

DEUTSCHE SOZIALVERSICHERUNG
EUROPAVERTRETUNG

MAISON EUROPÉENNE DE LA PROTECTION SOCIALE

Rue d'Arlon 50, B-1000 Bruxelles

Telefon: +32 2 230.75.22

Telefax: +32 2 230.77.73

E-Mail: dsv@esip.org

www.deutsche-sozialversicherung.de



**Stellungnahme der Spitzenorganisationen der Deutschen Sozialversicherung
zum Fragebogen der Europäischen Kommission
zu Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse**

*[Redaktioneller Hinweis: Der vollständige Fragebogen befindet sich am Ende dieser
Stellungnahme]*

Zu Frage 5 (Unterschied zwischen Leistungen von allgemeinem Interesse generell und Sozialen Leistungen von allgemeinem Interesse)

Anders als die klassischen, netzgebundenen Leistungen von allgemeinem Interesse, die sowohl von Privatpersonen als auch von Unternehmen genutzt werden, dienen die Leistungen der Sozialversicherung der Sicherung elementarer Grundrechte der Bürger. Es liegt ein expliziter politischer und gesetzlicher Auftrag vor, und sie werden auch dort geleistet, wo keine Beziehung zu einer finanziellen oder produktiven Gegenleistung des Empfängers besteht. In diesem Sinne verfolgt die Sozialversicherung in ihrer Vorsorgefunktion ebenso wie als Erbringer von Sachleistungen „ausschließlich soziale Ziele“ im Sinne der EuGH-Rechtsprechung seit Poucet/Pistre. Sie ist 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.

Sozialschutz und Soziale Sicherheit sind daher gerade keine am Markt handelbaren Wirtschaftsgüter, denen - wenn überhaupt - Gemeinwohlverpflichtungen auferlegt werden, sondern sie sind selbst Ausdruck und Sinnbild des Gemeinwohls. Die Leistungen der Sozialversicherung werden ganz überwiegend aus Steuern oder Sozialabgaben finanziert und nicht vom Nutzer im konkreten Fall „bezahlt“. Auch dies ist Ausdruck der besonderen

öffentlichen Verantwortung für das Erreichen der mit der Sozialversicherung verbundenen sozialpolitischen Ziele.

Damit jedoch entfallen die entscheidenden Rahmenbedingungen für eine am Markt orientierte Produktgestaltung und Preisfindung. Jeder Versuch, marktnahe Organisations- und Bereitstellungsformen zu unterhalten, ist ein von außen eingeführtes, künstliches Konstrukt. Der Rückgriff auf solche Elemente kann im Einzelfall sinnvoll sein, um Effizienzpotentiale zu erschließen. Dies ist allerdings im konkreten Fall durch die Stellen zu entscheiden, welche die politische oder administrative Verantwortung tragen.

Zu Fragen 9 und 10 (Einfluss des europäischen Markt- und Wettbewerbsrechts auf nationale Gesetzgebung und das „Gelingen“ Sozialer Dienste):

Die bereits eingetretenen oder in der Tendenz absehbaren Rechtsentwicklungen schränken nicht nur die sozialpolitischen Spielräume bei der Ausgestaltung von Sozialer Sicherheit unnötig ein, sondern behindern in manchen Fällen wegen absehbarer rechtlicher Auseinandersetzungen schon im Vorfeld sozialpolitisch vernünftige Reformen und Regelungen. So wurde zum Beispiel die Rechtsunsicherheit bei der europarechtlichen Qualifizierung der Nachfragetätigkeit von Sozialversicherungsträgern als „wirtschaftlich“ bzw. „unternehmerisch“ von interessierten Wirtschaftskreisen genutzt, Preisvorstellungen bei pharmazeutischen Produkten durchzusetzen. Dies verhindert die Nutzung von Sparpotentialen und geht zu Lasten der Versichertengemeinschaft bzw. ganz allgemein der öffentlichen Sozialhaushalte. Auch wenn die Vorstöße vor dem EuGH scheiterten, so sind den Kassen und damit den Beitragszahlern durch das verzögerte Inkrafttreten Verluste in Milliardenhöhe entstanden.

Des Weiteren entsteht Rechtsunsicherheit im Hinblick auf die Zulässigkeit eines Nebeneinanders von gesetzlichen und privaten Versorgungs- und Vorsorgeformen bis hin zur Zulässigkeit von Wahlrechten und Entscheidungsspielräumen der Versicherten und der Selbstverwaltung. Dies ist nicht im Interesse der europäischen Bürger.

Zu Frage 11 (Bedarf an mehr Rechtssicherheit):

Unklar ist vor allem die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Erbringung von „Sozialen Diensten“ durch öffentliche Einrichtungen in **Eigenregie** oder jedenfalls gezielt durch nicht-gewinnorientierte Einrichtungen gegen die in der Frage erwähnten EU-Vorschriften verstößt.

Hintergrund dieser Unklarheit ist die immer fraglicher werdende Unterscheidung zwischen „**wirtschaftlichen**“ und „**nichtwirtschaftlichen**“ Leistungen. Auch das „Hintergrund - dokument“ gibt diese „Offenheit“ des Rechtssystems nur wieder, ohne selbst Lösungsansätze bieten zu können. Die Spitzenorganisationen der Deutschen Sozialversicherung haben in ihrer Stellungnahme vom September 2003 zum Grünbuch der Europäischen Kommission „Zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ vom 21. Mai 2003 eine klare Position in dieser Frage bezogen, in weiten Teilen unter Anlehnung an die Position der Bundesregierung:

- Erforderlich ist eine Neujustierung des europarechtlichen Verständnisses der Grenzen zwischen „marktbezogener“, „wirtschaftlicher“ bzw. „unternehmerischer“ Aktivität unter unbestrittener Geltung europäischen wirtschaftspolitischen Ordnungsrechts einerseits und solchen Aktivitäten andererseits, die wegen ihres allgemeinen gesellschaftlichen Bezugs bei gleichzeitiger Abwesenheit privatnütziger Gewinnerzielung dem ausschließlichen Gestaltungsermessen der Mitgliedstaaten unterliegen.

- Dies impliziert in den nicht liberalisierten Sektoren ein Abrücken vom funktionalen Unternehmensbegriff. Als wirtschaftliche Aktivitäten würden nach dem neuen Verständnis nur noch solche gelten, die am Markt mit privater Gewinnerzielungsabsicht ausgeübt werden.
- Tätigkeiten dagegen, die einem gesetzlich definierten Auftrag entsprechen, überwiegend aus öffentlichen Mitteln einschließlich Sozialabgaben finanziert werden und die nicht mit Gewinnerzielungsabsicht betrieben werden, wären jedenfalls nicht im Sinne europäischen Rechts als unternehmerisch bzw. wirtschaftlich anzusehen.
- Ausgenommen wären daher neben unmittelbar staatlichen Stellen unter anderem auch solche Einrichtungen, für die entweder der Staat die organisatorische Letztverantwortung trägt oder die – wie etwa im Fall gemeinnütziger zivilgesellschaftlicher Einrichtungen oder von Sozialpartnern (mit-) verwalteter Einrichtungen – nicht mit Gewinnerzielungsabsicht auftreten bzw. in denen alle Gewinne für die Erfüllung von Leistungen von allgemeinem Interesse und für soziale Zwecke reinvestiert werden, mit deren Wahrnehmung die Einrichtungen beauftragt sind.
- Jeder Mitgliedstaat kann daher in seinem Verantwortungsbereich weitergehende Liberalisierungsmaßnahmen treffen, die umfassend oder in einzelnen Sektoren auf einem funktionalen Unternehmensbegriff aufbauen.

Zu Frage 12 (Ausdehnung der Mitteilung auf Leistungen nicht-wirtschaftlicher Natur):

Die Einbeziehung der Sozialen Dienste nicht-wirtschaftlicher Natur in die Mitteilung setzt zwingend eine europäische Dimension des Themas voraus. Auch hierzu haben die Spitzenorganisationen der Deutschen Sozialversicherung in ihrer Stellungnahme vom September 2003 zum Grünbuch der Europäischen Kommission „Zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ vom 21. Mai 2003 klar Stellung bezogen.

Es ist nach wie vor nicht ersichtlich, inwiefern die europäischen Institutionen besser als die Institutionen auf der Ebene der Mitgliedstaaten in der Lage sein sollen, das Funktionieren dieser Leistungen von allgemeinem Interesse sicherzustellen. Mithin ist kein europäischer Mehrwert erkennbar, der es rechtfertigen könnte, das im EG-Vertrag und auch in der künftigen Europäischen Verfassung verankerte Subsidiaritätsprinzip in Bezug auf nichtwirtschaftliche Leistungen von allgemeinem Interesse außer Kraft zu setzen. Die durchzuführenden Arbeiten sollten sich daher auf die marktbezogenen Leistungen von allgemeinem Interesse beschränken.

Zu Frage 14 (Einführung der Offenen Methode der Koordinierung):

Eine ganz wesentliche Rolle der Gemeinschaft gerade auf dem Gebiet der Sozialen Sicherheit besteht in der Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten mit dem Ziel einer Behandlung von Fragen von gemeinsamem Interesse, unter anderem unter Anwendung der „Offenen Methode der Koordinierung“. Im Bereich der Sozialversicherung wurde diese Methode in den Gebieten „Renten“ und jüngst „Gesundheit“ mit unterschiedlichem Intensitätsgrad bereits eingeführt, so dass sich die Beantwortung der Frage insoweit erübrigt.

Zu **Frage 15**: Im Vordergrund der angestoßenen Diskussion steht die dort enthaltene Teilfrage:

“Sollten (europäische) Gesetzgebungsakte allgemeine Standards für soziale Leistungen festlegen, die es ermöglichen, dass EU-Vorschriften wie etwa die zum Binnenmarkt angewandt werden, wobei die Ziele der Sozialpolitik in vollem Umfang berücksichtigt werden ?“

Dieses Konzept bzw. sogar Modell verfolgt implizit eine Politik, in der öffentliche Leistungsträger hier allenfalls noch vorübergehend einen Platz hätten, mittel- und langfristig jedoch die Aufgaben und Funktionen der Sozialversicherung auf private Dienstleister zu übertragen wären. Personen, die auf diese Weise keinen angemessenen Schutz mehr erhielten, könnten dann aus Steuermitteln subventioniert werden.

Im folgenden soll aufgezeigt werden, dass sich ein solches Konzept keineswegs darauf beschränkt, die bisher mit öffentlichen Sozialversicherungssystemen verfolgten sozialpolitischen Ziele unter Einsatz marktlicher und wettbewerblicher Elemente „effizienter“ zu erreichen, sondern dass sich der konkrete Inhalt verschiedener Elemente der Sozialpolitik ändert.

- **Verlust an demokratischen Steuerungsmöglichkeiten**

Schon im Ansatz ist es schwer mit dem Demokratieprinzip vereinbar, die Rolle des nach der Verfassung zuständigen nationalen Gesetzgebers auf die Definition weniger, vermutlich nicht sehr aussagekräftiger „Politikziele“ zu reduzieren, während die konkreten Standards auf europäischer Ebene oder sogar durch die Anbieter selbst definiert werden. Die sich im demokratischen Prozess ändernden Wertvorstellungen und Prioritäten verlangen angepasste und flexible Regelungen, die durch Vertragsbeziehungen mit Außenstehenden, etwa im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften, oft überhaupt nicht oder nur mit einem unangemessenen Kostenaufwand herzustellen sind.

- **Dominanz der Marktintegration über die „sozialpolitischen Ziele“**

Die marktorientierte Durchführung öffentlicher Ziele durch private Dienstleister bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die Ziele selbst. Die Definition ambitionierter konkreter Standards – sei es auf europäischer oder gar auf nationaler Ebene – wäre nicht sehr realistisch. Denn die europäische Politik zielt auf eine Ausweitung des grenzüberschreitenden angebotsorientierten Wettbewerbs und muss damit die „äußeren“ normativen Vorgaben so niedrig wie möglich ansetzen oder am besten ganz der Wirtschaft überlassen (vgl. den Entwurf einer europäischen Dienstleistungsrichtlinie). Es ist wahrscheinlich, dass die privaten Operateure selbst faktisch zu „Regulatoren“ werden, indem sie in der Praxis die Spezifikationen und hierüber letztlich die Inhalte der „sozialen Ziele“ bestimmen.

- **Auswirkungen auf die grundsätzliche Ausrichtung von Sozialpolitik und Sozialversicherung**

Das von der Kommission offenbar präferierte Modell würde keine Verbesserung der Versorgung, wohl aber zusätzliche Kosten (z.B. Investorenrendite) produzieren. Es würde in den Grundsätzen und den Details unabsehbare und durchgreifende Änderungen des Inhalts und der dem Einzelnen obliegenden Kosten des Sozialschutzes nach sich ziehen, vor allem dann, wenn die „allgemeinen Standards“ – was aus Gründen des Binnenmarktes

unvermeidlich wäre – auf europäischer Ebene festgelegt würden, etwa nach dem Vorbild des europäischen „Universaldienstes“ bei netzgebundenen (Erzeugung der Güter am Markt, Wettbewerb im Markt statt Wettbewerb um den Markt), um den öffentlichen Regelungsbedarf auf ein unverzichtbares Minimum (Grundversorgungsbereich) zu reduzieren.

Die Umorientierung des Sozialschutzes auf ein rein wettbewerbliches Modell wird im daher Binnenmarkt dazu führen, dass der öffentliche, durch Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge finanzierte Sozialschutz auf eine Grundversorgung beschränkt und darüber hinausgehende soziale Dienstleistungen nach den Gesetzen von „Markt und Wettbewerb“ angeboten werden. Auch die „Grundversorgung“ würde am Markt organisiert; je nach Haushaltslage würde der Staat Zuschüsse an diejenigen Personen leisten, denen die volle Tragung risikogerecht kalkulierter Prämien der im Wettbewerb stehenden Anbieter nicht zugemutet werden soll.

Damit wäre zwar den Anliegen des Binnenmarkts und des Wettbewerbs gedient. Aus sozialpolitischer Sicht jedoch wird Solidarität auf bloße Armutsvermeidung reduziert und außerdem direkt der jeweiligen Haushaltslage unterworfen. Solidarität wäre nicht länger integrierter Bestandteil von Systemen des Sozialschutzes, die typisiert auf spezielle Lebenslagen und elementare Lebensrisiken ausgerichtet sind und damit das Bewusstsein der Notwendigkeit von „Umverteilung“ aufrechterhalten – anders als jede Umverteilung über höhere Steuern.

Bei der Entscheidung über das Beschreiten des in der Frage vorgegebenen Weges geht es daher nicht nur um die Art und Weise der Organisation (marktnah oder eher marktfern), sondern letztlich auch um Inhalt und Umfang des öffentlich gewährleisteten Sozialschutzes. Die Wahl der einzusetzenden Mittel ist im Hinblick auf die verfolgten „Ziele der Sozialpolitik“ keine swags neutral.

- **Die „Freiwillige Versicherung“ in der Sozialversicherung**

Die freiwillige Versicherung ist sozialpolitisch ein „Zwitter“: Sie kombiniert Elemente der individuellen Wahlfreiheit mit dem Gedanken einer Solidargemeinschaft. Als Annex zur Pflichtversicherung ist sie durch den vermuteten Schutzbedarf der wahlberechtigten Personengruppe gerechtfertigt. Sie befindet sich „in der Mitte“ zwischen dem Personenkreis, der bei typisierender Betrachtungsweise als schutzbedürftig angesehen und daher in die Pflichtversicherung einbezogen wird, und denjenigen Gruppen, bei denen dies nicht der Fall ist. So sind – je nach Versicherungszweig – die Angehörigen bestimmter Berufsgruppen oder bestimmte Einkommensgruppen nicht oder nur bis zu einer gewissen Einkommenshöhe oder bis zu einem bestimmten Alter in die Pflichtversicherungen einbezogen. Die freiwillige Versicherung wird insbesondere dann eröffnet, wenn Personen im Laufe ihrer Erwerbskarriere aus der als „schutzbedürftig“ angesehenen Gruppe „herauswachsen“, nun aber möglicherweise Schwierigkeiten haben, sich im fortgeschrittenen Alter privat und am Markt angemessen zu versichern. Diese Situation kann auch bei einem Verzug ins (EG-) Ausland auftreten. Schließlich gibt es Gruppen, bei denen von Anfang an der Schutzbedarf selbst bei typisierender Betrachtung nicht universell geregelt werden kann (oder soll) und die daher von Anfang an ein Wahlrecht bzw. mehr Freiheitsräume erhalten sollen, weil man ihnen pauschal zutraut, eine eigene – durchaus risikobehaftete – Entscheidung zu treffen. Sofern diese Personen im Einzelfall jedoch eine eher risikoaverse Einstellung haben oder ihre eigenen Lebensplanungen und -chancen als besonders risikobehaftet ansehen, z.B. vor dem Hintergrund einer absehbaren oder geplanten Familiensituation oder einer erwarteten unsteten Erwerbskarriere, sollen sie die Möglichkeit erhalten, sich in einem Solidarsystem abzusichern.

Die Möglichkeit einer freiwilligen Absicherung in einem auf Solidarität angelegten System ist aber nicht unproblematisch. Sie birgt das Risiko einer Selektion: Die „schlechten Risiken“ versichern sich solidarisch, während die „guten“ sich am Markt absichern. Dieser unerwünschte Effekt kann nicht ganz beseitigt werden, wird aber immerhin dadurch abgemildert, dass die einmal getroffene Entscheidung nur schwer wieder rückgängig gemacht werden kann.

Die freiwillige Versicherung ist daher ein Ausdruck des unvermeidlichen Spannungsverhältnisses zwischen drei sozialpolitischen Zielen: dem Anspruch auf „Zugang“ des Einzelnen zu einer Solidargemeinschaft, dem Recht auf eine selbstbestimmte, autonome, aber die Verantwortung für die einmal getroffene Entscheidung übernehmende Lebensgestaltung und der Pflicht zur Teilnahme an einer Solidargemeinschaft, auch wenn sie sich „nicht rechnet“. Dieses Spannungsverhältnis besteht in allen Gesellschaften, wird aber – je nach Präferenzen – unterschiedlich gelöst. Eine Eliminierung der Entscheidungsoptionen unter dem Gesichtspunkt des Europäischen Binnenmarktes stärkt nicht die Gesellschaften, sondern schwächt sie, da das zugrunde liegende Problem – nun ungelöst – fortbesteht.

- **Organisatorische Kosten und Risiken**

Anlass zu Besorgnis geben zunächst Berichte aus anderen Bereichen (kommunaler Sektor usw.), wonach sich öffentliche Dienste unter Berücksichtigung von Transaktionskosten sogar verteuern können.

Außerdem könnte gerade auf dem Gebiet der Sozialversicherung einem demokratisch legitimierten Wandel sozialpolitischer Ziele oft nur unter erschwerten Voraussetzungen und Zusatzkosten Rechnung getragen werden.

Schließlich ist auch die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass die Vorschriften der EU zu Defiziten der öffentlichen Hand Anreize bieten, öffentliche Verbindlichkeiten nicht offen zu legen, sondern diese durch Rückgriff auf Privatfinanzierungen und -kooperationen letztlich zu verschleiern.

- **Auslagerung einzelner Prozesse**

Die generellen Vorbehalte gegen die Annahme, soziale Dienste könnten ohne Verluste bei der Verfolgung sozialer Ziele im Binnenmarkt erbracht werden, beantwortet nicht die Frage nach einer eventuellen Auslagerung einzelner vorgelagerter Prozesse, Teilsegmente oder Verwaltungsschritte. Eine Behandlung derartiger Detailfragen dürfte allerdings nicht der Intention des Fragebogens dienen.

Schlussfolgerung

Eine Organisation der Sozialversicherung „im Binnenmarkt“ wäre ohne fundamentale Mutation der jeweils verfolgten sozialen Ziele nicht möglich; dies wäre weitgehend gleichbedeutend mit einem Verzicht auf die Steuerung der sozialpolitischen Ziele. Wollte man dagegen tatsächlich die Sozialversicherung „im Wettbewerb“ unter voller Wahrung aller ihrer Elemente und sozialpolitischen Ziele organisieren, so müsste ein künstliches, äußerst stark reguliertes Umfeld unter extremer Reduzierung unternehmerischer Freiheiten geschaffen werden, welches überdies flexibel genug sein müsste, jederzeit einen demokratisch legitimierten Wandel sozialpolitischer Ziele in die Praxis umzusetzen. Es ist nicht ersichtlich, welche Vorteile ein solches System für die Beteiligten haben soll, im Gegenteil: Die „Organisation“ und „Simulation“ von Wettbewerb ist mit etlichen Kosten und Risiken

verbunden (Vergabe, Konzessionen, öffentlich-private Partnerschaften), und es müssen die Renditen der am Markt agierenden Operateure finanziert werden.

Für die Entscheidung über die Organisation „Sozialer Dienste und Leistungen“ im Allgemeinen und der Sozialversicherung im Besonderen ist der Rückgriff auf Markt und Wettbewerb kein Selbstzweck, sondern eines unter mehreren möglichen Instrumenten zur Erzielung von mehr Effizienz. Ob und wann dieses Instrument zum Einsatz kommt, ist auf der Ebene zu entscheiden, die für die Gestaltung und die Finanzierung verantwortlich ist. Dies sind nach der europäischen Kompetenzordnung auch weiterhin und mit guten Gründen die Mitgliedstaaten.

In dieser Auffassung sieht sich die Deutsche Sozialversicherung prinzipiell auch durch den Europäischen Gerichtshof bestätigt. So hat der Gerichtshof in seinem Festbetragsurteil die vergleichsweise wettbewerbsnahen Steuerungsinstrumente der deutschen Krankenversicherung anerkannt, die im Zusammenspiel mit Risikostrukturausgleich und die Selbstverwaltung dafür Sorge tragen, dass eine finanzierbare und bedarfsadäquate Versorgung erreicht wird – ein Modell, dem entscheidende Vorteile im Vergleich zu einer rein markt- und wettbewerbsorientierten Lösung zukommen.

Diese Stellungnahme hat die Unterstützung aller Spitzenorganisationen der Deutschen Sozialversicherung:

- AOK-Bundesverband**
- Bundesverband der Betriebskrankenkassen**
- Bundesverband der Innungskrankenkassen**
- Bundesverband der landwirtschaftlichen Krankenkassen**
- Verband der Angestellten-Krankenkassen**
- Arbeiter-Ersatzkassen-Verband**
- Bundesknappschaft**
- See-Krankenkasse**
- Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften**
- Bundesverband der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften**
- Bundesverband der Unfallkassen**
- Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen**
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger**

Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse

Fragebogen

Einführung

In dem Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse hat die Kommission eine Mitteilung zu Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einbeziehung der Gesundheitsdienstleistungen angekündigt. Eine enge Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten über den Ausschuss für Sozialschutz und die „Hochrangige Gruppe für das Gesundheitswesen und die medizinische Versorgung“ (im Folgenden „Hochrangige Gruppe“) wurde ausdrücklich in Aussicht genommen. Mit diesem Fragebogen soll Input des Ausschusses und der Hochrangigen Gruppe für die Ausarbeitung der Mitteilung gewonnen werden.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Ausarbeitung der Mitteilung, zu der dieser Fragebogen beitragen soll, nicht an die Stelle der Arbeiten treten kann, die bereits auf verschiedenen Ebenen in speziellen Bereichen vor sich gehen. Daher muss die Position der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse im Hinblick auf:

- die geplante Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt in der entsprechenden Ratsformation berücksichtigt werden;
- das geplante Paket zu staatlichen Beihilfen nach dem Urteil des EuGH in der Rechtssache Altmark bei dem von der Kommission eingeleiteten Konsultationsprozess berücksichtigt werden;
- die Entwicklung der Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge im Hinblick auf Modelle öffentlich-privater Partnerschaften im Rahmen des Konsultationsverfahrens berücksichtigt werden, das die Kommission in dem Grünbuch zu diesem Thema eingeleitet hat.

Da es sich bei dieser Übung nur um einen ersten Schritt handelt, ist es nicht möglich – insbesondere, wenn man das äußerst weit gefächerte Gebiet der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in den Mitgliedstaaten vor Augen hat – , eine umfassende Beschreibung sämtlicher Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der EU auf der Grundlage der Antworten auf den Fragebogen zu erstellen. **Daher werden die Mitgliedstaaten ersucht, die Bereiche auszuwählen, die im Hinblick auf die Struktur in ihrem Land ihnen am wichtigsten erscheinen; insbesondere geht es um die Bereiche, die „Grauzonen“ enthalten, die im EU-Rechtsrahmen nicht eindeutig erfasst sind, und in denen möglicherweise Gemeinschaftsregelungen bestimmte Auswirkungen haben (z. B. auf die Instrumente für die Erbringung und Finanzierung dieser Dienstleistungen).**

Bei der Beantwortung des Fragebogens könnten sich die folgenden Bereiche¹ als relevant erweisen:

- Gesetzliche Sozialschutzsysteme
- Ergänzende Sozialschutzsysteme: Einkommenschutz
- Gesundheitsversorgungs- und Sozialfürsorgeleistungen
- Unterstützung für Familien: Kinderbetreuung
- Dienstleistungen zur Förderung der sozialen Integration und zur Unterstützung von Menschen, die sich in Schwierigkeiten finden (z. B. bei Obdachlosigkeit, Drogenabhängigkeit, Behinderungen, psychischen oder körperlichen Erkrankungen)
- Sozialer Wohnungsbau
- Sonstige Dienstleistungen, die im Rahmen des derzeitigen Fragebogens von Bedeutung sein könnten (d. h. Dienstleistungen, die Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen ähnlich oder mit diesen verbunden sind, wie z. B. auf dem Gebiet der Beschäftigung: Zugang zu Arbeitsvermittlungsdiensten oder zu Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen)

Ein „Hintergrundpapier – Rechtsrahmen“ wird zusammen mit diesem Fragebogen versandt. In diesem Papier werden die rechtlichen Aspekte der EG-Regelungen beschrieben, die möglicherweise Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse betreffen oder diese bei zukünftigen Entwicklungen der Organisation der Dienstleistungserbringung betreffen könnten. Diese Faktoren, wie auch sonstige zukünftige Entwicklungen (z. B. die Notwendigkeit, die Dienstleistungen an die sich wandelnden Bedürfnisse der Nutzer anzupassen, oder Haushaltszwänge), könnten die Mitgliedstaaten bei der Beantwortung des Fragebogens berücksichtigen.

Die Mitgliedstaaten werden ersucht, lediglich eine einzige koordinierte Reaktion auf den Fragebogen abzugeben. Es steht jedem Mitgliedstaat vollkommen frei, die Art und Weise festzulegen, in der die Antworten auf den Fragebogen ausgearbeitet und koordiniert werden. Allerdings sollte man im Auge behalten, dass Sozialpartner und NRO auf diesem Gebiet eine wichtige Rolle spielen. Daher könnten die Mitgliedstaaten in Betracht ziehen, diese Partner auf nationaler Ebene einzubeziehen.

Der nachstehende Fragebogen soll die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, sämtliche relevanten und einschlägigen Informationen und Besorgnisse vorzutragen. Daher stellt er eher eine Anleitung für einzelstaatliche Erklärungen dar als eine strenge Verpflichtung zur Beantwortung aller Fragen. Dass die Fragen zu den „Bereichen“ beantwortet werden, schließt zusätzliche Anmerkungen nicht aus, wenn der betreffende Mitgliedstaat diese für wichtig hält. Die Mitgliedstaaten werden ersucht, möglichst umfassende Informationen vorzulegen.

¹ Selbstverständlich reichen einige über den „Sozialschutz“ im engeren Sinne hinaus. Trotzdem könnten z. B. auch Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen oder der Zugang zu Arbeitsvermittlungsdiensten unter den Begriff Sozialdienstleistungen fallen (zum Beispiel Berufsausbildung, Ausbildung von behinderten Menschen) oder Ähnlichkeiten mit Sozialschutzmaßnahmen aufweisen, die eine Erörterung in der Antwort auf den Fragebogen rechtfertigen könnten. Es ist vollkommen in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt, welche Gebiete sie in dem Fragebogen behandeln wollen.

Die Mitgliedstaaten werden gebeten, ihre Reaktion spätestens zum 15. Dezember 2004 an Raymond.Maes@cec.eu.int (fax: 0032-2-2998085) zu übermitteln.

Fragebogen

Dieser Fragebogen ist für die Kommission oder ihre Dienststellen nicht verbindlich

Bereich 1 – Übersicht über die nationalen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

1. Welche allgemeinen Merkmale weisen die nationalen Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse auf², was z. B. die folgenden Punkte anbelangt?
 - Organisation, Gestaltung und Struktur (geografisch, marktmäßig, auf administrativer Ebene);
 - Finanzierung (z. B. Beiträge, direkte Mittelausstattung aus dem Staatshaushalt, Vergütung für die erbrachte Leistung, Spenden, auf Gegenseitigkeit beruhendes System);
 - Leistungserbringer (z. B. staatliche und lokale Behörden, öffentliche Unternehmen, öffentlich-private Partnerschaften, Freiwilligenorganisationen ohne Erwerbszweck, Freiwillige, private Unternehmen);
 - Festlegung von Aufgaben/Verpflichtungen (worin bestehen diese und wie sind sie festgelegt, d. h. vertraglich, gesetzlich oder auf sonstige Weise);
 - Qualitätsnormen.
2. Bitte angeben, ob – und wenn ja, auf welche Weise – sich diese Merkmale in den nächsten Jahren wahrscheinlich entwickeln und verändern werden, und zwar im Hinblick auf die Modernisierung dieser Dienstleistungen (unter Berücksichtigung der sich weiterentwickelnden Benutzerbedürfnisse, der Qualitätsstandards und der (finanziellen) Effizienz).
3. Gibt es Beispiele für Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse, bei denen zur Bewältigung der Aufgaben Marktmechanismen genutzt werden, und was ließe sich aus derartigen Erfahrungen lernen?

Bereich 2 – Begriffsbestimmungen von Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse

4. Existiert auf nationaler Ebene ein Konzept oder eine Definition von Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse oder Sozialdienstleistungen im Allgemeinen?

²

In diesem Bereich lassen sich nicht sämtliche Aspekte in einer Übersicht darstellen. Es könnte daher von Nutzen sein, die Dienstleistungen in vergleichbare Gruppen einzuteilen und diese jeweils zusammen zu behandeln. Die Mitgliedstaaten werden ersucht, die anscheinend wichtigsten Dienstleistungen oder die Dienstleistungen, bei denen der größte Unsicherheitsfaktor zu verzeichnen ist, schwerpunktmäßig zu behandeln.

5. Man hat das Argument vorgebracht, dass Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse sich von anderen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unterscheiden – stimmen Sie dem zu? Ist eine detailliertere Analyse dieser denkbaren Unterschiede – insbesondere in Beziehung auf Netzwerkindustrien³ – eine Möglichkeit, zu größerer Sicherheit zu kommen?
6. Wenn Sie der Meinung sind, dass Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse sich von anderen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unterscheiden, geben Sie an, welche Faktoren für eine Beschreibung dieser Besonderheiten der Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse geeignet wären, wobei die Vielzahl der Aufgaben von allgemeinem Interesse in Bezug auf Sozialdienstleistungen in den Mitgliedstaaten und die allgemeinen Grundsätze zu berücksichtigen sind⁴.

Wären die in dem Papier „Zentrale Aspekte“ zu der Konferenz „Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der EU“ (28. and 29. Juni 2004) herausgearbeiteten Punkte als Grundlage für diese Beschreibung⁵ im europäischen Kontext geeignet? Welche Punkte müssen hinzugefügt werden und welche müsste man ändern?

7. Welche der im Bereich 1 dargestellten Sektoren sollten bei der Überprüfung auf europäischer Ebene Vorrang haben?

Bereich 3 – Erfahrungen mit dem EU-Binnenmarkt oder mit Wettbewerbsregelungen

8. Geben Sie bitte bei den unter Frage 7 ermittelten Dienstleistungen im Hinblick auf die nachstehend aufgeführten EG-Regelungen (siehe auch Hintergrundpapier) an, ob:
 - a. festgelegt ist (in der Rechtsprechung des Gerichtshofs oder durch Gemeinschaftsrecht), dass diese Dienstleistungen nicht in den Anwendungsbereich dieser Regelungen fallen;
 - b. festgelegt ist (in der Rechtsprechung des Gerichtshofs oder durch Gemeinschaftsrecht), dass diese Dienstleistungen in den Anwendungsbereich dieser Regelungen fallen;
 - c. nicht klar ist, ob diese Regelungen auf diese Dienstleistungen anwendbar sind und ob ein Klärungsbedarf besteht („Grauzone“).

- Binnenmarktregelungen
- Art. 81 und/oder Art. 82 EG-Vertrag
- Art. 86 EG-Vertrag
- Art. 87
- Regeln des öffentlichen Auftragswesens
- Außenhandelsgespräche

³ In diesem Zusammenhang ist auf das Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen „Horizontal Evaluation of the Performance of Network Industries providing Services of General Economic Interest (Bereichsübergreifende Evaluierung der Leistungsfähigkeit von Netzwerkindustrien, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen“ (SEC(2004) 866)) zu verweisen, das eine aufschlussreiche Übersicht über die Ziele und Leistungsdarbietungen bei diesen Dienstleistungen gibt.

⁴ Bei diesen Grundsätzen handelt es sich unter anderem um Qualität, Verfügbarkeit, gleichen Zugang, Allgemeingültigkeit, Erschwinglichkeit, Kontinuität, Teilhabe, Transparenz).

⁵ Siehe Anhang.

9. Beschreiben Sie bitte Erfahrungen im Hinblick auf den Einfluss dieser EG-Regelungen auf Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse (vielleicht „gute“ oder auch „schlechte“ Erfahrungen; z. B. im Hinblick darauf, ob diese Regelungen die effiziente Erbringung bestimmter Dienstleistungen ermöglicht oder ob sie den Spielraum für die Erreichung nationaler sozialpolitischer Ziele beschränkt haben).
10. Gibt es Beispiele dafür, dass die erwähnten EG-Regelungen bei Planung und Reform nationaler Sozialpolitik im Vorhinein berücksichtigt worden sind?

Bereich 4 – Weitere Schritte auf europäischer Ebene

11. Gibt es spezifische Gebiete im europäischen Recht und bei europäischen Aktivitäten, die eine weitere Klärung im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse erfordern (siehe auch Frage 8), wie z. B.:
 - Binnenmarktregelungen
 - Art. 81 und/oder Art. 82 EG-Vertrag
 - Art. 86 EG-Vertrag
 - Art. 87
 - Regeln des öffentlichen Auftragswesens
 - Außenhandelsgespräche
12. Sollten sich die vorzunehmenden Arbeiten nur auf Sozialdienstleistungen von allgemeinem *wirtschaftlichen* Interesse beziehen und sollte dabei der Schwerpunkt z. B. auf Wettbewerbsregelungen und bestimmte Binnenmarktregelungen gelegt werden oder sollten Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse sowohl wirtschaftlicher als auch nichtwirtschaftlicher Art weiter Gegenstand der Beschäftigung sein?
13. Welches konkrete Ziel (insbesondere hinsichtlich weiterer Schritte) sollte man mit der Mitteilung der Kommission über Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einbeziehung der Gesundheitsdienstleistungen verfolgen?
14. Sind Sie der Meinung, dass der Einsatz der (vorhandenen oder neuen) offenen Koordinierungsmethode ein angemessenes Verfahren zur Einleitung weiterer Schritte darstellt? Wenn ja, worin sollte die konkrete Aufgabe dieser Methode bestehen (z. B. Festlegung gemeinsamer Zielsetzungen, Austausch bewährter Verfahren, Evaluierung usw.)?
15. Könnten in einer weiteren Phase – und ohne dem Initiativrecht der Kommission vorzugreifen – Rechtsakte als ein angemessenes Mittel zur Einleitung weiterer Schritte gelten (in der Annahme, dass sich eine gültige Rechtsgrundlage finden lässt), und wenn ja, worin sollte die konkrete Aufgabe dieser Instrumente bestehen (Richtlinien, Verordnungen, Empfehlungen)? Die folgenden weiteren Fragen erscheinen denkbar:
 - Sollten diese Rechtsakte den Anwendungsbereich von EU-Regelungen und deren Anwendung auf Sozialdienstleistungen begrenzen?

- Sollten diese Rechtsakte gemeinsame Normen für Sozialdienstleistungen festlegen, wobei EU-Regelungen, wie z. B. die Binnenmarktregelungen, unter uneingeschränkter Berücksichtigung der sozialpolitischen Ziele angewandt werden können?
- Sollten Kriterien rechtsgültig festgelegt werden, z. B. Kriterien hinsichtlich Qualität, Erschwinglichkeit, Zugänglichkeit oder Solidarität auf europäischer Ebene?