

Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse

Fragebogen



Feld 1 – Sozialdienstleistungen: Beschreibung

1. Geben Sie bitte an, ob für Sozialdienstleistungen die Beschreibung in der Mitteilung (siehe Einleitende Bemerkungen, Punkt „Sachlicher Umfang“) zutreffend und angemessen ist – auch mit Blick auf Systeme der sozialen Sicherung, die jenen Kriterien gerecht werden, die sich aus dem Urteil in der Rechtssache *Poucet & Pistre* ergeben.

Es wird als essentiell und mit Grundsätzen der Europäischen Union übereinstimmend aufgefasst, auch Wohnbau für mittlere Einkommensschichten unter bestimmten Voraussetzungen als Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse zu definieren.

Siehe dazu folgende Quellen:

- *ECR I –7747 2003, KOM N 497/01, N 239/02, C 515/02 und L312/67-69 (2005): „Altmark“-Urteil und Entscheidungen zum Wettbewerbsrecht, womit sozialer Wohnbau als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse eingestuft wird.*
- *Entwurf einer „European Charter for Housing“ von 4.4.2006, wo die Notwendigkeit wohnungspolitischer Maßnahmen für untere und mittlere Einkommensschichten betont wird (§ 3).*
- *Verordnung 1080/2006 vom 5. Juli 2006: Öffnung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) für Maßnahmen des Wohnens in den neuen Mitglieds- und Kandidatenländern (keine Einschränkung hinsichtlich untere Einkommen).*
- *Mitteilung der Kommission KOM(2006) 177, wo Wohnbau als Sozialdienstleistung auf benachteiligte Gruppen beschränkt wird (S 4).*
- *Gemeinsamer Standpunkt des Rates hinsichtlich der Dienstleistungsrichtlinie (10003/06), wonach Wohnen für besonders hilfsbedürftige Menschen aus der Richtlinie ausgeklammert werden soll (Erwägungsgrund 27). Demgegenüber wird in Artikel 2 „Anwendungsbereich“ Lit. j) ein allgemeiner Ausnahmetatbestand „Sozialwohnungen“ angeführt.*
- *Position Paper der Cecodhas von 10.11.2006 bezugnehmend auf KOM(2006) 177, wo u.a. das Subsidiaritätsprinzip für Wohnungspolitik eingefordert wird.*
- *„Arbeitsdokument über Wohnraum und Regionalpolitik“ des Ausschusses für regionale Entwicklung (Berichterstatter: Alfonso Andria) von 8.11.2006, das als Schritt zur Operationalisierung der Öffnung des EFRE für Maßnahmen des Wohnens zu verstehen ist. Der Focus liegt bei sozialen und ökologischen Aspekten im städtischen Raum.*
- *Positionspapier der Wienerberger AG „Wohnbau als Thema Europäischer Politik“ von 28. November 2006, worin ein integrierter Ansatz mit Betonung der ökonomischen Perspektive gewählt wird.*

Diese Forderung wird vor folgendem Hintergrund erhoben: Die wohnungspolitische Situation in den neuen Mitglieds- und Kandidatenländern ist von jener in den „alten“ EU-Mitgliedsländern zu unterscheiden. Das Pochen auf subsidiäre Entscheidungsautonomie in den alten Mitgliedsländern hat zur heute immer noch unzureichenden Situation in den neuen Mitglieds- und Kandidatenländern beigetragen. Diese Länder bedürfen einer anderen Vorgangsweise als die alten Mitgliedsländer. Die aktuellen Entwicklungen in den Europäischen Institutionen kommen dieser Notwendigkeit entgegen.

In einem eigenen Positionspapier hat die Wienerberger AG Vorschläge unterbreitet. Als Kern-Maßnahmen werden u.a. gesehen:

- *Ein Commitment Europäischer Institutionen zur Querschnittsmaterie Wohnen.*
- *Zulässigkeit wohnungspolitischer Instrumente, die auch mittlere Einkommensschichten einbeziehen.*
- *Austausch bewährter Erfahrungen („Best Practice“) mit integrierten wohnungspolitischen Strategien aus einzelnen Mitgliedsländern, z.B. Österreich.*
- *Forcierung von Instrumenten öffentlich-privater Partnerschaften (PPP) hinsichtlich Wohnbaufinanzierung sowie Organisation der Wohnraumherstellung und -verwaltung (insb. Wohnungsgemeinnützigkeit) durch Forschungs- und Kommunikationsschwerpunkte Europäischer Institutionen.*

Eine Beschränkung des sozialen Wohnbaus auf untere Einkommensschichten oder benachteiligte Gruppen verkennt das Leistbarkeitsproblem mittlerer Einkommensgruppen. Es konterkariert soziale und räumliche Integration und lässt die belegten umfangreichen Lenkungseffekte einer integrierten wohnungspolitischen Strategie in ökonomischer, sozialer und ökologischer Hinsicht ungenutzt.

2. Sollte nach Ihrer Meinung die Beschreibung verbesserungsfähig sein oder müssten darin weitere (Arten von) Diensten mit einbezogen werden, so unterbreiten Sie bitte entsprechende Formulierungsvorschläge.

Formulierungsvorschlag:

„andere essentielle Leistungen, die der Einzelperson als Hilfe bei individuellen Schwierigkeiten oder in entscheidenden Lebenssituationen unmittelbar zugute kommen, um die gesellschaftliche Eingliederung zu erleichtern oder langfristige Probleme in Bezug auf die Gesundheit oder eine Behinderung zu bewältigen, ~~oder~~ sowie die Sicherung von leistbarem Wohnraum zu unterstützen (...)“

In der Kommissionsmitteilung KOM(2006) 177 Kap. 1.1 (S 4) sollte die Einschränkung auf „benachteiligte Personen oder soziale Gruppen“ entfallen bzw. durch die Formulierung „Personen oder Gruppen mit nachgewiesenem Bedarf“ ersetzt werden.

Feld 2 – Relevanz der Merkmale

3. Geben Sie bitte an, ob die in der Mitteilung aufgeführten Merkmale stichhaltig sind, um die Besonderheiten von „Sozialdienstleistungen im allgemeinen Interesse“ im Vergleich zu anderen Dienstleistungen (von allgemeinem Interesse) zu messen.
4. Unterbreiten Sie ggf. bitte konkrete Formulierungsvorschläge zur redaktionellen Ausgestaltung der in der Mitteilung aufgeführten Merkmale.

5. Sollten irgendwelche Merkmale hinzugefügt werden? Wenn ja, unterbreiten Sie bitte entsprechende Formulierungsvorschläge mit Beispielen für Dienste, auf die diese Merkmale zutreffen.

Sie agieren in einem ökonomischen Feld mit kommerziellen Anbietern, wodurch es zu einer marktkonformen Beeinflussung der Preise kommen kann. Diese Beeinflussung des Wettbewerbs bedarf wohl austarierter Regulierungen der sozialen Dienstleister.

6. Nennen Sie bitte (höchstens) 3 relevante Beispiele für Sozialdienste, die eines oder mehrere dieser (zusätzlichen) Merkmale auf sich vereinigen und als Musterbeispiel für die entsprechenden Besonderheiten dienen könnten. Geben Sie dabei bitte an, welches konkrete Element der genannten Merkmale eindeutig aus dem gewählten Beispiel abgeleitet werden kann.

Gemeinnützige Bauvereinigungen, insb. innerhalb der wohnungspolitischen Systeme z.B. in den Niederlanden, Österreich und einigen skandinavischen Ländern, die von Kemeny durch ihre „integrierten Mietwohnungsmärkte“ gekennzeichnet wurden. Siehe Kemeny, J., Kersloot, J., Thalmann, P. (2005): Non-profit Housing Influencing, Leading and Dominating the Unitary Rental Market: Three Case Studies, Housing Studies, Vol. 20, No. 6, pp. 855-872.

Amann, W., Lugger, K. (Ed.) (2006): Amann, W., Ball, M., Birgersson, B., Ghekiere, L., Lux, M., Mundt, A., Turner, B.: Der soziale Wohnbau in Europa. Österreich als Vorbild (Vienna, IIBW).

7. Inwiefern könnte diese Merkmale in Zusammenhang stehen mit der Ausklammerung spezifischer Sozialdienstleistungen aus dem Geltungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie (Art. 2 Abs. 2 Buchst. j) in Verbindung mit dem entsprechenden Erwägungsgrund Nr. 27, wie dies Gegenstand des am 29. Mai 2006 erzielten grundsätzlichen Einvernehmens war (Dok. 100003/06)¹ ?

Im Erwägungsgrund 27 sind soziale Dienstleistungen im Bereich Wohnen ausgeschlossen für Menschen, die „besonders hilfsbedürftig“ oder von Marginalisierung bedroht sind bzw. über ein „unzureichendes Familieneinkommen“ verfügen. Demgegenüber wird in Artikel 2 „Anwendungsbereich“ Lit. j) ein allgemeiner Ausnahmetatbestand „Sozialwohnungen“ gewählt. Dieser allgemeinen Formulierung ist eindeutig der Vorzug zu geben.

Feld 3 – Verwendung der Merkmale in den Mitgliedstaaten

8. Bitte erläutern Sie, wie der Begriff „allgemeines Interesse“ in Ihrem Land verstanden wird, und führen Sie näher aus, für welche Ebene (national, regional oder lokal) dieser Begriff definiert ist oder künftig definiert werden soll.

Dem Europäischen Sozialmodell entspricht ein Verständnis von „allgemeinem Interesse“ im Sinne einer breiten Anspruchsberechtigung von sozialen Dienstleistungen. Die Orientierung von sozialen Dienstleistungen an untere UND mittlere Einkommenschichten hat nicht nur im Wohnungswesen Effizienz bewiesen (siehe Amann, W., Lugger, K. (Ed.) (2006): Der soziale Wohnbau in Europa. Österreich als Vorbild (Vienna, IIBW)).

¹ Worlaut abrufbar unter http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/proposal_en.htm

ger, K. (Ed.) (2006): Amann, W., Ball, M., Birgersson, B., Ghekiere, L., Lux, M., Mundt, A., Turner, B.: Der soziale Wohnbau in Europa. Österreich als Vorbild (Vienna, IIBW).

Im Arbeitsdokument des Ausschusses für regionale Entwicklung zum Thema „Wohnraum und Regionalpolitik“ vom 8.11.2006 wird betont, dass Marginalisierung dem Europäischen Sozialmodell widerspricht (S. 4). Soziale und räumliche Kohäsion ist nur durch Einbeziehung auch mittlerer Einkommensschichten in wohnungspolitische Maßnahmen sicher zu stellen.

Die Übertragung der erfolgreichsten Aspekte des Europäischen Sozialmodells auf die neuen Mitglieds- und Kandidatenländer sollte jedenfalls auch integrierte wohnungspolitische Strategien für untere UND mittlere Einkommensschichten entsprechend Europäischen Best-Practice-Beispielen umfassen.

Die EIB-Initiativen JEREMIE und JESSICA können wesentliche Triebfedern für eine solche Entwicklung sein.

9. Wie lassen sich die Merkmale in den Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene bei der Definierung des speziellen Gemeinwohlauftrags eines Sozialdienstes und der Festlegung der Vorkehrungen für die Erbringung der Leistungen und in Bezug auf seine Organisation verwenden?
10. Hat es in der Vergangenheit Probleme mit der Erteilung eines konkreten Mandats an einen Sozialdienst im Hinblick auf die Wahrnehmung des ihm zufallenden Gemeinwohlauftrags gegeben?

Wienerberger macht in zahlreichen Ländern Mittel-Ost- und Südost-Europa die Erfahrung, dass ein derartiges Mandat in wohnungspolitischer Hinsicht schlichtweg nicht existiert.

Feld 4 – Verwendung der Merkmale auf EU-Ebene

11. Geben Sie bitte an, auf welche Weise (z.B. zwingend oder nicht bindend) die organisatorischen Merkmale auf EU-Ebene verwendet werden könnten/sollten (z.B. in Form einer einvernehmlich festgelegten Checkliste), um nachprüfen zu können, ob im Falle eines speziellen Sozialdienstes die geltenden Gemeinschaftsbestimmungen eingehalten werden?

Mit dem „Altmark“-Urteil und nachfolgenden Entscheidungen zum Wettbewerbsrecht bestehen bereits einschlägige Entscheidungen zum Wohnungswesen.

In Bezug auf das Wohnungswesen könnten die organisatorischen Merkmale von Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse folgendermaßen definiert werden:

- *Vorhandensein von Bedarfsprüfung;*
- *Zielgerichtete Förderungsinstrumente für untere und mittlere Einkommensgruppen;*
- *Öffentlich-Private Partnerschaften bei Finanzierung und Organisation;*
- *Mindeststandards bei Aufsicht und Kontrolle;*
- *Benchmarking mit wohnungspolitischen Systemen anderer Mitgliedsländer.*

Feld 5 – Erfahrungen mit der Anwendung des Gemeinschaftsrechts

Die Mitteilung und die dazugehörigen Anhänge sehen eine weitere Klärung in der Frage der Bedingungen vor, unter denen die Bestimmungen und Grundsätze der Gemeinschaft auf Sozialdiensten, insbesondere in folgenden Bereichen, anwendbar wären:

- Öffentliches Beschaffungswesen
- Öffentlich-private Partnerschaften
- Freier Waren- und Dienstleistungsverkehr und Niederlassungsfreiheit
- Staatliche Beihilfen

12. Geben Sie bitte an, ob sich u. U. weiterhin Probleme stellen (könnten), und wenn ja: auf welchen Rechtsgebieten und für welche Art von Sozialdiensten.

Bei PPP-Modellen, z.B. dem Modell der Wohnungsgemeinnützigkeit, kommt der Aufsicht und Kontrolle besondere Bedeutung zu. Es werden mit gefördertem Mietwohnungsbau erhebliche stille Reserven aufgebaut. Um dem Druck zu deren Aktivierung zu begegnen, sind stringente dauerhafte Regelungen erforderlich.

13. Nennen Sie zur Veranschaulichung dieser Probleme bitte konkrete Beispiele und Erfahrungen.

- *Verhinderung des Abflusses von gemeinnützigem Kapital aus dem wohnungswirtschaftlichen Kreislauf bei Verkauf oder Fusion von Gemeinnützigen Bauvereinigungen.*
- *Politisierte Personalbestellung bei Gemeinnützigen Bauvereinigungen.*

14. Verweisen Sie bitte kurz auf den Stand der in Ihrem Land/Ihrer Organisation geführten Debatte darüber, wie diese Probleme angegangen werden sollten (z.B. durch Klarstellung, dass die Regelungen für staatliche Beihilfen auf verschiedene Sozialdienste von allgemeinem Interesse nicht zutreffen).

Die Sicherung des Sozialvermögens bei Eigentumsbegründung in Mietwohnungen (Kaufoption) bzw. bei Privatisierung von Sozialwohnungsbeständen.

Feld 6 – Systeme der sozialen Sicherung, die den sich aus dem Urteil in der Rechtssache *Poucet & Pistre* ergebenden Kriterien entsprechen

15. Geben Sie bitte an, ob die in den Feldern 2, 3 und 4 formulierten Fragen auch für Systeme der sozialen Sicherung, die den sich aus dem Urteil in der Rechtssache *Poucet & Pistre* ergebenden Kriterien entsprechen, von Bedeutung sein könnten.

16. Geben Sie bitte an, ob weiterer Klärungs- bzw. Präziserungsbedarf in Bezug auf die Anwendung der in Feld 5 aufgeführten Gemeinschaftsbestimmungen, soweit Systeme gemäß dem vorliegenden Feld 6 betroffen sind, besteht.

Feld 7 – Künftige Schritte auf Gemeinschaftsebene

17. Welche Erwartungen hegen Sie in Bezug auf künftige Schritte auf Gemeinschaftsebene?

- a) *Die Bauprodukteindustrie fordert die Europäischen Institutionen auf, Commitment für die wohnungspolitische Entwicklung in den neuen Mitglieds- und Kandidatenländer zu zeigen.*
- b) *Dies setzt eine klar positive Haltung zu den bestehenden erfolgreichen wohnungspolitischen Systemen voraus. Das Wissen über die Funktionsweise der Wohnungspolitiken in der Europäischen Union ist zu verdichten. Geeignete Hebel sind Forschungs- und Förderungsschwerpunkte, Austausch bewährter Erfahrungen (Best-Practice) sowie Kommunikationsmaßnahmen. Die Europäischen Institutionen sollen die neuen Mitglieds- und Kandidatenländer über vorbildliche wohnungspolitische Systeme umfassend informieren.*
- c) *Anhand der bestehenden Judikatur soll ein einheitlicher Regelungsrahmen entwickelt werden. Gefordert werden die systematische Meinungsbildung zu den Potenzialen integrierter Wohnungspolitik, nicht-legislative Maßnahmen, etwa die Weiterentwicklung der „European Charter for (Social) Housing“ und auch legislative Regelungen, etwa eine Sektoren-Richtlinie für den Sozialen Wohnbau.*
- d) *Dabei ist Wert darauf zu legen, dass Instrumente von integrierten wohnungspolitischen Strategien neben unteren auch mittlere Einkommensschichten umfassen können. Europäische Initiativen sollen darauf hinwirken, Modelle öffentlich-privater Partnerschaften (PPP) hinsichtlich Wohnbaufinanzierung sowie Organisation der Wohnraumherstellung und -verwaltung zu forcieren.*
- e) *Befürwortet wird eine Zusammenfassung der Zuständigkeiten zum Thema Wohnen innerhalb der Strukturen der Europäischen Kommission.*
- f) *Die Schaffung eines entsprechenden Stellenwerts des Wohnens setzt eine Formalisierung der Europäischen Wohnbauministerkonferenzen voraus.*

18. Was könnten für den Fall, dass weitere Schritte ins Auge gefasst werden sollten, diese zum Gegenstand haben? Welche Vor- und Nachteile wären aber auch damit verbunden? Dies betrifft auch und speziell den ggf. erforderlichen intensiveren Informationsaustausch, die offene Koordinierungsmethode, die Mitteilung der Kommission und eine etwaige Rahmenrichtlinie in Sachen Sozialdienstleistungen.

Siehe Antwort 17.

19. Welche Erwartungen hegen Sie in Bezug auf die laufende Überprüfung („Monitoring“) und das Dialogverfahren in Form von Berichten, die im 2-Jahres-Turnus erstellt werden, wie in der Mitteilung angekündigt?

Beim Monitoring des sozialen Wohnungswesens in Hinblick auf die neuen Mitglieds- und Kandidatenländern ist es wichtig, nicht nur auf den genossenschaftlichen Sektor abzustellen. Bei der Studie über Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse wird der Bereich Wohnen von der Cecodhas abgedeckt. Deren Mitglieder sind die nationalen Dachverbände der sozialen Wohnungsunternehmen. Mit dieser Struktur decken sie den Bedarf in den „alten“ Mitgliedsländern voll ab. Nicht so aber in den neuen Mitglieds- und Kandidatenländern. Hier ist der genossenschaftliche Wohnungssektor keineswegs der vielversprechendste Träger (zukünftigen) sozialen Wohnbaus. Die diesbezüglichen Strukturen haben sich kaum ansatzweise herausgebildet. Dementsprechend umfasst die ansonsten erfolgreiche Lobby-Arbeit der Cecodhas die neuen Mitglieds- und Kandidatenländer auch nur unzureichend. Diesem Umstand sollte in der Studie Rechnung getragen werden.