbringen private Akteure eine Sozialdienstleistung, kann der Staat entscheiden, die Funktion des Marktes zu regulieren, um die Verwirklichung der Ziele des allgemeinen Interesses zu gewährleisten. Bei der Ausübung dieser Kompetenz müssen die Mitgliedstaaten allerdings das Gemeinschaftsrecht und insbesondere die Bestimmungen und allgemeinen Grundsätze des Vertrags bezüglich der Dienstleistungsfreiheit und der Niederlassungsfreiheit einhalten. In diesem Kontext sei daran erinnert, dass die vom Anwendungsbereich der Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt ausgenommenen Dienstleistungen weiter diesen Regeln und Grundsätzen unterworfen sind.

Die Niederlassungsfreiheit (Artikel 43 EG-Vertrag) erlaubt es einem Akteur, eine Wirtschaftstätigkeit mittels einer festen Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat auf unbegrenzte Dauer auszuüben. Dies ist häufig der Fall im Bereich der Sozialdienstleistungen, für die in der Praxis der Rückgriff auf Infrastrukturen erforderlich ist (Sozialwohnungen, Seniorenheime).

Die Dienstleistungsfreiheit (Artikel 49 EG-Vertrag) erlaubt es einem Wirtschaftsakteur, Dienstleistungen vorübergehend in einem anderen Mitgliedstaat zu erbringen, ohne dort niedergelassen zu sein. Auch erlaubt sie es einem Verbraucher, Dienstleistungen eines Akteurs in Anspruch zu nehmen, der in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen ist. Die Artikel 43 und 49 EG-Vertrag stehen nicht nur diskriminierenden nationalen Bestimmungen entgegen, sondern allen unterschiedslos auf einheimische und ausländische Dienstleister anwendbaren nationalen Bestimmungen, die die Ausübung dieser Grundfreiheiten weniger attraktiv machen würden. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs stellen die Ziele der Sozialpolitik „zwingende Gründe des Allgemeininteresses“ dar, die die Anwendung von Maßnahmen zur Marktregulierung rechtfertigen können, etwa die Genehmigungspflicht für die Ausübung eines Sozialdienstes. Der Gerichtshof ist der Ansicht, derartige Maßnahmen müssten sich auf objektive, nichtdiskriminierende und vorab bekannte Kriterien stützen, damit dem Ermessen der nationalen Behörden Grenzen gesetzt werden. Um mit dem

¹⁸ Siehe Anhang 2 zum Arbeitsdokument der Kommission, SEK(2006) 516.

Gemeinschaftsrecht vereinbar zu sein, müssen diese Maßnahmen zudem verhältnismäßig sein. Außerdem muss die Möglichkeit angemessener rechtlicher Schritte gewährleistet sein¹⁹.

2.2.4. Vereinbarkeit mit den Regeln für den Marktzugang

Die Analyse der verschiedenen Beispiele macht die Flexibilität der Anwendung des Vertrags deutlich, wenn es darum geht, insbesondere im Geist von Artikel 86 Absatz 2 die inhärenten Besonderheiten der Aufgaben von allgemeinem Interesse für diese Dienstleistungen anzuerkennen. Bei der Überprüfung der Vereinbarkeit der Durchführungsmodalitäten für eine Aufgabe von allgemeinem Interesse mit den Regeln für den Marktzugang sind diese Besonderheiten zu berücksichtigen. Die Gemeinschaftsregeln sollen die öffentlichen Stellen veranlassen, über die Definition der Aufgaben von allgemeinem Interessen hinaus, die sie einer sozialen Einrichtung übertragen, die Beziehungen zwischen den diesen Aufgaben innewohnenden Lasten und Pflichten und den Einschränkungen beim Marktzugang aufzuzeigen, die sie für notwendig halten, um den Einrichtungen die Bewältigung dieser Lasten und Pflichten zu ermöglichen.

III – BESSERE ÜBERWACHUNG UND BEGLEITUNG DER SOZIALDIENSTLEISTUNGEN VON ALLGEMEINEM INTERESSE IN DER EUROPÄISCHEN UNION

3.1 Eine vertiefte Konsultation zu den spezifischen Merkmalen

Die vorliegende Mitteilung enthält eine nicht erschöpfende Liste der Merkmale, die die spezifischen Besonderheiten der Sozialdienstleistungen als Dienstleistungen von allgemeinem Interesse widerspiegeln (siehe Abschnitt 1.1). Über die klassischen Kriterien des allgemeinen Interesses (Universalität, Transparenz, Kontinuität, Zugänglichkeit usw.) hinaus, die den Aufgaben der Sozialdienste zuerkannt werden, beziehen diese Merkmale sich auf die einschlägigen organisatorischen Bedingungen. Sie bilden die Ausgangsbasis für eine Konsultation, die die Kommission bei allen Beteiligten – Mitgliedstaaten, Leistungserbringern, Nutzern – durchführen wird. Bei dieser Konsultation geht es insbesondere um:

- die Elemente, die diese besonderen Merkmale ausmachen, sowie ihre Relevanz für die Feststellung der Besonderheit der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse;
- die Frage, wie diese von den Mitgliedstaaten bei der Definition der Aufgaben von allgemeinem Interesse für die Sozialdienste und der organisatorischen Aspekte berücksichtigt werden können, um von vorneherein eine ordnungsgemäße Abstimmung mit dem Gemeinschaftsrahmen zu gewährleisten;
- die Erfahrung mit der Anwendung des Gemeinschaftsrechts im Bereich der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse und mögliche Probleme in diesem Zusammenhang;
- die Frage, wie diese (oder andere) Merkmale von der Kommission in dem Fall berücksichtigt werden könnten, dass sie „a posteriori“ im Einzelfall die Vereinbarkeit der organisatorischen Aspekte der Sozialdienstleistungen mit dem geltenden Gemeinschaftsrecht überprüfen muss.

¹⁹ Siehe beispielsweise das Urteil vom 20.2.2001, Rechtssache C-205/99, Analir.

3.2. Die Beobachtung der Situation der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union

Um die Kenntnisse der Akteure einerseits und der Europäischen Kommission andererseits zu den Fragen der Anwendung der Gemeinschaftsregeln auf die Entwicklung der Sozialdienstleistungen und den Informationsaustausch zwischen Akteuren und EU-Organen zu verbessern, wird ein Beobachtungs- und Dialogverfahren in Form zweijährlicher Berichte eingeführt.

Die Berichte fügen sich ein in den Rahmen der anderen Gemeinschaftsinitiativen zur Modernisierung der Sozialdienstleistungen, insbesondere der offenen Koordinierungsmethode im Bereich des Sozialschutzes und der sozialen Eingliederung.

Die Kommission hat Anfang 2006 eine Studie in Angriff genommen, um die erforderlichen Informationen für den ersten zweijährlichen Bericht zu sammeln. Dabei geht es um die Funktionsweise des Sektors, seine sozioökonomische Bedeutung und die Konsequenzen der Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Die Ergebnisse der Studie werden für Mitte 2007 erwartet.

FAZIT

Die vorliegende Mitteilung stellt einen zusätzlichen Schritt zu einer Berücksichtigung der Besonderheiten der Sozialdienstleistungen auf europäischer Ebene dar. Auf dieser Grundlage wird die Kommission die Konsultation mit den Mitgliedstaaten, Dienstleistern und Nutzern fortsetzen.

Ausgehend von diesem offenen Konsultationsprozess, dem die Kommission große Bedeutung beimisst, von den Ergebnissen der laufenden Studie über die Sozialdienstleistungen und den Arbeiten des Sozialschutzausschusses wird die Kommission einen ersten zweijährlichen Bericht vorlegen und die Situation der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse oder bestimmter Sektoren dieses Bereichs unter dem Aspekt der Anwendung des Gemeinschaftsrechts prüfen. Es geht darum, die Vielfalt der Sozialdienstleistungen gemäß der Definition in Absatz 1.1 besser zu berücksichtigen, und zu untersuchen, wie die besonderen Merkmale der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse von der Kommission und den Mitgliedstaaten genutzt werden könnten, um die einem fallweisen Vorgehen innewohnende Rechtsunsicherheit zu verringern. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrung wird die Kommission über die weiteren Schritte in diesem Prozess entscheiden und den bestmöglichen Ansatz ins Auge fassen, einschließlich durch Prüfung der Notwendigkeit und rechtlichen Machbarkeit eines Rechtsvorschlages.