



# Amosinternational

Gesellschaft gerecht gestalten



## Internationale Zeitschrift für christliche Sozialethik

Wie sozial ist Europa?

Otmar Karas  
Soziales Europa und Globalisierung

Christof Mandry  
Sozialethische Eckpunkte für die europäische Integration

Wolfgang Schroeder  
Die Koordinierung nationaler Sozialpolitiken

Erny Gillen, Anke Thiel, Robert Urbé  
Wettbewerb für soziale Dienstleistungen?

Stefan Lunte  
Erneuerte Sozialagenda

Jérôme Vignon  
Es gibt nur das Mittel der Umverteilung

**Sozialinstitut Kommende Dortmund**  
**1/2009**



Robert Urbé



Erny Gillen



Anke Thiel

# Soziale Dienstleistungen

## Ein Fall für die europäische Wettbewerbsordnung?

Soziale Dienstleistungen zählen wie die Gesundheitsdienstleistungen nach europäischem Recht zu den sog. „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“. Diese sind zu großen Teilen von der „Dienstleistungsrichtlinie“ ausgenommen, sie unterliegen aber den anderen europäischen Wettbewerbsregeln. Problematisch ist aus Sicht der sozialen Anbieter, dass ohne eine sektorielle Richtlinie keine Rechtssicherheit vorliegt, und dass sie sich einer Konkurrenz mit niedrigeren Qualitätsstandards und niedrigeren Löhnen ausgesetzt sehen. Auch bringen die Regeln bezüglich der staatlichen Subventionierungen zusätzliche Schwierigkeiten mit sich. Doch die Akteure der Zivilgesellschaft, unter denen auch die Anbieter sozialer Dienstleistungen zu finden sind, beurteilen das unterschiedlich, und nicht alle ziehen am selben Strang; die Interessenlage scheint nicht immer eindeutig zu sein. Als Königsweg könnte es sich erweisen, die Partizipation der Klienten in den Mittelpunkt zu stellen; auch auf Seiten der sozialen Anbieter kann das einen deutlichen Mehrwert bewirken..

Mit welchen Maßstäben soll soziale Arbeit erfasst werden und nach welchen Kriterien soll sie bezahlt werden? Ist der Markt – auch wenn seine sektorielle Besonderheit anerkannt wird – das richtige Instrument zur Koordination von Angebot und Nachfrage im Bereich der soziale Dienstleistungen?

Tatsache jedenfalls ist, dass unsere Gesellschaften einen Markt der sozialen Dienste aufgebaut haben. Kein Wunder also, dass der Markt-Regulator „Europäische Kommission“ sich mit diesem Phänomen unter ökonomischen Gesichtspunkten auseinandersetzt.

Aus sozialetischer Perspektive ist darauf zu achten, nach welchen Grundsätzen dieser spezielle Markt geordnet werden soll. Die Prinzipien einer freien Marktwirtschaft allein scheinen die sozialen Dienstleistungen jedenfalls kaum adäquat zu erfassen. Das Subsidiaritätsprinzip immer wieder als Bollwerk gegen einen völlig freien Markt und als Argument für öffentlich finanzierte soziale Dienste in privater Trägerschaft anzuführen, geht bei genauerem Hinsehen bisher ebenfalls ins

Leere. Die privaten Träger müssen zunächst einmal durch ihre Nähe zu den Klienten und deren Mitbestimmung bei den sie betreffenden Diensten überzeugen. Hier machen es vor allem kleine und neue (zum Teil Selbsthelfer-)Initiativen vor. Die großen Unternehmen der sozialen Arbeit tun sich dagegen schwerer. Sie werden sich entscheiden müssen, ob sie ihre soziale Arbeit aus eigenem Antrieb und in Kooperation mit ihren Klienten leisten oder ob sie de facto als verlängerte Institutionen der staatlichen Fürsorge fungieren wollen.

Partizipation und Mitbestimmung bieten sich als Kriterien für den Sondermarkt Soziale Dienste an, da sie dem Klienten die Mittel zusichern, über die er an diesem Markt tatsächlich ver-



### Der Markt sozialer Dienstleistungen bedarf spezieller Regeln

fügen kann. Darüber hinaus entsprechen sie dem Selbstverständnis sozialer Arbeit, die für die Förderung der Autonomie ihrer Klienten eintritt (Gil-

len 2006). Der volkswirtschaftliche Aufwand sozialer Arbeit kann nicht einfach nur monetär beurteilt werden. Staaten und die Union sind eben mehr als Großkonzerne oder Betriebe. Sie gewährleisten das Zusammenleben und den Zusammenhalt in einer Gesellschaft zum Wohle aller. Die Dienste der Daseinsvorsorge bedürfen einer spezifischen Marktlogik. Die Grenzen dieses Marktes sind z.Z. fließend und müssen geklärt werden, damit ihre Unschärfe nicht ungewollt einer rein marktwirtschaftlichen Herangehensweise Vorschub leistet.

Im Folgenden werden zunächst die rechtliche und die faktische Situation der „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ (zu denen die sozialen und Gesundheitsdienstleistungen gehören) dargestellt. Im zweiten Teil werden die aktuellen Problemlagen aus Sicht der Anbieter von sozialen Dienstleistungen erörtert, bevor im dritten Teil die Positionen der Zivilgesellschaft zu Wort kommen.



### 1. Europäische Initiativen zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

Fragen des EG-Rechts werden zunehmend relevant für die hier zu beschreibenden Dienstleistungen. Der Begriff „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ ist dabei weiter gefasst als der Begriff „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“, da er auch nicht-wirtschaftliche Dienste umfasst.

Es werden immer mehr Aufgaben, die – zumindest seit dem vergangenen Jahrhundert – vor allem als staatliche Obliegenheiten im Bereich der Daseinsvorsorge galten, nun an Dritte übergeben, die diese dann selbständig oder in Kooperation mit dem Staat wahrnehmen. Dabei tritt der Staat stets in die Finanzierungspflicht, da er gehalten ist, die Daseinsfürsorge sicherzustellen. Dieser Wechsel vom Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat (Schulte 2006, 719) führt auch zu einem Anstieg des Anteils jener Dienstleistungen, die in die EG-Kompetenzbereiche Binnenmarkt und Wettbewerb fallen. Doch welche gesetzlichen und politischen Grundlagen stehen im Hintergrund dieser Entwicklung und der aktuellen Diskussion?

#### *Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse – Gemeinsame Verantwortung von EG und Mitgliedsstaaten*

Die Dienstleistungsfreiheit ist eine der vier Grundfreiheiten, die schon 1957 im EWG-Vertrag festgelegt wurden. Art. 49 EG zielt auf die Beseitigung aller Einschränkungen, die den freien Verkehr von Dienstleistungen innerhalb der Gemeinschaft behindern. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip überträgt Art. 16 EG (erst 1997 durch den Amsterdamer Vertrag eingefügt) den Mitgliedsstaaten gemeinsam entsprechende Verantwortungsbereiche für das Funktionieren der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Den Mitgliedsstaaten wird zugestanden, dass sie diese Dienstleistungen definieren, organisieren, finanzieren und

überwachen. Damit wird der Vertrag der Vielfalt an Traditionen, Strukturen und Gegebenheiten gerecht, von denen die Organisation und Finanzierung von Dienstleistungen in den verschiedenen Ländern geprägt ist. Der EG wiederum als supranationaler Instanz obliegt die Aufgabe, bestimmte Regeln und Anwendungsmodalitäten für die Umsetzung der von den Mitgliedsstaaten definierten Ziele und Grundsätze aufzustellen und damit einen Gemeinschaftsrahmen zu begründen, der dem Anspruch eines fairen Wettbewerbs gerecht wird und die Werte der Europäischen Gemeinschaft widerspiegelt. Als Beispiele lassen sich der Grundsatz der Nichtdiskriminierung und die Gemeinschaftsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen nennen.

Gleichzeitig betont Art. 16 EG den Stellenwert, den Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, ebenso wie ihre Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts. Diesem Anspruch geben die Mitgliedsstaaten ab 2000 neue Impulse, indem sie Dienste von allgemeinem Interesse in die Lissabon-Strategie integrieren und ihnen damit zusätzlich Gewicht verleihen.

#### *Dienstleistungen von allgemeinem Interesse – unklarer Rechtsrahmen*

Wiederholt hat die Europäische Kommission in der Vergangenheit auf die Bedeutung der Leistungen zur Daseinsvorsorge hingewiesen (Europ. Komm. 1996 und 2001) und sie als ein „Schlüsselement des europäischen Gesellschaftsmodells“ bezeichnet. Parallel dazu hat sie bereits seit Mitte der 1980er Jahre sukzessive einzelne Marktsegmente geöffnet (z. B. Telekommunikation, Postdienste, Verkehr und Energie). Diese Marktöffnungen betrafen allerdings ausschließlich Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen In-

teresse. Im Zuge der Lissabon-Strategie intensivierte sie im Jahre 2003 mit dem *Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse* (Europ. Komm. 2003) die gesamteuropäische Debatte. Eine zentrale Frage der begleitenden Konsultation war, ob es eines gemeinsamen Rechtsrahmens zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bedürfe. Weitere Fragen bezogen sich auf die Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche von EG und Mitgliedsstaaten sowie auf die Rolle der EG bei nicht-wirtschaftlichen Dienstleistungen.<sup>1</sup>

Erste Schlussfolgerungen dazu zog die Kommission im Jahre 2004 im *Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse* (Europ. Komm. 2004) und stellte gleichzeitig eine Reihe von Leitprinzipien auf (gleicher Zugang für alle, erschwingliche Kosten, Versorgungssicherheit, Zuverlässigkeit, Kontinuität, hohe Qualität, Angebotsvielfalt, Transparenz, Zugang zu Informationen), an denen sie sich in ihren jeweiligen sektoralen Politikbereichen orientieren will. Sie betonte aber weiter, dass zusätzliche Befugnisse nicht nötig seien. Auch schlussfolgerte sie aufgrund der kontroversen Antworten aus der Konsultation in Bezug auf die Schaffung eines Rechtsrahmens, dass es zu diesem Zeitpunkt nicht sinnvoll sei, einen Gemeinschaftsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vorzuschlagen und sie deshalb weiterhin auf einen sektoralen Ansatz setze.

Parallel zu dieser Debatte legte die EU-Kommission im Februar 2004 einen ersten Entwurf einer *Dienstleistungsrichtlinie* vor, die den Binnenmarkt im Dienstleistungsbereich verwirklichen soll und sich ausschließlich auf Dienstleistungen wirtschaftlichen Interesses bezieht. Ziel der Richtlinie

<sup>1</sup> Dabei ist die Abgrenzung zwischen wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Dienstleistungen noch unscharf, die Kommission selbst macht dazu widersprüchliche Aussagen (siehe dazu Kugelmann (o. J.), S. 14).



ist es, die rechtlichen und administrativen Hindernisse für den Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedsstaaten zu beseitigen. Kontroverse Diskussionen mündeten schließlich in einen zweiten geänderten Entwurf, der in modifizierter Form Ende 2006 von Europäischem Parlament und Rat verabschiedet wurde. Ausgenommen von dieser Richtlinie sind nicht-wirtschaftliche Dienste und soziale Dienstleistungen im Bereich von Kinderbetreuung, Unterstützung bedürftiger Familien und Personen sowie Sozialwohnungen. Aus der Dienstleistungsrichtlinie gänzlich ausgeschlossen bleiben Gesundheitsdienstleistungen. Aus sozialpolitischer Sicht ist damit den Bedenken gegen Elemente der Rahmenrichtlinie in großem Umfang Rechnung getragen worden (Schulte 2007, S. 22).

Als Ergebnis des Konsultationsprozesses und im Bemühen, den Besonderheiten von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse Rechnung zu tragen, legte die Kommission (getrennt) für beide Dienstleistungen Initiativen vor.

#### *Soziale Dienstleistungen*

Im April 2006 gibt die Kommission in der *Mitteilung zu Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse* (Europ. Komm. 2006a) erstmals einen groben Rahmen dazu vor, was sie unter sozialen Dienstleistungen versteht: zum einen Systeme der sozialen Sicherung und zum anderen personenbezogene Dienstleistungen. Sie erläutert die bestehenden rechtlichen Grundlagen, weist allerdings darauf hin, dass Unklarheiten über den Rechtsrahmen, die vor allem die Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Diensten betreffen, auch durch die Rechtsprechung des EuGH nicht beseitigt wurden. Um für mehr Klarheit zu sorgen, verpflichtet sie sich, Behörden und Dienstleistern Leitfäden an die Hand zu geben. Zudem rühre der überwiegende Teil der Probleme, die aktuell bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts auftraten, nicht von den Vorschriften an sich her. Viel-

mehr sei es oftmals eine Frage von Unkenntnis und Missverständnissen bei Behörden und Dienstleistern. Insofern gebe es eindeutig Bedarf, die geltenden Vorschriften besser zu erklären, anstatt sie unbedingt zu ändern. Um diesem Bedarf gerecht zu werden, bringt die Kommission begleitend zur Mitteilung *„Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen: Europas neues Engagement“* (Europ. Komm. 2007c) zwei weitere Dokumente („Häufig gestellte Fragen“ (FAQs)) heraus, die die Bereiche Beihilfe und Vergabe im Bereich von Dienstleistungen allgemeinen Interesses behandeln (Europ. Kommission 2007a und b). Zusätzlich wird ein „interaktiver Informationsservice“ (IIS) eingerichtet, bei dem Fragen zu diesem Themenkomplex gestellt werden können, die dann von der Kommission beantwortet werden. Darüber hinaus kündigt die Kommission Zwei-Jahres-Berichte an, die die Funktionsweise des Sektors, seine sozioökonomische Bedeutung und die Konsequenzen der Anwendung des Gemeinschaftsrechts beschreiben sollen.<sup>2</sup> Sie schlägt weiterhin eine Strategie zur Verbesserung der Qualität von Sozialdienstleistungen sowie einen freiwilligen EU-Qualitätsrahmen mit methodischen Leitlinien vor, der die Festlegung, Überwachung und Bewertung von Qualitätsstandards unterstützen soll. Über das Programm PROGRESS sollen darüber hinaus von der Basis ausgehende europaweite Initiativen zur Entwicklung von Qualitätsstandards und zum Erfahrungsaustausch gefördert werden. Außerdem geht die Mitteilung auch auf das Protokoll zum Vertrag von Lissabon über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ein. Damit wäre zum ersten Mal ein primäres Gemeinschaftsrecht für Dienstleistungen, nicht nur für diejenigen von allgemeinem wirtschaftlichen, sondern generell allgemeinen Interesses geschaffen. Allerdings steht die Ratifizierung des Lissabonner Vertrages und damit des Protokolls durch alle EU-Mitgliedsstaaten zum jetzigen Zeitpunkt noch aus.

#### *Gesundheitsdienstleistungen*

Fast parallel zur Initiative zu Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse, brachte die Kommission im September 2006 eine erste spezifische Initiative zu Gesundheitsdienstleistungen (Europ. Kommission 2006 b) heraus. Neben Fragen zum Funktionieren von grenzüberschreitenden Gesundheitsdienstleistungen, deren Auswirkungen auf die Gesundheitssysteme, Zuständigkeitsfragen und anderem stehen in dieser Konsultation vor allem Überlegungen im Mittelpunkt, welche (legislative oder nicht-legislative) Instrumente vonnöten seien, um diese ungeklärten Probleme im Bereich der Gesundheitsdienstleistungen anzugehen. Hier schließt der am 2. Juli 2008 als Teil des Sozialpakets der Europäischen Kommission vorgelegte *Richtlinienvorschlag zu Patientenrechten bei grenzüberschreitenden Gesundheitsdienstleistungen* (Europ. Komm. 2008 b) an, der sich augenblicklich im Entscheidungsprozess der EU-Institutionen befindet. Diese Richtlinie würde die Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen im EU-Ausland und die Erstattung der anfallenden Kosten durch einheimische Sozialversicherungsträger stark erleichtern. Soziale Interessensgruppen und einzelne EU-Abgeordnete weisen aber vor allem darauf hin, dass eine solche Richtlinie die Ungleichheit im Gesundheitswesen verstärken könnte.

## *II. Aktuelle Problemlagen*

Für jene sozialen Dienstleistungen, die von der Dienstleistungsrichtlinie ausgeschlossen sind, sowie die Gesundheitsdienstleistungen besteht eine gewisse Unsicherheit: Jederzeit kann eine bestimmte Praxis vor dem EuGH angefochten werden, der dann zur Beurteilung lediglich die vier Grundfrei-

<sup>2</sup> Der erste Zwei-Jahresbericht erschien im Rahmen des Sozialpakets am 2. Juli 2008 (SEC(2008) 2179/2).

heiten des EG-Vertrages heranziehen kann. Diese Urteile sind in der Vergangenheit alle im Sinne eines liberalen Marktmodells entschieden worden. Für eine sektorielle Richtlinie,<sup>3</sup> die hier für mehr Rechtssicherheit sorgen könnte, sieht die EU-Kommission augenblicklich allerdings keinen Handlungsbedarf. Die Mehrzahl der EU-Mitgliedsländer hat sich bisher dagegen ausgesprochen. Die Nichtregierungsorganisationen haben sich hierzu noch nicht eindeutig positioniert, offenbar auch deswegen, weil eine sektorielle Richtlinie auch Regelungen enthalten könnte, die eher restriktiv gegenüber den jetzigen Marktfreiheiten wären!

Für solche sozialen Dienstleistungen, die nicht vom Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie ausgeschlossen sind, ergeben sich hingegen andere Probleme, nämlich in Bezug auf Qualitätssicherung, Lohndumping, öffentliche Auftragsvergabe und staatliche Subventionierung.

Die nicht-öffentlichen und nicht-kommerziellen Anbieter (soziale Anbieter aus dem so genannten dritten Sektor) von sozialen und Gesundheitsdienstleistungen weisen darauf hin, dass der erleichterte Marktzugang für kommerzielle Anbieter die Gefahr ei-



Ein freier Marktzugang gefährdet die Qualitätsstandards der nicht kommerziellen Anbieter

nes Qualitätsdumpings in sich berge. Die kommerziellen Anbieter könnten die von den sozialen Anbietern aufgestellten Qualitätsstandards unterlaufen, um ihre Dienstleistungen günstiger anzubieten. Sie könnten dadurch gegebenenfalls ihre Marktanteile vergrößern und so die sozialen Anbieter vom Markt verdrängen. Allgemein gültige Qualitätsstandards könnten dem entgegen wirken. Die Frage ist aber, in wieweit sie von den Wettbewerbshütern (letztlich dem EuGH) als nicht zwingend notwendig gekippt werden.

Auch auf die Löhne könnte sich ein erleichteter Marktzugang für kommerzielle Anbieter negativ auswirken, nämlich dann, wenn Löhne als Wettbewerbsfaktor genutzt und entsprechend abgesenkt werden. Hier erheben deshalb die nicht-kommerziellen Anbieter die Forderung, dass allgemein verbindliche Tarifverträge anzuwen-



Es besteht die Gefahr eines Wettbewerbs um die niedrigsten Löhne

den seien. Die Entsenderichtlinie<sup>4</sup> enthält dazu keine Regelung. Dies haben letztlich einige Gerichtsfälle wie Viking, Laval und Ruffert (Blanke 2008) gezeigt, sowie auch der Urteilsspruch des EuGH vom 19. Juni 2008: Luxemburg wird hierin wegen übermäßiger Umsetzung der Entsenderichtlinie verurteilt, es dürfen nur gesetzliche oder durch allgemein verbindliche Tarifverträge festgelegte Mindestlöhne vorgeschrieben werden, keinesfalls aber höhere Entgelte ([www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)).

Problematisch ist in diesem Zusammenhang außerdem die Praxis der öffentlichen Auftragsvergabe, die inzwischen immer häufiger angewendet wird – unabhängig davon, ob die Vergabe durch EU-Recht vorgeschrieben ist oder nicht. Hier gibt es eine Kombination von zwei Regelprozessen; die sozialen Anbieter fürchten, zwischen ihnen zermahlen zu werden: Einerseits haben die kommerziellen Anbieter gegebenenfalls aufgrund geringerer Qualitätsstandards oder niedrigerer Löhne eine günstigere Ausgangsposition für die Angebotsabgabe und damit bessere Chancen auf Erfolg bei der Vergabe. Andererseits werden die Möglichkeiten, weitere, z. B. soziale Anforderungen in die Ausschreibungen zu inte-

<sup>3</sup> Notwendig ist eine gemeinsame Richtlinie für die sozialen und Gesundheitsdienstleistungen, da diese oft einher gehen, das heißt sowohl von ein und demselben Anbieter offeriert werden, als auch an einem Klienten gleichzeitig verrichtet werden.

<sup>4</sup> Die Entsenderichtlinie (EU-Kommission 2007) regelt im Einzelnen, unter welchen Bedingungen die Entsendung von Arbeitnehmern in ein anderes EU-Land zu erfolgen hat. Sie legt Minimalwerte fest, sie muss wie jede Richtlinie in nationales Recht umgesetzt werden.

## KURZBIOGRAPHIE

Robert Urbé (\* 1952) ist Diplom-Ökonom, studierte in Bonn und Hagen (D), ist Koordinator beim Luxemburger Caritasverband und Präsident der sozialpolitischen Kommission von Caritas Europa. Veröffentlichungen u. a.: Zur sozialen Lage Luxemburgs 2006–2007, in: Schronen, Danielle + Urbé, Robert (Hg.): Sozialalmanach 2007 der Confédération Caritas, Luxembourg 2007; De Lisbonne à Madrid, in: Schronen, Danielle + Urbé, Robert (Hg.): Sozialalmanach 2008 der Confédération Caritas, Luxembourg 2008; Auch im reichen Luxemburg gibt es Armut, in: Luxemburger Marienkalender 2009, Luxembourg 2009; Berufliche und soziale Wiedereingliederung durch Sozial- und Solidarökonomie, in: H. Willems u. a. (Hg.): Handbuch der sozialen und erzieherischen Arbeit in Luxemburg, Luxembourg 2009.

grieren, durch EU-Recht weitgehend eingeschränkt, wodurch ein mögliches Korrektiv zwischen den potenziellen Anbietern mit unterschiedlicher Ausgangs- und Interessenlage ausgeschlossen wird.

Bleibt noch die Problematik der staatlichen Subventionierung. Generell lautet eine der Regeln im Binnenmarkt (siehe Artikel 87 des EU-Vertrages), dass staatliche Subventionen (und hierzu zählen natürlich auch z. B. etwaige Steuervorteile für gemeinnützige Unternehmen) bei der EU-Kommission angezeigt werden müssen. Diese werden dann dort kontrolliert und bei einem Verstoß gegen die Wettbewerbsregeln untersagt. Nun werden durch die so genannte „Monti-Entscheidung“ (EU-Kommission 2005) unter bestimmten Bedingungen solche Subventio-



Bei der öffentlichen Auftragsvergabe sind die sozialen Anbieter benachteiligt

nen von der Notwendigkeit einer Anzeige bei der EU-Kommission befreit, wenn sie als Ausgleich für anderweitige Auflagen an Unternehmen gezahlt werden, die mit der Erbringung von Diensten im allgemeinen Interesse beauftragt sind. Diese Bedingungen betreffen die Höhe der Umsätze und der öffentlichen Subvention, die konkreten Elemente der offiziellen Beauftragung sowie die Voraussetzung, dass die Subvention und die ausgleichenden anderweitigen Auflagen in einem solchen Verhältnis zueinander stehen, dass es hier nicht zu einer Überkompensation kommt. Das Problematische an dieser Regelung ist nicht die Frage der Höchstbeträge für Umsatz und staatliche Hilfen (100 Millionen EUR für den Umsatz und 30 Millionen EUR für die Subvention), sondern die Bedingungen der offiziellen Beauftragung und die Frage der Überkompensation. Denn es gibt staatliche Hilfen, wie z. B. eine allgemeine Steuerbefreiung, die nicht in einen konkreten Zusammenhang mit einer Leistungserbringung zu stellen sind und bei denen also auch die Frage der Verhältnismäßigkeit schwierig zu beantworten ist. Im Falle der Bedingungen für die offizielle Beauftragung ergeben sich zwei Problemberei-

#### KURZBIOGRAPHIE

Anke Thiel (\* 1973) ist Sozialwissenschaftlerin und arbeitete bis Anfang 2009 als sozialpolitische Referentin für Caritas Europa. Ab März 2009 koordiniert sie den Aufbau von lokalen Beobachtungsstellen zu sozialen Diensten im Rahmen des europäischen Städtenetzwerkes EURO-CITIES. Sie veröffentlicht regelmäßig zu sozialpolitischen Themen, insbesondere zur Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt.

che. Einmal ist es nicht in allen Fällen möglich, diesen Bedingungen mit der geforderten Konkretetheit Folge zu leisten. Zum anderen gehen z. B. in Deutschland die sozialen Anbieter in Folge des Subsidiaritätsprinzips davon aus, dass sie nicht im Einzelfall eine staatliche Beauftragung brauchen, um tätig zu werden, sondern aus ihrem eigenen Selbstverständnis heraus soziale Dienste anbieten, nämlich dort, wo sie notwendig sind. Darüber hinaus würde eine staatliche Betrauung im Einzelfall die gesetzlich geregelte Autonomie der

Wohlfahrtsverbände in Frage stellen (BAGFW 2004, 8).

Die EU-Kommission sieht in allen hier aufgezeigten Problemfeldern keinen Handlungsbedarf (EU-Kommission 2008a). Sie ruft hingegen dazu auf, konkrete problematische Situationen zu melden und ist der Auffassung, dass diese letztlich alle auf eine fehlerhafte oder eine Nichtanwendung der geltenden Regeln zurückzuführen sind<sup>5</sup>. Insofern sei eine korrekte Anwendung geboten, nicht aber eine Änderung oder Ergänzung dieser Regeln.

### III. Positionen der Zivilgesellschaft

Die *Social Platform*, eigentlich „Platform of European Social Non-Governmental Organisations“, ist ein europäisches Netzwerk, dem europaweite Zusammenschlüsse von nationalen Sozialen Organisationen angehören, u. a. auch Caritas Europa. In diesem Netzwerk sind nicht nur Diensteanbieter zusammengeschlossen, sondern auch solche Organisationen, die die Nutzer dieser Dienste vertreten. Es hat sich sehr stark im Prozess des Zustandekommens der Dienstleistungsrichtlinie engagiert und eine Arbeitsgruppe zu Sozialen Diensten von allgemeinem Interesse eingerichtet. In erster Linie fordert die *Social Platform* von der EU und den Mitgliedsstaaten, dass sie allen Menschen einen gleichen Zugang zu erreichbaren, bezahlbaren und qualitativ hochwertigen sozialen und Gesundheitsdienstleistungen garantieren. Dabei wird vor allem die Qualität der Dienste in den Vordergrund gestellt. In einer am 6. Juni 2008 angenommenen Stellungnahme (Social Platform 2008) werden drei Schlüsselbotschaften herausgehoben:

- ein wirtschaftlich unterstütztes und juristisches Umfeld für erreichbare, bezahlbare und qualitativ hochwertige soziale und Gesundheitsdienstleistungen fördern,

- einen kohärenten und partizipativen („bottom-up“) europäischen Qualitätsrahmen annehmen sowie
- EU-Qualitätsprinzipien für soziale und Gesundheitsdienste fördern, die die Grundrechte respektieren.

EAPN (European Anti Poverty Network) ist ein europäischer Zusammenschluss von nationalen Armutsbekämpfungsplattformen sowie europäischen Netzwerken, zu denen u. a. auch Caritas Europa gehört. EAPN hat an der Kampagne der *Social Platform* teilgenommen, aber auch selbst im November 2007 (nach Veröffentlichung der letzten Mitteilung der EU-Kommission im Zusammenhang mit der „Überprüfung des Binnenmarkts“) einen Brief an die Kommission geschickt. Die Sorgen von EAPN drehen sich um

- die Ablehnung der EU, einen soliden Rahmen für alle sozialen Dienste zu setzen als Gegengewicht zur Liberalisierung durch die Dienstleistungsrichtlinie,
- den fehlenden Willen, einem „Sozialen Europa“ die absolute Priorität zu geben,
- den begrenzten Ausschluss von sozialen Diensten aus dem Anwen-

<sup>5</sup> Sie hat dazu schon zwei Arbeitspapiere mit „frequently asked questions“ herausgegeben: EU-Kommission 2007a und EU-Kommission 2007b.



dungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie sowie

- die Trennung zwischen sozialen und Gesundheitsdiensten.

Neben einer Gleichbehandlung von sozialen und Gesundheitsdiensten tritt EAPN insbesondere für einen verbindlichen legislativen Rahmen auf europäischer Ebene ein, um den sozialen Diensten mehr Sicherheit zu geben.

Caritas Europa hat im Januar 2006 gemeinsam mit Eurodiaconia, KEK und COMECE<sup>6</sup> dafür geworben, die sozialen Dienstleistungen genauso wie die



Ein soziales Europa braucht starke Gegengewichte zur marktorientierten Liberalisierung

Gesundheitsdienste aus dem Anwendungsgebiet der Dienstleistungsrichtlinie auszuklammern (Caritas Europa, KEK, COMECE, Eurodiaconia 2006). Insbesondere wurde dabei Wert darauf gelegt, dass soziale und Gesundheitsdienste gleich behandelt würden, da in der Praxis oft eine Kombination beider Arten von Diensten zur Anwendung komme. Die EU-Kommission ist dieser Argumentation nicht gefolgt.

Im Mai 2006 wiederholte Caritas Europa ihre Forderungen in einem eigenen Positionspapier: Herausnahme aller sozialen Dienste aus dem Anwendungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie sowie Gleichbehandlung von sozialen und Gesundheitsdiensten (Caritas Europa 2006). Darüber hinaus wird die juristische Unsicherheit beklagt und eingefordert, dass Konsultation und Dialog mit den Betroffenen auf dem Weg zu einer gesetzlichen Initiative (z. B. einer sektoriellen Richtlinie) am Anfang stehen müssten.

Der Deutsche Caritasverband, eine der großen Trägerorganisationen von sozialen und Gesundheitsdiensten in Deutschland und in Europa, beschäftigt sich schon seit längerem mit der Materie. Insofern ist hier die Meinungsbildung nicht nur weiter gedie-

hen, als das in anderen Ländern der Fall ist, es zeigen sich auch einige Besonderheiten.

So vertritt der Deutsche Caritasverband, zusammen mit den anderen deutschen Verbänden der freien Wohlfahrtspflege<sup>7</sup> in einem Memorandum (BAGFW 2004) die Auffassung, dass den Wohlfahrtsverbänden eine eigenverantwortliche Zielsetzung und Durchführung ihrer Tätigkeit zusteht und dass sie im Rahmen eines allgemeinen gesetzlichen Handlungsauftrags autonom tätig werden.

Soziale Dienste seien insofern von anderen Diensten zu unterscheiden, als sie eine wechselseitige persönliche Beziehung zwischen den Betroffenen und dem Helfer voraussetzen. Die Helfer benötigten daher Einfühlungsvermögen und Sensibilität. Ihnen müsse der dazu erforderliche individuelle, eigenverantwortlich zu nutzende Spielraum eingeräumt werden (ebenda). Sie unterschieden sich von anderen Anbietern vor allem dadurch, dass „ihre konkrete Leistung nicht allein durch Professionalität ge-



Der Deutsche Caritasverband vertritt eine eigenständige Position

prägt (sei), sondern ganz entscheidend durch die unterschiedliche Wertgebundenheit der Träger und ihrer Verbände“ (ebenda). Daraus ergebe sich, dass die sozialen Dienste der Wohlfahrtsverbände eine Reihe von Besonderheiten aufweisen (es werden genannt: Vielzahl und Vielfalt, Mobilisierung der Zivilgesellschaft, Schaffung sozia-

## KURZBIOGRAPHIE

Erny Gillen, Prof. Dr. theol. (\*1960), studierte in Chur (CH) und Louvain-la-Neuve (B), ist Professor für Moraltheologie und Sozialethik am Priesterseminar und am Katechetischen Institut in Luxemburg, Präsident von Caritas Luxemburg und von Caritas Europa sowie Vizepräsident von Caritas Internationalis. Veröffentlichungen u. a.: *Wie Christen ethisch handeln und denken*, in: Centre Jean XXIII (Hg.), *Apocalypse now? Zur religiösen Frage um die Jahrhundertwende*, Luxemburg 2000; *Wie Ethik Moral voranbringt! Beiträge zu Moral und Ethik in Medizin und Pflege*, Münster 2006; *Wie Ethik und Soziale Arbeit zusammengehören!*, in: H. Willems u. a. (Hg.), *Handbuch der sozialen und erzieherischen Arbeit in Luxemburg*, Luxembourg 2009 (i. E.); *Zur Autonomie der Sozialarbeit im Umfeld von Gesellschaft, Staat und Politik*, in: *forum fir kritesch Informatioun iwer Politik, Kultur a Relioun*, nr. 136, Luxemburg 1992.

ler Bindungen und Vernetzungen, Partizipation, Innovationsfunktion, Anwaltschaft, Bürgerverantwortlichkeit in den Verbänden sowie Zusammenschluss in Verbänden). Diese „Besonderheiten i. S. eines ‚zivilgesellschaftlichen Sozialunternehmens‘“ müssten „gemeinschaftlich respektiert werden“ (ebenda).

Abgesehen von dieser Betrachtung vertritt der Deutsche Caritasverband auch in Bezug auf öffentliche Auftragsvergabe sowie staatliche Hil-

<sup>6</sup> Eurodiaconia ist der Zusammenschluss der jeweiligen nationalen diakonischen Werke der evangelischen Kirchen. KEK, die Konferenz Europäischer Kirchen, ist eine Gemeinschaft von 126 orthodoxen, protestantischen und alt-katholischen Kirchen sowie 43 assoziierten Organisationen aus allen Ländern des europäischen Kontinents; sie wurde 1959 gegründet und hat Büros in Genf, Brüssel und Straßburg. COMECE ist die Abkürzung für die Kommission der Bischofskonferenzen der EU.

<sup>7</sup> Diese sind zusammengeschlossen in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege BAGFW und umfassen außer dem Deutschen Caritasverband die Arbeiterwohlfahrt, den paritätischen Gesamtverband, das Deutsche Rote Kreuz, das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland sowie die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland.



fe und Beauftragung eine dezidiert eigene Position<sup>8</sup>.

## Fazit

Da in absehbarer Zeit nicht mit einer sektoriellen Richtlinie für die sozialen Dienstleistungen zu rechnen ist, ist es besonders wichtig, dass die im II. Abschnitt aufgezählten Probleme auf europäischer Ebene so angegangen werden, dass der Markt für soziale Dienstleistungen auch weiterhin so funktioniert, dass erreichbare und

bezahlbare Dienstleistungen für alle zur Verfügung gestellt werden. Dazu gehört neben einer richtigen Anwendung aller Wettbewerbsregeln auf der Ebene der Mitgliedsstaaten vor allem auch, dass hohe Qualitätsstandards ebenso wie ausgehandelte Tarifverträge berücksichtigt bleiben.

Die Partizipation der Dienstnutzer zu verankern und effektiv zu organisieren, wird darüber hinaus eines der Elemente sein, mit denen sich auch und gerade die sozialen Dienstleistungsanbieter in Zukunft zunehmend auseinandersetzen haben, bietet es

ihnen doch die Möglichkeit, Anspruch und Wirklichkeit in Einklang zu bringen und sich so auch effektiv von kommerziellen Anbietern abzusetzen.

Die unbefriedigende gesetzliche Situation sowie die hier angeschnittenen Herausforderungen werden dazu führen, dass der Diskussionsbedarf um die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse nicht abreißen wird.

<sup>8</sup> Positionspapiere erhältlich bei michael.mueller@caritas.de

## LITERATUR

- BAGFW (Hrsg.) (2004): Memorandum: Zivilgesellschaftlicher Mehrwert gemeinwohlorientierter sozialer Dienste. Brüssel.
- Ballhausen, W. (Hrsg.) (2008): Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege: Europa sozial managen, Werte – Wettbewerb – Finanzen. Baden-Baden.
- Blanke, T. (2008): Die Entscheidungen des EuGH in den Fällen Viking, Laval und Rüffert. Oldenburg.
- Caritas Europa (2006): Position on the Commission Proposal for a Directive on Services in the Internal Market. Brüssel.
- Caritas Europa, Kek, Comece, Eurodiaconia (2006): Common View regarding the first Reading of the Proposal for a Directive on Services in the Internal Market in the Plenary Session of the European Parliament: Call for an Exemption of Social and Health Care Services from the Scope of the Directive. Brüssel.
- Europäische Kommission
- 1996: Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa. KOM (1996) 443, Amtsblatt C 281 vom 26.09.1996.
  - 2001: Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa. KOM (2000) 580, Amtsblatt C 17 vom 19.01.2001.
  - 2003: Mitteilung der Kommission – Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM (2003) 270 endg.
  - 2004: Mitteilung der Kommission – Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, KOM (2004) 374 endg.
  - 2005: Entscheidung der Kommission vom 28. November 2005 über die Anwendbarkeit von Artikel 86 (2) des EU-Vertrages. Nr. 2005/842/EC, Amtsblatt der Europäischen Union, Ausgabe vom 29.11.2005, Nr. 312, Seite 67 ff. Brüssel.
  - 2006a: Mitteilung der Kommission – Umsetzung des Gemeinschaftsprogramms von Lissabon. Die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der EU, KOM (2006) 177 endg.
  - 2006b: Mitteilung der Kommission – Konsultation zu Gemeinschaftsmaßnahmen im Bereich der Gesundheitsdienstleistungen, SEC (2006) 1195/4.
  - 2007a: Commission Staff Working Document. Frequently asked questions concerning the application of public procurement rules to social services of general interest. SEC (2007) 1514. Brüssel.
  - 2007b: Commission Staff Working Document. Frequently asked questions in relation with Commission Decision of 28 November 2005 on the application of Article 86 (2) of the EC Treaty to State aid in the form of public service compensation ... SEC (2007) 1516. Brüssel.
  - 2007c: Mitteilung der Kommission – Begleitdokument zu der Mitteilung „Ein Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts“ Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen: Europas neues Engagement. KOM (2007) 725 endg.
  - 2008a: Commission Staff Working Document. Biennial Report on Social Services of General Interest. SEC (2008)2179/2.
  - 2008b: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung.
- Gillen, E. (2006): Autonomie und Pflege – Ethische Zugänge. In: Ders.: Wie Ethik Moral voranbringt! Beiträge zu Moral und Ethik in Medizin und Pflege. Berlin.
- Kugelman, D. (o.J.): Soziale Dienste als Dienste von allgemeinem Interesse – Soziale Dienstleistungen zwischen Marktdynamik und Gemeinwohlsicherung.
- Social Platform (2008): Quality of social and health services. Social NGOs' recommendations to EU decision makers. Brüssel.
- Schulte, B. (2006): Soziale Daseinsvorsorge und Europäisches Gemeinschaftsrecht – Teil 1. In: Schelter, K. (Hrsg.): ZfSH/SGB. Sozialrecht in Deutschland und Europa, Heft 12/2006, S. 719–732.
- Schulte, B. (2007) Soziale Daseinsvorsorge und Europäisches Gemeinschaftsrecht – Teil 2. In: Schelter, K. (Hrsg.): ZfSH/SGB. Sozialrecht in Deutschland und Europa, Heft 1/2007, S. 13–27.