



DV 42/06 Stabsstelle Internationales  
12. Dezember 2006

## **-bau-** Antwort des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. auf den Fragebogen des SPC zu Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse

### **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.**

Die Mitteilung gibt als zentrales Merkmal für Sozialdienstleistungen an, dass diese nach dem Grundsatz der Solidarität organisiert sind, d.h., dass Beiträge und Leistungen nicht in einem Ausgleichsverhältnis stehen. Diese Umschreibung wird vom Deutschen Verein für richtig erachtet, sie erfasst nämlich wesentliche Charakteristika von Sozialdienstleistungen.

Die Mitteilung klammert Gesundheitsdienstleistungen explizit aus. Gleichwohl sind unter Sozialdienstleistungen auch „gesetzliche Regelungen“ der sozialen Sicherung, also auch die gesetzlichen Krankenversicherungen erfasst. Hier besteht Konkretisierungsbedarf durch die Kommission.

Neben den in der Mitteilung genannten Merkmalen

- 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 Erwerbszweck, 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,

sollten noch die folgenden Merkmale in die Mitteilung aufgenommen werden:

- Leistungen mit präventivem Ansatz;
- Ermöglichung, Sicherung und Förderung von Integration;
- Teilhabe von besonderen Personengruppen am gesellschaftlichen Leben;
- Besonderes Qualitäts- und Nachhaltigkeitsanfordernis;
- Allgemeine Gemeinwohlorientierung sowie bestehender gesetzlicher Gemeinwohlauftrag.

Die Mitteilung bestimmt den Begriff „Sozialdienstleistungen“ unter anderem anhand ökonomischer Kriterien. Hierzu ist anzumerken, dass Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in

Deutschland zwar häufig im Marktgeschehen angesiedelt sind, der Markt für Sozialdienstleistungen jedoch auf Grund der Schutzbedürftigkeit vieler Personen, die auf diese Dienstleistungen angewiesen sind, und in der Ausformung des Sozialstaatsgebotes, spezifischen Regelungen unterliegt. In einem nicht regulierten Markt für Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse bestünde die Gefahr, dass ein Marktversagen sich zu Lasten der Betroffenen auswirken würde. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass die typischen Marktmechanismen und Marktinstrumente der EU für Beschaffungsvorgänge im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis an ihre Grenzen stoßen. Sie können weder eine bedarfsgerechte Versorgung sichern noch Nachhaltigkeit, Qualität und Effizienz garantieren.

**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.**

Nach dem im EG-Vertrag verankerten und grundgesetzlich garantierten Subsidiaritätsprinzip sind Entscheidungen und Regelungen innerhalb der EU auf einer möglichst bürgernahen Ebene zu treffen. Danach ist stets zu prüfen, ob Initiativen der EU angesichts eventueller Handlungsmöglichkeiten auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene wirklich gerechtfertigt und nötig sind. Mit der Subsidiarität verbunden ist das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Danach dürfen die Maßnahmen der EU nicht über das zur Verwirklichung der Vertragsziele notwendige Maß hinausgehen. Die Kommission hat das hier Gesagte in der Einführung der Mitteilung explizit erwähnt und darauf abgestellt, dass es allein Sache der Mitgliedstaaten ist, zu definieren, was unter Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse zu verstehen ist. Dem Grundsatz der Subsidiarität Rechnung tragend ist darauf hinzuweisen, dass die Beschreibung der Sozialdienstleistungen um die folgenden Elemente ergänzt werden sollte:

- Verwirklichung sozialpolitischer Ziele (unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips, wie es in der Partnerschaft zwischen öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege zum Ausdruck kommt);
- Erfüllung der öffentlichen (kommunalen) Daseinsvorsorge.

## 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.**

Die in der Mitteilung aufgeführten Merkmale

- 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 Erwerbszweck, 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

sind stichhaltig, sie sollten aber noch ergänzt werden um folgende Merkmale:

- Leistungen mit präventivem Ansatz;
- Ermöglichung, Sicherung und Förderung von Integration und Teilhabe von besonderen Personengruppen am gesellschaftlichen Leben;
- Verwirklichung sozialpolitischer Ziele (unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips, wie es in der Partnerschaft zwischen öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege zum Ausdruck kommt);
- Erfüllung der öffentlichen (kommunalen) Daseinsvorsorge;
- Besonderes Qualitäts- und Nachhaltigkeitserfordernis;
- Allgemeine Gemeinwohlorientierung sowie bestehender gesetzlicher Gemeinwohlauftrag.

**4. Unterbreiten Sie ggf. bitte konkrete Formulierungsvorschläge zur redaktionellen Ausgestaltung der in der Mitteilung aufgeführten Merkmale.**

Denkbar sind in Anlehnung an die Kommissionsmitteilung folgende Ergänzungen:

- flexible und personenbezogene Arbeitsweise mit Lösungen für die verschiedensten Bedürfnisse, um die Menschenrechte zu garantieren und die am stärksten gefährdeten Personengruppen zu schützen und sozialpolitische Ziele zu verwirklichen;
- Erbringung durch nicht-gewinnorientierte Organisationen, die die Dienste auf der Grundlage bestimmter Werte und besonderer Zielsetzungen organisieren;
- freiwillige bzw. ehrenamtliche Mitarbeit als Ausdruck aktiven Bürgersinns. Indem sich Bürger engagieren, werden soziale Bindungen und Vernetzungen geschaffen, die zur sozialen Kohäsion beitragen. Die Bürger sind oft Motor beim Erkennen von Notlagen und Hilfebedarfen. Sie greifen neue gesellschaftliche Entwicklungen auf und leisten damit einen Beitrag zu innovativen Lösungs- und Hilfeansätzen;
- ein asymmetrisches Verhältnis zwischen Anbietern und Nutzern von Sozialdienstleistungen ist nicht vergleichbar mit einem „normalen“ Dienstleister- Verbraucher-Verhältnis, da ein zahlender Dritter – wie die gesetzlichen Träger der sozialen Sicherung - beteiligt sein muss und viele Nutzer – unabhängig von ihrem Einkommen - in einer benachteiligten und/oder abhängigen bzw. auch einer durch Verlust der Selbstständigkeit gekennzeichneten Position sind, die mit der Situation eines souveränen Kunden nicht vergleichbar ist.

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

Hinsichtlich der Vollständigkeit der in der Mitteilung genannten Merkmale bieten sich folgende Ergänzungen an:

- Leistungen mit präventivem Ansatz;
- Ermöglichung, Sicherung und Förderung von Integration und Teilhabe von besonderen Personengruppen am gesellschaftlichen Leben;
- Verwirklichung sozialpolitischer Ziele (unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips, wie es in der Partnerschaft zwischen öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege zum Ausdruck kommt, und in Umsetzung des Sozialstaatsgebots);
- Erfüllung der öffentlichen (kommunalen) Daseinsvorsorge;
- Werteorientierung und gesellschaftliche Vorgaben bei der Leistungserbringung zur Wahrung der Gemeinwohlpluralität;
- Aufgreifen neuer gesellschaftlicher Entwicklungen und Bedürfnisse;
- Verwirklichung sozialpolitischer Ziele in Verantwortung der öffentlichen Hand;
- Unter Wahrung eines besonderen Bezugs zum Bürger;
- Typischerweise durch einen kontinuierlichen persönlichen Kontakt zwischen Leistungserbringer und Leistungsempfänger gekennzeichnet, wodurch der Austausch des Leistungserbringers untypisch ist;
- Besonderes Qualitäts- und Nachhaltigkeitserfordernis;
- Allgemeine Gemeinwohlorientierung sowie bestehender gesetzlicher Gemeinwohlauftrag;
- Hilfe zur Selbsthilfe;
- Wunsch und Wahlrecht der Nutzer;
- Erkennen und Entwickeln innovativer Lösungs- und Hilfsansätze.

**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.**

Eine Darstellung von Beispielen erübrigt sich unter dem Gesichtspunkt, dass die EU wegen des Subsidiaritätsprinzips keine Kompetenz zur Festlegung oder Verwendung von Merkmalen hat, anhand derer Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse definiert werden können. Falls an dieser Stelle Beispiele genannt würden, wäre zu befürchten, hierdurch dazu beizutragen, die Kompetenz der Mitgliedstaaten bei der Definition von Sozialdienstleistungen in Frage zu stellen. Dazu kommt, dass eine Nennung von höchstens drei Beispielen auf Grund der Vielfalt der Sozialdienstleistungen von allg. Interesse wenig hilfreich wäre.

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)<sup>1</sup>?**

Bei den in Art. 2 Abs. 2 Buchst. j DienstleistungsRL genannten Dienstleistungen, die wohl als ein Fall von Sozialdienstleistungen von allg. wirtschaftlichen Interesse betrachtet werden, ist davon auszugehen, dass diese Dienstleistungen auf Grund des Subsidiaritätsprinzips aus der DienstleistungsRL herausgenommen worden sind. Insoweit erübrigt sich hier die Darstellung eines Zusammenhangs mit evt. Merkmalen.

### 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.**

In Deutschland besteht bei den Trägern der öffentlichen und privaten Fürsorge Einigkeit darüber, dass die einzelnen Mitgliedstaaten und ihre Untergliederungen auch weiterhin das alleinige Recht haben, zu definieren, was Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sind. Dies ist dem Subsidiaritätsprinzip geschuldet, wonach Entscheidungen und Regelungen innerhalb der EU auf einer möglichst bürgernahen Ebene zu treffen sind. (Siehe auch schon Frage 2.)

In der Abgabenordnung wird das Allgemeininteresse durch die Gemeinnützigkeit definiert. Ist die Tätigkeit einer Körperschaft darauf gerichtet, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern, so verfolgt die Körperschaft gemeinnützige Zwecke (§ 52 AO).

Im Bereich der Sozialleistungen könnte das Allgemeininteresse anhand § 1 SGB I beantwortet werden. Danach dienen die Sozialleistungen dazu, ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, gleiche Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen, zu schaffen, die Familie zu schützen und zu fördern, den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen und besondere Belastungen des Lebens, auch durch Hilfe zur Selbsthilfe, abzuwenden oder auszugleichen.

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?**

Die Wohlfahrtsträger in der Bundesrepublik sind sich einig, dass die Merkmale, wie sie in der Mitteilung aufgeführt werden, ein (ansatzweise) brauchbares Abgrenzungskriterium für die Bestimmung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sind. Dabei darf aber nicht vergessen werden, dass Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in so vielfältiger Gestalt auftreten können, dass eine abschließende Definition kaum vorstellbar erscheint. Hinzu kommt, dass eine Definition „von oben“ durch die Kommission der Organisation der Sozialdienstleistungen in Deutschland nicht gerecht wird, da die Aufgaben der sozialen Daseinsvorsorge überwiegend bei den Kommunen und der Freien Wohlfahrtspflege angesiedelt sind sowie mit dem System der sozialen Sicherung verknüpft sind. Ferner werden die Leistungen von einer Vielzahl von Trägern erbracht (siehe die Ausführungen zum Subsidiaritätsprinzip, Frage 2). Ein wesentliches Anliegen der Kommunen und der Wohlfahrtsverbände ist es, die Bedürfnisse der Bürger vor Ort aufzunehmen und die Leistungsangebote an diesen Interessen auszurichten. Sachgerecht ist also eine Definition der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse „von unten“, die sich konkret an dem Interesse und den Bedürfnissen der Bürger orientiert. Deshalb sollten die Merkmale, die in der Mitteilung genannt werden, stets nur der Orientierung gelten und das Recht zur Bestimmung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Das sollte auch für solche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gelten, die nicht eindeutig und vollständig den Merkmalen der Mitteilung zuzuordnen sind.

**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?**

Das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis in der Bundesrepublik Deutschland sieht unter Zugrundelegung des Gemeinwohlauftrags der öffentlichen Hand ein Nebeneinander von Einrichtungen vor, die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse anbieten. Leistungsträger und Einrichtungen der Träger der Freien Wohlfahrtspflege wirken in verbindlicher Form (siehe nur § 17 Abs. 3 SGB I und Art. 32 deutsch-deutscher Einigungsvertrag) zusammen. Diese Form des Zusammenwirkens von Leistungsträgern und Einrichtungen soll die Freiheit des Empfängers einer Sozialdienstleistung von allgemeinem Interesse, zwischen den Einrichtungen, die diese Leistungen anbieten, seine persönliche freie Auswahl zu treffen, gewährleisten. Dieses System, in dem die Einrichtungen miteinander im Wettbewerb stehen, hat sich bewährt, denn der Wettbewerb zwischen den Einrichtungen ist ein Grund für eine gleichbleibend hohe Qualität der Sozialdienstleistungen. Das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis gewährt den Anbietern von Sozialdienstleistungen also grundsätzlich keine Exklusivgarantie, sichert aber die Wahlfreiheit der Nutzer.

#### **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?**

Die EU hat auf Grund des Subsidiaritätsprinzips kein Mandat und keine Kompetenz zur Festlegung oder Verwendung von Merkmalen, anhand derer Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse definiert werden können (Siehe oben, Fragen 2, 8 und 9). Insoweit kann und darf auch weder eine zwingende Definition durch die EU, noch eine einvernehmlich festgelegte Checkliste erfolgen. Die EU kann höchstens aufgrund des durch den Vertrag von Nizza ergänzten Art. 137 (Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und Modernisierung des Sozialschutzes) in Verbindung mit Art. 2 (Verpflichtung zu einem hohen Sozialschutz) Maßnahmen zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in der Sozialpolitik fördern.

#### **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 Sozialdienste, 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.**

Öffentliches Beschaffungswesen:

Das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis in Deutschland mit seinem Zusammenspiel zwischen Leistungsträgern und Anbietern von Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse dient einerseits der Erfüllung des Gemeinwohlauftrags und andererseits der Wahlfreiheit der Leistungsempfänger (Siehe oben, Frage 10). Diese Wahlfreiheit der Leistungsempfänger im sozialen Sektor muss erhalten bleiben.

Das Angebot an sozialen Dienstleistungen darf sich nicht alleine an Faktoren wie „Wirtschaftlichkeit“ und „Kostenreduzierung“ ausrichten, denn dadurch würden Nachhaltigkeit, Qualität und Form

der Sozialdienstleistungen in Mitleidenschaft gezogen. Eine Reduzierung sozialer Dienstleistungen auf das Wirtschaftliche lässt den gesamtgesellschaftlichen Mehrwert dieser Dienste außer Acht.

#### Staatliche Beihilfen:

Der Deutsche Verein begrüßt die von der Europäischen Kommission getroffenen Maßnahmen („Monti-Paket“), die das Ziel haben, bei der Anwendung des Beihilferechts mehr Rechtssicherheit und Transparenz zu schaffen sowie den Verwaltungsaufwand, insbesondere den Notifizierungsaufwand für die Mitgliedstaaten, Regionen und Kommunen, zu reduzieren. Trotz dieser Vorgaben kann die gewünschte Rechtssicherheit in der Praxis jedoch nicht erreicht werden. Fragen, die den öffentlichen Betrauungsakt und den Einklang mit nationalen Regelungen sowie die Berechnung des zulässigen Ausgleichs für die Übertragung einer gemeinwohlorientierten Aufgabe betreffen, führen zu Problemen bei der Rechtsanwendung. Denn die Kriterien der Freistellungsentscheidung sind häufig nicht ausreichend kompatibel mit dem deutschen Sozialrecht und den rechtlichen Rahmenbedingungen gemeinwohlorientierter sozialer Dienste, die u.a. durch die partnerschaftliche Zusammenarbeit, die Achtung der Selbständigkeit in Zielsetzung und Durchführung der Aufgaben, dem Vorrang gemeinnütziger und gewerblicher Träger gekennzeichnet sind. So gibt es im deutschen Recht nicht immer einen Verwaltungsakt, in welchem die Parameter festgelegt sind. Es besteht vielmehr ein komplexes System, wie beispielsweise der Pflegebereich zeigt.

Der Deutsche Verein hat deshalb ein Arbeits- und Orientierungspapier zum europäischen Beihilferecht für die kommunale Praxis vorgelegt und zeigt damit die klaren und unklaren Bereiche für die Rechtsanwendung auf. Nennen Sie zur Veranschaulichung dieser Probleme bitte konkrete Beispiele und Erfahrungen.

- 13. 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).**

In Deutschland wird von allen Seiten die Erwartung geäußert, bei staatlichen Beihilfen (und deren Zulässigkeit) eine höhere Rechts- und damit mittel- und langfristige Planungssicherheit zu erhalten. Gleiches gilt für die gemeinschaftsrechtsfeste Gewährung eines Mehrkostenausgleichs für die Erbringung übertragener Aufgaben mit Gemeinwohlverpflichtungen sowie für die Anforderungen des Gemeinschaftsrechts an eine Aufgabenübertragung an Dritte.

Der Deutsche Verein hat ein Arbeits- und Orientierungspapier zum europäischen Beihilferecht für die kommunale Praxis vorgelegt und zeigt damit die klaren und unklaren Bereiche für die Rechtsanwendung auf.

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

- 14. 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.**

Der EuGH hat den Begriff des Unternehmens in der Entscheidung „Poucet & Pistre“ inhaltlich gefüllt. Danach ist eine wirtschaftliche Tätigkeit zu verneinen, wenn der in Frage stehende Träger eine Aufgabe mit ausschließlich sozialem Charakter erfüllt. Systeme der sozialen Sicherheit, die durch

- fehlendes Gewinnstreben,
- die Verfolgung eines sozialen Ziels und
- die Anwendung des Solidaritätsgedankens

geprägt seien, unterscheiden sich durch diese Merkmale von privaten Versicherungsträgern; sie seien dazu bestimmt, auf der Grundlage der Solidarität besondere Aufgaben wahrzunehmen, die nur von öffentlich-rechtlichen Einrichtungen wahrgenommen werden könnten. Dabei hat der EuGH auf Strukturmerkmale des in Frage stehenden Systems wie

- Versicherungspflicht,
- gesetzliche Festlegung von einheitlichen Leistungen,
- einkommensabhängige Beiträge,
- Finanzierung nach dem Umlageprinzip und

- Finanzausgleich unter den Trägern

abgestellt und erkannt, eine solche Einrichtung erfülle eine Aufgabe mit ausschließlich sozialem Charakter.

Die gesetzliche Sozialversicherung verfolgt in Deutschland in ihrer Vorsorgefunktion ebenso wie als Erbringer von Sachleistungen „ausschließlich soziale Ziele“ im Sinne der EuGH-Rechtsprechung seit Poucet/Pistre. Die Sozialversicherung ist für den Großteil der Bevölkerung allgemein verbindlich und verpflichtend, und sowohl der Zugang als auch die Leistungen müssen unabhängig vom individuellen Risiko garantiert sein. Ebenso sind Beiträge und Leistungen im Wesentlichen gesetzlich vorgegeben und richten sich einerseits nach der Leistungsfähigkeit, andererseits nach dem Bedarf. Aus zwei Gründen ist die „Teilnahme“ nicht freiwillig. Der Einzelne soll vor den Folgen fehlender Weitsichtigkeit bei der Beurteilung des eigenen Vorsorgebedarfs geschützt werden („Schutzfunktion“). Vor allem aber soll ein Solidarausgleich zwischen den Beteiligten auf den Weg gebracht werden. Solidarität im Sinne einer gezielten Umverteilung ist geradezu das Wesensmerkmal der Sozialversicherung.

Die Systeme der (gesetzlichen) sozialen Sicherung in Deutschland entsprechen daher den Kriterien der EuGH-Rechtsprechung in der Rechtssache Poucet & Pistre. Dies gilt grundsätzlich für die Systeme der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung, der Unfallversicherung und Arbeitslosenversicherung sowie der Pflegeversicherung.

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

Die Rechtsprechung des EuGH ist seit seiner Entscheidung in der Rechtssache Poucet & Pistre so präzise, dass – soweit gegenwärtig erkennbar – kein weiterer Klärungs- und Präzisierungsbedarf besteht.

## Feld 7 – Künftige Schritte auf Gemeinschaftsebene

- 16. Welche Erwartungen hegen Sie in Bezug auf künftige Schritte auf Gemeinschaftsebene?**

Für nicht marktbezogene (Sozial-) Dienstleistungen von allgemeinem Interesse besteht keine Gemeinschaftskompetenz und kein Bedürfnis für ein Tätigwerden der EU (Siehe oben, Fragen 2, 8, 9 und 11). Gemeinschaftsrechtliche sektorspezifische Regelungen kommen nur bei Dienstleistungen in Betracht, die bislang unter das Kriterium des allgemeinen wirtschaftlichen Interesses subsumiert werden, aber auch nur bei solchen, die auf Grund ihrer Größe, wirtschaftlichen Bedeutung und Vernetzung gemeinschaftsweite Bedeutung haben. Dies trifft jedoch auf die hier in Rede stehenden Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse nicht zu. Im Gegenteil: gerade auf Grund der Ausrichtung dieser Sozialdienstleistungen auf den persönlichen Bedarf der einzelnen Menschen und der individuellen Situation der Leistungsempfänger können diese Sozialdienstleistungen nicht Gegenstand des freien Marktgeschehens sein.

Bei der weiteren Ausgestaltung der Regelungen über Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse ist zu bedenken, dass diese Sozialdienstleistungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union äußerst vielfältig organisiert sind. Das gleiche gilt aber auch für die einzelnen Sozialdienstleistungen in den einzelnen Mitgliedstaaten. Ferner sind Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse an den Bedürfnissen und Interessen der Bürger vor Ort auszurichten. Daher ist der Deutsche Verein der Ansicht, dass im Bereich der sozialen Daseinsvorsorge keine umfassende europaweite Regelung möglich ist. Dies ergibt sich zudem aus dem bereits Gesagten zu Artikel 137 in Verbindung mit Artikel 2 EGV, die als einschlägige Rechtsgrundlage für eine gemeinschaftliche Sozialpolitik auf dem Gebiet der Sozialdienstleistungen lediglich die Förderung von zwischenstaatlicher Zusammenarbeit einräumen. Vielmehr sind sektoral, regional und kommunal differenzierte Regelungen erforderlich, um dem Subsidiaritätsprinzip sowie dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung Rechnung zu tragen. Es ist in erster Linie Sache der zuständigen nationalen, regionalen und lokalen Behörden, die zumeist vor Ort angebotenen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse festzulegen, zu definieren, zu organisieren, zu finanzieren und zu kontrollieren.

- 17. 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 be-**

**trifft auch und speziell den ggf. erforderlichen intensiveren Informationsaustausch, die offene Koordinierungsmethode, die Mitteilung der Kommission und eine etwaige Rahmenrichtlinie in Sachen Sozialdienstleistungen.**

Der Deutsche Verein ist der Ansicht, dass zukünftig allenfalls sektorspezifische Regelungen für die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse sachdienlich sein können. Eine Rahmenrichtlinie für Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse oder für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse wird abgelehnt. (Siehe dazu schon Frage 17.) Damit stimmt der Deutsche Verein den Ausführungen der Kommission im Weißbuch selbst zu, wo die Kommission darlegt, dass die Vorteile einer horizontalen Regelung gegenüber dem bisher verfolgten sektorspezifischen Ansatz nicht nachgewiesen werden konnten. Eine horizontale Regelung wird den Besonderheiten der einzelnen Dienstleistungssektoren, gerade auch im Sozial- und Gesundheitsbereich, nicht gerecht und müsste deshalb sehr allgemein bleiben, sodass sektorale Regelungen weiterhin erforderlich wären.

**18. 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?**

Der Deutsche Verein erwartet, dass im weiteren Beobachtungs- und Dialogverfahren mehr Wert auf die Besonderheiten der sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gelegt wird. Soziale personenbezogene Dienstleistungen sollten nicht nur unter dem Aspekt von Kosten- und Leistungsbeschreibungen gesehen werden. Funktionale und flexible Leistungsbeschreibungen und Zielvereinbarungen sind für den sozialen Bereich vorzuziehen. Das Subsidiaritätsprinzip muss seine volle Geltung entfalten. Dabei geht das Recht der kommunalen Selbstverwaltung über eine reine Gewährleistungsfunktion hinaus, denn es umfasst die Ausgestaltung und Wahrnehmung der Aufgaben der Daseinsvorsorge gegenüber den Bürgern. Gerade der lokale Ansatz bei der Bereitstellung sozialer Dienste stellt sicher, dass die Bedürfnisse der Menschen vor Ort bedarfsgerecht berücksichtigt werden und die Leistungsangebote daran ausgerichtet werden können, was gleichzeitig auch bedeutet, dass die Dienste effektiv bereitgestellt werden und nicht an der Nachfrage vorbeigehen. Diese Bedarfsorientierung in Verbindung mit einem hohen Qualitätsniveau verstehen die Träger sozialer Dienste als moderne Sozialdienstleistungen. Ziel muss sein, die Funktionsfähigkeit der sozialen Dienste nicht zu gefährden.

**Die Antworten zu diesem Fragebogen sind bis spätestens 3. Januar 2007 einzusenden an [Raymond.Maes@ec.europa.eu](mailto:Raymond.Maes@ec.europa.eu)**