

EU-Info 3/2006

Mitteilung zu Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse

Am 26. April veröffentlichte die EU-Kommission eine Mitteilung über soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union.

Damit knüpft die Kommission einerseits an das Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse von Mai 2004, andererseits an den überarbeiteten Kommissionsvorschlag zur Dienstleistungsrichtlinie von Anfang April 2006 an.

Grundtenor der Kommissionsmitteilung ist, dass auch auf Sozialdienstleistungen grundsätzlich die Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln anzuwenden sind – die Kommission spricht im Hinblick auf die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften auf diese Dienstleistungen von einer „in sich schlüssigen Logik“.

Auf der anderen Seite werden in der Mitteilung aber auch die Besonderheiten sozialer Dienste anerkannt, wie z.B. freiwillige und ehrenamtliche Mitarbeit, asymmetrische Zahlungsverhältnisse sowie das Funktionieren nach dem Solidaritätsgrundsatz oder ohne Erwerbszweck.

Die Mitteilung versucht dennoch, diese Dienste v.a. von einem wirtschaftlichen Gesichtspunkt zu betrachten und bietet neben der Aufstellung der besonderen Merkmale auch eine Übersicht über die geltende Rechtslage auf europäischer Ebene, wo sich insbesondere Beihilfen- und Vergaberecht auf die sozialen Dienstleistungen auswirken.

Grundsätzlich enthält die Mitteilung keine neuen Erkenntnisse, sondern fasst bereits Bekanntes zusammen. Die Kommission schlägt aber von sich aus keine Sonderregeln für den sozialen Bereich vor – dies wäre daher Aufgabe der Mitgliedstaaten und Teilnehmer am Konsultationsprozess.

Zum Inhalt:

Die Kommission erkennt einleitend die Bedeutung von sozialen Diensten für das europäische Gesellschaftsmodell an, streicht den Subsidiaritätsgrundsatz bei der Definition der sozialen Dienstleistungen durch die Mitgliedstaaten hervor, betont aber auch, dass den Mitgliedstaaten gemeinschaftsrechtliche Schranken in der Gebarung dieser Dienste auferlegt sind.

So können die Mitgliedstaaten zwar Aufgaben von allgemeinem Interesse frei definieren und Organisationsgrundsätze festlegen, diese Freiheit muss nach Ansicht der Kommission jedoch in transparenter Weise genutzt, das Konzept des allgemeinen Interesses darf nicht missbraucht werden. Um Missbräuche zu verhindern, sind die öffentlichen Gebietskörperschaften an den Grundsatz der Nichtdiskriminierung sowie an die vergaberechtlichen Regeln gebunden.

Aus kommunaler Sicht stellt sich die Frage, was mit dem Begriff des möglichen Missbrauchs gemeint sein könnte bzw. ob die Kommission potentielle Missbräuche implizit unterstellen will. Denn mit der gewählten Definition wird der Eindruck erweckt, dass die Mitgliedstaaten vielleicht doch nicht vollkommen frei in der Definition und Organisation von Daseinsvorsorgeleistungen sein könnten, da sie damit das europäische Wettbewerbs- und Binnenmarktrecht umgehen könnten.

Außerdem führt die Kommission einschränkend aus, dass Dienstleistungen wirtschaftlicher Art mit der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit und mit dem Wettbewerbsrecht vereinbar sein müssen. Eine sehr restriktive Definition der „wirtschaftlichen Tätigkeit“ wird gleich mitgeliefert, wonach praktisch alle Dienstleistungen im sozialen Bereich als wirtschaftliche Tätigkeit im Sinne des EG-V betrachtet werden können.

Anhand konkreter Beispiele wird ab Seite 7 der Mitteilung dargestellt, wo die Kommission die Anwendbarkeit des gemeinschaftlichen Rechtsrahmens auf soziale Dienste für gegeben ansieht:

1. Teilweise oder vollständige Delegation einer sozialen Aufgabe

Sobald die öffentliche Hand Aufgaben an externe Partner übertragen oder mit dem privaten Sektor zusammenarbeiten will, kann (bei Überschreiten der Schwellenwerte) das Vergaberecht zur Anwendung gelangen. In diesem Fall muss die übertragende Gebietskörperschaft zumindest die Grundsätze der Transparenz, der Gleichbehandlung und der Verhältnismäßigkeit beachten, es kann aber auch der Fall eintreten, dass die Vergabebehörde die Auftragsunterlagen technisch detailliert zu spezifizieren hat um den Transparenzgrundsatz einzuhalten. Dies erscheint gerade im Bereich der sozialen Dienstleistungen kompliziert, da sich diese durch eine hohe Flexibilität und Reagieren auf den Einzelfall auszeichnen – was auch von der Kommission anerkannt wird.

2. Öffentlich-private Partnerschaften

Wenn soziale Dienste im Wege öffentlich-privater Partnerschaften erbracht werden, ist unter Verweis auf das Stadt-Halle Urteil des EuGH stets ein Vergabeverfahren anzuwenden. Indem die Kommission einen Verweis auf dieses Urteil in die Mitteilung aufnimmt, verdeutlicht sie ihre Rechtsmeinung, dass PPP-Modelle auch im Bereich der sozialen Dienste gegenüber privaten Anbietern nicht privilegiert werden dürfen. In der Praxis würde dies bedeuten, dass gemischt-wirtschaftliche Unternehmen mit privaten Konkurrenten in Wettbewerb treten müssen.

3. Kostenerstattung durch die öffentliche Hand

Wenn Behörden Aufwendungen externer Einrichtungen im Zusammenhang mit der Erfüllung sozialer Dienste abgelten, müssen sie die diesbezüglich bestehenden Beihilfenregeln beachten. Ein Großteil der den Sozialdiensten bezahlten Erstattungen ist gemäß der Kommissionsentscheidung K(2005) 2673 automatisch mit den Wettbewerbsbestimmungen vereinbar. Werden bestimmte Schwellenwerte überschritten, muss aber nach wie vor die Zustimmung der Kommission zur Ausgleichsgewährung eingeholt werden.

Werden Dienstleister jedoch durch einen Rechtsakt beauftragt, der diesen als Dienst von allgemeinem Interesse festschreibt, gelten die o.g. Erleichterungen und Vereinfachungen im Hinblick auf die Notifizierung nicht. Eine generalisierende Aufgabenübertragung z.B. an wohltätige Vereine könnte dadurch ausgeschlossen werden.

Weitere Begriffsklärungen der Kommission betreffen Marktregulierungsmaßnahmen sowie die Aufstellung von Regeln für den Marktzugang.

Auch wenn die Mitteilung keine Neuigkeiten enthält, sondern die bereits bekannte Rechtsmeinung der Kommission wieder gibt, sollte der Konsultationsprozess im Auge behalten werden. Bis Mitte 2007 soll eine Studie vorliegen, die sich mit der Funktionsweise des Sektors befasst, in der Folge sollen regelmäßig Berichte erstellt werden, ein legislatives Vorgehen ist nicht ausgeschlossen.

http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/docs/com_2006_177_de.pdf