



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

TEN/253
**"Sozialdienstleistungen von
allgemeinem Interesse"**

Brüssel, den 28. Februar 2007

STELLUNGNAHME

der Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
zu der

**"Mitteilung der Kommission: Umsetzung des Gemeinschaftsprogramms von Lissabon –
Die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union"**

KOM(2006) 177 endg.

Berichterstatter: **Herr HENCKS**

Die Europäische Kommission beschloss am 26. April 2006, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"Mitteilung der Kommission: Umsetzung des Gemeinschaftsprogramms von Lissabon - Die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union"
KOM(2006) 177 endg.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 21. Februar 2007 an. Berichterstatter war Herr HENCKS.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner ... Plenartagung am ... (Sitzung vom ...) mit ... gegen ... Stimmen bei ... Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. **Empfehlungen und Bewertung**

- 1.1 Sinn und Zweck der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse ist es, durch die Verwirklichung einer Solidargemeinschaft zum sozialen, territorialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt beizutragen, um auf die verschiedensten Umstände schwieriger sozialer Situationen zu reagieren, die die körperliche oder geistige Unversehrtheit eines Menschen beeinträchtigen: Krankheit, Alter, Arbeitsunfähigkeit, Behinderungen, prekäre Lebensumstände, Armut, Ausgrenzung, Drogensucht, familiäre Schwierigkeiten, Wohnraumprobleme, Schwierigkeiten bei der Integration von Ausländern.

Darüber hinaus beinhalten die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse eine integrationspolitische Dimension, die über die reine Erbringung von Hilfsleistungen und Unterstützungsmaßnahmen zugunsten der am stärksten benachteiligten Personen hinausgeht. Das Ziel dieser Dienstleistungen besteht auch darin, all jenen Bedürfnissen Rechnung zu tragen, die den Zugang aller zu grundlegenden Sozialdienstleistungen ermöglichen; sie tragen zur tatsächlichen Ausübung der Grund- und Bürgerrechte bei.

- 1.2 Es geht somit nicht darum, Wirtschaft und Soziales in Opposition zueinander zu setzen, sondern auf eine konstruktive Synergie und eine harmonische Verbindung zwischen diesen beiden Aspekten hinzuwirken.
- 1.3 In diesem Sinne ist der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) der Auffassung, dass das eigentliche Wesen einer Dienstleistung von allgemeinem Interesse, ihr Zweck und ihre Ziele betrachtet werden sollten, anstatt sich auf eine heikle Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Leistungen einzulassen, die zudem ständigen Entwicklungen unterworfen ist; es sollte ermittelt werden, welche Dienstleistungen in den

Anwendungsbereich der Wettbewerbs- und Binnenmarktvorschriften fallen und welche Dienstleistungen aus Gründen des Gemeinwohls sowie des sozialen, territorialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip von den Behörden auf gemeinschaftlicher, einzelstaatlicher, regionaler und lokaler Ebene von diesen Vorschriften ausgenommen werden müssen.

- 1.4 Daher sollten auf Gemeinschaftsebene gemeinsame Bezugspunkte für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse festgelegt werden, die für alle Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Natur), einschließlich Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse, gelten und ihren Niederschlag in einer im Mitentscheidungsverfahren angenommenen Rahmenrichtlinie finden sollten, mit der ein auf ihre besonderen Anforderungen abgestimmter Gemeinschaftsrahmen geschaffen werden könnte.
- 1.5 Im Hinblick auf eine nicht missbräuchliche, diskriminierungsfreie und transparente Erfüllung von Gemeinwohlaufgaben sollten die bei diesen Dienstleistungen vorliegenden Gründe des allgemeinen Interesses sowie des sozialen, territorialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts von den Mitgliedstaaten in einem formalen Rechtsakt zur Aufgabenübertragung oder einem gleichwertigen Akt sowie in entsprechenden Genehmigungsvorschriften festgehalten werden, mit dem bzw. denen die Aufgaben festgelegt werden, die die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats den jeweiligen Dienstleistungserbringern zur Ausführung einer Dienstleistung von allgemeinem Interesse überträgt; weiterhin sollten darin die Rechte und Pflichten der Dienstleistungserbringer geregelt werden. Hiervon bleibt das Initiativrecht, das den Akteuren in der Gesetzgebung zuerkannt wird, unberührt.
- 1.6 In Bezug auf die Bewertung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse weist der EWSA in diesem Zusammenhang erneut auf seinen Vorschlag hin, eine unabhängige Beobachtungsstelle für die Bewertung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Art einzurichten, die sich aus Vertretern des Europäischen Parlaments und des Ausschusses der Regionen sowie Vertretern der organisierten Zivilgesellschaft aus dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss zusammensetzt. Auf einzelstaatlicher, regionaler und lokaler Ebene müssen die Behörden dafür sorgen, dass sämtliche Akteure, Erbringer und Empfänger von Sozialdienstleistungen und Sozialpartner sowie alle sozialwirtschaftlichen Einrichtungen und Organisationen zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung usw. in die Regulierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse eingebunden werden.

2. **Einführung**

- 2.1 Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse bilden - ebenso wie die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, zu denen sie gehören - eine Grundvoraussetzung für die Achtung der Menschenwürde und gewährleisten das Recht des Einzelnen auf soziale Gerechtigkeit und eine umfassende Wahrung der Grundrechte wie sie in der Grundrechtecharta sowie durch internationale Verpflichtungen definiert werden, die sich insbesondere aus der überarbeiteten europäischen Sozialcharta und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ableiten. Sie tragen zur tatsächlichen Ausübung der Bürgerrechte bei. Ihr Sinn und Zweck besteht letztlich

darin, durch die Verwirklichung gemeinschaftlicher Solidarität zum sozialen, territorialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt beizutragen, um vor allem auf die verschiedensten Umstände schwieriger sozialer Lagen zu reagieren, die die körperliche oder geistige Unversehrtheit eines Menschen beeinträchtigen können: Krankheit, Alter, Arbeitsunfähigkeit, Behinderungen, prekäre Lebensumstände, Armut, soziale Ausgrenzung, Drogensucht, familiäre Schwierigkeiten, Wohnraumprobleme, Schwierigkeiten bei der Integration von Ausländern.

Die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse beinhalten jedoch eine integrationspolitische Dimension, die über die reine Erbringung von Hilfsleistungen und Unterstützungsmaßnahmen zugunsten der am stärksten benachteiligten Personen hinausgeht. Ihr Ziel besteht auch darin, all jenen Bedürfnissen Rechnung zu tragen, die den Zugang aller zu grundlegenden Sozialdienstleistungen ermöglichen.

- 2.2 Ein eigenes Merkmal der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse besteht darin, dass sie eine besondere Verbindung zu den Grundrechten herstellen, für deren tatsächliche Umsetzung der Staat auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene verantwortlich ist. Hierbei muss dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen werden, wonach die Maßnahmen der Kommission nicht über das für die Erreichung der Ziele des Vertrags erforderliche Maß hinausgehen dürfen.
- 2.3 Da die Preisgestaltung nicht immer unmittelbar die Kosten dieser Dienstleistungen widerspiegelt bzw. dem Gesetz von Angebot und Nachfrage entspricht, könnten solche Leistungen ohne einen öffentlichen Finanzierungsanteil nicht zu einem für alle erschwinglichen Preis angeboten werden.
- 2.4 Neben seiner Aufgabe, die Finanzierung der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse sicherzustellen, ist der Staat insgesamt dafür verantwortlich, unter Achtung der Zuständigkeiten der beteiligten Akteure das Funktionieren der Sozialdienstleistungen zu gewährleisten und ein hohes Qualitätsniveau zu wahren.
- 2.5 Darüber hinaus sind Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse - wie übrigens alle Dienstleistungen von allgemeinem Interesse - nicht nur ein wichtiger Faktor für den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, sondern tragen auch maßgeblich zur Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft bei und bieten ein erhebliches Potenzial zur Schaffung neuer Arbeitsplätze im Nahbereich.
- 2.6 Das Spektrum der Sozialdienstleistungen ist äußerst breit und umfasst insbesondere Einrichtungen wie Altersheime, Zentren für Menschen mit Behinderungen, Unterbringungseinrichtungen für Menschen in Notlagen, Kinderheime, Frauenhäuser, Heime für Einwanderer und Flüchtlinge, Rehabilitationszentren, Pflegeheime, soziale Wohneinrichtungen, Jugendschutzzentren, Sozial- und Bildungseinrichtungen, Schulinternate, Tagesstätten, Kindergärten und Kinderbetreuungseinrichtungen, ärztlich-soziale Dienste, Gesundheitseinrichtungen, Umschulungs- und Berufsbildungszentren, Dienste zur persönlichen und häuslichen Pflege sowie Unterstützungseinrichtungen für Familien.

2.7 Diese Dienstleistungen werden in allen Mitgliedstaaten von Anbietern unterschiedlicher Rechtsform erbracht, von denen ein erheblicher Anteil Solidaritätsorganisationen der Sozial- und Genossenschaftswirtschaft ohne Erwerbszweck (Vereine und Verbände, Vereinigungen auf Gegenseitigkeit, Genossenschaften, Stiftungen) mit sehr unterschiedlichen Hintergründen (öffentlich, karitativ, philanthropisch, religiös, privat etc.) sind. Die Tätigkeit dieser Dienste wird durch gesetzliche und finanzielle Rahmenbedingungen geregelt, die von den staatlichen Stellen vorgegeben werden.

3. **Der Kommissionsvorschlag**

3.1 Im Rahmen der Umsetzung des Gemeinschaftsprogramms von Lissabon hat die Kommission am 26. April 2006 eine Mitteilung zu den Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse vorgelegt, die auf das Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (KOM(2004) 374 endg.) und die Abstimmung des Europäischen Parlaments vom 16. Februar 2006 über die Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt folgt.

3.2 Diese Mitteilung mit "erläuterndem Charakter" soll die erforderlichen rechtlichen Klarstellungen bringen und betrifft ausschließlich die Sozialdienstleistungen, wobei die Gesundheitsdienstleistungen ausgeklammert bleiben (sie sollen 2007 in einer gesonderten Initiative behandelt werden). Die Kommission wird im Lichte des offenen und fortgesetzten Prozesses der Konsultation aller betroffenen Akteure, der zweijährlichen Berichte über die Sozialdienstleistungen sowie einer derzeit laufenden Studie zur Erstellung eines ersten Berichts im Jahr 2007 prüfen und entscheiden, ob ein Legislativvorschlag rechtlich erforderlich und möglich ist.

3.3 Die Mitteilung fügt sich in den Rahmen der gemeinsamen Zuständigkeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gemäß Artikel 16 des EG-Vertrags.

3.4 Nach der in der Mitteilung vorgeschlagenen Definition werden die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in zwei Gruppen aufgeteilt: einerseits die gesetzlichen Regelungen und ergänzenden Systeme der sozialen Sicherung und andererseits die persönlichen Dienstleistungen, wie beispielsweise die Unterstützung einzelner Personen bei der Bewältigung besonderer Herausforderungen und Krisen im Leben, die vollständige Eingliederung in die Gesellschaft, die Integration von Menschen mit Behinderungen oder Gesundheitsproblemen sowie das Sozialwohnungswesen.

3.5 Alle Sozialdienstleistungen beruhen auf einer Reihe charakteristischer Merkmale, so u.a. dem Solidaritätsprinzip, einer flexiblen und personenbezogenen Arbeitsweise (Anpassung an die Bedürfnisse des jeweiligen Leistungsempfängers), der Gemeinnützigkeit, der freiwilligen bzw. ehrenamtlichen Mitarbeit, der kulturellen Verankerung und einem asymmetrischen Dienstleister-Nutzer-Verhältnis.

- 3.6 Nach Ansicht der Kommission steht die Modernisierung der Sozialdienstleistungen im Mittelpunkt der aktuellen Herausforderungen in Europa; sie erkennt die Sozialdienstleistungen als festen Bestandteil des europäischen Sozialmodells an, und auch wenn diese Leistungen keine klare rechtliche Kategorie innerhalb der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bilden, kommt ihnen dennoch eine besondere Funktion als Säule der europäischen Gesellschaft und Wirtschaft zu, da sie zur tatsächlichen Verwirklichung der grundlegenden sozialen Rechte beitragen.
- 3.7 Die Kommission stellt fest, dass in diesem enorm expandierenden Sektor ein Modernisierungsprozess eingeleitet worden ist, um den Forderungen nach Universalität, Qualität und Erschwinglichkeit gleichermaßen Rechnung tragen zu können. Immer mehr Sozialdienstleistungen, die bislang direkt von der öffentlichen Hand verwaltet wurden, fallen nunmehr unter die gemeinschaftlichen Binnenmarkt- und Wettbewerbsvorschriften.
- 3.8 Die Kommission erkennt an, dass die Rechtslage bezüglich der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse im Verhältnis zum Wettbewerbsrecht für die öffentlichen und privaten Leistungserbringer im sozialen Sektor eine Quelle der Unsicherheit darstellt. Die Kommission bemüht sich nach eigenen Angaben darum, Unschärfen zu beseitigen und die Folgerungen klar zu machen, ohne jedoch eine endgültige Lösung für das Problem zu finden.

4. **Allgemeine Bemerkungen**

- 4.1 In ihrem Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse hatte die Kommission angekündigt, im Laufe des Jahres 2005 eine Mitteilung über Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse zu veröffentlichen, zu denen dem Weißbuch zufolge Gesundheitsdienstleistungen, Langzeitpflege, soziale Sicherheit, Arbeitsvermittlung und Sozialwohnungswesen zählen.
- 4.2 In dieser Zeit der Unsicherheit in Bezug auf Wachstum und Beschäftigung, in der die Kluft zwischen den bedürftigsten und den wohlhabendsten Bevölkerungsgruppen sowie zwischen den reichsten und den ärmsten Regionen der Union trotz der gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Programme gegen Ausgrenzung und Armut immer größer wird, besteht ein ständig wachsender Bedarf an Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse. Dies gilt umso mehr, als infolge der demografischen Entwicklungen neuer Bedarf entsteht.
- 4.3 Daher kann der Ausschuss die Veröffentlichung der Kommissionsmitteilung nur begrüßen, da sie die Bedeutung der Sozialdienstleistungen für die Bürger und ihre besondere Rolle als fester Bestandteil des europäischen Sozialmodells zum Ausdruck bringt und für die Entwicklung eines systematischen Ansatzes eintritt, um die besonderen Merkmale dieser Dienstleistungen zu ermitteln und anzuerkennen und den Rahmen genau zu umreißen, in dem sie funktionieren und in den Worten der Kommission "modernisiert" werden können. Der EWSA zieht es jedoch vor, anstatt von "Modernisierung" von einer Verbesserung der Qualität und der Effizienz zu sprechen.

- 4.4 Es geht nämlich nicht darum, sich einem wie auch immer gearteten Trend anzuschließen, noch darum, die Modernisierung mit einer Externalisierung von Aufgaben des öffentlichen Sektors an den privaten Sektor in Verbindung zu bringen, wie die Kommission dies tut¹. Vielmehr geht es darum, die Leistungen regelmäßig anzupassen, um den sozialen Bedürfnissen der Bürger und der Gebietskörperschaften Rechnung zu tragen sowie gleichermaßen die technischen und wirtschaftlichen Fortschritte und die neuen Erfordernisse des Allgemeininteresses zu berücksichtigen.
- 4.5 Der EWSA bedauert, dass die Kommission in dieser Mitteilung entgegen ihrer Ankündigung nicht auf Gesundheitsdienstleistungen eingeht, obschon die Verflechtungen und Synergien zwischen Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen besonders zahlreich sind. Die von der Kommission formulierte Frage "*welcher Zusammenhang zwischen Gesundheitsdienstleistungen und damit verbundenen Dienstleistungen wie Sozial- und Pflegedienstleistungen besteht*", die in der Konsultation vom 26. September 2006 zu Gemeinschaftsmaßnahmen im Bereich der Gesundheitsdienstleistungen aufgeworfen wird und bis zum 31. Januar 2007 beantwortet werden sollte, hätte somit gestellt werden müssen, bevor der Beschluss gefasst wurde, eine Mitteilung zu erarbeiten, in der es ausschließlich um Sozialdienstleistungen geht.
- 4.6 Ohne jegliche Erläuterung bleibt diese Herangehensweise unverständlich, umso mehr, als die Kommission in der Aufzählung der Leistungen, die unter den Begriff "Sozialdienstleistungen" fallen, speziell die Eingliederung von Personen mit langfristigen Bedürfnissen aufgrund eines Gesundheitsproblems aufführt.
- 4.7 Bis dato sind die Gesundheitsdienstleistungen, die dem Einzelnen einen universellen Zugang zu einer hochwertigen Versorgung sichern sollen und auf dem Grundsatz der Solidarität basieren, stets als Instrumente der Sozialpolitik angesehen worden, ebenso wie die personenbezogenen sozialen Unterstützungsdienste.

5. **Besondere Bemerkungen**

5.1 **Beschreibung der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse**

- 5.1.1 Vorbehaltlich der vorstehenden Bemerkungen unter Ziffer 4.5 stimmt der Ausschuss der in der Kommissionsmitteilung vorgeschlagenen Beschreibung der besonderen Merkmale der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse zu. Diese Beschreibung ist weit gefasst und extensiv formuliert, was hinreichend Spielraum zur Berücksichtigung künftiger Entwicklungen in diesem Bereich lässt.
- 5.1.2 Der Ausschuss begrüßt, dass in der Mitteilung auf die besondere Rolle der persönlichen Dienstleistungen bei der Wahrnehmung der Grundrechte verwiesen wird, wodurch die Bedeutung und Existenzberechtigung der Sozialdienstleistungen bestätigt wird.

¹ KOM(2006) 177 endg., Ziffer 1.2, dritter Aufzählungspunkt.

5.1.3 Die Beschreibung der Anwendungsbedingungen des gemeinschaftlichen Rahmens beschränkt sich jedoch auf die am häufigsten vorkommenden Fälle. Der EWSA gibt zu bedenken, dass sich die Systeme von einem Mitgliedstaat zum anderen unterscheiden; bei der Aufführung der einzelnen Kategorien (teilweise oder vollständige Delegation einer sozialen Aufgabe, öffentlich-private Partnerschaft) wird diesen vielfältigen Unterschieden nicht immer Rechnung getragen. Daher begrüßt der EWSA die vorgesehene öffentliche Konsultation als wichtiges Instrument zur Erlangung umfassenderer Informationen über die Tätigkeit und Arbeitsweise der sozialen Dienste.

5.2 EG-Binnenmarkt und Wettbewerbsrecht

5.2.1 Im EG-Vertrag wird den Mitgliedstaaten die Freiheit zuerkannt, Aufgaben von allgemeinem Interesse zu definieren und die Organisationsprinzipien festzulegen, die sich daraus für die mit der Erfüllung dieser Aufgaben beauftragten Leistungserbringer ergeben.

5.2.2 Bei der Ausübung dieser Freiheit (die in transparenter Weise genutzt werden muss und das Konzept des Gemeinwohls nicht missbrauchen darf) müssen die Mitgliedstaaten jedoch das Gemeinschaftsrecht berücksichtigen und sind beispielsweise gehalten, bei der Organisation öffentlicher Dienste einschließlich der Sozialdienstleistungen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung und die Gemeinschaftsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen zu beachten.

5.2.3 Darüber hinaus muss bei als wirtschaftlich angesehenen Dienstleistungen die Vereinbarkeit ihrer organisatorischen Merkmale mit anderen Bereichen des Gemeinschaftsrechts (insbesondere Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit sowie Wettbewerbsrecht) ebenfalls gewährleistet sein.

5.2.4 Nach der Rechtsprechung der Gemeinschaft können praktisch alle Dienstleistungen im sozialen Bereich - mit Ausnahme von Systemen der sozialen Sicherheit, die auf dem Solidaritätsprinzip beruhen - als wirtschaftliche Tätigkeit betrachtet werden.

5.2.5 Die von den Organen und Einrichtungen der EU akzeptierte extensive Definition des EuGH in Bezug auf die Einstufung wirtschaftlicher Tätigkeiten² hat zur Folge, dass die Gemeinschaftsvorschriften in den Bereichen Wettbewerb und Binnenmarkt (staatliche Beihilfen, freier Dienstleistungsverkehr, Niederlassungsrecht, Richtlinie zum öffentlichen Auftragswesen) sowie das Sekundärrecht in zunehmendem Maße auf Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse anwendbar sind, was zu wachsender Unsicherheit bei den Behörden, den

2

So hieß es in einer Mitteilung der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2000: "Generell werden nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs viele Tätigkeiten von Einrichtungen, die weitgehend soziale Aufgaben ohne Gewinnabsicht erfüllen und deren Zweck nicht in der Ausübung einer gewerblichen Tätigkeit besteht, von den wettbewerbs- und binnenmarktrechtlichen Vorschriften der Gemeinschaft in der Regel nicht erfasst." (Ziffer 30) In der Mitteilung vom 26. April 2006 wird dagegen ausgeführt "[...] dass praktisch alle Dienstleistungen im sozialen Bereich als 'wirtschaftliche Tätigkeit' im Sinne der Artikel 43 und 49 des Vertrags betrachtet werden können." Siehe auch die Stellungnahme des EWSA zum Thema "Private Sozialdienste ohne Erwerbszweck im Kontext der Daseinsvorsorge in Europa" (ABl. C 311 vom 7.11.2001, S. 33).

Dienstleistungserbringern und den Empfängern führt. Durch diese Situation droht, sollte sie andauern, eine Verschiebung der Ziele der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse, wo diese doch im Mittelpunkt des "europäischen Sozialmodells" stehen.

- 5.2.6 Die zugrunde liegenden Ziele und Grundsätze des Gemeinschaftsrahmens für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse spiegeln eine Logik wider, die im Wesentlichen auf Kriterien der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beruht. Dieser Denkansatz entspricht nicht dem der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse und ist daher in dieser Form nicht auf die Wirklichkeit der Sozialdienstleistungen in der Europäischen Union zutreffend oder anwendbar.
- 5.2.7 Wie der EWSA bereits in seiner Stellungnahme "Zukunft der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" (CESE 976/2006) betonte, bleibt die Unterscheidung zwischen wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Natur vage und unscharf. Fast jede im allgemeinen Interesse liegende Leistung, auch wenn sie ohne Erwerbszweck oder ehrenamtlich erbracht wird, hat einen bestimmten wirtschaftlichen Wert, muss jedoch deswegen nicht unter das Wettbewerbsrecht fallen. Außerdem kann ein und dieselbe Dienstleistung gleichzeitig wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Natur sein. Ebenso kann eine Dienstleistung durchaus wirtschaftlichen Charakter besitzen, ohne dass der Markt deshalb imstande wäre, die Dienstleistung in dem inhaltlichen Sinne und nach den Grundsätzen zu gewährleisten, die für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gelten.
- 5.2.8 So wird das Konzept der Wirtschaftstätigkeit in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sehr extensiv ausgelegt, da laut EuGH "jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten, unabhängig von der Rechtsform des Unternehmens und der Art seiner Finanzierung" als Wirtschaftstätigkeit anzusehen ist (Urteil Höfner und Elser (1991), Urteil Pavlov (2000)) und dies unabhängig davon gilt, ob ein Anbieter einen Erwerbszweck verfolgt oder nicht (Urteil Ambulanz Glöckner (2001)).
- 5.2.9 Der wirtschaftliche Charakter der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wird vom EuGH und von der Europäischen Kommission immer mehr betont, ohne dass diesem auf der anderen Seite eine Anerkennung und Absicherung der durch diese Dienstleistungen erbrachten Gemeinwohlaufgaben entgegengestellt wird, wodurch zahlreiche rechtliche Unsicherheiten für die Leistungserbringer und -empfänger entstehen. Damit wird aus dem allgemeinen ein wirtschaftliches Interesse. Es sollte jedoch nicht danach unterschieden werden, ob die Dienstleistung wirtschaftlicher Natur ist oder nicht, sondern vielmehr danach, ob ein Erwerbszweck verfolgt wird oder nicht.

6. Ein stabiler und transparenter Rechtsrahmen

- 6.1 Der EWSA bezweifelt, dass die Flexibilität, die nach Ansicht der Kommission durch die Anwendung des EG-Vertrags bei der Anerkennung der spezifischen Besonderheiten der Aufgaben von allgemeinem Interesse - insbesondere im Sinne von Artikel 86 Absatz 2 - erreicht werden kann, ausreicht, um die Rechtsunsicherheit und -unklarheit gänzlich zu beseitigen und Sozialdienstleistungen für alle zu gewährleisten. Dasselbe gilt für die Methode der offenen Koordinierung.
- 6.2 Alle Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, einschließlich der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse, tragen zur Verwirklichung der in Artikel 2 und 3 des EG-Vertrags festgelegten Ziele der Gemeinschaft bei, so insbesondere zur Erreichung eines hohen Maßes an sozialem Schutz, zur Steigerung der Lebensqualität, zur Erreichung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus und zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts.
- 6.3 Hieraus ergibt sich, dass die Union, die für die Verwirklichung dieser Ziele zuständig ist, auch für die entsprechenden Umsetzungsinstrumente Verantwortung trägt - also in Bezug auf die Grundrechte und den sozialen Zusammenhalt, für die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen bzw. nichtwirtschaftlichen Interesse; die Union muss daher unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit sowie im Rahmen geteilter Zuständigkeiten mit den Mitgliedstaaten darauf achten und dazu beitragen, dass Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bereitgestellt werden und dass sie effizient und für alle zugänglich, bezahlbar und von guter Qualität sind.
- 6.4 Angesichts der Schwierigkeiten, die Begriffe "Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" und "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse" umfassend zu definieren sowie angesichts der Gefahren, die ein restriktiver Ansatz mit sich bringt, sollte die Unterscheidung zwischen wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Natur aufgegeben werden; statt dessen sollte das Augenmerk vielmehr auf die besondere Aufgabe der jeweiligen Dienstleistungen und die Anforderungen (Gemeinwohlverpflichtungen) gerichtet werden, die zur Erfüllung ihres Zwecks an diese Leistungen gestellt werden und die eindeutig festgelegt werden müssen.
- 6.5 Angesichts der äußerst unterschiedlichen Gegebenheiten, Regelungen und Verfahren auf einzelstaatlicher bzw. lokaler Ebene und der vielfältigen Verpflichtungen, die den Leistungsträgern und Behörden obliegen, müssen die zu erarbeitenden Vorschriften überdies den Besonderheiten jedes einzelnen Mitgliedstaats Rechnung tragen.
- 6.6 Die Frage besteht somit nicht darin, was unter "wirtschaftlich" oder "nichtwirtschaftlich" zu verstehen ist, sondern darin zu ermitteln, welche Dienstleistungen in den Anwendungsbereich der Wettbewerbs- und Binnenmarktvorschriften fallen und welche Dienstleistungen aus Gründen des Allgemeininteresses sowie des sozialen, territorialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip von den Behörden auf Ebene der Gemeinschaft

(bei den europäischen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse) sowie auf einzelstaatlicher, regionaler und lokaler Ebene von diesen Vorschriften ausgenommen werden müssen.

- 6.7 Wie vom EWSA seit Jahren gefordert³, sollten daher auf Gemeinschaftsebene gemeinsame Bezugspunkte für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse festgelegt werden (insbesondere in Bezug auf die Art der Verwaltung und der Finanzierung, die Grundsätze und Grenzen für die Tätigkeit der Gemeinschaft und die unabhängige Bewertung der Leistungsfähigkeit dieser Parameter, die Rechte der Verbraucher und Nutzer sowie einen Mindestgemeinwohl-auftrag), die für alle Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, einschließlich Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse, gelten und ihren Niederschlag in einer im Mitentscheidungsverfahren angenommenen Rahmenrichtlinie finden sollten, mit der zur Vervollständigung der Dienstleistungsrichtlinie ein Gemeinschaftsrahmen geschaffen werden sollte, der auf die besonderen Anforderungen dieser Dienstleistungen abgestimmt ist.
- 6.8 Im Hinblick auf eine nicht missbräuchliche, diskriminierungsfreie und transparente Erfüllung von Gemeinwohlaufgaben sollten die bei diesen Dienstleistungen vorliegenden Gründe des Allgemeininteresses sowie des sozialen, territorialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts von den Mitgliedstaaten in einem formalen Rechtsakt zur Aufgabenübertragung oder einem gleichwertigen Akt sowie in entsprechenden Genehmigungsvorschriften festgehalten werden, mit dem bzw. denen die Aufgaben festgelegt werden, die die zuständige öffentliche Behörde eines Mitgliedstaats den jeweiligen Dienstleistungserbringern zur Ausführung einer Dienstleistung von allgemeinem Interesse überträgt; weiterhin sollten darin die Rechte und Pflichten der Dienstleistungserbringer geregelt werden. Hiervon bleibt das Initiativrecht, das den Akteuren in der Gesetzgebung zuerkannt wird, unberührt.
- 6.9 In diesem Akt (in Form eines Rechtsakts, eines Vertrags, einer Vereinbarung, eines Beschlusses etc.) könnte vor allem Folgendes genau festgelegt werden:
- die Art der besonderen Gemeinwohlaufgabe, die daran geknüpften Anforderungen und die sich daraus ergebenden Gemeinwohlverpflichtungen, einschließlich der tariflichen Erfordernisse, der Bestimmungen zur Gewährleistung der Kontinuität der Dienstleistung und der Maßnahmen zur Vermeidung eventueller Leistungsunterbrechungen;
 - die Vorschriften zur Umsetzung und gegebenenfalls zur Abänderung des formalen Akts;
 - das Genehmigungssystem und die Bestimmungen bezüglich der erforderlichen beruflichen Qualifikation;
 - die Art der Finanzierung und die Parameter, nach denen die Zahlungen zum Ausgleich der Belastungen im Zusammenhang mit der Erfüllung der besonderen Aufgabe berechnet werden müssen;

3

Sondierungsstellungnahme des EWSA zum Thema "Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" (ABl. C 241 vom 7.10.2002, S. 119).
Stellungnahme des EWSA zu dem "Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" (ABl. C 80 vom 30.3.2004, S. 66).
Stellungnahme des EWSA "Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" (ABl. C 221 vom 8.9.2005, S. 17).
Initiativstellungnahme des EWSA zum Thema "Zukunft der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse" (ABl. C 309 vom 16.12.2006, S. 135).

- die Modalitäten zur Bewertung der Ausführung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.

6.10 Der EWSA schlägt vor, im Rahmen eines umfassenden Ansatzes in Form einer Rahmenrichtlinie für alle Dienstleistungen von allgemeinem Interesse einen spezifischen gemeinsamen Rechtsrahmen für Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse festzulegen. So könnte auf Gemeinschaftsebene die für Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse angemessene Rechtsstabilität und Transparenz gewährleistet werden, was unter strenger Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und vor allem unter Wahrung der Zuständigkeiten der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Festlegung der Aufgaben sowie bei der Verwaltung und Finanzierung dieser Dienstleistungen erfolgen sollte. Auf die in diesem Rechtsrahmen festgelegten Grundsätze sollte sich die Position der EU in internationalen Handelsverhandlungen gründen.

7. **Bewertung**

7.1 In dem Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wurde der erforderlichen Bewertung der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse besonderer Stellenwert eingeräumt, die nach einer in einer künftigen Mitteilung näher darzulegenden Verfahrensweise erfolgen soll.

7.2 Zur Intensivierung der gegenseitigen Unterrichtung und des Informationsaustauschs zwischen den Akteuren und den EU-Institutionen schlägt die Kommission ein Beobachtungs- und Dialogverfahren in Form zweijährlicher Berichte vor.

7.3 Der Ausschuss weist in diesem Zusammenhang erneut auf seinen Vorschlag hin, eine unabhängige Beobachtungsstelle für die Bewertung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Art einzurichten, die sich aus Vertretern des Europäischen Parlaments und des Ausschusses der Regionen sowie Vertretern der organisierten Zivilgesellschaft aus dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss zusammensetzt.

7.4 Auf einzelstaatlicher, regionaler und lokaler Ebene müssen die Behörden dafür sorgen, dass alle Akteure, Erbringer und Empfänger von Sozialdienstleistungen, Sozialpartner sowie alle sozialwirtschaftlichen Einrichtungen und Organisationen zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung usw. in die Regulierung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse eingebunden werden, und zwar in allen Phasen, d.h. sowohl bei der Organisation als auch bei der Festlegung, der Kontrolle, der Bewertung des Kosten-Leistungs-Verhältnisses und der Anwendung von Qualitätsstandards.

7.5 Zu dieser Beobachtungsstelle sollte ein Lenkungsausschuss gehören, der die Ziele und Spezifikationen für die Bewertungen festlegt, die mit der Durchführung von Studien betrauten Einrichtungen auswählt, die Berichte prüft und eine Stellungnahme dazu abgibt. Ihm sollte ein wissenschaftlicher Beirat zur Seite gestellt werden, um die gewählte Methodik zu prüfen und gegebenenfalls einschlägige Empfehlungen auszusprechen. Der Lenkungsausschuss sollte

dafür Sorge tragen, dass die Bewertungsberichte in allen Mitgliedstaaten bekannt gemacht und mit allen Beteiligten öffentlich erörtert werden; dies würde bedeuten, dass die Bewertungsberichte in allen Arbeitssprachen der Europäischen Union vorliegen müssen.

Brüssel, den 21. Februar 2007

Der Vorsitzende
der Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen,
Informationsgesellschaft

Der Generalsekretär
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

János TÓTH

Patrick VENTURINI
