



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

socialplatform

# Dokumentation der Tagung

**„Soziale Dienste als Dienstleistungen von  
allgemeinem Interesse in der EU –  
Ziele, Zuständigkeiten, Rahmenbedingungen“**

**2. und 3. September 2003, Berlin**

Documentation of the conference

**“Social Services as Services of General  
Interest in the EU – Objectives,  
Responsibilities and Conditions”**

**2 – 3 September 2003, Berlin**

Documentation de la conférence

**«Les services sociaux en tant que services  
d'intérêt général dans l'UE – Objectifs,  
responsabilités, conditions générales»**

**2 et 3 septembre 2003, Berlin**



**Observatorium für die  
Entwicklung der sozialen  
Dienste in Europa**

**Observatory for the  
Development of Social Services  
in Europe**

**Observatoire pour le  
Développement des Services  
Sociaux en Europe**

**„Soziale Dienste als Dienstleistungen von  
allgemeinem Interesse in der EU –  
Ziele, Zuständigkeiten, Rahmenbedingungen“**

**2. und 3. September 2003, Berlin**

**Tagungsdokumentation**

**“Social Services as Services of General  
Interest in the EU –  
Objectives, Responsibilities and Conditions”**

**2 – 3 September 2003, Berlin**

**Documentation of the conference**

**«Les services sociaux en tant que services  
d'intérêt général dans l'UE –  
Objectifs, responsabilités, conditions générales»**

**2 et 3 septembre 2003, Berlin**

**Documentation de la conférence**

# IMPRESSUM

## Herausgeber:

### Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.

Beobachtungsstelle für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa  
Am Stockborn 5-7  
D-60439 Frankfurt a.M.

Diese Publikation ist eine Veröffentlichung des „Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa“ und ein Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht für den Verkauf bestimmt.

Das Observatorium ist ein Projekt, das aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 11018 Berlin, gefördert wird.

Träger des Observatoriums (<http://www.soziale-dienste-in-europa.de>) sind:

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.  
Beobachtungsstelle für die Entwicklung  
der sozialen Dienste in Europa  
Am Stockborn 5-7  
D-60439 Frankfurt a.M.  
Tel.: +49-(0)69-957 89-0  
Fax: +49-(0)69-957 89-190  
[info@iss-ffm.de](mailto:info@iss-ffm.de)  
[www.iss-ffm.de](http://www.iss-ffm.de)

Deutscher Verein für öffentliche und private  
Fürsorge e.V.  
Geschäftsführung der Koordinierungsgruppe des  
Observatoriums  
Am Stockborn 1-3  
D-60439 Frankfurt a.M.  
Tel.: +49-(0)69-95807-133  
Fax: +49-(0)69-95807-161  
[kontakt@deutscher-verein.de](mailto:kontakt@deutscher-verein.de)  
[www.deutscher-verein.de](http://www.deutscher-verein.de)

## Redaktion:

Mathias Maucher und Barbara Braun-Schönwandt  
[mathias.maucher@iss-ffm.de](mailto:mathias.maucher@iss-ffm.de); [barbara.braun-schoenwandt@iss-ffm.de](mailto:barbara.braun-schoenwandt@iss-ffm.de)

## Übersetzung:

Nicole Gentz (deutsch-englisch, französisch-englisch), Sabine Hoster (deutsch-französisch)

## Gestaltung:

UVA Kommunikation und Medien GmbH  
D-14482 Potsdam

## Druck:

Joh. Walch GmbH & Co KG  
D-86179 Augsburg

## Auflage:

500

## ISBN:

3-88493-185-7

## Erscheinungsdatum:

Dezember 2003

## Informationen über die Organisatoren der Tagung/ Information on the organisers of the conference/ Informations concernant les organisateurs de la conférence

### Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa

Das Observatorium wurde im September 1999 durch das deutsche Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) eingerichtet, um sozialpolitische und sozialrechtliche Entwicklungen in Europa genauer einschätzen und deutsche Interessen besser wahrnehmen zu können. Konkret will das Observatorium ein Gesamtbild gewinnen, das die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa – insbesondere der EU-Mitgliedsstaaten sowie der Beitrittsländer – aufzeigt. Außerdem gilt es, die jeweils nationale und europäische Diskussion über die Entwicklung sozialer Dienste auf öffentlicher, gemeinnütziger und privatgewerblicher Grundlage zu beobachten und auszuwerten. Das Observatorium zeigt darüber hinaus Trends der fachlichen und organisatorischen Entwicklung sozialer Dienste auf nationaler und transnationaler Ebene auf. Die Träger des Observatoriums sind im einzelnen:

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.  
Beobachtungsstelle für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa  
Am Stockborn 5-7  
D-60439 Frankfurt a.M.  
Tel.: +49-(0)69-957 89-0  
Fax: +49-(0)69-957 89-190  
info@iss-ffm.de  
www.iss-ffm.de

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.  
Geschäftsführung der Koordinierungsgruppe des Observatoriums  
Am Stockborn 1-3  
D-60439 Frankfurt a.M.  
Tel.: +49-(0)69-95807-133  
Fax: +49-(0)69-95807-161  
kontakt@deutscher-verein.de  
www.deutscher-verein.de

Die Projekthomepage des Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa lautet <http://www.soziale-dienste-in-europa.de/>. Dort finden Sie eine Präsentation des Gesamtprojektes in deutscher und englischer Sprache, eine Darstellung der laufenden und abgeschlossenen Vorhaben sowie alle Veröffentlichungen (zum Bestellen oder Herunterladen).

### Plattform der Europäischen Nichtregierungsorganisationen im sozialen Bereich (Social Platform)

Die Plattform der Europäischen Nichtregierungsorganisationen im sozialen Bereich (Social Platform) – <http://www.socialplatform.org/> – wurde 1995 gegründet und bringt fast 40 Europäische Nichtregierungsorganisationen, Vereine und Netzwerke zusammen, die am Aufbau einer alle einbeziehenden Gesellschaft und an der Förderung der sozialen Dimension der Europäischen Union arbeiten.

Die Mitglieder der Social Platform repräsentieren Tausende Organisationen, Vereine und ehrenamtlich arbeitende Gruppen auf lokaler, regionaler, nationaler und europäischer Ebene, welche die Interessen eines breiten Spektrums der Zivilgesellschaft vertreten. Dies schließt Organisationen von/für Frauen, ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen, Arbeitslose, Menschen, die von Armut betroffen sind, Schwule und Lesben, junge Menschen, Kinder und Familien ein. Zu den Mitgliedsorganisationen zählen außerdem solche, die zu Themen wie sozialer Gerechtigkeit, Obdachlosigkeit, lebenslanges Lernen, Gesundheit und reproduktive Rechte und Rassismus arbeiten.

## The Observatory for the Development of Social Services in Europe

The Observatory was set up in September 1999 by the German Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (BMFSFJ) to facilitate a more precise assessment of social policy and social law developments in Europe and to better represent German interests. At a more concrete level, the Observatory will build up an overall picture of developments in social services in Europe – particularly in EU member states and accession countries. Furthermore, the Observatory intends to monitor and evaluate public discussion at European and national level on the development of social services on a public, non-profit or private basis. The Observatory will also be calling attention to trends in the development in the content and organisation of social services on a national and trans-national scale. The Observatory works under the authority of the following organisations:

Institute for Social Work and Social Education  
 Observatory for the Development of Social Services  
 in Europe  
 Am Stockborn 5-7  
 D-60439 Frankfurt a.M.  
 phone: +49-(0)69-95789-0  
 fax: +49-(0)69-95789-190  
 info@iss-ffm.de  
 www.iss-ffm.de

German Association for Public and Private Welfare  
 Office of the Co-ordination Group of the Observatory  
 Am Stockborn 1-3  
 D-60439 Frankfurt a.M.  
 phone: +49-(0)69-95807-133  
 fax: +49-(0)69-95807-161  
 kontakt@deutscher-verein.de  
 www.deutscher-verein.de

The project homepage of the Observatory for the Development of Social Services in Europe is <http://www.soziale-dienste-in-europa.de/>. The online offer includes a presentation of the Observatory project in German and English, a presentation of all current and terminated projects (only in German) as well as all publications issued by the Observatory (for order or download).

## Platform of European Social NGOs (Social Platform)

The Platform of European Social NGOs (Social Platform) – <http://www.socialplatform.org/> – was established in 1995 and brings together nearly 40 European non-governmental organisations, federations and networks which are working to build an inclusive society and promote the social dimension of the European Union.

The members of the Social Platform represent thousands of organisations, associations and voluntary groups at local, regional, national and European level representing the interests of a wide range of civil society. These include organisations of women, older people, people with disabilities, people who are unemployed, people affected by poverty, gay and lesbian people, young people, children and families. Member organisations also include those campaigning on issues such as social justice, homelessness, life-long learning, health and reproductive rights and racism.

## L'Observatoire pour le Développement des Services Sociaux en Europe

L'Observatoire a été créé en septembre 1999 par le ministère fédéral allemand des Affaires familiales, des personnes âgées, des femmes et des jeunes (BMFSFJ); il s'agit de permettre une évaluation plus précise des développements en matière de politique sociale et de droit social en Europe, et de mieux représenter les intérêts allemands. A un niveau plus concret, l'Observatoire offrira un aperçu général de l'évolution des services sociaux en Europe – en particulier dans les Etats membres de l'Union européenne et les pays candidats à l'adhésion. En outre, l'Observatoire se propose de suivre et d'évaluer le débat public engagé, aux niveaux européen et national, au sujet du développement des services sociaux sur une base publique, non lucrative ou privée. En même temps, l'Observatoire fera connaître les innovations intervenues en matière de contenu et d'organisation des services sociaux aux plans national et transnational. L'Observatoire est placé sous l'autorité des organisations suivantes:

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.  
 Observatoire pour le Développement des Services  
 Sociaux en Europe  
 Am Stockborn 5-7  
 D-60439 Frankfurt a.M.  
 Tel.: +49-(0)69-95789-0  
 Fax: +49-(0)69-95789-190  
 info@iss-ffm.de  
 www.iss-ffm.de

Deutscher Verein für öffentliche und private  
 Fürsorge e.V.  
 Bureau du Groupe de Coordination de l'Observatoire  
 Am Stockborn 1-3  
 D-60439 Frankfurt a.M.  
 Tel.: +49-(0)69-95807-133  
 Fax: +49-(0)69-95807-161  
 kontakt@deutscher-verein.de  
 www.deutscher-verein.de

Le page d'accueil de l'Observatoire pour le Développement des Services Sociaux en Europe est <http://www.soziale-dienste-in-europa.de/>. Vous y trouvez une présentation du projet général en allemand et anglais, une présentation des projets courants et terminés (en allemand seulement) et toutes les publications de l'Observatoire (à commander ou à télécharger).

## Plate-forme des ONG européenne du secteur social (Plate-forme sociale)

La Plate-forme Sociale (La Plate-forme des ONG européennes du secteur social) – <http://www.social-platform.org/> – a été fondée en 1995. Elle regroupe une quarantaine d'organisations non-gouvernementales, fédérations et réseaux européens qui travaillent à la construction d'une société ouverte à tous et à la promotion d'une dimension sociale de l'Union européenne.

Les membres de la Plate-forme représentent des milliers d'organisations, d'associations et autres organismes bénévoles ou du tiers secteur, qui défendent les intérêts d'une grande diversité de groupes de la société civile. On y retrouve des organisations de femmes, de personnes âgées, de personnes handicapées, de sans emploi, de migrants, de personnes en situation de pauvreté, de jeunes d'enfants et de famille ainsi que d'homosexuels et de lesbiennes. Parmi les organisations membres, on compte des ONG travaillant sur des questions sociales telles que la justice sociale, l'exclusion du logement, l'éducation tout au long de la vie, la santé, les droits génésiques et le racisme.



# Inhaltsverzeichnis/Table of contents/ Table des matières

## I. Tagungsprogramm/Agenda/Ordre du jour

### II. Einleitung/Introduction ..... 16

**Mathias Maucher/Beatrix Holzer**, Beobachtungsstelle für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa, Frankfurt am Main / Observatory for the Development of Social Services in Europe, Frankfurt/Main, Germany / Observatoire pour le Développement des Services Sociaux en Europe, Francfort sur le Main, Allemagne

### III. Dokumente zur Vorbereitung der Tagung/ Documents preparing the conference/ Documents pour préparer la conférence

#### III. A Arbeitsgruppen / Working groups / Groupes de travail

Arbeitsgruppen – Themen und Fragen .....	21
Working Groups – Themes and questions .....	24
Groupes de travail – Thèmes et questions .....	26

#### III. B Umfrage / Survey / Sondage

**Mathias Maucher/Beatrix Holzer**, Beobachtungsstelle für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa, Frankfurt am Main / Observatory for the Development of Social Services in Europe, Frankfurt/Main, Germany / Observatoire pour le Développement des Services Sociaux en Europe, Francfort sur le Main, Allemagne

Zusammenfassung zentraler Ergebnisse einer Umfrage zu Diskussionslinien und Positionierungen von Anbietern sozialer Dienste in EU-Mitgliedsstaaten .....	29
--	----

Summary of the main results of a survey exploring the lines of discussion and positions of providers of social services in EU Member States .....	35
---	----

Résumé des résultats principaux d'un sondage portant sur les lignes de discussion et les positionnements des prestataires de services sociaux dans les pays membres de l'Union Européenne .....	41
---	----

Anhang / Annex / Annexe 1: Projektskizze und „Interviewleitfaden“ für Befragung (nur in englischer Sprache) / Project summary and questions for survey / Projet en bref et questions de l'enquête (seulement en anglais) .....	47
--	----

Anhang / Annex / Annexe 2: Übersicht über die verwendeten Hintergrundpapiere und Stellungnahmen / Overview on background papers and opinions used / Table des documents de référence et des avis utilisés .....	49
---	----



#### IV. Referate / Presentations / Présentations

- Peter Ruhenstroth-Bauer**, Staatssekretär, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Berlin / State Secretary, German Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (BMFSFJ), Berlin, Germany [*deutsch/English*] ..... 53
- Anne Sophie Parent**, President, Platform of European Social NGOs, Brussels, Belgium [*English*] ..... 63
- Dr. Bernd Schulte**, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, München / Max Planck Institute for Foreign and International Social Law, Munich, Germany [*deutsch/English*] ..... 65
- Jérôme Vignon**, Directeur pour la Protection sociale et l'intégration sociale à la Commission Européenne (DG Emploi et Affaires Sociales), Bruxelles, Belgique / Director for Social Protection and Social Integration, DG Employment and Social Affairs, Brussels, Belgium [*français/English*] ..... 76
- Prof. Philippe Ligneau**, Vice-Président, Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (UNIOPSS), Paris, France / Vice President, Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (UNIOPSS), Paris, France [*français/English*] ..... 82
- Leena Piekkola**, Competition Ombudsman, Suomen Kuntaliitto/Finlands Kommunförbund (Association of Finnish Local and Regional Authorities), Helsinki, Finland [*English*] ..... 100
- André Ferron**, Chercheur auprès de Prof. Philippe Herzog, Député européen et Rapporteur sur le Livre Vert sur les SIGs, Montreuil, France / Researcher related to Prof. Philippe Herzog, Member of European Parliament and Rapporteur on the Green Paper on Services of General Interest, Montreuil, France [*français/English*] ..... 103
- Richard Poláček**, Consultant for European Affairs, Paris, France [*English*] ..... 107
- Claire Roumet**, Secrétaire Général du Comité Européen de Coordination de l'Habitat Social (CECODHAS), Bruxelles, Belgique / Secretary General of the European Liaison Committee for Social Housing (CECODHAS), Brussels, Belgium [*français/English*] ..... 111
- Uwe Lübking**, Beigeordneter u.a. für Arbeitsmarktpolitik, Soziales, Jugend, Gesundheitspolitik, Recht der sozialen Krankenhäuser, Europäische Sozialpolitik, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Berlin / Expert for labour market policy, social affairs, youth, health policy, hospital legislation, European social policy, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Berlin, Germany [*deutsch/English*] ..... 115
- Prof. Dr. Georg Cremer**, Generalsekretär, Deutscher Caritasverband, Freiburg i.Br. / Secretary General, Deutscher Caritasverband, Freiburg i.Br., Germany [*deutsch/English*] ..... 119

**V. Berichte aus den Arbeitsgruppen und Gesamtbericht/  
Reports from the working groups and General report/  
Rapports des groupes de travail et Rapport général**

**Arbeitsgruppe 1/Working group 1/Groupe de travail 1**

**Dr. Manfred Mohr**, EU-Referent/Wohlfahrt, Deutsches Rotes Kreuz – Generalsekretariat, Berlin / Expert for European Affairs/Welfare, German Red Cross, Berlin, Germany [*deutsch/English*] ..... 129

**Arbeitsgruppe 2/Working group 2/Groupe de travail 2**

**Carlotta Besozzi**, Membership and Policy officer, European Disability Forum, Brussels, Belgium [*English*] ..... 137

**Arbeitsgruppe 3/Working group 3/Groupe de travail 3**

**Patrick de Bucquois**, Secretary General, European Council for Voluntary Organisations (CEDAG), Brussels, Belgium and Secretary General, Caritas en Belgique francophone et germanophone, Brussels, Belgium [*English*] ..... 142

**Gesamtbericht/General report/Rapport général**

**Dr. Peter Herrmann**, European Social, Organisational and Science Consultancy (ESOSC), Aghabullogue, Ireland and Department of Applied Social Studies, University Cork, Ireland [*English*] ..... 145

**VI. Konferenzdokument/Conference document/Document de conférence**

Schlussfolgerungen, angenommen von der Konferenz ..... 155

Conclusions adopted by the Conference ..... 157

Conclusions adoptées par la Conférence ..... 159

**VII. Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer/**

**List of participants/**

**Liste des participantes et participants**

**VIII. Liste der Partnerinnen und Partner im Rahmen der Umfrage der  
Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa/  
List of persons having contributed to survey of the Observatory  
for the Development of Social Services in Europe/  
Liste des personnes qui ont contribué au sondage de l'Observatoire  
pour le Développement des Services Sociaux en Europe**

# I. Tagungsprogramm/Agenda/Ordre du jour

## Tagungsprogramm

Dienstag, 2. September 2003

13:00            *Anmeldung*

14:00 – 19:00    Plenum

14:00 – 14:30    **Eröffnungsreden**

*Moderation:*

Carola LENZ-VON TRAITTEUR, Arbeiterwohlfahrt – Bundesverband

Peter RUHENSTROTH-BAUER, Staatssekretär, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)

Anne-Sophie PARENT, Präsidentin, Platform of European Social NGOs

14:30h -16:30    **Podiumsdiskussion mit allgemeiner Aussprache –  
Teil 1: „Soziale Dienste im allgemeinen Interesse“**

*Moderation:* Dirk JARRÉ

*Podium:*

Dr. Bernd SCHULTE, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht

Jérôme VIGNON, Direktor für soziale Sicherheit und soziale Integration, Generaldirektion „Beschäftigung und soziale Angelegenheiten“

Prof. Philippe LIGNEAU, Vizepräsident, UNIOPSS

Leena PIEKKOLA, Competition Ombudsman, Suomen Kuntaliitto/Finlands Kommunförbund (Finnische Vereinigung der kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften)

16:30 – 17:00    *Kaffeepause*

17:00 – 18:45    **Podiumsdiskussion mit allgemeiner Aussprache –  
Teil 2: „Grünbuch ‚Dienste im allgemeinen Interesse‘:  
Mögliche Implikationen für Sozial- und Gesundheitsdienste  
in den EU-Mitgliedsstaaten“**

*Moderation:* Dirk JARRÉ

*Podium:*

André FERRON, Forscher im Umfeld von Prof. Philippe HERZOG, Mitglied des Europäischen Parlaments und Berichterstatter zum Grünbuch ‚Dienste im allgemeinen Interesse‘

Richard POLÁČEK, Berater für europäische Angelegenheiten, Paris

Claire ROUMET, Generalsekretärin, Europäischer Verbindungsausschuss zur Koordinierung der sozialen Wohnungswirtschaft (CECODHAS)

Uwe LÜBKING, Beigeordneter u.a. für Arbeitsmarktpolitik, Soziales, Jugend, Gesundheitspolitik, Recht der sozialen Krankenhäuser, Europäische Sozialpolitik, Deutscher Städte- und Gemeindebund

18:45 – 19:00 Vorstellung der Themenschwerpunkte und Arbeitsmethoden  
der drei Arbeitsgruppen

19:30 *Abendessen*

### **Mittwoch, 3. September 2003**

09:00 – 10:30 **Arbeitsgruppen**  
Einführung in den Themenschwerpunkt  
Aussprache

10:30 – 11:00 *Kaffeepause*

11:00 – 12:30 **Arbeitsgruppen (Fortsetzung)**  
Vorbereitung der Schlussfolgerungen

12:30 – 14:00 *Mittagessen*

14:00 – 16:30 **Plenum**

*Moderation:*

Hans-Georg WEIGEL, Direktor, Institut für Sozialarbeit und  
Sozialpädagogik e.V.

Berichte aus den Arbeitsgruppen

Vorstellung der Schlussforderungen der Konferenz (Dirk JARRÉ)  
und Aussprache

*Ausblick und Schlussworte:*

Prof. Dr. Georg CREMER, Generalsekretär, Deutscher Caritasverband

## Agenda

### Tuesday 2<sup>nd</sup> September

13.00            *Registration*

14.00 – 19.00   *Plenary session*

14.00 – 14.30   **Welcome addresses**

*Chair:*

Carola LENZ-VON TRAITTEUR, Arbeiterwohlfahrt – Bundesverband, a German umbrella organization of voluntary welfare associations

*Speakers:*

Peter RUHENSTROTH-BAUER, State Secretary, German Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (BMFSFJ)

Anne-Sophie PARENT, President, European Platform of Social NGOs

14.30 – 16.30   **Panel Discussion Part I: Social Services of General Interest**

*Chair:* Dirk JARRÉ

*Panel:*

Dr. Bernd SCHULTE, Max Planck Institute for Foreign and International Social Law

Jérôme VIGNON, Director for Social Protection and Social Integration, DG Employment and Social Affairs

Prof. Philippe LIGNEAU, Vice President, UNIOPSS (L'Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux), a French not-for-profit social service provider

Leena PIEKKOLA, Competition Ombudsman, Suomen Kuntaliitto/Finlands Kommunförbund (Association of Finnish Local and Regional Authorities)

16.30 – 17.00   *Coffee Break*

17.00 – 18.45   **Panel Discussion Part II: The Green Paper on Services of General Interest: Possible implications for social and health services in the Member States**

*Chair:* Dirk JARRÉ

*Panel:*

André FERRON, Researcher related to Prof. Philippe HERZOG, Member of European Parliament and Rapporteur on the Green Paper on Services of General Interest

Richard POLÁČEK, Consultant for European Affairs, Paris

Claire ROUMET, Secretary General of the European Liaison Committee for Social Housing (CECODHAS)

Uwe LÜBKING, Expert for labour market policy, social affairs, youth, health policy, hospital legislation, European social policy, Deutscher Städte- und Gemeindebund, a German central association of local authorities

18.45 – 19.00   *Presentation of the main topics and working methods of the three working groups*

19.30            *Dinner*

**Wednesday, 3<sup>rd</sup> September 2003****09.00 – 10.30 Working groups**

Introduction of topic and working group agenda

Discussion

*10.30 – 11.00 Coffee break*

**11.00 – 12.30 Working groups (continuation)**

Preparation of conclusions

*12.30 – 14.00 Lunch*

**14.00 – 16.30 Plenary session*****Chair:***

Hans-Georg WEIGEL, Director, Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.

Presentation of working group reports by rapporteurs

Presentation of the final conclusions of the conference (Dirk JARRÉ)  
and exchange of views

***Closing Remarks:***

Prof. Dr. Georg CREMER, Secretary General, Deutscher Caritasverband, German umbrella organization of voluntary welfare associations

## Programme

**Mardi, 2.9.2003**

13.00 *Enregistrement*

14.00 – 19.00 Séance plénière

14.00 – 14.30 **Allocutions d'ouverture**

*Animation:*

Carola LENZ-VON TRAITTEUR, Arbeiterwohlfahrt – Bundesverband, une des associations principales des œuvres sociales privées allemandes

Peter RUHENSTROTH-BAUER, Secrétaire d'Etat State, Ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse (BMFSFJ)

Anne-Sophie PARENT, Présidente, Plate-forme des ONG européennes du secteur social

14.30 – 16.30 **Discussion en podium suivie d'un entretien – Partie 1:  
„Services Sociaux d'Intérêt Général“**

*Animation:* Dirk JARRÉ

*Podium:*

Dr. Bernd SCHULTE, Institut Max Planck de Droit Social Etranger et International

Jérôme VIGNON, Directeur pour la Protection sociale et l'intégration sociale à la Commission Européenne (DG EMPL)

Prof. Philippe LIGNEAU, Vice-Président, Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (UNIOPSS)

Leena PIEKKOLA, Competition Ombudsman, Suomen Kuntaliitto/Finlands Kommunförbund (Association Finlandaise Centrale des Pouvoirs Locaux et Régionaux)

16.30 – 17.00 *Pause café*

17.00 – 18.45 **Discussion en podium suivie d'un entretien – Partie 2:  
„Le Livre Vert ‘Services d'Intérêt Général’: Conséquences possibles pour le secteur des services sociaux dans les pays-membre de l'UE“**

*Animation:* Dirk JARRÉ

*Podium:*

André FERRON, Chercheur auprès de Prof. Philippe HERZOG, Député européen et Rapporteur sur le Livre Vert sur les SIGs

Richard POLÁČEK, Consultant pour les Affaires Européennes, Paris

Claire ROUMET, Secrétaire Général du Comité Européen de Coordination de l'Habitat Social (CECODHAS)

Uwe LÜBKING, Expert pour politique du marché de travail, affaires sociales, jeunesse, politique de santé, législation hospitalière, politique sociale européenne, Deutscher Städte- und Gemeindebund, une association centrale des pouvoirs locaux allemands

18.45 – 19.00 Présentation des priorités thématiques et des méthodes de travail pour les trois groupes de travail (voir Annexe 3 pour titres et sujets-clé)

19.30 *Dîner*

**Mercredi, 3.9.2003****9.00 - 10.30 Groupes de travail**

Introduction à la priorité thématique

Discussion

*10.30 - 11.00 Pause café*

**11.00 - 12.30 Groupes de travail (suite)**

Préparation des conclusions

*12.30 - 14.00 Déjeuner*

**14.00 - 16.30 Séance plénière*****Animation:***

Hans-Georg WEIGEL, Directeur, Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.

Rapports des groupes de travail

Présentation des conclusions finales (Dirk JARRÉ) et échange de vue

***Perspective et conclusion:***

Prof. Dr. Georg CREMER, Secrétaire Général, Deutscher Caritasverband, une des associations principales des œuvres sociales privées allemandes



## II. Einleitung/Introduction

### Einleitung

Am 2. und 3. September 2003 veranstalteten das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Berlin/Bonn, das Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa, Frankfurt am Main, und die Platform of European Social NGOs, Brüssel, gemeinsam die europäische Konferenz „Soziale Dienste als Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in der EU – Ziele, Zuständigkeiten, Rahmenbedingungen“. Die Tagung führte Expertinnen und Experten aus zahlreichen EU-Mitgliedsstaaten, von Verbänden frei-gemeinnütziger Träger, kommunalen Spitzenverbänden, Vereinigungen von Nutzerinnen und Nutzern von Sozial- und Gesundheitsdiensten – jeweils auf nationaler wie europäischer Ebene – sowie von nationalen Fachministerien und aus EU-Institutionen zusammen. Die große Zahl von Teilnehmerinnen und Teilnehmern sowie ein reges Interesse für die Inhalte und Ergebnisse der Tagung zeugt von der wachsenden Bedeutung des Themas für ein breites Spektrum von Organisationen.

Vor dem Hintergrund des Grünbuches „Dienstleistungen im allgemeinen Interesse“ (KOM (2003) 270 endg.) verfolgten die Veranstalter zwei Hauptzwecke:

- den Austausch von Meinungen und Positionen zu für die Entwicklung von Sozial- und Gesundheitsdiensten zentralen Aspekten in den Bereichen „Organisation“, „Erbringung“, „Finanzierung“, „Bewertung“ und „Kontrolle“ sowie
- die Erarbeitung von Schlussfolgerungen der Konferenz – mit einem Fokus auf „Dienstleistungen im Sozial- und Gesundheitsbereich“ –, die als Quelle und Referenzbasis für die zukünftigen themenbezogenen Arbeiten und Aktivitäten der vertretenen Organisationen dienen, auch im Hinblick auf Stellungnahmen zum Grünbuch „Dienstleistungen im allgemeinen Interesse“ (vgl. Website des Generalsekretariats der EU-Kommission zum Konsultationsprozess – [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/services\\_general\\_interest/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/index_de.htm) –, auf der inzwischen rund 250 Stellungnahmen eingestellt wurden). Die Schlussfolgerungen (vgl. Abschnitt VI. in dieser Dokumentation) wurden inzwischen breit an interessierte Institutionen und Entscheidungsträger auf nationaler wie europäischer Ebene gestreut.

Der Veranstaltung wurde für ein gemeinsames Verständnis von sozialen Diensten die von der Platform of European Social NGOs erarbeitete Definition sozialer Dienste im Kontext der Dienstleistungen im allgemeinen Interesse, „Elements for a definition of Social Services of General Interest“ (20.03.2003), zugrunde gelegt (abgedruckt in englischer Sprache im Anschluss an die französischsprachige Fassung der Einleitung).

Diese Dokumentation enthält die zentralen Dokumente zur Vorbereitung der Tagung, alle Referate sowie die Berichte aus den Arbeitsgruppen und einen Gesamtbericht zur Konferenz. Die Referate und Berichte sind in der Sprache des Vortrags auf der Konferenz in Berlin abgedruckt, wo diese nicht Englisch war, liegt zusätzlich für alle Texte eine englische Übersetzung vor.

Die Veranstalter hoffen, dass von der gemeinsamen Tagung wichtige Impulse für die Weiterentwicklung des Themas „Dienstleistungen im allgemeinen Interesse“ und die Vertiefung der Kenntnisse mit Bezug auf die sozialen Dienste sowohl für die vertretenen Organisationen und Institutionen als auch im Hinblick auf die aktuellen und zukünftigen Diskussionen auf europäischer Ebene ausgehen werden.

## Introduction

On the 2<sup>nd</sup> and 3<sup>rd</sup> of September 2003, the German Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (Berlin/Bonn), the Observatory for the Development of Social Services in Europe, (Frankfurt [Main]), and the Platform of European Social NGOs (Brussels) organised the conference “Social Services as Services of General Interest in the EU – Objectives, Responsibilities, Conditions”. The conference brought together experts from NGOs providing not-for-profit services and/or representing users of social and health services (at both national and European level), from central associations of local authorities, from the relevant national ministries and EU institutions. The large number of participants and strong interest in the discussions and results of the conference testified to the growing importance of the issue for a wide range of stakeholders.

Against the backdrop of the Commission’s Green Paper on “Services of General Interest” (COM (2003) 270 final), published in May 2003, the conference had two main objectives:

- to provide for an exchange of opinions and positions on the central aspects affecting the development of social and health services including the organisation, provision, financing, evaluation and accountability of services and the regulatory and legal framework within which they operate;
- to elaborate conclusions from the conference, focusing on social and health services, which will serve as a resource for participants to draw on for future work on the subject, and in particular for responses to the Green Paper on “Services of General Interest” (see the website of the Commission Secretariat General for all the responses to the consultation submitted to the Commission – [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/services\\_general\\_interest/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/index_en.htm)) The conclusions adopted by the conference (cf. part VI of this document) have already been distributed to relevant institutions and individuals, including key decision-makers at European and national levels.

To help ensure that all participants share a joint understanding of what social services are, the conference was based on the definition of social services elaborated by the Platform of European Social NGOs in “Elements for a definition of Social Services of General Interest” (20 March 2003) (cf. document attached to this introduction).

This conference documentation contains all papers used and/or distributed prior to the conference, all presentations as well as the reports from the working groups and the general report. Presentations and reports are published in the language used to present them during the conference at Berlin. All texts have been made available in English, either in their original version or as a translation into English.

The organisers are confident that this joint conference has given significant impetus to the development of knowledge and understanding of the area of Services of General Interest – both within and among the organisations and institutions represented at the conference, and as an active contribution to current and future discussions at European level.

11 November 2003

## Introduction

Le 2 et 3 septembre 2003, le Ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse (BMFSFJ), de Berlin/Bonn, et l'Observatoire pour le développement des services sociaux en Europe, de Francfort/Main, et la Plate-forme des ONG européennes du secteur social, de Bruxelles, ont conjointement organisé la conférence européenne «Les services sociaux en tant que services d'intérêt général dans l'UE – Objectifs, Responsabilités, Conditions générales». Elle a réuni des experts – hommes et femmes – en provenance des Etats membres de l'UE, de fédérations d'organismes gérants privés sans but lucratif, de fédérations des pouvoirs locaux et régionaux, d'associations d'utilisateurs de services sociaux et sanitaires – et ce, respectivement, aussi bien à l'échelon national qu'à l'échelon européen – ainsi que de ministères de tutelle nationaux et d'institutions de l'Union Européenne. Le nombre important des participants et l'intérêt vif quant aux contenus et résultats de la conférence témoignent de l'importance croissante du sujet pour une vaste gamme des organisations.

En tenant compte du Livre vert «Services d'intérêt général» (COM (2003) 270 final) les organisateurs ont voulu, avec cette conférence, atteindre deux objectifs principaux:

- favoriser des échanges de vues et de positions sur les aspects déterminants pour le développement des services sociaux et sanitaires dans les domaines «Organisation», «Prestations», «Financement», «Evaluation» et «Contrôle» et
- faciliter l'élaboration des conclusions de la conférence – portant clairement sur le secteur «Les services dans le domaine social et sanitaire» – qui serviront de base de réflexion et point de référence pour les organisations représentées en vue de leurs travaux et activités futurs liés au sujet. Cela était également vrai en vue des positions et commentaires liés au Livre vert «Services d'intérêt général» (cf. page d'accueil du Secrétariat Général de la Commission Européenne se référant à la consultation publique – [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/services\\_general\\_interest/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/index_fr.htm) – qui donne accès à environ 250 positions soumises à la Commission). Entre temps les conclusions adoptées par la conférence (cf. part VI. de cette documentation) ont été distribuées à des nombreuses institutions et personnes y inclus des décideurs politiques intéressées sur les plans nationaux et européen.

Afin de permettre une compréhension commune des services sociaux, la conférence a pris pour base de référence la définition des services sociaux, élaborée par la Plate-forme des ONG européennes du secteur social, dans le contexte des prestations de services d'intérêt général «Elements for a definition of Social Services of General Interest» (20.03.2003), document reproduit après l'introduction en langue française.

Cette documentation de conférence contient les documents principaux qui ont servi de préparer la conférence, toutes les présentations ainsi que les rapports de groupes de travail et le rapport général. Les contributions et rapports sont reproduits dans la langue de présentation lors de la conférence à Berlin. En cas où celle-ci n'était pas l'anglais, une traduction en langue anglaise avait été établie.

Les organisateurs expriment l'espoir que la conférence donnera des impulsions importants pour avancer les discussions quant aux «Services d'intérêt général» ainsi qu'améliorer les connaissances relatives aux services sociaux et pour les organisations et institutions représentées et en vue des débats courants et futurs sur le plan européen.

Frankfurt/Main, 11 novembre 2003

## Platform of European Social NGOs

*Plate-forme* des ONG européens du secteur social

Avenue des Arts 43, B-1040 Bruxelles, Belgique

T: +32-2-5113714 · F: +32-2-5111909

E: platform@socialplatform.org

W: socialplatform.org

socialplatform

Brussels, 20 March 2003

## Elements for a definition of Social Services of General Interest

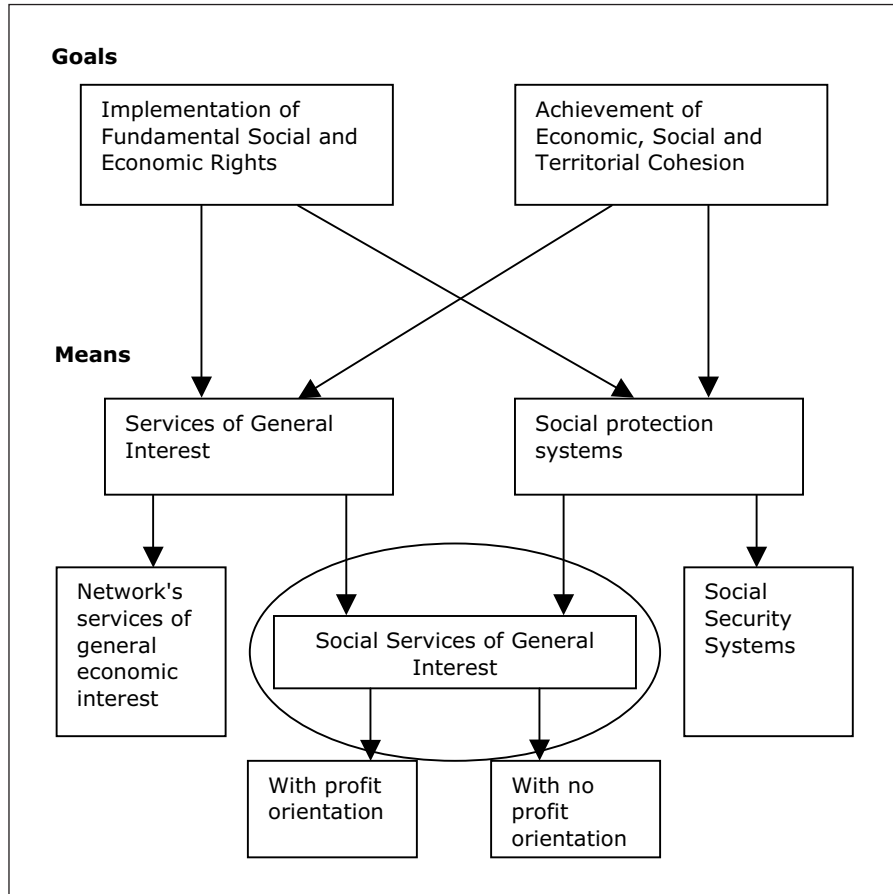
- Social services are services of general interest
- Social services have a particular nature which has to be fully understood and recognised
- Because of that specific nature their intrinsic social and economic dimension needs specific treatment

The following elements need to be applied in conjunction and not separately when determining what social services of general interest are and consequently when considering the application of legal regulations and fiscal treatment.

- **Social services of general interest** are aiming at implementing codified social rights of people, enhancing the physical and social capacity of individuals to enjoy life and aiming at their full inclusion in society and their participation in social and cultural life.
- **Social services of general interest** are person centred services; either meeting essential needs of the population relevant at all times, or appropriate to different stages in the life cycle, or aiming at population groups with specific needs – available, accessible and affordable to all.
- **Social services of general interest** are comprehensive, supportive, enabling and long term problem solving- however users' needs may continue to exist due to their particular nature. They are provided with full respect and support of the dignity and integrity of the person. Their envisaged results depend significantly on the quality of the interaction between the users and the providers.
- **Social services of general interest** are linked to national social welfare and protection schemes. Thus they are officially recognized, part of nationally determined policies and systems and consequently enjoy clear legal status and specific financial/fiscal treatment. Public authorities, voluntary organisation and associations of public utility, or the private sector may offer them.
- **Social services of general interest** are based on institutional structures and organisational arrangements with qualified personnel. Such structures allow new initiatives to respond to emerging or uncovered social needs.

**Nota Bene:**

Social services of general interest are both services of general interest and an indispensable component of social protection. Both pursue the same objectives: implementation of fundamental social and economic rights as well as the achievement of economic, social and territorial cohesion. (See graphic below)



Source: "Guaranteeing the Right to Adequate Social Services of High Quality: A substantial contribution to economic development and social cohesion in the European Union", Common Position of the Social Platform, 24 February 2003

# III. Dokumente zur Vorbereitung der Tagung/ Documents preparing the conference/ Documents pour préparer la conférence

## III. A Arbeitsgruppen/Working groups/Groupes de travail

### Arbeitsgruppen – Themen und Fragen

Die folgenden Fragen wurden vom Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa und der Platform of European Social NGOs zur Diskussion und vertieften Bearbeitung in den Arbeitsgruppen vorbereitet. Die Erörterungen sollten zudem den Entwurf der Platform of European Social NGOs für eine Stellungnahme zum Grünbuch „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ berücksichtigen. Ziel der Arbeitsgruppen ist die Erarbeitung von Schlussfolgerungen der Konferenz.

Die den Arbeitsgruppen zugeordneten Fragen sind für die Weiterentwicklung sozialer Dienste im europäischen Kontext von grundsätzlicher Bedeutung. In einigen Fällen ist auf inhaltsgleiche oder ähnliche Fragen des Grünbuchs „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ verwiesen. Die im Grünbuch aufgeworfenen Fragen werden vom Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa und der Platform of European Social NGOs jedoch oftmals als zu eng bzw. für das Feld sozialer Dienste nicht (gänzlich) angemessen angesehen.

#### Arbeitsgruppe 1: ZIELE/GRUNDRECHTE

##### Soziale Rechte und das Europäische Sozialmodell: Garantie sozialer Grundrechte

1. Welchen Hauptzielen verfolgen soziale Dienste?
2. Sollte bezüglich der dienstleistungsbezogenen Gemeinwohlverpflichtungen auf Gemeinschaftsebene eine stärkere Harmonisierung vorgenommen werden? Falls ja, für welche Dienstleistungen? (vgl. Fragen (5) und (19) Grünbuch) Wie könnten diese Verpflichtungenaussehen und den Hauptzielen sozialer Dienste Rechnung tragen?
3. Sollten die bereits für „Universaldienste“ festgeschriebenen Verpflichtungen (die sich auf die Netzwerkindustrien beziehen) auch für soziale Dienste Anwendung finden? (vgl. Fragen (13), (16) und (19) Grünbuch)
4. Wie können die soziale Dienste betreffenden Gemeinwohlverpflichtungen finanziert werden?
5. Wie können Gemeinwohlverpflichtungen – unter Berücksichtigung der Garantie (sozialer) Grundrechte – europarechtlich im Bezug auf Dienstleistungen von allgemeinem Interesse verankert bzw. abgesichert werden?

6. In welcher Hinsicht unterscheiden sich soziale Dienste von anderen Dienstleistungen? Wie kann das bürgerschaftliche Engagement als eigenständiger Wert und Beitrag als „wettbewerbs- und beihilferechtsunschädlicher Faktor“ gewürdigt und festgeschrieben werden?
7. Inwieweit wird die Perspektive der Nutzerinnen und Nutzer sozialer Dienste, insb. deren Grundbedürfnisse und -rechte, bei deren Planung und Bewertung der sozialen Dienste berücksichtigt? (vgl. Frage (27) Grünbuch)

## **Arbeitsgruppe 2: KOMPETENZEN/ZUSTÄNDIGKEITEN**

### Soziale Dienste in der EU: Kompetenzen und Zuständigkeiten

1. Sollte die Europäische Gemeinschaft im Bereich der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zusätzlich Befugnisse erhalten? (vgl. Fragen (1), (8) und (11) Grünbuch) Wie sollte die Kompetenzverteilung und Aufgabenträgerschaft zwischen der lokalen, regionalen, nationalen und europäischen Ebene im Bezug auf die Planung, Bereitstellung, Finanzierung und Evaluation sozialer Dienste aussehen? Hierbei ist die Rolle der EU-Kommission als Garantin der EU-Verträge und insoweit auch der Grundfreiheiten, einer nachhaltigen sozialen Entwicklung sowie eines verstärkten gesellschaftlichen wie territorialen Zusammenhalts zu berücksichtigen (vgl. Frage (2) Grünbuch).
2. Wie kann eine angemessene Beteiligung von Anbietern sozialer Dienste und Nutzerorganisationen an den betreffenden Entscheidungsprozessen auf europäischer Ebene sichergestellt werden?
3. Sollten soziale Dienste als Teil der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ein expliziter Bestandteil eines zukünftigen gemeinschaftsrechtlichen Instruments werden? Wie können die Besonderheiten der sozialen Dienste, ihrer Nutzerinnen und Nutzer sowie der frei-gemeinnütziger Träger im Sozialbereich dort angemessen berücksichtigt werden?<sup>1</sup> Sollte es eine sektorspezifische Regelung, z.B. in Form einer Mitteilung, geben?
4. Welches wären die geeigneten gemeinschaftsrechtlichen Instrumente für den sozialen Dienstleistungsbereich, mit deren Hilfe der besondere Charakter der sozialen Dienste und der in diesem Gebiet aktiven zivilgesellschaftlichen Akteure entsprechend berücksichtigt werden kann: Richtlinie oder Verordnung, Empfehlung, (sektorspezifische) Mitteilung, Leitlinie oder interinstitutionelle Vereinbarung, Gruppenfreistellungsregelungen?
5. Sollte die EU im Zusammenhang mit Gemeinwohlverpflichtungen Zuständigkeiten bezüglich Verfahren der Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen erhalten? (vgl. Frage (24) Grünbuch)
6. Sollen Sozial- und Gesundheitsdienste in eine horizontale oder sektorspezifische Evaluation auf Gemeinschaftsebene einbezogen werden? (vgl. Frage (26) Grünbuch) Wie kann hierbei die Beteiligung von Nutzerinnen und Nutzern sowie Anbietern sichergestellt werden?

---

<sup>1</sup> Vgl. auch die von der Plattform of European Social NGOs erarbeitete Definition sozialer Dienste im Kontext von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse "Elements for a definition of Social Services of General Interest" (20.03.2003).

### Arbeitsgruppe 3: RAHMENBEDINGUNGEN

#### Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für die Erbringung sozialer Dienste in der EU

1. Welches sind die besonderen Charakteristika sozialer Dienste, die bei der Erarbeitung eines rechtlichen Rahmens für soziale Dienste Berücksichtigung finden müssen?<sup>2</sup>
2. Sollte es einen erweiterten Austausch von guten Praktiken und Benchmarking zu Fragen der Organisation und Finanzierung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Union geben? Wer sollte beteiligt und welche Sektoren sollten daher einbezogen werden? (vgl. Frage (20) Grünbuch)
3. Sind soziale Dienstleistungen wirtschaftliche („economic“; „économique“) oder nicht wirtschaftliche („non-economic“; „non-économique“) Leistungen? Ist die Unterscheidung zwischen „wirtschaftlichen“ und „nicht wirtschaftlichen“ Dienstleistungen, wie sie von der EU-Kommission mit Bezug auf das Wettbewerbs-, Binnenmarkt- und Beihilferecht vorgenommen wird, für Sozial- und Gesundheitsdienste sinnvoll?
4. Welches sind – eingedenk der Eigenheiten sozialer Dienste und der Trägervielfalt der Anbieter sozialer Dienste (privat-gewerblich, frei-gemeinnützig, öffentlich) – unerlässliche bzw. kontraproduktive
  - a. rechtliche,
  - b. organisatorische (z.B. wer sollte die Zuständigkeit für die Regulierung und Evaluation haben?, ...) sowie
  - c. wirtschaftliche und finanzielle (z.B. staatliche Beihilfen, Steuervorteile, ...)

Rahmenbedingungen,

damit soziale Dienste ihre Hauptaufgaben erfüllen können?

Die Gestaltung förderlicher Rahmenbedingungen für die Erbringung und Entwicklung sozialer Dienste darf hierbei vom europäischen Recht nicht be- oder verhindert werden.

---

<sup>2</sup> Vgl. auch die von der Platform of European Social NGOs erarbeitete Definition sozialer Dienste im Kontext von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse „Elements for a definition of Social Services of General Interest“ (20.03.2003).



## Working Groups – Themes and questions

The following questions have been prepared by the Observatory for the Development of Social Services in Europe and the Platform of European Social NGOs for an in-depth discussion in the working groups. The discussions should also take account of the draft submission of the Platform of European Social NGOs and focus on the establishment of the final conclusions of the conference.

The questions as prepared by the Observatory for the Development of Social Services in Europe and the Platform of European Social NGOs are of general relevance. In some cases, a reference to the questions of the Green Paper on “Services of General Interest” is given. It seems important to underline that certain questions of the Green Paper are considered as too narrow and not (fully) appropriate for the field of social services by the conference organizers mentioned above.

### Working group 1: OBJECTIVES/FUNDAMENTAL RIGHTS

#### Social services and the ‘European Social Model’: Guaranteeing fundamental rights

1. What are the core objectives of social services?
2. Should service-specific public service obligations be established and harmonised further at Community level? If so, for which services? (cf. questions (5) and (19) of the Green Paper) What could these obligations be and how can they reflect the core objectives of social services?
3. Should the obligations which already exist for “universal services” (referring to the network industries) also be applied to social services? (cf. questions (13), (16) and (19) of the Green Paper)
4. How can public service obligations related to social services be financed?
5. How can the general interest – including guaranteeing fundamental (social) rights – be secured in any future EU legal instrument on services of general interest?
6. What are the specific attributes of social services as opposed to other kinds of services? How can non-monetary factors such as civic commitment and their contribution as “non-damaging factors in terms of competition and subsidy rules” be taken into account and formalised?
7. How can the perspective of the users of social services, more specifically their needs and rights, be better taken into account in the planning and evaluation of social services? (cf. question (27) of the Green Paper)

### Working group 2: COMPETENCES/RESPONSIBILITIES

#### Social services in the EU: Competences and responsibilities

1. Should the Community be given additional legal powers in the area of services of general interest? (cf. questions (1), (8) and (11) of the Green Paper) What is a desirable division of tasks and powers between local, regional, national, and European levels for social services as to their planning, provision, financing and evaluation, bearing in mind that the European Commission has the role of guarantor of the EU Treaties and therefore of fundamental freedoms, sustainable development and the maintenance of social and territorial cohesion? (cf. question (2) of the Green Paper)

2. How can it be guaranteed that social service providers and user organisations are adequately involved in the European decision-making process?
3. As services of general interest, should social services be made an explicit component of any future legal instrument? How can the specificities of social services be taken into account in any EU level legislation?<sup>3</sup> Should there be sector-specific legislation?
4. What Community legal instruments would be appropriate to adequately take into account the special character of social services and of the civil society players involved in this area: directive or regulation, recommendation, communication, guideline or inter-institutional agreement, block exemption regulations?
5. Should the EU have any say as to the mode of financing of public services related to public service obligation? (cf. question (24) of the Green Paper)
6. Should social and health services be included in a horizontal or sector-specific evaluation at Community level? (cf. question (26) of the Green Paper) How can the participation of users and providers be ensured?

### **Working group 3: CONDITIONS**

#### Creating an enabling environment for successful social services in the EU

1. What are the specificities of social services which need to be borne in mind when creating a regulatory environment?<sup>4</sup>
2. Should there be an enhanced exchange of best practice and benchmarking on questions concerning the organisation and financing of services of general interest across the Union? Who should be involved and which sectors should be addressed? (cf. question (20) of the Green Paper)
3. Are social services of economic or non-economic nature? Is the distinction between 'economic' or 'non-economic' nature, as defined by the European Commission in relation to competition rules useful in regard of social services?
4. Bearing in mind the specific nature of social services, and that social services are provided by a number of different types of providers (private, non-profit, public) what:
  - a. *legal (eg exclusive rights/monopolies;.....)*
  - b. *regulatory (eg who should regulate and/or evaluate;.....)*
  - c. *economic and financial (eg state aid; subsidies; fiscal advantages;.....)*

conditions are indispensable or counter-productive for social services to be able to fulfil their missions? It is crucial that any EU regulation on services of general interest does not preclude the creation of suitable conditions for providing social services.

<sup>3</sup> Cf. definition of social services within the context of services of general interest elaborated by the Platform of European Social NGOs in "Elements for a definition of Social Services of General Interest" (20 March 2003).

<sup>4</sup> Cf. definition of social services within the context of services of general interest elaborated by the Platform of European Social NGOs in "Elements for a definition of Social Services of General Interest" (20 March 2003).

## Groupes de travail – Thèmes et questions

Les questions ont été élaborées par l'Observatoire pour le Développement des Services sociaux en Europe et par la Plate-forme des ONG européennes du secteur social en vue d'une discussion approfondie dans les groupes de travail. Les débats devraient également prendre en compte le projet de proposition de la Plate-forme des ONG européennes du secteur social et se concentrer sur la préparation des conclusions finales de la conférence.

L'Observatoire pour le Développement des Services sociaux en Europe et la Plate-forme des ONG européennes du secteur social ont élaboré des questions de portée générale, qui, dans certains cas, font référence aux questions posées dans le Livre vert sur les „Services d'Intérêt général“. Notons que les organisateurs de la conférence, mentionnés ci-dessus, estiment que certaines des questions du Livre vert s'avèrent limitées dans leur portée et ne s'appliquent pas (totalement) au domaine des services sociaux.

### Groupe de travail 1: OBJECTIFS / DROITS FONDAMENTAUX

#### Services sociaux et Modèle Social Européen: Garantir des droits (sociaux) fondamentaux

1. Quels sont les principaux objectifs des services sociaux?
2. Convient-il de prévoir des obligations spécifiques au service public et d'en instaurer une plus forte harmonisation à l'échelon de la Communauté ? Si tel est le cas, quels sont les services concernés ? (cf. questions (5) et (19) du Livre vert) Quelles pourraient être ces obligations et comment peuvent-elles refléter les principaux objectifs des services sociaux?
3. Convient-il d'appliquer aux services sociaux les obligations qui s'appliquent déjà aux «services universels» (en référence aux industries de réseau) ? (cf. questions (13), (16) et du Livre vert)
4. Comment financer les obligations de service public appliquées aux services sociaux?
5. Comment assurer l'intérêt général – y compris les droits fondamentaux (sociaux) – dans un futur instrument juridique de l'UE en matière de services d'intérêt général ?
6. Quelles sont les spécificités des services sociaux par rapport aux autres types de services? Comment prendre en compte et formaliser des facteurs non-matérielles, comme l'engagement citoyen et sa contribution en tant que «facteur non nuisible à la concurrence et au droit des allocations»?
7. Comment mieux prendre en compte la perspective des utilisateurs et utilisatrices des services sociaux, et plus particulièrement leurs besoins et leurs droits, dans la planification et l'évaluation des services sociaux? (cf. question (27) du Livre vert)

## **Groupe de travail 2: COMPETENCES / RESPONSABILITES**

### Services sociaux dans l'UE: Compétences et responsabilités

1. La Communauté devrait-elle recevoir des prérogatives juridiques supplémentaires dans le domaine des services d'intérêt général ? (cf. questions (1), (8) et (11) du Livre vert). De quelle façon convient-il de répartir les tâches et les pouvoirs entre les niveaux local, régional, national et européen quand il s'agit de planifier, de mettre en oeuvre, de financer et d'évaluer les services sociaux, dans l'idée que la Commission européenne doit jouer le rôle de garant des Traités de l'UE et, partant, des droits fondamentaux, du développement durable et du maintien de la cohésion sociale et territoriale? (cf. question (2) du Livre vert)
2. Comment garantir que les prestataires de services sociaux et les organisations d'utilisateurs soient associés de manière adéquate au processus décisionnel européen?
3. Les services sociaux en tant que services d'intérêt général doivent-ils être intégrés explicitement dans un instrument juridique projeté? Comment prendre en compte les spécificités des services sociaux dans la législation européenne ?<sup>5</sup> Convient-il d'établir une législation propre au secteur?
4. Quels seraient les instruments de droit communautaire appropriés grâce auxquels on pourrait prendre en considération de manière adéquate le caractère particulier des services sociaux et des acteurs de la société civile actifs dans ce domaine? Directive ou règlement, recommandation, communication, principe directeur ou accord interinstitutionnel, règlements d'exemption par catégorie?
5. L'UE devrait-elle avoir son mot à dire à propos du mode de financement des services publics dans le cas d'une obligation de service public? (cf. question (24) du Livre vert)
6. Convient-il d'intégrer les services sociaux et sanitaires dans une évaluation horizontale ou spécifiquement sectorielle à l'échelon de la Communauté? (Cf. question (26) du Livre vert) Comment garantir la participation des utilisateurs et utilisatrices et des prestataires?

## **Groupe de travail 3: CONDITIONS GÉNÉRALES**

### Mettre en place un environnement facilitant le développement des services sociaux dans l'UE

1. Quelles sont les spécificités des services sociaux à garder à l'esprit lors de la mise en place d'un environnement régulateur?<sup>6</sup>
2. Conviendrait-il d'élargir les échanges de bonnes pratiques et de benchmarking sur les questions de l'organisation et du financement des services d'intérêt général dans l'Union? Qui devrait y participer et quels secteurs devraient être intégrés? (Cf. question (20) du Livre vert)

---

<sup>5</sup> Cf. définition des services sociaux dans le cadre des services d'intérêt général par la Plate-forme des ONG européennes du secteur social dans «Elements for a definition of Social Services of General Interest» (20 mars 2003).

<sup>6</sup> Cf. définition des services sociaux dans le cadre des services d'intérêt général par la Plate-forme des ONG européennes du secteur social dans «Elements for a definition of Social Services of General Interest» (20 mars 2003).

3. Les services sociaux sont-ils économiques ou non-économiques ? La distinction que la Commission européenne établit entre la nature «économique» et «non-économique» dans le cadre des règles de concurrence s'applique-t-elle aux services sociaux?
4. Dans l'esprit de la nature spécifique des services sociaux et dans l'idée que les services sociaux sont offerts par un éventail de divers prestataires (privés, sans but lucratif, publics) quelles sont les conditions:
- a. *juridiques (droits d'exclusivité /monopoles;.....)*
  - b. *réglementaires (qui devrait réglementer et / ou évaluer ?.....)*
  - c. *économiques et financières (aide d'état; subvention; avantages fiscaux;.....)*

indispensables ou contre-productives pour que les services sociaux soient à même de remplir leurs missions?

Il est primordial que les réglementations européennes appliquées aux services d'intérêt général n'empêchent pas la création des conditions nécessaires à l'offre des services sociaux.

## III. B Umfrage/Survey/Sondage

### Zusammenfassung zentraler Ergebnisse einer Umfrage zu Diskussionslinien und Positionierungen von Anbietern sozialer Dienste in EU-Mitgliedsstaaten

**Mathias Maucher/Beatrix Holzer**

Im Zusammenhang mit einem Projekt des Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa zur Begleitung des Diskussions- und Konsultationsprozesses im Zusammenhang mit dem Grünbuch „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ wurde von der Beobachtungsstelle eine Befragung bei Verbänden frei-gemeinnütziger und kommunaler Träger sozialer Dienste in allen EU-Mitgliedsländern durchgeführt.

Das „Erkenntnisinteresse“ dieser Umfrage bestand darin, einen Überblick darüber zu erhalten, mit welcher inhaltlichen Schwerpunktsetzung und Intensität von welchen Akteuren die vielfältigen Fragen im Zusammenhang mit Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, Wettbewerbsregelungen, Binnenmarktvorschriften, staatlichen Beihilfen, Anbieterpluralismus und Subsidiarität in der jeweiligen nationalen Fachöffentlichkeit erörtert werden. Zudem verfolgte die Befragung das Ziel, Hinweise darauf zu erhalten, inwieweit sich Vereinigungen und Verbände sozialer Dienstleistungsanbieter sowie die zuständigen Fachministerien als Reaktion auf die Vorlage des Grünbuchs „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ verstärkt mit Fragen zur Definition, Organisation, Finanzierung, Kontrolle, Evaluation sozialer Dienste befassen und im Hinblick auf den EU-weit eingeleiteten Konsultationsprozess positionieren. Jeweils wurden die Fachdiskussionen und Positionen in Deutschland implizit als Bezugsgröße genommen. In die Umfrage wurden Dachverbände auf europäischer Ebene ausdrücklich nicht einbezogen<sup>7</sup>.

#### I) Erste Einschätzungen und Schlussfolgerungen auf der Grundlage der durchgeführten Interviews<sup>8</sup>

##### 1. Bewertung der Relevanz und Aktualität des Themas

Nur in wenigen anderen EU-Mitgliedsländern – insb. in den deutsch- und französischsprachigen Ländern Mitteleuropas sowie in Finnland und Schweden – besitzt das Thema „Dienstleistungen der Daseinsvorsorge“ im Sozial- und Gesundheitsbereich eine ähnliche Relevanz wie in Deutschland. Dies verwundert kaum, sind

---

<sup>7</sup> Der folgende Text fasst zentrale Ergebnisse der Befragung zusammen. Sie wurde durch E-Mail-Versand und/oder Telefoninterviews auf Basis einer Liste von Fragen – vgl. Anhang, nur in englischer Sprache verfügbar – durchgeführt. Dabei wurden Vertreterinnen und Vertreter von Verbänden frei-gemeinnütziger und kommunaler Träger sozialer Dienste in allen EU-Mitgliedsländern angesprochen und um Ihre Einschätzungen gebeten. Eine weitere Grundlage bildeten zugesandte oder selbst recherchierte Hintergrundinformationen und Positionspapiere. Eine erste Befragungsrunde fand für acht Mitgliedsstaaten von Mitte bis Ende April statt, also noch vor Veröffentlichung des Grünbuchs. Die Umfrage für die dahin noch nicht einbezogenen Länder Dänemark, Griechenland, Luxemburg, Schweden, Spanien und das Vereinigte Königreich wurde zwischen Mitte Juni und Mitte Juli durchgeführt. Insgesamt wurden ungefähr 40 Organisationen angesprochen. Substantielle Rückmeldungen erhielten wir von etwa 25 Organisationen. Informationen waren zudem in aller Regel in denjenigen Ländern umfassender zu erhalten, bei denen soziale Nichtregierungsorganisationen auch als Träger sozialer Dienste insg. oder zumindest in ausgewählten Feldern eine bedeutende Rolle spielen bzw. in denen Spitzenverbandsstrukturen ähnlich denen in Deutschland bestehen.

dies doch i.d.R. Länder, in denen entweder die Erbringung sozialer Dienste durch gemeinnützige Nichtregierungsorganisationen eine große Rolle spielt und/oder eine kommunale Ebene mit Selbstverwaltungskompetenz als Anbieter eben auch sozialer Dienste betroffen ist. Von beiden Trägern wurde insofern häufig auch die Frage nach der konkreten Ausformulierung des Subsidiaritätsprinzips aufgeworfen.

V.a. in Frankreich gibt es intensive Diskussionen und politische Aktivitäten, die allerdings von den Akteuren aus den Sektoren mit traditionell öffentlicher Leistungserbringung im Bereich der sog. „Netzwerkindustrien“ dominiert werden. Zudem steht – mit Blick auf die Kompetenzen der EU – die Tragfähigkeit des Konzepts „*service public*“ auf dem Prüfstand.

Vereinzelt wurden auch Rückwirkungen sich verändernder Rahmenbedingungen auf EU-Ebene auf die rechtliche Stellung und finanzielle Situation gemeinnütziger Organisationen – ein Hauptaspekt der Diskussionen in Deutschland – angesprochen. In einer „diffusen“ Weise scheinen zudem die unterschiedlichen Interpretationen der Konzepte „*Dritter Sektor/third sector/tiers secteur*“ bzw. „*économie sociale*“ und deren „Europa-Tauglichkeit“ bei der Bewertung der Tragweite des Grünbuchs für soziale Dienste eine Rolle zu spielen.

Die unterschiedlich bewertete „Brisanz“ des Grünbuchs dürfte schließlich auch mit unterschiedlichen Einschätzungen bezüglich der Hauptzielrichtung dieses Konsultationsdokumentes und der von der Kommission angestrebten zukünftigen Rolle auf dem Feld der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu tun haben. In dem Maße, wie „nur“ eine Rahmenrichtlinie als Regelungsinstrument auf EU-Ebene erwartet und das Grünbuch als ein ganz überwiegend auf die Netzwerkindustrien bezogenes Dokument gesehen wurde, wurde auch eine nur schwache Rückwirkung auf Gesundheits- und Sozialdienste vermutet.

## **2. Wurden die mit Leistungen der Daseinsvorsorge im Sozial- und Gesundheitsbereich zusammenhängenden Fragestellungen durch Veröffentlichung des Grünbuchs verstärkt aufgegriffen?**

In aller Regel kommt der Veröffentlichung des Grünbuchs und dem hiermit verbundenen Konsultationsprozess eine „Katalysatorfunktion“ für die Fortführung und Vertiefung der nationalen Diskussionen zu. In vielen Ländern, z.B. Dänemark oder den Niederlanden, zwang das vorgelegte Grünbuch erst zu einer Beschäftigung und zu Positionierungen auch im Sozial- und Gesundheitsbereich. Die europäische Dimension der mit den Dienstleistungen der Daseinsvorsorge verbundenen Herausforderungen rückte dabei in vielen Ländern erst langsam ins Bewusstsein, insb. dort, wo die Kommunen bei der Erbringung von Leistungen im allgemeinen (wirtschaftlichen) Interesse dominieren.

Mit Ausnahme von Frankreich (Präferenz für eine Rahmenrichtlinie, ggf. mit „Sonderstatus“ für Sozial- und Gesundheitsdienste) ist nicht klar erkennbar, welches Rechtsinstrument und welche politische Strategie als „Antwort“ des Gesundheits- und Sozialbereichs auf das Grünbuch bevorzugt wird. Allerdings wurde eine sektorspezifische Mitteilung auch mehrfach als eine mögliche Handlungsoption gesehen.

<sup>8</sup> Ein besonderer Dank für die gewährte Unterstützung gilt: Virginia B. Gomes, Ministério do Trabalho e da Solidaridade/Direcção-Geral da Solidaridade e Segurança Social, Lissabon; Dr. Peter Herrmann, European Social, Organisational and Science Consultancy (ESOSC) and European Social Action Network, Aghabullogue Co. Cork; Dr. Michael Himmer, Institut für Sozialdienste, Bregenz; Dr. José Custódio Leirião, União das Instituições Particulares de Solidariedade Social (UIPSS), Porto; Jorma Palola, Suomen Kuntaliitto/Association of Finnish Local and Regional Authorities, Brüssel; Drs. Gerard van Rienen, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Den Haag; Riitta Särkelä, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry/Finnish Federation for Social Welfare and Health, Helsinki; Carole Salères, Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (UNIOPSS), Paris; Stefan Wallner, Caritas Österreich, Wien; Prof. Josef Weidenholzer, Volkshilfe Österreich, Linz; Iris Woltran, Volkshilfe Wien, Wien.

### **3. Welches sind für die Fachöffentlichkeit die wichtigen Aspekte bzw. Knackpunkte?**

Soweit Stellungnahmen zum Themenfeld vorliegen, decken sich die Analysen, Argumentationslinien und Positionsbestimmungen häufig stark mit denjenigen der deutschen Spitzenverbände. Dies gilt sowohl für Organisationen des frei-gemeinnützigen wie des öffentlichen Sektors. Im Anhang 2 sind beispielhaft einige der berücksichtigten Positionspapiere aufgeführt, da aus Platzgründen auf eine ausführliche Darstellung verzichtet werden muss.

So wird in den betrachteten Stellungnahmen frei-gemeinnütziger Träger jeweils auf die spezifischen Rahmenbedingungen und Zielsetzungen sozialer Dienste, die besonderen Eigenschaften ihrer Nutzerinnen und Nutzer wie auch auf die eigenen Stärken als Akteure der Zivilgesellschaft verwiesen. Auf dieser Grundlage wird – zumindest für große Teilbereiche sozialer Arbeit – gefordert, die Wettbewerbs-, Binnenmarkt- und Beihilferegulungen nicht (ohne grundlegende Anpassungen) zu übernehmen. Vielmehr wird ein eigenständiger Regelungsrahmen vorgeschlagen, mit einer in aller Regel ergänzenden und koordinierenden Funktion der EU unter Beachtung nationaler Strukturen und Institutionen sowie des Subsidiaritätsprinzips.

Von finnischer und schwedischer Seite wurde auch die territoriale Dimension der Versorgungsinfrastrukturen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse angesprochen, d.h. die Herausforderung zur Umsetzung eines öffentlichen flächendeckenden Versorgungsauftrags auch in dünn besiedelten ländlichen Gebieten.

### **4. Welche Akteure bearbeiten das Themenfeld?**

Fast überall: Verbände sozialer Nichtregierungsorganisationen, Genossenschaften (Italien), Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit (Belgien, Frankreich); kommunale Spitzenverbände (Finnland, Österreich, Schweden) oder Netzwerke der Sozialamtsleiterinnen bzw. -leiter (z.B. Dänemark), aber auch die Fachministerien. In Einzelfällen engagieren sich zudem Verbraucherschutzorganisationen (Italien) oder Parteien (Belgien).

In drei Mitgliedsländern wurde nach Vorlage des Grünbuchs ein Konsultationsprozess zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen und unter Beteiligung von Anbietern von DAWI angedacht. In Belgien und Dänemark läuft er gegenwärtig noch, in Österreich wird er – unter Leitung des Wirtschaftsministeriums – Anfang September durchgeführt. Eine „Abstimmung“ von Positionen zwischen Trägern sozialer Dienste und Fachministerien hatte bis Anfang Juni (in Ansätzen) nur in Frankreich stattgefunden, in Belgien und Österreich jedenfalls nicht, in den Niederlanden wurde eine „Anhörung“ angestrebt.

### **5. Vorhandensein von Positionspapieren?**

Zum Zeitpunkt der Befragung lagen zu den mit GATS verbundenen Herausforderungen Positionspapiere sozialer Nichtregierungsorganisationen bzw. politischen Parteien aus Österreich, Belgien und Irland vor. Alle Stellungnahmen zum Grünbuch befanden sich noch in der organisationsinternen Abstimmungsphase. Im Anhang 2 sind die der Beobachtungsstelle vorliegenden Positionspapiere aufgelistet.



## 6. Sind Bezüge zu Diskussionen um GATS (General Agreement on Trade in Services) feststellbar?

Gerade vor Veröffentlichung des Grünbuchs wurde in einzelnen Mitgliedsstaaten (Belgien, Österreich) dem GATS (noch) eine größere Aufmerksamkeit gewidmet. „Motor“ waren hier allerdings weniger die Träger sozialer Dienste, sondern vielmehr „globalisierungskritische“ Nichtregierungsorganisationen. Der bis Mai stärkere Fokus auf GATS hat auch damit zu tun, dass beide Länder bereits in den 90er Jahren einzelne Verpflichtungen, u.a. im Gesundheitsbereich, eingegangen sind. Die Ausführungen im Grünbuch (keine weitergehenden Schritte bei GATS als innerhalb der EU, vgl. Nr. 100-102) sowie Aussagen der GD Handel in Bezug auf die Position der EU für die Sektoren „Gesundheit“, „Soziale Dienste“ und „Bildung“ bei der laufenden WTO-Verhandlungsrunde (die EU hat diesbezüglich an Nicht-EU-Mitgliedsstaaten keine Anfragen gestellt; von dritter Seite liegen keine Angebote zur Liberalisierung vor) haben GATS für Träger von Sozial- und Gesundheitsdiensten wieder etwas in den Hintergrund rücken lassen.

## II) Aus fünf ausgewählten Mitgliedsländern sind abschließend exemplarisch verschiedene Einschätzungen stichwortartig aufgelistet.

### A – Österreich

- Wohlfahrtsverbände haben Thema seit etwa Ende Januar 2003 intensiver aufgegriffen, allerdings nicht mit derselben Dringlichkeit wie in Deutschland, da im Gesundheits- und Sozialbereich die öffentliche Trägerschaft klar dominiert.
- Ein Abstimmungsprozess zwischen den Verbänden sowie mit dem Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen war ab Mai 2003 geplant.
- Sowohl der Österreichische Gemeinde- wie der Österreichische Städtebund sind im Themenfeld „Daseinsvorsorge“ deutlich präsent, allerdings bezogen auf sämtliche traditionell kommunalen Leistungsangebote, nicht spezifisch für das Geld „Sozial- und Gesundheitsdienste“.
- Das Grünbuch im Speziellen stand bis Mitte des Jahres nicht im Mittelpunkt der Debatten. Die Daseinsvorsorge und der Erhalt der entsprechenden Dienstleistungen ist jedoch als Element im Zusammenhang mit „GATS“, „EU-Verfassungskonvent“ und „Sozialunion“ ein zentrales Thema.
- Für die Wohlfahrtsverbände ist der Erhalt der „Daseinsvorsorge“ und das Prinzip der „Gemeinnützigkeit“ wesentlich. Die von ihren Mitgliedsorganisationen angebotenen Dienste sind größtenteils auf den Bedarf und nicht etwa nur auf den Markt abgestimmt. Auch wird dem gesellschaftspolitischen Wirken der sozialen Nichtregierungsorganisationen und das „Solidaritätsprinzip“ ein hoher Stellenwert eingeräumt.

### F – Frankreich

- Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (DAI) – nicht nur Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI) – sollten im EU-Vertrag verankert werden, als ein zentrales Element eines europäischen Sozialmodells.

- Die Frage um DAI und DAWI ist nur scheinbar eine primär juristische, in Wirklichkeit jedoch eine hochpolitische Frage, da es um die freie Gestaltungsmöglichkeit einer Gebietskörperschaft geht, die Dienstleistungen der Daseinsvorsorge auch und gerade auf lokaler Ebene zu organisieren bzw. auch zu erbringen.
- Angesichts einer verstärkten ökonomischen Integration ist anzunehmen, dass das Gestaltungsprinzip „Subsidiarität“ auf EU-Ebene zu wenig reelle Bedeutung entfalten wird. Da zudem eine große Vielfalt von Organisationsformen, Finanzierungsmechanismen und Zuständigkeitsverteilungen für lokale Dienste in den Mitgliedsstaaten existiert, wäre es der falsche Ansatz, auf Basis einer Auflistung all dieser „Erscheinungsformen“ eine besondere Behandlung hinsichtlich Wettbewerbsrecht und staatliche Beihilfen festzuschreiben zu wollen.
- Vielmehr erscheint daher (bei allen Schwierigkeiten) empfehlenswert: Erarbeitung einer Rahmenrichtlinie, die auf europäischer Ebene verbindlich die Grundprinzipien staatlicher Intervention (z.B. staatliche Beihilfen) und Regelungshoheit (z.B. Ausgestaltung des Tarif- und Gebührensystems) sowie die Ausnahmen von der Anwendbarkeit des Wettbewerbsrechts festschreibt.
- Ein zentrales Ziel besteht in der Erreichung größtmöglicher Rechts- und Planungssicherheit und der Vermeidung einer dogmatischen und undifferenzierten Anwendung des Wettbewerbsrechts, u.a. wegen der Rolle sozialer Dienste bei der gesellschaftlichen Integration und als Teil der Zivilgesellschaft sowie der besonderen Schutzbedürftigkeit der meisten Nutzer(innen) soziale Dienste.
- Ein anderes Ziel besteht in der Anerkennung frei-gemeinnütziger Aktivitäten im Gesundheits- und Sozialbereich als zentrales Element bei der Weiterentwicklung eines europäischen Gesellschaftsmodells.

### **FIN/S – Finnland/Schweden**

- Zentrale Frage: Wie kann die Erbringung qualitativ hochwertiger Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, auch in ländlichen Gebieten, ausreichend sichergestellt werden?
- Es ist nicht die Aufgabe der Kommission, über Art, Umfang und Finanzierung dieser Dienstleistungen zu entscheiden. Gemäß dem Grundsatz der Subsidiarität sind vielmehr die lokalen Gebietskörperschaften die tragenden Säulen und dadurch die demokratisch legitimierten Entscheidungsträger für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.
- Für die zukünftige Entwicklung wird als Risiko vor allem gesehen, dass sich von Seiten der Gemeinden bei der Vergabe sozialer und Gesundheitsdienste und im Rahmen der Verhandlungen über die Konditionen der Leistungserbringung in einem stärker auf Wettbewerb ausgerichteten „Sozialmarkt“ Tendenzen durchsetzen könnten, die jeweils günstigsten Angebote zu berücksichtigen, so dass auch unter den freigemeinnützigen Anbietern eine neue Art von Konkurrenz entstehen könnte, die sich ganz überwiegend nur am Preis ausrichtet und Fragen der Qualität, des Bedarfs und kontinuierlichen Erbringung der Dienstleistungen in den Hintergrund rücken lässt (Finnland).

## IRL – Irland

- Das Thema der Dienste des Allgemeininteresses findet nahezu keinerlei Aufmerksamkeit. Die Gründe dafür liegen vor allem in zwei Bereichen:
- Erstens wird das Ziel „quality public services“ im Rahmen der „Social Partnership Agreements“<sup>9</sup> erwähnt – zudem auch im Kontext der nationalen Anti-Armutsstrategie und den NAPsIncl. In Ergänzung zu fünf bereits zwischen Regierung und Sozialpartnern verhandelten Abkommen steht noch der „Community and Voluntary Pillar“ zur Beratung an. Insoweit wird mit Blick auf Dienstleistungen der Daseinsvorsorge im Gesundheits- und Sozialbereich das Allgemeininteresse durch die Partnerschaftsvereinbarungen als bereits abgedeckt angesehen.
- Zweitens wird für den Aufbau eines „sozialen Dienstleistungssystems“ hauptsächlich auf private Kräfte vertraut. Dies bezieht sich einerseits auf den kommerziellen Sektor, der eine zunehmende Rolle spielt; andererseits ist durch die Aktivitäten der Nichtregierungsorganisationen (u.a. großer kirchlicher Organisationen) eine gewisse „Mindestversorgung“ gesichert.
- Wengleich die Ausrichtung auf ein flächen- und bedarfsdeckendes Angebot an sozialen Diensten eher neueren Datums ist, so zeichnet sich doch schon jetzt eine dieses Ziel konterkarierende Entwicklung ab: Soweit keine private Sicherung erfolgen kann, sind vielfach – wenn überhaupt – nur Leistungen auf Mindestniveau verfügbar.
- Erschreckend ist das Ausmaß, in dem für diesen Bereich (a) keine politische Strategie entwickelt wurde und wird und (b) die gesamte europäische Ebene der Diskussion zum Thema „Dienstleistungen der Daseinsvorsorge“ im allgemeinen oder zum Grünbuch im besonderen ignoriert wird. Ausnahmen finden sich am ehesten mit Bezug auf GATS.

Frankfurt/Main, 04.08.2003

---

<sup>9</sup> Vgl. hierzu: [http://www.taoiseach.gov.ie/policy\\_areas/partnership/agreements.asp?lang=ENG&loc=349](http://www.taoiseach.gov.ie/policy_areas/partnership/agreements.asp?lang=ENG&loc=349)

## Summary of the main results of a survey exploring the lines of discussion and positions of providers of social services in EU Member States

**Mathias Maucher/Beatrix Holzer**

Under a current project of the Observatory for the Development of Social Services in Europe, the Monitoring Unit carried out a survey of organisations of not-for-profit and municipal providers of social services in all of the EU Member States to accompany the process of discussion and consultation in connection with the Green Paper on “Services of General Interest”.

The survey was meant to provide an overview of how – with what areas of focus and degree of intensity – and by whom the manifold issues related to services of general interest, competition rules, internal market regulations, state aid, pluralism of offer and subsidiarity are being discussed in the various Member States. Another objective was to explore the extent to which organisations and associations of social service providers and the relevant government ministries, responding to the Green Paper on “Services of General Interest”, are placing increased importance on issues such as the definition, organisation, financing, monitoring and evaluation of social services, and what their positions are within the EU-wide consultation process that has been initiated on these subjects. The survey implicitly uses the German debate and positions as points of reference. Umbrella organisations at European level were specifically excluded from the survey<sup>10</sup>.

**I) The following statements, which are presented according to the structure of the “skeleton questionnaire”, are little more than “flash shots” of the debate and positions in the individual countries surveyed; nevertheless, they do allow initial evaluations to be made and conclusions to be drawn<sup>11</sup>.**

### 1. Evaluation of the relevance and topicality of the subject

Member States where the topic of “services of general interest” in the social and health area is as relevant as it is in Germany are few in number – and these would be mainly the German and French-speaking countries of central Europe as well as Finland and Sweden. This is hardly surprising, as these are, as a rule, countries where the provision of social services by not-for-profit NGOs plays an important role and/or where lo-

<sup>10</sup> The following text summarises the central results of the survey, which was carried out by e-mail and/or telephone interviews on the basis of a skeleton questionnaire – cf. annex. The respondents were representatives of organisations of not-for-profit and municipal providers of social services in all Member States of the EU. The survey was also based on background information and position papers sent in by respondents or researched by the Monitoring Unit itself. The first round of the survey, which involved eight Member States, took place in the second half of April, prior to the publication of the Green Paper. The countries not included in this first round – Denmark, Greece, Luxembourg, Sweden, Spain and the United Kingdom – were surveyed between mid-June and mid-July. Some 40 organisations were approached; roughly 25 of them sent in substantial replies. In general, more information was received from the countries where social NGOs also play a significant role for the provision of social services – in general or at least in certain areas – or from countries where the structures of the central federations are similar to those in Germany.

<sup>11</sup> Special thanks are due to: Virginia B. Gomes, Ministério do Trabalho e da Solidaridade/Direcção-Geral da Solidaridade e Segurança Social, Lisbon; Dr. Peter Herrmann, European Social, Organisational and Science Consultancy (ESOSC) and European Social Action Network, Aghabullogue Co. Cork; Dr. Michael Himmer, Institut für Sozialdienste, Bregenz; Dr. José Custódio Leirião, União das Instituições Particulares de Solidariedade Social (UIPSS), Porto; Jorma Palola, Suomen Kuntaliitto/Association of Finnish Local and Regional Authorities, Brussels; Drs. Gerard van Rienen, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, The Hague; Riitta Särkelä, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry/Finnish Federation for Social Welfare and Health, Helsinki; Carole Salères, Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (UNIOSS), Paris; Stefan Wallner, Caritas Österreich, Vienna; Prof. Josef Weidenholzer, Volkshilfe Österreich, Linz; Iris Woltran, Volkshilfe Wien, Vienna.

cal authorities with self-government competence are affected as providers of social services. Both provider groups often asked what the subsidiarity principle means in concrete forms.

There has been particularly intensive debate and a great deal of political activity in France, dominated, however, by players from areas where services have traditionally been provided by public authorities in the sector of the so-called “network-based industries“. In addition – and this with a view to the responsibilities of the EU – the feasibility of the concept of “*service public*” is being tried and tested.

In a few cases, survey respondents brought up the issue of the repercussions of EU-level framework changes on the legal position and financial situation of not-for-profit organisations. This is one of the main aspects of the debate in Germany. In addition, the various interpretations of the concepts of “*dritter Sektor/third sector/tiers secteur*” and “*économie sociale*” and their suitability for Europe seem to play a “diffuse” role in evaluating the implications of the Green Paper for social services.

And finally, the varying views on the “explosive” nature of the Green Paper are probably related to the different assessments of the main objectives of this consultation document and of the future role the Commission is to play in the area of services of general interest. Respondents who expected that the Green Paper would be “merely” a framework directive meant to serve as a regulatory instrument at EU level and saw it as relating mainly to the network-based industries assumed no more than weak repercussions on health and social services.

## **2. Were the issues relating to services of general interest in the social and health area brought up with greater emphasis as a result of the publication of the Green Paper?**

In general, the publication of the Green Paper and the consultation process it set in motion are viewed as having a “catalyst function” for the debate in the various countries to continue and deepen. In many Member States, for instance in Denmark and the Netherlands, it was the publication of the Green Paper that generated interest in the subject and forced the parties involved to take a stand on issues in the social and health area. Many countries – particularly those where local authorities dominate the provision of services of general (economic) interest – were slow at exploring the European dimension of the challenges involved in SGIs.

With the exception of France (where there seems to be a preference for a framework directive, perhaps involving a “special status” for social and health services), it is not clear what legal instrument and what political strategy are preferred as the health and social sector’s “answer” to the Green Paper. A sector-specific communication from the Commission was, however, often mentioned as a potential option.

## **3. What are the main aspects or sticking points for the experts involved?**

Where opinions were voiced, the analyses, arguments and positions presented were often closely parallel to those of the German federations. This applies to both not-for-profit associations and to public-sector organisations. Annex 2 presents a few of the position papers considered; these are mere examples, however, as lack of space prevented us from giving a more detailed presentation.

The statements of not-for-profit providers considered here refer to the specific conditions of operation and objectives of social services, to the special characteristics of their users and to their own strengths as actors within civil society. On this basis – at least for broad areas within the field of social work – respondents

do not want to see the adoption of competition rules, internal market rules and state aid rules unless fundamental adjustments are made. What is proposed instead is a separate regulatory framework with the EU playing a complementary and coordinative role, a system that would take into account national structures and institutions as well as the principle of subsidiarity.

The Finns and the Swedes also raised the issue of the territorial dimension of provision infrastructures for services of general (economic) interest – in other words, the challenge of fulfilling a universal public supply obligation even in thinly populated rural areas.

#### **4. What actors are dealing with these issues?**

Nearly everywhere: associations of social NGOs, cooperatives (Italy), mutual insurance organisations (Belgium, France); central associations of local authorities (Finland, Austria, Sweden) or networks of heads of social welfare offices (e.g. Denmark), but also the relevant government ministries. In some cases consumer protection organisations (Italy) or political parties (Belgium) are also involved.

In three Member States, a consultation process between the various government levels and involving the participation of providers of SGEIs is being envisaged following the publication of the Green Paper. A similar consultation process is going on in Belgium and Denmark, while in Austria consultations will be held in early September under the auspices of the Ministry for Economic Affairs. Until early June, a “coordination” of positions between providers of social services and the relevant government ministries had been attempted only in France – not in Belgium or Austria, while in the Netherlands a “hearing” was intended.

#### **5. Existence of position papers?**

At the time of the survey, there were position papers by social NGOs or political parties on the challenges related to the GATS in Austria, Belgium and Ireland. All statements on the Green Paper were at an initial, internal coordination phase. The position papers made available to the Monitoring Unit are listed in Annex 2.

#### **6. Are there any recognisable references to the debate on the GATS (General Agreement on Trade in Services)?**

Shortly before the publication of the Green Paper, a greater degree of interest was (still) given to the GATS in some Member States (Belgium, Austria) – but the “motor” behind this interest was more the “anti-globalisation” NGOs than the actual providers of social services. The stronger focus on the GATS that had been noticeable in Belgium and Austria until May is also related to the fact that in the 1990s, these two countries had begun assuming certain obligations, for instance in the health (services) area. The points raised in the Green Paper (steps taken under the GATS should not exceed those within the EU, cf. nos. 100-102) and the statements made by the DG for trade as to the position of the EU regarding the sectors of health, social services and education in the current WTO negotiations (the EU has made no inquiries to non-EU states in this regard, and there have been no offers of liberalisation from third parties) have somewhat reduced the significance of the GATS for providers of social and health services.

## **II) In conclusion, by way of example, various assessments made by five selected Member States will now be outlined.**

### **A – Austria**

- Roughly since the end of January 2003, welfare associations have addressed the topic more intensively – but with less urgency than in Germany, as public-sector providers clearly dominate the health and social services landscape.
- A coordination process between these associations and the Federal Ministry for Social Security and Generations was planned as from May 2003.
- Both the Austrian “Gemeindebund” [Association of Communal Authorities] and the “Städtebund” [Association of Municipal Authorities] are clearly involved in the area of services of general interest, but their involvement is related to all traditionally municipal services, not specifically to the field of social and health services.
- By mid-2003, the Green Paper had not yet become a special focal point of debate. Services of general interest and their safeguarding are, however, a central topic in the debate related to the GATS, the European Convention and the “social union“.
- For welfare associations, safeguarding services of general interest and the principle of not-for-profit operation are of primary importance. The services offered by their member organisations are, for the most part, oriented to need and not to the market. The socio-political influence of social NGOs and the “solidarity principle” are also given a high degree of relevance.

### **F – France**

- Services of general interest (SGIs) – not only services of general economic interest (SGEIs) – should be explicitly covered by the EU treaties as a central element of a European social model.
- The issue of SGIs and SGEIs is a legal one on the surface only; in reality, it is a highly political issue, as what is involved is the free power of determination of a territorial authority to organise services of general interest, particularly at local level.
- In view of growing economic integration, it can be assumed that subsidiarity as an organisational principle will have little real significance at EU level. Besides, as there are several organisational forms, financing mechanisms and modes of distribution of responsibility for local services in the Member States, it would be the wrong approach to aim for special treatment in terms of competition rules and state aid on the basis of a list of all these “manifestations“.
- What instead seems worthy of recommendation (in spite of all the difficulties it involves): a framework directive at European level that would determine the fundamental principles of state intervention (e.g. state aid) and the regulatory competence (e.g. by elaborating a system of rates and charges) as well as the exceptions to the applicability of competition rules.

- A central objective is the need to achieve optimum legal and planning security while avoiding a dogmatic and indiscriminate application of competition laws – because of the role of social services in social integration and as an element of civil society and the special need for protection of most users of social services, among other reasons.
- A further objective is the recognition of not-for-profit activities in the health and social area as a central element for the further development of a European social model.

### **FIN/S – Finland/Sweden**

- The central question: how can high-quality services of general interest be provided to an adequate degree, even in rural areas?
- It is not the Commission’s task to make decisions regarding the type, extent and financing modalities of these services. According to the principle of subsidiarity, the pillars of these services – and thus the democratically legitimated decision-makers for them – should be local territorial entities.
- One major risk for their future development is that local authorities, in providing social and health services and within the scope of negotiations on the conditions of provision in a more competitive “social market“, might fall prey to a tendency of considering only the economically most favourable offers, which would confront not-for-profit providers with a new kind of competition based primarily on price and where issues such as quality, need and ongoing security of supply are relegated to a background position (Finland).

### **IRL – Ireland**

- The topic of services of general interest is hardly addressed. The main reasons for this are twofold:
- First of all, respondents mention the objective of “quality public services” within the scope of the “Social Partnership Agreements”<sup>12</sup> – as well as within the context of the national anti-poverty strategy and the NAPsIncl. “Community and voluntary” organisations – as one of the component four elements of the social partners – have recently also been recognised as participants in the negotiations leading to such agreements. As a consequence, and with regard to SGIs in the health and social area, the general interest is viewed as being already well served by the Partnership Agreements.
- Secondly, the main emphasis in the establishment of a “social service system” is placed on the private sector. On the one hand, this means the commercial sector, which has been playing an increasing role, but the activities of NGOs (including large church organisations) also ensure a certain “minimum supply“.
- Even though the concept of universal provision of social services so as to cover all needs is a rather recent one, we are already witnessing a development going in the opposite direction: whenever private solutions are impossible, services are often available at minimum levels only – if at all.

<sup>12</sup> Cf.: [http://www.taoiseach.gov.ie/policy\\_areas/partnership/agreements.asp?lang=ENG&loc=349](http://www.taoiseach.gov.ie/policy_areas/partnership/agreements.asp?lang=ENG&loc=349)



- It is frightening to see the extent to which (a) no political strategy has been developed for this area and (b) the entire European level of the debate on services of general interest in general, or more specifically on the Green Paper itself, is being ignored. The only exceptions to this seem to be within the context of the GATS.

Frankfurt/Main, 4 August 2003

## Résumé des résultats principaux d'un sondage portant sur les lignes de discussion et les positionnements des prestataires de services sociaux dans les pays membres de l'Union Européenne

Mathias Maucher/Beatrix Holzer

L'Observatoire pour le développement des services sociaux en Europe a, dans le cadre d'un projet en cours et afin d'accompagner le processus de discussion et de consultation en relation avec le livre vert, réalisé un sondage auprès des fédérations et associations d'organismes de l'action sociale publique et privée dans tous les pays membres de l'Union Européenne.

L'intérêt du sondage était d'obtenir une vue d'ensemble pour connaître les contenus prioritaires, l'intensité et les acteurs intervenant dans les différents pays au sein du débat sur les multiples questions des services d'intérêt général, de la réglementation en matière de concurrence et de marché intérieur, des aides de l'Etat, du pluralisme des prestataires et de la subsidiarité. Un autre objectif du sondage consistait à savoir dans quelle mesure les associations et fédérations des prestataires de services sociaux ainsi que les ministères de tutelle respectifs s'occupent d'une façon plus approfondie des questions relatives à la définition, l'organisation, le financement, le contrôle et l'évaluation des services sociaux en tant que réactions au livre vert sur les services d'intérêt général et s'ils se positionnent dans le processus de consultation engagé à l'échelle européenne. Le sondage a implicitement pris comme point de référence les discussions techniques et les positions en Allemagne, il n'a explicitement pas inclus les organisations faitières européennes<sup>13</sup>.

**I) Dans cet ordre d'idées, les commentaires suivants orientés sur les questions du sondage, ne donnent qu'une impression des discussions et des positionnements dans les différents pays, mais permettent quand même de premières appréciations et conclusions<sup>14</sup>.**

### 1. Evaluation de l'importance et de l'actualité du sujet

Il n'y a que peu de pays membres – notamment les pays germanophones et francophones d'Europe centrale, ainsi que la Finlande et la Suède où la question des «Services d'intérêt général» dans le secteur social et sanitaire ait une importance semblable à celle en Allemagne. Ceci n'est guère surprenant dans la mesure où il s'agit en général justement des pays où soit les ONG sans but lucratif jouent un rôle important dans

<sup>13</sup> Le texte suivant résume les résultats principaux du sondage qui a été réalisé par envoi de courriers électroniques et/ou par interviews téléphoniques sur la base d'une liste de questions se trouvant à l'annexe – uniquement disponible en anglais. Il s'est adressé aux représentants/tes de fédérations d'organismes de services sociaux privés sans but lucratif et communaux dans tous les pays membres de l'Union Européenne pour leur demander leurs appréciations. Des documents de référence et des prises de position reçus ou recherchés ont en outre servi de base de travail. Une première ronde du sondage a eu lieu dans huit pays membres de l'UE de la mi-avril à la fin avril, donc encore avant la publication du livre vert. Entre la mi-juin et la mi-juillet, c'était au tour des pays restants, à savoir le Danemark, la Grèce, le Luxembourg, la Suède, l'Espagne et le Royaume Uni. Dans le cadre du sondage, une quarantaine d'organisations a été invitée à donner son avis, dont 25 environ ont donné des réponses substantielles. En règle générale, les informations les plus larges ont pu être obtenues dans les pays où les organisations non gouvernementales sociales jouent également un rôle important en tant qu'organismes de services sociaux, au moins dans une certaine partie de ce secteur, et où les structures des organisations centrales ressemblent à celles de l'Allemagne.

<sup>14</sup> Des remerciements particuliers pour le soutien apporté sont adressés à Virginia B. Gomes, Ministério do Trabalho e da Solidaridade/Direcção-Geral da Solidaridade e Segurança Social, Lisbonne; Peter Herrmann, European Social, Organisational and Science Consultancy (ESOSC) et European Social Action Network, Aghabullogue Co. Cork; Michael Himmer, Institut für Sozialdienste, Bregenz; Dr. José Custódio Leirião, União das Instituições Particulares de Solidariedade Social (UIPSS), Porto; Jorma Palola, Suomen Kuntaliitto/Association of Finnish Local and Regional Authorities, Bruxelles; Drs. Gerard van Rienen, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, La Hague; Riitta Särkelä, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry/Finnish Federation for Social Welfare and Health, Helsinki; Carole Salères, Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (UNIOPSS), Paris; Stefan Wallner, Caritas Österreich, Vienne; Prof. Josef Weidenholzer, Volkshilfe Österreich, Linz; Iris Woltran, Volkshilfe Wien, Vienne.

la prestation de services sociaux, soit l'échelon communal doté d'un pouvoir d'autogestion se voit affecté comme prestataire de services sociaux. Ces organismes privés et publics ont également souvent soulevé la question d'une formulation concrète du principe de subsidiarité.

En France notamment, il y a un débat très intense et des activités politiques qui sont cependant largement dominées par des acteurs issus de secteurs traditionnellement caractérisés par une prestation publique de services sociaux dans le domaine des dites «industries de réseaux». C'est aussi la viabilité de l'approche du «service public» qui aux vues des compétences de l'UE dans ce domaine est mise sur le banc d'essai.

Quelques-unes des organisations interrogées ont également souligné l'impact des conditions générales changeantes sur le statut juridique et la situation financière des organismes sans but lucratif, ce qui constitue un point central du débat en Allemagne. Le fait que les termes «Dritter Sektor/third sector/tiers secteur», voire «économie sociale» ne soient pas interprétés de la même façon semble également avoir eu un effet «diffus» sur l'appréciation de la portée du livre vert sur les services sociaux.

Les appréciations divergentes concernant le caractère «explosif» du livre vert s'expliquent probablement aussi par une compréhension différente de la visée principale de ce document de consultation et du rôle futur auquel aspire la Commission dans le domaine des services sociaux. Ceux qui ne s'attendaient qu'à une directive cadre comme instrument de régulation sur le plan européen et qui avaient interprété le livre vert comme se rapportant largement aux industries de réseaux, ont jugé son impact sur les services sanitaires et sociaux plutôt faible.

## **2. La présentation du livre vert a-t-elle intensifié le débat sur les questions relatives aux prestations de services d'intérêt général dans le secteur social et sanitaire?**

La publication du livre vert et le processus de consultation qu'il a enclenché ont en général une fonction de catalyseur dans la poursuite et l'approfondissement des débats nationaux sur ce sujet. Dans un grand nombre de pays, tels que le Danemark ou les Pays Bas, le livre vert a pour la première fois obligé le secteur social et sanitaire à prendre en considération ce sujet et à prendre position. Beaucoup de pays, en particulier ceux caractérisés par une prédominance des communes dans le secteur des prestations de services d'intérêt (économique) général ont ainsi pris lentement conscience de la dimension européenne des défis liés aux services d'intérêt général.

A l'exception de la France où l'on semble privilégier une directive cadre avec éventuellement un statut spécial pour les services sociaux et sanitaires, aucune préférence claire n'est précisée en faveur d'un instrument juridique et d'une stratégie politique spécifiques pour répondre au livre vert sur les services sociaux d'intérêt général, encore qu'une communication sectorielle a été plusieurs fois signalée comme une option d'action possible.

## **3. Quels aspects sont jugés importants, voire épineux par le public spécialisé?**

Les analyses, les lignes d'argumentation et les positionnements des avis qui ont été soumis recourent très souvent largement ceux des organisations centrales allemandes. Ceci vaut aussi bien pour les organismes du secteur privé sans but lucratif que pour ceux du secteur public. A l'annexe ont été inclus à titre d'exemple quelques-uns des positionnements sélectionnés qui n'ont pas pu être expliqués en détail par manque d'espace.

Les positionnements des organismes privés sans but lucratif soulignent notamment les conditions cadre et les objectifs spécifiques des services sociaux, les caractéristiques particulières de leurs utilisateurs/trices et leurs points forts (ceux des organismes privés) en tant qu'acteurs de la société civile. A partir de là, ils demandent de ne pas appliquer sans ajustements fondamentaux la réglementation en matière de concurrence, de marché intérieur et d'aides de l'Etat sur le secteur sanitaire et social. Il est plutôt proposé de créer un cadre réglementaire indépendant, prévoyant une fonction complémentaire et coordinatrice de l'UE et respectant les structures et institutions nationales ainsi que le principe de subsidiarité.

Les organisations finlandaises et suédoises ont également abordé la dimension territoriale des infrastructures de prestation de services d'intérêt (économique) général, donc le défi de mettre en oeuvre une mission publique de couverture à échelle territoriale également dans les régions rurales peu peuplées.

#### **4. Quels acteurs traitent ce sujet?**

Ce sont presque partout des fédérations d'ONG, des coopératives (en Italie), des assurances mutuelles (en Belgique et en France), des organisations centrales communales (en Finlande, en Autriche et en Suède) ou des réseaux de directeurs/trices de service social (p. ex. au Danemark), mais également les ministères de tutelle. Dans quelques pays, des organisations de défense des consommateurs (en Italie) ou des partis politiques (en Belgique) s'investissent également dans ce domaine.

Dans trois pays, la présentation du livre vert a donné lieu à un processus de consultation entre les différents échelons étatiques avec la participation des prestataires des services d'intérêt économique général. Ce processus est toujours en cours en Belgique et au Danemark. En Autriche, il sera mené au début du mois de septembre sous la direction du Ministère des affaires économiques. Jusqu'au début du mois de juin, une première concertation des positions des différents organismes gérants de services sociaux et des ministères de tutelle n'avait eu lieu qu'en France. A ce moment-là, ce n'était encore le cas ni en Belgique ni en Autriche, les Pays-Bas ayant jusqu'à cette date seulement envisagé une consultation.

#### **5. L'existence de prises de positions documentée?**

Au moment de la réalisation du sondage, des prises de position des ONG sociales ou des partis politiques en Autriche, en Belgique et en Irlande sur les défis liés à l'AGCS étaient déjà constatées, mais l'ensemble des avis sur le livre vert se trouvait encore en phase de concertation interne. Une liste des prises de position se trouve à l'annexe 2.

#### **6. Peut-on établir un rapport entre ce débat et les discussions sur l'AGCS (Accord général sur le Commerce et les Services)?**

En effet, on constate que juste avant la présentation du livre vert une attention accrue était accordée dans un certain nombre de pays (Belgique, Danemark) au sujet du AGCS, mais le moteur n'en étaient pas moins les organismes de services sociaux que les ONG critiques de la mondialisation. L'accent renforcé du débat sur l'AGCS jusqu'en mai s'explique également par le fait que ces deux pays avaient déjà pris des engagements spécifiques à ce propos, entre autres dans le secteur sanitaire, dans les années 90. Les explications dans le livre vert (pas de dispositions dans l'AGCS allant au-delà de ce qui existe dans l'Union Européenne, voire No 100-102), tout comme des commentaires de la DG «Commerce» concernant la position de l'UE sur

les secteurs de la santé, des services sociaux et de l'éducation lors de la ronde de négociation de l'OMC en cours (l'UE n'a pas adressé de demandes de libéralisation à des pays tiers et n'a pas reçu d'offres de parties tierces dans ce sens) ont relégué pour les prestataires de services sociaux et sanitaires le sujet de l'AGCS au second plan.

## **II) Par la suite seront présentées en style sténographique les appréciations de cinq pays qui ont été choisis à titre d'exemple**

### **A – Autriche**

- Depuis fin janvier 2003, les fédérations des œuvres sociales se sont penchées d'une façon plus intense, mais pas avec la même urgence qu'en Allemagne sur ce sujet puisque le secteur social et sanitaire autrichien est nettement dominé par des organismes gérants publics.
- Un processus de concertation entre les fédérations elles-mêmes ainsi qu'avec le Ministère fédéral de la sécurité sociale et des générations était prévu à partir de mai 2003.
- La Fédération autrichienne des communes (Österreichischer Gemeindebund) et la Fédération autrichienne des villes (Österreichischer Städtebund) ont été très présentes dans le débat sur les services d'intérêt général, mais (seulement) en ce qui concerne les services traditionnellement proposés par le secteur public et pas plus spécifiquement les services sociaux et sanitaires.
- Le livre vert, plus particulièrement, ne s'est pas trouvé au centre des débats jusqu'au milieu de l'année, même si les services d'intérêt général et la sauvegarde de ces services constituent un élément central des débats sur l'AGCS, sur la Convention Européenne et sur l'Union sociale.
- Les fédérations des œuvres sociales considèrent comme essentiel la sauvegarde des services d'intérêt général et du principe de l'utilité publique. Les services proposés par les organismes membres des fédérations s'orientent dans leur majorité sur les besoins et non pas sur le marché. Une grande importance est accordée à l'action des ONG sociales dans la société et au principe de solidarité.

### **F – France**

- Il faut intégrer aussi bien les services d'intérêt général (SIG) que les services d'intérêt économique général (SIEG) dans le traité de l'Union Européenne en tant qu'élément central du modèle social européen.
- La question des SIG et des SIEG n'est apparemment qu'une question tout d'abord juridique. En effet, il s'agit d'une question éminemment politique puisqu'il en va du pouvoir des collectivités d'aménager librement les services d'intérêt général également et surtout au niveau local.
- Compte tenu de l'intégration économique croissante, le principe d'organisation communautaire de la subsidiarité ne pourra probablement pas se développer dans toute son ampleur. Vue la grande diversité des formes d'organisation, des mécanismes de financement et des répartitions de compétences existant au niveau des services locaux dans les pays membres, il serait erroné de vouloir définir, sur la base d'un inventaire de tous ces «phénomènes», une application spéciale du droit de la concurrence et des aides de l'Etat.

- En dépit de toutes les difficultés, il semble conseillé d'élaborer une directive cadre qui établisse au niveau européen les principes de base s'appliquant d'une façon obligatoire à l'intervention de l'Etat (p. ex. des aides de l'Etat) et au pouvoir réglementaire (p. ex. systèmes de taxes et de redevances) ainsi que les exceptions de l'applicabilité du droit de la concurrence.
- L'objectif central consiste à obtenir la plus grande sécurité possible en matière juridique et en matière de planification, et d'éviter une application dogmatique indifférenciée du droit de la concurrence vu le rôle joué par les services sociaux dans l'intégration sociale et en tant que partie de la société civile et compte tenu de la vulnérabilité particulière de la plupart des utilisateurs/trices des services sociaux.
- Un autre objectif est la reconnaissance des activités privées sans but lucratif dans le secteur sanitaire et social en tant qu'élément central pour faire progresser le modèle de société européen.

### **FIN/S – Finlande/Suède**

- La question centrale est de savoir comment il est possible de garantir une prestation de services d'intérêt général de qualité également en milieu rural?
- Il n'incombe pas à la Commission de décider du type, du volume et du financement de ces services. Conformément au principe de la subsidiarité, les collectivités territoriales locales représentent les piliers principaux et les décideurs démocratiquement légitimés des services d'intérêt général.
- Concernant le développement futur, il existe, dans le cadre de l'adjudication des services sociaux et sanitaires et de la négociation des conditions de prestation de ces services sur un marché social toujours plus marqué par la concurrence, le danger de voir s'affirmer du côté des communes la tendance à prendre uniquement en considération l'offre la moins chère. Ceci pourrait créer un nouveau type de concurrence entre les prestataires privés sans but lucratif, concurrence essentiellement axée sur les prix, qui reléguerait au second plan les questions de la qualité, des besoins existants et de la continuité de prestation (Finlande).

### **IRL – Irlande**

- Le sujet des services d'intérêt général ne provoque presque pas l'intérêt en Irlande, ce qui s'explique principalement par deux raisons:
- Tout d'abord, l'objectif des «services publics de qualité» est déjà stipulé dans les «accords de partenariat social»<sup>15</sup> et dans le contexte de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté ainsi que dans les NAP-sIncl. Les cinq accords déjà négociés entre le gouvernement et les partenaires se verront en plus complétés par le pilier communautaire et volontaire qu'il reste encore à délibérer. Les accords de partenariat semblent donc suffisamment garantir l'intérêt général en ce qui concerne les services sanitaires et sociaux.
- Deuxièmement, pour mettre en place un système de services sociaux, on fait surtout confiance aux for-

---

<sup>15</sup> Cf.: [http://www.taoiseach.gov.ie/policy\\_areas/partnership/agreements.asp?lang=ENG&loc=349](http://www.taoiseach.gov.ie/policy_areas/partnership/agreements.asp?lang=ENG&loc=349)

ces privées ce qui vaut aussi bien pour le secteur de l'économie privée qui joue un rôle de plus en plus important dans ce domaine que pour les activités des ONG privées (entre autres ecclésiastiques) qui garantissent une certaine couverture minimale.

- L'idée relativement récente d'une offre de services sociaux à échelle territoriale orientée sur les besoins se voit déjà contrecarrée par la tendance qu'il faut se contenter de prestations minimales – dans la mesure où elles sont disponibles –, si l'on ne peut pas bénéficier d'une sécurité sociale privée.
- Il est préoccupant de voir jusqu'à quel point aucune stratégie politique n'a été et n'est toujours pas développée et que l'ensemble du débat européen sur les «Services d'intérêt général» en général et sur le livre vert en particulier n'est pas du tout pris en considération, exception faite peut-être du débat sur l'AGCS.

Le 4 août 2003, Frankfurt/Main

# Anhang/Annex/Annexe 1

## Projektskizze und „Interviewleitfaden“ für Befragung (nur in englischer Sprache)/ Project summary and questions for survey/ Projet en bref et questions de l'enquête (seulement en anglais)

Monitoring lines of discussion of state and not-for-profit providers of health and social services with regard to the Green Paper on “Services of General Interest”

### 1. Short project description

#### Definition of task

- Monitoring of consultation process following publication (starting after the publication of the European Commission’s Green Paper on “Services of General Interest“, (COM(2003)270 final), published May 21
- Documentation and summary of main lines of discussion and opinions by national central organisations or umbrella organisations associating social service providers in selected countries
- Analysis of common positions of selected European central organisations or umbrella organisations

#### Central questions

- Which are the interests and opinions articulated by state and not-for-profit associations of providers of social services?
- Which options for trans-national co-operation and coalitions exist/become visible?

### 2. Points of special interest for our survey

#### 1) General relevance of topic in *[country]*

- a) Are the implications of the applicability of internal market, competition and state aid regulations to the different services of general (economic) interest – especially: to the (personal) social and health services and the implications/challenges with regard to financing, organization and state-NGO-relationship – currently discussed in *[country]*?
- b) Is there a specific reference made to the Green Paper on “Services of General Interest“?

#### 2) If yes:

- a) What are the main lines/topics of discussions in *[country]*?
- b) Who are the main actors involved in the debate?

- I) *[respective national]* Ministry of Health/Welfare/Social Security?
- II) central organisations organization of municipalities?
- III) federation of not-for-profit social and health service providers?
- IV) associations of professionals in the social welfare field or the health sector?
- V) consumer or user protection organisations?



- c) Which opinions and interests are articulated** – again especially as to the (personal) social and health services and the implications/challenges with regard to financing, organization and state-NGO-relationship?
- d) Have the relevant actors** – esp. the national Ministry or central organisations organizations – **published any position paper (for an input into the debate on the national or on the European level)?**

**If yes: By whom?**

- e) Are questions related to the **General Agreement on Trades in Services (GATS)** focusing on the field of health and social services currently in the public debate? Which positions are brought forward?

## Anhang/Annex/Annexe 2

### Übersicht über die verwendeten Hintergrundpapiere und Stellungnahmen/ Overview on background papers and opinions used/ Table des documents de référence et des avis utilisés

Organisation/ organisation	Titel/title/titre	Datum/ date	Sprache/language/ langue
<b>A - Österreich/Austria/Autriche</b>			
Caritas Österreich	GATS: Caritas kritisch – Sozialer Ausgleich gefährdet [Pressemeldung]	–	deutsch/German/ allemand
EU – Projekte – Informationen – Koordination (EU-P.I.K.) & Institut für Sozialdienste, Bregenz	Grundsätzliche Position der EU-P.I.K. und Vorschlag zur Beantwortung von Fragen aus dem Grünbuch [EU-P.I.K.-Informationen Sonderausgabe]	03.07.2003	deutsch/German/ allemand
Österreichischer Gemeindebund & Deutscher Städte- und Gemeindebund	Europäische Union muss in der Daseinsvorsorge kommunale Selbstverwaltung respektieren [Pressemeldung]	02.07.2003	deutsch/German/ allemand
Volkshilfe Österreich & Volkshilfe Oberösterreich	GATS und Gesundheits- und Sozialdienste [Positionspapier]	11/2002	deutsch/German/ allemand
<b>B - Belgien/Belgium/Belgique</b>			
ECOLO	Pour une politique moderne et ambitieuse des services publics – Développement durable, efficacité économique, démocratie, subsidiarité [reponse des Ministres ECOLO au non-paper de la Commission européenne sur les services d'intérêt général et les aides d'Etat]	31.01.2003	französisch/French/ français
ECOLO	Accord général sur le commerce et les services (AGCS): les Ministres ECOLO assurent la transparence [communication]	24.03.2003	französisch/French/ français
<b>D - Deutschland/Germany/Allemagne</b>			
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände	Forderungen der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände in Deutschland zum Grünbuch der Europäischen Kommission zu den Diensten von allgemeinem Interesse	15.04.2003	deutsch/German/ allemand
Deutsche Sozialversicherung – Europavertretung	Grünbuch der Europäischen Kommission vom 21. Mai 2003 zu „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ – KOM (2003) 270 endg. [Europäische Fachinformation 4/2003]	28.05.2003	deutsch/German/ allemand
Deutscher Städte- und Gemeindebund	Grünbuch „Daseinsvorsorge“ – Erste Einschätzungen	30.05.2003	deutsch/German/ allemand
Deutscher Städte- und Gemeindebund => Österreichischer Gemeindebund			

Organisation/ organisation	Titel/title/titre	Datum/ date	Sprache/language/ langue
<b>D - Deutschland/Germany/Allemagne</b>			
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge/ Arbeitskreis „Sozialrecht und Sozialpolitik in der Europäischen Union“	Stellungnahme zum Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vom 21. Mai 2003 – KOM (2003) 270 endg.	18.06.2003	deutsch/German/ allemand
<b>F - Frankreich/France</b>			
Jean-Claude Boual	Services publics, un avenir européen [Horizons N° 5110]	02.11.2001	französisch/French/ français
Conseil National de la Vie Associative (CNAV)	Les activités économiques des associations [avis]	27.03.2002	französisch/French/ français
Conseil National de la Vie Associative (CNAV)	Les conséquences du développement des activités économiques des associations [avis]	14.01.2003	französisch/French/ français
Prof. Philippe Herzog	Une perspective commune pour les services d'intérêt général en Europe [Confrontation Europe 06/2003]	28.05.2003	französisch/French/ français
Observatoire des missions publiques en Europe (OMIPE)	Le service public au quotidien du 21ème siècle	04/2003	französisch/French/ français
Union Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (UNIOPSS)	Mémorandum préparé pour servir à l'audition devant la Commission des Affaires Economiques et Monétaires du Parlement Européen sur les Services d'Intérêt Général en Europe [Auteur: Sami Castro]	05.03.2001	französisch/French/ français
Union Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (UNIOPSS) & Union Nationale des Associations Familiales (UNAF) & Ligue de l'Enseignement - Mouvement d'Education Populaire & União das Misericórdias Portuguesas (UMP)	Proposition à la Convention Européenne sur les Services Privés à But Non Lucratif des Organismes de l'Aide Sociale et de Santé	28.01.2003	französisch/French/ français
<b>I - Italien/Italy/Italie</b>			
Cittadinanza Attiva - Movimento federativo democratico	Citizens' rights protocol for public services	08.06.2003	englisch/English/ anglais
<b>NL - Niederlande/The Netherlands/Pays Bas</b>			
Dutch Cabinet	(Basic lines of) Netherlands position on the Green Paper on Services of General Interest	15.08.2003	englisch/English/ anglais
<b>P - Portugal/Portugal</b>			
Ministério do Trabalho e da Solidaridade/ Direcção-Geral da Solidariedade e Segurança Social (DGSSS)	Parecer sobre o Livro Verde da Comissão Europeia sobre Serviços de Interesse Geral	09.07.2003	portugiesisch/ Portuguese/ portugais

Organisation/ organisation	Titel/title/titre	Datum/ date	Sprache/language/ langue
<b><i>P - Portugal/Portugal</i></b>			
União das Instituições Particulares de Solidariedade Social (UIPSS)	Green Paper on 'Services of General Interest' - case of Portugal [Author: Dr. José Leirião (reply to Observatory questionnaire)]	25.04.2003	englisch/English/ anglais
União das Misericórdias Portuguesas (UMP) => Union Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (UNIOPSS)			
<b><i>Dachverbände auf europäischer Ebene/European umbrella organisations/organisations centrales sur le plan européen</i></b>			
Council of European Municipalities and Regions (CEMR)	Position Paper „Services of General Interest“	04/2003	englisch/English/ anglais
Platform of European Social NGOs	Social services of General Interest in the European construction status quo and strategies [Author: Richard Poláček (study)]	11.12.2002	englisch/English/ anglais
Platform of European Social NGOs	Guaranteeing the Rights to Adequate Social Services of High Quality: A substantial contribution to economic development and social cohesion in the European Union [common position]	24.02.2003	englisch/English/ anglais



## IV. Referate/Presentations/Présentations

### Peter Ruhenstroth-Bauer

Staatssekretär, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Berlin

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich darf Sie herzlich zu der heutigen Veranstaltung „Soziale Dienste als Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in der EU – Ziele, Zuständigkeiten, Rahmenbedingungen“ begrüßen.

Ein besonderer Willkommensgruß gilt dem Vertreter der Europäischen Kommission Jérôme Vignon, Direktor – verantwortlich für Soziale Angelegenheiten in der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales, dem Vorsitzenden des Sozialschutzausschusses der Europäischen Union, Theo Langejan, und Anne-Sophie Parent, Präsidentin der Plattform der sozialen Nichtregierungsorganisationen in der Europäischen Union.

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Europäische Union ist an einem Wendepunkt angelangt. Der Europäische Rat, der EU-Konvent und die EU-Erweiterung setzen wichtige Zeichen der Veränderung, die großes öffentliches Interesse finden. Dabei gewinnt die Europäische Union immer mehr Einfluss in unserem Alltag.

Diese Konferenz leuchtet unter dem Stichwort Daseinsvorsorge einen Bereich aus, der sich unmittelbar auf die Menschen auswirkt. Das deutsche Wort Daseinsvorsorge bezeichnet gerade die grundlegenden Dienstleistungen, die allen Bürgerinnen und Bürgern, auch den sozial Ausgegrenzten und Schwachen, in guter Qualität und zu erschwinglichen Preisen zur Verfügung stehen müssen.

Sie sind Alltagsgüter mit wachsender europäischer Dimension. Was dies für unsere soziale Infrastruktur bedeutet und welche Rolle die EU hier spielen soll, darüber wollen wir heute und morgen reden.

Wichtige, die Bürger und Bürgerinnen unmittelbar betreffende Entscheidungen sind in den vergangenen Jahren in der EU gefallen und werden jetzt vollzogen.

Der Europäische Rat von Lissabon im Jahre 2000 hat die Rahmenstrategie für die Bereiche Wirtschaft, Wissenschaft, Soziales und Beschäftigung für ein Jahrzehnt verabschiedet.

Der Konvent über die Zukunft der Europäischen Union mit der Diskussion über eine europäische Verfassung ist ein Meilenstein in der jüngsten Geschichte der EU.

Die derzeitige EU-Erweiterungsrunde ist von historischer Bedeutung.

Eine „EU in der Entwicklung“ und ihr zunehmender Einfluss auf das Alltagsleben verursacht aber bei vielen Menschen auch ein Gefühl der Verunsicherung. Die Entscheidungswege sind für Sie nicht immer transparent. Die Zukunft der Europäischen Union scheint Ihnen kaum vorhersehbar.

Die Europäische Union hat in der Vergangenheit zwar alle Herausforderungen gemeistert. Die Zunahme der Reformkonferenzen und Vertragsanpassungen in den letzten zwei Jahrzehnten verweist aber auf noch of-

fene, sehr grundlegende Fragen und zeigt einen immer größer gewordenen Handlungsdruck. Die Entwicklung wird unübersichtlicher. Die Debatte geht heute um die Frage der Richtung der europäischen Integration. Der Entwurf für eine Europäische Verfassung ordnet vieles neu, aber sicherlich noch nicht alles abschließend.

Das Gebilde Europäische Union ist so komplex geworden, dass wir mehr denn je für die europäische Idee werben müssen.

Wenn wir dies erfolgreich tun wollen, dürfen wir vor allem die wirtschaftliche und soziale Lage der Menschen nicht außer Acht lassen. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten stehen in diesem Feld derzeit vor neuen großen Herausforderungen.

Dass die Europäische Union zu mehr Wohlstand für alle Menschen beigetragen hat, wird kaum ernsthaft bestritten. Dies hat aber nie die notwendige Anerkennung gefunden und damit auch nie wesentlich zur Strahlkraft der europäischen Idee beitragen können. Um so deutlicher müssen wir die Rolle der EU bei der Bewältigung der aktuellen Herausforderungen hervorheben.

Im Jahre 2000 hat der Europäische Rat von Lissabon die Vision einer integrierten, sozioökonomischen Strategie vorgestellt und diese mit einem Zeithorizont bis 2010 versehen. Die Lissabonstrategie definiert soziale und wirtschaftliche Ziele und versucht, den Fortschritt im Zeitverlauf sichtbar zu machen und damit den europäischen Mehrwert den Bürgerinnen und Bürgern näher zu bringen.

Aus der Europäischen Union soll bis zum Jahr 2010 der wettbewerbsfähigste und dynamischste wissensbasierte Wirtschaftsraum in der Welt werden, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.

Die Lissabonziele sind ehrgeizig formuliert. Sie sind vor dem Hintergrund der derzeitigen wirtschaftlichen Lage noch wichtiger geworden. Gerade jetzt ist es erforderlich, dass wir beispielsweise den Sozialschutz beschäftigungsfreundlicher gestalten, wie es der Europäische Rat von Lissabon gefordert hat. Es ist gerade unter den veränderten Bedingungen wichtig, unserer Verpflichtung des Europäischen Rates von Barcelona nachzukommen, die Kinderbetreuung in den Mitgliedstaaten zu verbessern.

Es wird in diesem Zusammenhang erstmals auch generell anerkannt, dass eine gezielte Sozial- und Gesellschaftspolitik für Familien, ältere Menschen, Frauen und junge Menschen ein wichtiger Produktionsfaktor ist.

In diesem Kontext steht auch die Prognos-Studie, die Bundesfamilienministerin Renate Schmidt am 02.09.2003, gemeinsam mit dem Präsidenten des DIHK, der Öffentlichkeit vorgestellt hat. Die Ergebnisse der Studie zeigen klar: Familien- und frauenfreundliche Maßnahmen, insbesondere Maßnahmen zur Verbesserung der Balance von Familie und Erwerbsleben, rechnen sich für Unternehmen. Die Einsparpotenziale bewegen sich selbst für mittelständische Unternehmen in einer Größenordnung von mehreren 100.000 Euro. In der Kosten-Nutzen-Relation übersteigt der betriebswirtschaftliche Nutzen – auch kurzfristig betrachtet – die Investitionen.

Wirtschaftswachstum trägt zwar entscheidend zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts bei, kann aber ohne sozialen Frieden und Fortschritt nicht erreicht werden. Die Kosten einer fehlenden oder verfehlten Sozial- und Gesellschaftspolitik sind für die Mitgliedstaaten hoch. Diese Auffassung ist nun europäischer Konsens.

In allen EU-Mitgliedstaaten wird die Notwendigkeit gesehen, dass wir unter den veränderten Bedingungen neu definieren müssen, was in Zukunft unter sozialer Gerechtigkeit und Solidarität zu verstehen ist. Die Instrumente sozialer Gerechtigkeit müssen den sozialen, wirtschaftlichen und demographischen Herausforderungen angepasst werden.

Soziale Gerechtigkeit ist deshalb innerhalb der EU nicht mehr nur im eigenen Land erreichbar, sondern muss EU-weit Maßstab sein. Auch wenn beispielsweise im Bereich des Sozialschutzes die zentralen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten liegen, brauchen wir in der EU heute mehr den je gemeinsam getragene Orientierungen, die gegenläufige Politiken und Entwicklungen in den Mitgliedstaaten auszuschließen helfen.

Der Konvent sieht vor, dass die Europäische Union Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik ergreifen kann. Dies scheint mir auch wichtig zu sein für die Anpassung der sozialen Lage der Menschen in den alten und neuen Mitgliedstaaten. Eine gute EU-Koordinierung im Bereich der Sozialpolitik ist für die Zeit nach dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten besonders wichtig.

Wir brauchen eine gemeinsame sozialpolitische Vision in der EU als Leitbild für alle Politikfelder, in denen die Union und ihre Mitgliedstaaten Verantwortung tragen. Das Konventsdokument gibt den zentralen Werten für eine solche Vision Verfassungsrang. Diese Werte sind in dem Verfassungsentwurf erfreulich eindeutig und klar formuliert.

Lissabon ist ein wichtiger Anfang für ein koordiniertes Vorgehen unter anderem im Bereich des Sozialschutzes gewesen. Wenn die Regierungskonferenz die Ergebnisse des Konvents verabschiedet haben wird, bekommen wir noch bessere Möglichkeiten, in den verschiedenen Politikfeldern und politikfeldübergreifend das Vorgehen der Mitgliedstaaten miteinander abzustimmen.

Lassen Sie mich ein Beispiel formulieren. Ich glaube, dass wir uns angesichts der demographischen Entwicklung in Deutschland und den anderen Mitgliedstaaten der EU gut abgestimmt um eine positive Bevölkerungsentwicklung bemühen müssen. Es geht dabei nicht um die Verlagerung von Zuständigkeiten, sondern um die koordinierte und zielgerichtete Wahrnehmung von Zuständigkeiten auf allen Ebenen. Dies ist angesichts der niedrigen Frauenerwerbsquote und der ebenfalls vergleichsweise sehr niedrigen Geburtenrate in Deutschland gerade für unser Land wichtig.

Die Ziele zur Verbesserung der Kinderbetreuung, festgelegt vom Europäischen Rat in Barcelona, sind ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer besseren Balance von Familie und Arbeitswelt. Die Bundesregierung nimmt diese politische Verpflichtung ernst und hat eine belastbare Zusage für eine verbesserte Kinderbetreuung gegeben. Wir können und wollen dies in Deutschland aber nur gemeinsam mit den Ländern, Kommunen und Trägern der Betreuungseinrichtungen umsetzen.

Die sozialen Dienste in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind zentrale Instrumente zur Realisierung der Lissabonstrategie.

Sie sind in der Terminologie des vorliegenden Grünbuches „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ und damit unverzichtbare Bestandteile eines europäischen Sozialmodells.

Die Modernisierung des Sozialschutzes in der EU ist nicht ohne qualitativ hochwertige, allen Menschen zugängliche soziale Dienste und eine möglichst große Pluralität des Angebots solcher Dienste möglich. Dabei sind die Bedarfsorientierung und die Lebens- bzw. Bürgernähe der Angebote von größtem Gewicht. Deshalb



muss das Bemühen um möglichst gleiche Lebenschancen für alle Menschen immer auch dem Prinzip der Subsidiarität folgen.

Das gilt umso mehr, als gerade in Deutschland nicht der Bund, sondern Länder und Kommunen im wesentlichen die Verantwortung für die hier angesprochenen Dienste tragen. An dem in der Grundrechtscharta postulierten Grundsatz, dass der rechtliche, wirtschaftliche und soziale Schutz der Familie gewährleistet wird, orientiert, müssen sich europäische Rahmenbedingungen strikt neutral gegenüber den verschiedenen Formen, wie Familie heute gelebt wird, verhalten.

Die Debatte über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Bereich der sozialen Dienste und die Liberalisierung des Binnenmarktes haben zu erheblicher Rechtsunsicherheit bei den frei-gemeinnützigen und kommunalen Trägern sozialer Dienste beigetragen.

Eine gemeinsame sozialpolitische Vision mit Leitbildfunktion für die Europäischen Institutionen und die Mitgliedstaaten wäre handlungsleitend auch in der Beantwortung noch offener europäischer Fragen von grundlegender Bedeutung. Hierzu gehört die Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen der Anwendung der europäischen Wettbewerbsregeln und dem Erhalt und der Pflege der bewährten, dem Gemeinwohl verpflichteten Leistungen und Strukturen der Daseinsvorsorge im Sozialbereich der Mitgliedstaaten.

Im sozialen Bereich reicht es nicht aus, nur auf die segensreiche Wirkung der wirtschaftlichen Kräfte zu vertrauen. Bei der Liberalisierung der Märkte müssen die sozialen Belange berücksichtigt werden. Andererseits muss auch klar sein, dass der Weg zu mehr Markt und Wettbewerb unumkehrbar ist. In einem fairen Wettbewerb müssen hohe Qualität und solche Leistungen gewürdigt werden, die gesellschaftliche Solidarität erzeugen. Auf beides können und dürfen wir nicht verzichten.

Wir brauchen auch zukünftig Träger, die neben der Bereitstellung und Erbringung sozialer Dienste wichtige Funktionen wie die politische Interessenvertretung für Menschen, die sich in einer schwierigen Lebenssituation befinden, erfüllen.

Sie liefern damit nicht nur ein „Produkt“, sondern sie leisten einen Beitrag zur gesamtgesellschaftlichen Solidarität, der vor allem der Integration von Menschen dient, die nur sehr eingeschränkt über wirkliche „Kundensouveränität“ verfügen. Wir brauchen Träger, die auch zukünftig den organisatorischen Rahmen für zivilgesellschaftliches Engagement bereitstellen, ohne den sozialer Zusammenhalt undenkbar ist.

Es muss – so die Forderung der Bundesregierung – in der sich weiterentwickelnden wettbewerbsrechtlichen Ordnung den Mitgliedstaaten möglich sein, die Träger dieser Dienste auch finanziell zu fördern und ihnen damit Rahmenbedingungen zu erhalten, die es ihnen auch in Zukunft ermöglichen, unter wirtschaftlich tragfähigen Bedingungen ihre Dienste zu erbringen. Damit würde ein wichtiger Beitrag zum Erhalt der gewachsenen Pluralität des Angebotes geleistet.

Der Europäische Gerichtshof hat mit seiner Entscheidung im Fall „Altmark Trans“ ein ausgesprochen kluges, weitsichtiges und lebensnahes Urteil in Beihilfefragen gefällt und damit gleichzeitig seiner Rechtsprechung die notwendige Konstanz gegeben. Der staatliche Ausgleich für aus Gemeinwohlverpflichtungen resultierende Aufwendungen ist zukünftig unter bestimmten Voraussetzungen nicht als staatliche Beihilfe zu qualifizieren. Dies schafft mehr Rechtssicherheit auch für die Träger sozialer Dienste im freigemeinnützigen und kommunalen Bereich.

Es ist sehr zu begrüßen, dass der Konvent die Verpflichtung der Organe der Union festschreibt, einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft zu pflegen.

Ich begrüße es außerordentlich, dass der Sozialschutzausschuss eine Stellungnahme zu dem Grünbuch abgeben wird und hoffe, dass er dabei die sozialen Dienste hervorheben wird. In Deutschland wird dies der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge für die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege und die kommunalen Spitzenverbände tun, während auf europäischer Ebene die Plattform der sozialen Nichtregierungsorganisationen das Wort ergriffen hat. Hierfür möchte ich Ihnen danken. Wir haben in diesem Themenfeld in den vergangenen Jahren sehr eng und vertrauensvoll mit der Europäischen Kommission zusammen gearbeitet. Dafür möchte ich mich ebenfalls ausdrücklich bedanken.

Ich darf abschließend unserer gemeinsamen Hoffnung Ausdruck verleihen, dass im Rahmen des Grünbuchprozesses möglichst viele offene Fragen beantwortet werden, und damit auch ein Beitrag zur Schärfung der Konturen einer gemeinsamen sozialpolitischen Orientierung in der Europäischen Union geleistet wird.

## Peter Ruhenstroth-Bauer

State Secretary, German Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth (BMFSFJ), Berlin, Germany

Ladies and gentlemen,

It is my honour to welcome you cordially to today's conference on "Social Services as Services of General Interest in the EU – Objectives, Responsibilities and Conditions".

I would like to extend a particular welcome to the representative of the European Commission, Jérôme Vignon, director in charge of social affairs in the Directorate General for Employment and Social Affairs, to Theo Langejan, chairman of the European Union's Social Protection Committee, and to Anne-Sophie Parent, president of the Platform of European Social NGOs.

Ladies and gentlemen,

The European Union has reached a crossroads. The Council of Europe, the European Convention and the expansion of the European Union are important symbols of change that have met with great public interest. The Union has been steadily gaining in influence on our day-to-day lives.

This conference is dedicated to "services of general interest"; it will therefore be shedding light on an area that has immediate effects on all of us. The term "services of general interest" describes a category of basic services that must be made available to all citizens, including socially excluded and weak groups, in good quality and at affordable prices.

Services of general interest are day-to-day goods with a growing European dimension. What we want to discuss today and tomorrow is what this means for our social infrastructure and what role the EU should play in this area.

In the course of the last few years, a number of important decisions have been taken that directly affect the citizens of Europe, and at the moment these decisions are in the process of being implemented.

In the year 2000, the Lisbon European Council adopted a framework strategy for the coming decade in the areas of the economy, sciences, social affairs and employment.

The Convention on the future of the European Union, with its debate on a European constitution, has been a milestone in the recent history of the EU.

The current round of EU expansion is of historic significance.

However, this "evolving EU" and its growing influence on day-to-day life is something that makes a great number of people feel somewhat insecure. They see decision-making channels as not always being transparent, and the future of the European Union as something difficult to foresee.

It is true that so far the European Union has always overcome the challenges it has had to face. However, the increasing number of reform conferences and treaty adjustments of the last two decades shows that there are still very basic open questions that need to be solved and that the pressure for action is growing. It is

becoming more and more difficult to keep track of developments. What is currently being debated is the issue of what direction European integration should take. The draft European constitution has brought order to many aspects but certainly not to all of them, and certainly not in a definitive manner.

The structure of the European Union has become so complex that nowadays we have to promote the European idea more than ever before.

If we want to do this successfully, we cannot afford to ignore the economic and social situation of the people of Europe. It is an area in which the European Union and its Member States are facing new and important challenges.

Hardly anyone would want to seriously question the argument that the European Union has brought more prosperity to all of us. This fact has never been sufficiently acknowledged, however, and it has never been able to contribute significantly to the appeal of the European idea. We must therefore increase our efforts to stress the role of the EU in meeting current challenges.

In the year 2000, the Lisbon European Council presented the vision of an integrated, socio-economic strategy for the period until the year 2010. This Lisbon strategy defines social and economic objectives and attempts to make progress visible over time and better convey the added value of Europe for its citizens.

By 2010, the European Union wants to become the most competitive and dynamic knowledge-based economic space in the world and be able to achieve lasting economic growth with more and better jobs and improved social cohesion.

The Lisbon objectives are ambitious. In view of the current economic situation, they have become even more important. Now is a time, for instance, when we should be restructuring social protection systems to make them more employment-friendly, one of the demands formulated by the Lisbon European Council. The new conditions we are facing make it particularly important for us to fulfil the obligation that was set by the Barcelona European Council with regard to improved child care in the Member States.

In this context, it is now broadly acknowledged for the first time that a specific social policy for families, senior citizens, women and young people is an important factor of production.

The Prognos study, the results of which were presented on September 2 by Germany's federal family minister, Renate Schmidt, together with the president of the German Chamber of Industry and Commerce (DIHK), can be seen in this context. The results of the study are clear: measures that benefit families and women, in particular measures to help harmonise family and professional life, are worth it for companies. Potential savings here, even for medium-sized companies, are in the range of several hundred thousand euros. In terms of cost/benefit ratio, the economic benefit of such measures exceeds the investment they require, even in the short term.

Although economic growth is a major contributor to social cohesion, it cannot be achieved without social harmony and progress. The price Member States would have to pay for a non-existent or failed social policy is high. This is a view that has now become consensual across Europe.

All EU Member States agree on the necessity of redefining what is meant by social justice and solidarity in view of the changed conditions. The instruments of social justice must be adapted to the social, economic and demographic challenges we are facing.

Social justice is therefore no longer achievable only in individual countries of the EU: it must now become a yardstick that is measurable across the whole of Europe. Even though central responsibility for a particular aspect may be in the hands of the Member States, for instance in the area of social protection, the EU needs a common orientation more than ever before if it wants to stop opposing policies and trends from developing in the Member States.

The European Convention proposes that the European Union should be able to take initiatives to coordinate social policy. In my opinion, this is essential if we want to approach the social situation of people in the old and new Member States. Good EU coordination in the area of social policy is particularly important for the period following the accession of the new Member States.

In the EU, we need a common vision of social policy that can serve as a model for all policy areas in which the Union and its Member States have responsibility. The Convention document gives constitutional importance to the central values for such a vision. These values are, I am pleased to say, clearly formulated in the draft constitution.

Lisbon was an important starting point for coordinated action in many areas, including social protection. Once the government conference has adopted the results of the European Convention, we will have even better possibilities to coordinate the action of the Member States both within the various areas of policy and across these areas.

Let me give you an example. I think that, in view of demographic trends in Germany and in other EU Member States, we need a well coordinated effort to encourage positive population development. We are not talking about shifting responsibilities from one level to another: what is needed is a coordinated and well-targeted assumption of responsibilities at all levels. In view of the low employment rates for women and the comparatively very low birth rate here in Germany, this is something that would be particularly important for our country.

The objectives with regard to improving child care that were formulated by the Barcelona European Council are an important step on the way to achieving a better reconciliation of work and family. The German government takes this policy obligation very seriously, and it has taken a binding commitment to providing improved child care. But this is something that the federal government wants and is able to implement only in collaboration with state governments, local authorities and the providers of child care facilities.

Social services in the Member States of the European Union are central instruments for the implementation of the Lisbon strategy.

In the terminology of the recently published Green Paper on “Services of General Interest“, they are therefore an essential element of the European Social Model.

Modernising social protection in the EU is not possible without high-quality, universally accessible social services and the greatest possible plurality in the range of services offered. Significant importance should be placed on orienting services to user needs and keeping them as closely tailored to the life situations of their users as possible. Consequently, our efforts to provide equal life chances for all must always follow the principle of subsidiarity.

This is the more so necessary as in Germany it is not the federal government but the states (*Länder*) and local authorities that bear the main responsibility for the services in question. On the basis of the principle

postulated in the Charter of Fundamental Rights that the legal, economic and social protection of the family must be guaranteed, European framework conditions must be strictly neutral vis-à-vis the various forms of modern family life.

The debate on the application of competition rules to the area of social services and the liberalisation of the internal market have caused a great deal of legal uncertainty among non-profit and municipal providers of social services.

A common vision of social policy that can serve as a model for European institutions and for the Member States would also guide our actions in the search for answers to open European questions. One of these issues is the need to relax the tension between the application of European competition rules and the establishment and maintenance of existing social services and structures serving the common good and general interest of the Member States.

In the area of social services, it is not sufficient to trust in the beneficial effect of economic forces. When markets are liberalised, social aspects need to be considered. On the other hand, it must also be clear that the road to more market and competition cannot be reversed. Fair competition must honour high quality and value the kind of services that produce social solidarity. These are two things that we cannot and will not do without.

We will continue to need providers who not only offer social services but also fulfil important functions – such as serving as a political platform for people who find themselves in difficult life situations.

In this function, they are doing more than merely supplying a “product”: they are contributing to social solidarity in a way that serves the integration of persons and groups who have only very limited genuine “customer sovereignty”. We need providers who will continue to offer the organisational framework for the kind of civic commitment without which social cohesion is simply not achievable.

It must be possible in the changing system of competition legislation – and this is the demand of the German government – to give financial support to the providers of such services and to ensure conditions that will allow them to continue to offer their services under feasible economic conditions. This would be an important contribution to the maintenance of a greater plurality of offer.

With its ruling in the “Altmark Trans” case, the European Court of Justice has handed down an extremely discerning, long-sighted and realistic decision on the issue of state aid, and thus given its overall adjudication the necessary consistency. Under certain conditions, state compensation for expenditure resulting from public obligations will no longer be qualified as state aid. This will create a higher degree of legal certainty for all – including for the providers of social services in the not-for-profit and municipal area.

It is good to see that the European Convention has codified the obligation of EU institutions to ensure an open, transparent and regular dialogue with the representative federations and with civil society.

I am very happy to hear that the Social Protection Committee will submit a statement on the Green Paper, and I hope that this statement will highlight social services. In Germany, this is being done by the German Association for Public and Private Welfare on behalf of the federations of non-government welfare associations and of the federations of municipal associations, whereas at European level the initiative has been taken by the Platform of Social NGOs. Please accept my thanks for this. In the last few years we have worked

very closely with the European Commission, and this is also something for which I would like to express my gratitude.

To conclude, allow me to express our common hope that the Green Paper process will find answers for as many open questions as possible, and that this will contribute to putting the European Union's common social policy orientation into sharper focus.

## Anne-Sophie Parent

President, Platform of European Social NGOs, Brussels, Belgium

Ladies and Gentlemen,

Firstly of all let me say how pleased I am to welcome you here today on behalf of the Social Platform, one of the co-organisers of this conference. I would like to convey our sincere thanks to both the German Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth, and the Observatory for the Development of Social Services in Europe for all their hard work and commitment in sponsoring and co-organising this conference, which has made it possible for us to be here today.

This is, I hope, the beginning of a long co-operation and an example of good practice for other Member States in terms of civil dialogue.

It is a testimony to the wide-reaching importance of this issue that representatives of national, regional and local government, not-for-profit service providers and private service providers, as well as service users, have come here to work together and draft recommendations for the future of SGI. This kind of collaboration is crucial if we wish to make real progress towards a goal which we all share – an inclusive society where high quality services of general interest are accessible to all.

The European Commission's Green Paper on Services of General Interest is the catalyst for this conference, and has provided the opportunity for us to meet together. I hope that our discussions over the next few days will find useful ground, both for our responses to the Commission's consultation and for the longer term.

Some of our discussions will be on the more 'technical' issues relating to EU legislation and the provision of social services. Some issues relate to broader political questions which must be addressed if the EU is to respond to the concerns expressed by users and social services providers who legitimately want to have more clarification on what will be the status of social services of general interests in the future. The overall debate should help us shape our vision for the future of the European Social Model.

The Social Platform is an alliance of almost 40 European NGOs, federations and networks, which includes both associations of not-for-profit providers of all kinds of social services including social housing and health care, and organisations bringing together groups of service users – for example, people living in poverty, people with disabilities, and older people. In addition, many of our members are user groups which themselves provide services. Our internal debate has therefore taken into account all these different perspectives and this conference will help us finalise our response to the Green Paper.

Our approach, first and foremost, focuses on the key importance of services of general interest as contributors to fundamental rights. This must be at the heart of discussions on services of general interest, and reforms must make this their key goal. It is indeed crucial that the specific role of services of general interest in enhancing quality of life for all and in promoting social cohesion and social inclusion is preserved.

To fulfil their goal, services of general interest must be accessible and affordable for all users. The planning, implementation and evaluation of social services must be as participatory as possible, ensuring users involvement at all stages. In addition, the services themselves must be of a high quality and the social benefit for the users of such services must be evaluated in relation to their cost efficiency.



Social services have particular objectives which make up their specific nature. They require the same guarantees as other services of general interest such as geographic access and quality, but cannot be compared to standardised 'goods' such as water or electricity – because the fulfilment of their objective crucially depends upon the user's relationship with the provider and the individual needs of each user.

This is why in many of our countries social services have a particular status with specific treatment.

What we are concerned about is ensuring that the specific goals and characteristics of social services are taken into account within the context of policy developments at EU level. Social services, like all services of general interest, will be affected by EU legislation on services of general interest and we are here today to exchange views on how the specific nature and mission of social SGI can best be preserved.

It is up to us now to identify what is needed to secure a positive future for social services in Europe, so that they are able to function effectively and fulfil the needs of their users and of society as a whole.

I wish you all an interesting and fruitful two days here in Berlin and assure you that the results of the conference will be used by all of us to continue to lobby for a clearer status for SGI.

## Dr. Bernd Schulte

Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, München

### „Daseinsvorsorge“ und Europäisches Gemeinschaftsrecht: Statement im Rahmen der Podiumsdiskussion

Die zunehmende Europäisierung des nationalen Rechts der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und damit auch des deutschen Rechts macht auch vor dem Recht der sog. *Daseinsvorsorge* nicht Halt, wie die Entwicklung der jüngsten Zeit eindringlich zeigt. Diesen Sachverhalt hat auch Herr Staatssekretär *Ruhenstroth-Bauer* vorhin bereits erwähnt.

Sowohl das Europäische Gemeinschaftsrecht als auch im Übrigen das Grundgesetz kennen den Begriff „Daseinsvorsorge“ nicht. Hier ist nicht der Ort, auf seine Entstehungsgeschichte – etwa unter Bezugnahme auf *Ernst Forsthoff* – einzugehen. Es genügt, darauf hinzuweisen, dass unter „Daseinsvorsorge“ herkömmlicherweise die Versorgung mit Wasser und Energie – Elektrizität und Gas -, Abfallwirtschaft, Kommunikation, die Bereitstellung von Verkehrsmitteln jeglicher Art, und auch der Unterhalt und der Betrieb kultureller, sportlicher sowie nicht zuletzt sozialer Einrichtungen zu verstehen ist.

Die sozialen Dienste und Einrichtungen, die herkömmlicherweise – nach deutschem Begriffsverständnis – der „Daseinsvorsorge“ zugerechnet werden, werden hierzulande vornehmlich von den *Kommunen* als örtlichen Gebietskörperschaften und den *Verbänden der freien Wohlfahrtspflege* erbracht.

Auch wenn hier und heute vielleicht die letzteren im Vordergrund der Betrachtung stehen, darf die kommunale Seite keineswegs ausgeblendet werden – dies nicht nur wegen der Kooperation und Verschränkung, in denen kommunale und frei-gemeinnützige soziale Daseinsvorsorge stehen, sondern vor allem auch deshalb, weil die kommunale Daseinsvorsorge sehr viel stärker als die frei-gemeinnützige mit dem Europäischen Gemeinschaftsrecht in Berührung und auch in Konflikt geraten ist, und zwar sowohl im Hinblick auf das Europäische Wettbewerbsrecht, d.h. auf die Vorschriften über wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen, abgestimmte Verhaltensweisen und den Missbrauch marktbeherrschender Stellungen, als auch in Bezug auf das Europäische Beihilfe- sowie Vergaberecht.

Diese Konfliktlage resultiert in erster Linie daraus, dass das Europäische Gemeinschaftsrecht sog. *Anwendungsvorrang* vor jedem nationalen Recht einschließlich des Verfassungsrechts und damit auch gegenüber der in Deutschland in Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz verfassungsrechtlich gewährleisteten Garantie der kommunalen Selbstverwaltung hat. Zudem sind die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts, die auf Herstellung eines Gemeinsamen Marktes und Binnenmarktes abzielen, im Laufe ihrer Geltung über mittlerweile mehr als vier Jahrzehnte durch den Europäischen Gesetzgeber – Rat und in zunehmendem Maße auch Europäisches Parlament -, im gemeinschaftsrechtlichen Sekundärrecht konkretisiert und spezifiziert worden, durch die Praxis der Europäischen Kommission sowie schließlich – last but not least – durch die Judikatur des Europäischen Gerichtshofs.

Was die *Freie Wohlfahrtspflege* angeht, so ist anzumerken, dass das Europäische Wettbewerbsrecht ihr gegenüber bislang vergleichsweise passiv geblieben ist, insbesondere wenn man zum Vergleich die kommunale Daseinsvorsorge heranzieht, die sehr viel stärker der Europäischen Wettbewerbskontrolle unterlegen ist – allerdings auch hier weniger im Bereich der sozialen Dienste und Einrichtungen. So haben die spektakulären Fälle der Vergangenheit mit Finanzdienstleistungen – Landesbanken und Sparkassen -, Sub-

ventionen – Europäische Beihilfenkontrolle – und dem Gebot, kommunale Investitionen ggf. gemeinschaftsweit auszuschreiben, zu tun gehabt.<sup>16</sup>

In Bezug auf die föderativen und kommunalen Strukturen der Mitgliedstaaten ist davon gesprochen worden, dass das Europäische Gemeinschaftsrecht „landes- und kommunalblind“ sei.<sup>17</sup> In der Tat wendet sich das Europäische Gemeinschaftsrecht an die Mitgliedstaaten und berücksichtigt nicht die jeweilige innerstaatliche mitgliedstaatliche Struktur und auch die Rolle freiwilliger Organisationen; andernfalls wäre auch eine einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts auf alle – mittlerweile 15 und demnächst 25 – Mitgliedstaaten nicht möglich.

Diese Entwicklung ist das Resultat der Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in den 50er Jahren des vorigen Jahrhunderts als seinerzeit primär wirtschaftlicher Einrichtung, auf welche die Mitgliedstaaten und damit auch die Bundesrepublik Deutschland bestimmte Hoheitsrechte übertragen haben, mit der Folge, dass sie in dem Prozess fortschreitender Integration einen immer größer werdenden Teil ihrer Souveränitätsrechte auf die Europäische Gemeinschaft übertragen haben. Dabei stellte die Schaffung einer „offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“ i. S. d. Art. 4 Abs. 1 EG-Vertrag gleichsam den „Motor“ der Europäischen Integration dar.

Mit der seit Anfang der 90er Jahre etablierten Europäischen Union gibt es heute gleichsam eine neue *öffentliche Gewalt*, die gegenüber der *Staatsgewalt* der Mitgliedstaaten selbständig und unabhängig ist, mit der Folge, dass die von den Gemeinschaftsorganen im Rahmen ihrer vertragsmäßigen Zuständigkeiten erlassenen Rechtsvorschriften selbständig neben den nationalen Rechtsordnungen stehen und den Rechtsakten der Gemeinschaftsorgane, wie bereits betont, im Falle des Konflikts zum nationalen Recht Anwendungsvorrang zusteht. Diese Rechtslage ist auch in Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts anerkannt worden.<sup>18</sup>

Was nun die Betätigung der Kommunen und Verbände der Freien Wohlfahrtspflege im Bereich der Daseinsvorsorge angeht, so richten sich Umfang und Intensität der Einwirkung des Gemeinschaftsrechts auf diese Aufgaben und Tätigkeitsbereiche nach deren Anwendungsbereich und Ausgestaltung mit der Folge, dass so vielgestaltig und vielschichtig die Betätigung im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge sein kann, so unterschiedlich auch die Eingriffe durch Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft sind.

Allerdings gibt es zumindest nach deutschem Rechts- und insbesondere Verfassungsrechtsverständnis eine Grenze: *„Wenn Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft so tief und umfassend in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung eingreifen, dass den Kommunen in diesem Bereich kein eigenverantwortlich wahrnehmbarer Gestaltungsspielraum für die Organisation des örtlichen Zusammenlebens der Gemeindebürger verbleibt, wenn also eine Art „europäischer Entmündigung“ der Gemeinden stattfinden würde, dann wäre die Grenze dessen überschritten, was der EG-Vertrag und das zugrundeliegende Zustimmungsgesetz noch zulassen würden.“*<sup>19</sup> Diese Schranke für Eingriffe in die Tätigkeit der Kommunen auch im Bereich der Daseinsvorsorge ergibt sich letztlich aus Art. 28 Abs. 2 GG, welches den Gemeinden einen Aufgabenbereich

<sup>16</sup> Dass diese gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nicht mehr lediglich bloße Worte sind, an die sich die Praxis nicht oder kaum hält, illustriert beispielsweise der Umstand, dass ich vor zwei Wochen im Urlaub in der spanischen Zeitung „El País“ auf die eine Anzeige gestoßen bin, in der meine Heimatstadt, die bayerische Landeshauptstadt München, einen geplanten neuen Busbahnhof europaweit und deshalb auch in Spanien ausgeschrieben hat.

<sup>17</sup> Faber, A., Die Zukunft kommunaler Selbstverwaltung und der Gedanke der Subsidiarität in den Europäischen Gemeinschaften, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 1999, S. 1126 ff.; 1130

<sup>18</sup> BVerfGE 22, 293 ff; 37, 271 ff; 73, 339 ff; 75, 322 ff.

<sup>19</sup> Vgl. in diesem Sinne der Präsident des deutschen Bundesverfassungsgerichts Papier, H.-J., Kommunale Daseinsvorsorge im Spannungsfeld zwischen nationalem Recht und Gemeinschaftsrecht, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2003, S. 686 ff., 692

sichert, der grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfasst, ohne dass freilich bislang die „Europafestigkeit“ des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung – sei es aufgrund einschlägiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, sei es nach Maßgabe der Judikatur des Europäischen Gerichtshofs – feststünde.

Insoweit kann man sagen, dass die Gemeinden zwar mit ihren Diensten der kommunalen Daseinsvorsorge dem Europäischen Wettbewerbs- und Beihilferecht unterliegen, eine zu extensive und einseitig an den Anforderungen des Gemeinsamen Marktes orientierte Auslegung und Handhabung dieser Rechtsgrundlagen diese jedoch zu „Einfallstoren“ in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung machen könnte. Allerdings lässt sich aufgrund der jüngsten Verlautbarungen der Europäischen Kommission – auch in ihrem „Grünbuch“, von dem heute noch viel die Rede sein wird – sowie aufgrund der einschlägigen Judikatur des Europäischen Gerichtshofs – so jüngst in seiner „Altmark-Entscheidung“<sup>20</sup> – der Schluss ziehen, dass die einschlägigen Vorschriften des EG-Vertrages so auszulegen sind, dass es zu einer Gefährdung des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung – und gleiches lässt sich dann auch von dem Tätigkeitsbereich der Freien Wohlfahrtspflege sagen – nicht kommen wird.

Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag bestimmt, dass für Unternehmen, die mit *Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse* betraut sind, die gemeinschaftsrechtlichen Wettbewerbsvorschriften gelten, soweit ihre Anwendung nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Die Europäische Kommission wacht gemäß Art. 86 Abs. 3 EG-Vertrag über die Einhaltung dieser Voraussetzungen und erlässt erforderlichenfalls Richtlinien oder Entscheidungen, die sich an die Mitgliedstaaten wenden. Gemäß Art. 87 EG-Vertrag sind alle staatlichen oder aus staatlichen Mitteln gewährleisteten *Beihilfen*, die bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen und dadurch den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Diese Regelungen werfen für den Bereich der „Daseinsvorsorge“ nach deutschem Verständnis u. a. folgende Fragen auf:

(i) Gestatten die genannten Vorschriften der Art. 86 u. 87 EG-Vertrag staatliche Zuwendungen, mit denen die Mehrkosten ausgeglichen werden sollen, die einem mit einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betrauten Unternehmen durch die Erfüllung der ihm übertragenen gemeinwohlorientierten Aufgaben entstehen?

(ii) Sind die Beihilfevorschriften des Art. 87 EG-Vertrag auch auf „nichtwirtschaftliche Tätigkeiten im Sozialbereich“ anwendbar?

(iii) Wem fällt die „*Definitionsmacht*“ darüber zu, was zu Leistungen von „allgemeinem Interesse“ oder von „allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ gehört?

(iv) Wieweit erstrecken sich die Kontrollbefugnisse der Europäischen Kommission in diesem Bereich?

Auf diese Fragen sollen einige hypothetische Antworten gegeben werden, die es allerdings – nicht zuletzt hier und heute – zu verifizieren gilt.

---

<sup>20</sup> EuGH (= Europäischer Gerichtshof)

(1) Die Bestimmung des Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag ist eine *Ausnahme* von den wettbewerbsrechtlichen Vorschriften des EG-Vertrages und als solche grundsätzlich *eng auszulegen*.

(2) Die Mitgliedstaaten sind für das Vorliegen der Voraussetzungen einer derartigen Ausnahme *darlegungs- und beweispflichtig*.

(3) Die „*Definitionsmacht*“ darüber, was unter „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ zu verstehen ist, *verbleibt bei den Mitgliedstaaten*, mit der Folge, dass sie bei der Beschreibung der Dienstleistungen die jeweils verfolgten sozialpolitischen Zwecke berücksichtigen dürfen.

(4) Eine „rechtliche oder tatsächliche Verhinderung der Erfüllung der übertragenen Aufgabe durch Anwendung der Wettbewerbsregeln“, die legitimerweise ausgeschlossen werden darf, liegt sowohl dann vor, wenn bei Anwendung der Wettbewerbsregeln das finanzielle Gleichgewicht oder gar das wirtschaftliche Überleben des mit einer Dienstleistung von allgemeinen wirtschaftlichen Interesse betrauten Unternehmens bedroht wäre, als auch dann, wenn ohne die Einräumung der betreffenden Rechtstellung die Erfüllung der dem Unternehmen übertragenen besonderen Aufgaben gefährdet wäre. M.a.W. liegt der Ausnahmetatbestand des Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag bereits dann vor, wenn die Einräumung bzw. Beibehaltung der betreffenden Rechte erforderlich ist, um dem Rechtsinhaber die Erfüllung seiner im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse liegenden Aufgaben – nicht zuletzt zu wirtschaftlich vertretbaren Konditionen – zu ermöglichen.<sup>21</sup>

(5) Der Ausgleich lediglich der Mehrkosten, die mit der Übertragung der öffentlichen Aufgabe verbunden sind, stellt keinen Vorteil i. S. d. Art. 87 Abs. 1 EG-Vertrag dar, mit der Folge, dass die betreffende Maßnahme keine staatliche Beihilfe ist.

(6) Die *Kontrollbefugnis der Europäischen Kommission* in dem genannten Bereich bezieht sich allein auf mögliche Missbräuche, *ist Missbrauchkontrolle*.

(7) Die EG-rechtlichen Vorschriften über Wettbewerbsbeschränkungen und Beihilfen finden grundsätzlich keine Anwendung auf *nicht wirtschaftliche Tätigkeiten*, worunter – teilweise – auch soziale Dienstleistungen fallen. (Hier stellt sich die Aufgabe – nicht zuletzt auch für die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege – zu definieren, was „wirtschaftlich“ und was „nicht-wirtschaftlich“ ist.)

(8) Die EG-rechtlichen Wettbewerbs- und Beihilfevorschriften gelten nicht für solche Sachverhalte, bei denen eine *Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten* nicht in Betracht kommt. (Auch hier stellt sich die Aufgabe, die Grenze zu bestimmen, von der ab eine EU-grenzüberschreitende Handelsbeeinträchtigung anzunehmen ist. Auch ist die Frage zu beantworten, ob eine rein hypothetische Beeinträchtigung bereits ausreicht oder ob nicht – etwa nach Maßgabe eines Merkmals der „Wesentlichkeit“ – ein qualitatives oder quantitatives Moment als Kriterium einzuführen ist.)

(9) Schließlich gilt es zu berücksichtigen, dass die Europäische Kommission ausweislich ihrer *Mitteilung über Leistungen der Daseinsvorsorge* vom 20. September 2000, ihres „*Non-Papers*“ vom 12. November 2002 und schließlich ihres „*Grünbuchs*“ vom 21. Mai 2003 – vorsichtig – eine *Politik für den Bereich der Daseinsvorsorge* zur Diskussion gestellt hat, die ggf. zu einer Rahmenrichtlinie oder aber zu sektoriellen, d. h. bereichsspezifischen Richtlinien – z. B. für den Sozialbereich – führen kann. Hier sind bekanntlich die Mit-

<sup>21</sup> EuGH, RS C-..., Slg. 1997, I-5699 ff., 5782 f.

gliedstaaten aufgefordert worden, ihre Vorstellungen zu formulieren, und hier und heute ist ein Ort und ein Zeitpunkt, dies zu tun.

(10) Wohlverstandenes *Anliegen der Kommunen und der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege* sollte es sein – ggf. anhand der vorstehenden Auflistung – durch entsprechende Positionsformulierungen darauf hinzuwirken, dass die Europäische Kommission die bestehenden Rechtsunsicherheiten beseitigt. Ferner sollte die Frage diskutiert werden, ob eine „aktive Rolle“ der Europäischen Kommission im Bereich der „sozialen“ Daseinsvorsorge aus Sicht der betroffenen Kommunen und Verbände der Freien Wohlfahrtspflege notwendig oder wünschenswert ist.

Schließlich ist die hier geführte Diskussion auch in den Gesamtzusammenhang Europäischer Politik und Rechtsetzung – und namentlich auch Verfassungsrechtssetzung – zu rücken – mit den Worten des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier: *„Dieses Knäuel zu entwirren und diese Überlagerung von verschiedenen Rechtskreisen mit all den Widersprüchlichkeiten, Ungereimtheiten und Rechtsunsicherheiten, die für die Verfassungs- und Fachgerichte – und last but not least – letztlich für den einzelnen Unionsbürger damit verbunden sind, in eine transparente und nachvollziehbare Ordnung zu bringen, kann letztlich nicht Aufgabe einer sich stets nur von Fall zu Fall vorantastenden verwaltungs- und verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung sein. Eine verbindliche und vor allem den Erfordernissen der Rechtssicherheit und der Justiziabilität dienende Antwort auf diese Fragen kann und muss der Prozess der Europäischen Verfassungsgebung erbringen und (...) es bleibt zu hoffen, dass auch für den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung und der Dienste der kommunalen Daseinsvorsorge“* (und hier wäre zu ergänzen: auch für den Bereich der Freien Wohlfahrtspflege) *„ein künftiger europäischer Verfassungsvertrag die notwendige Klarheit bringen wird, um den Unionsbürgern und Gemeinden“* (und hier wäre wiederum zu ergänzen: auch den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege) *„gleichermaßen hinreichende Rechtsgrundlagen an die Seite zu stellen.“*

Solange dies nicht geschehen ist, darf man insbesondere von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs weitere Präzisierungen der Rechtslage erwarten.

Anzusprechen ist in diesem Zusammenhang insbesondere das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache C-280/00 (*Altmark*) vom 24. Juli 2003.<sup>22</sup> Diese Entscheidung betrifft den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen im Öffentlichen Personennahverkehr, enthält jedoch zugleich wichtige Aussagen für den Bereich der Daseinsvorsorge überhaupt.

Es heißt in der Entscheidung u. a.: *„Die Voraussetzung für die Anwendung von Art. 92 I EGV (nach Änderung jetzt Art. 87 I EG), wonach die Beihilfe geeignet sein muss, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, hängt nicht vom örtlichen oder regionalen Charakter der erbrachten Verkehrsdienste oder der Größe des betreffenden Tätigkeitsgebiets ab. Öffentliche Zuschüsse, die den Betrieb von Liniendiensten im Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr ermöglichen, fallen jedoch nicht unter diese Bestimmung, soweit sie als Ausgleich anzusehen sind, der die Gegenleistung für Leistungen darstellt, die von den begünstigten Unternehmen zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erbracht werden.“*

Für die Anwendung dieses Kriteriums hat das vorlegende Gericht zu prüfen, ob folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- *Erstens, ist das begünstigte Unternehmen tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut worden, und diese Verpflichtungen sind klar definiert worden?;*

<sup>22</sup> EuGH, RS C-280/00 (*Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*), in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW 2003), S. 215 ff. in Slg. (= allgemeine Sammlung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes noch nicht veröff.)

- *Zweitens, sind die Parameter anhand deren der Ausgleich berechnet wird, zuvor objektiv und transparent aufgestellt worden?;*
- *Drittens, geht der Ausgleich nicht über das hinaus, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken?;*
- *Viertens, ist die Höhe des erforderlichen Ausgleichs, insofern die Wahl des Unternehmens, das mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut werden soll, nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt ist, auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen, das so angemessen mit Transportmitteln ausgestattet ist, dass es den gestellten gemeinwirtschaftlichen Anforderungen genügen kann, bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte, wobei die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen zu berücksichtigen sind.“*

Diese Ausführungen des Europäischen Gerichtshofs sind darauf zu überprüfen, ob – m. E. ja – und inwieweit sie auf andere Bereiche der Daseinsvorsorge und insbesondere auf in deren Rahmen erbrachte soziale Dienste anwendbar sind. M. E. sind die Anforderungen, die sich für Kommunen und Verbände der Freien Wohlfahrtspflege im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Erbringung sozialer Dienstleistungen daraus ergeben, so bemessen, dass auch die Kommunen und die Freie Wohlfahrtspflege damit „leben“ können. Die „Lebensbedingungen“ sind allerdings im politischen Prozess – u. a. im Zusammenhang mit der Diskussion über das „Grünbuch“, welche die Europäische Kommission angestoßen hat – auszugestalten.

## Dr. Bernd Schulte

Max Planck Institute for Foreign and International Social Law, Munich, Germany

### “Services of general interest” and European Community law: Contribution to the panel discussion

As recent developments have emphatically shown, the increasing Europeanisation of the national legal systems of the EU Member States – including Germany – also affects legislation on the so-called *services of general interest*. State Secretary *Ruhenstroth-Bauer* has just given us a broad outline of this situation.

Neither Community law nor the German Civil Code know the concept of “services of general interest”. Here is not the occasion to explore the history of the concept – for instance by looking at the role played by *Ernst Forsthoff*. Let it suffice to say that “services of general interest” traditionally refer to the supply of water and energy – electricity and gas –, waste disposal, communications, public transport in all its facets, and the maintenance and operation of cultural, sport and social facilities.

In Germany, social services and facilities that are traditionally considered “services of general interest” as Germans understand the term are provided mainly by municipalities in their capacity as *local authorities* and by the federations of non-government welfare associations.

Though our meeting today may focus its attention on the latter, the local government side should by no means be ignored – and not only because of the cooperation and cross-over effects that exist between local-government and non-government provision of social services, but also and primarily because services of general interest operated by local authorities are much more closely caught up with European Community law than non-government providers, and indeed in conflict with it. The two main areas of conflict are European competition law – i.e. the rules on restraints of competition, concerted practices and the abuse of dominant market positions – and European state aid and contract award regulations.

This conflict situation results primarily from the fact that Community law has so-called *priority of application* before any national law, including constitutional law. For Germany, this means that it has priority over the guarantee of local self-government that is constitutionally warranted by Art. 28 para. 2 of the German Basic Law. Furthermore, in the course of their meanwhile more than four decades of existence, Community law regulations for the establishment of a common and internal market have been concretised and specified in the form of secondary law by European legislators – the Council and, increasingly, the European Parliament, the practice of the European Commission and, last but not least, the rulings of the European Court of Justice.

With regard to *non-government welfare services*, it should be noted that European competition law has remained relatively passive so far, particularly in comparison with its treatment of services of general interest operated by local authorities, which are under much stricter control in terms of European competition law – but here again, less so in the case of social services and facilities. So far, spectacular cases have tended to be related to financial services (state banks and saving banks), subsidies (European control of state aid) and the requirement of Europe-wide tendering for municipal investment projects.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> To illustrate that these Community law obligations are more than empty words hardly complied with in actual practice: two weeks ago, while on holiday, I read an advertisement in the Spanish newspaper “El País” that my home town, the Bavarian state capital Munich, was planning a new bus station and tendering for offers throughout Europe and – as a consequence – also in Spain.



With regard to the federative and local government structures of the Member States, it has been said that European Community law is “blind to regional and local interests”.<sup>24</sup> Indeed, Community law addresses the Member States and does not take their respective internal structures into account, nor the role of volunteer organisations; if it did, it would be impossible to apply Community law uniformly on all – currently 15 and soon to be 25 – Member States.

This evolution is a consequence of the establishment of the European Economic Community in the 1950s. At the time, the Community was an institution of essentially economic nature to which Member States – including the Federal Republic of Germany – had transferred certain sovereign rights. As time went on and the process of integration continued, they transferred larger and larger portions of their sovereign rights to the European Community. The creation of an “open market economy with free competition” within the meaning of Art. 4 para. 1 of the EC Treaty was, so to speak, the “motor” of this growing European integration.

The establishment of the European Union in the early 1990s created, so to speak, a new *public authority* which is separate and independent from the *state authority* of the Member States, with the consequence that the legal provisions adopted by Community institutions within the scope of their competence under the terms of the treaties exist independently from national legal systems and that the legal acts of Community institutions, as has already been emphasised, have priority of application over national law in the case of a conflict. This legal situation has also been acknowledged in the decisions of the German Constitutional Court.<sup>25</sup>

Let us return to the activities of local authorities and the federations of non-government welfare associations in the area of services of general interest. The extent and intensity of the impact of Community law on these tasks and spheres of activity is oriented to their form and areas of application, and as a result the legal interventions of the European Community can be as diversified and complex as the activities in the area of local-government-operated services of general interest themselves.

There is, however, a limit – at least according to the German understanding of law, particularly constitutional law: “*If legal acts of the European Community were to impact so profoundly and comprehensively in the core areas of local self-government that municipalities no longer had any perceptible leeway for the organisation of the community life of their local citizens in these core areas, in other words if municipalities were “incapacitated by Europe”, then the permissible limit under the terms of the EC Treaty and the underlying ratification law would be deemed exceeded.*”<sup>26</sup> Ultimately, this limitation of interference in the activities of municipalities with regard to services of general interest is rooted in Art. 28 para. 2 of the German Basic Law, which guarantees municipalities a scope of activity covering basically all their local affairs, admittedly without the “steadfastness” of this core area of local self-government against European encroachments ever having been confirmed – either on the basis of relevant rulings of the German Constitutional Court or pursuant to rulings of the European Court of Justice.

We can say, then, that local authorities, with their municipal services of general interest, are subject to European competition and state aid laws, but that any overly extensive interpretation and application of these rules, one that would be too one-sided in its orientation to the requirements of the common market, might turn them into “gateways” into the core area of local self-government. But the latest declarations of the European Com-

<sup>24</sup> Faber, A., Die Zukunft kommunaler Selbstverwaltung und der Gedanke der Subsidiarität in den Europäischen Gemeinschaften, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 1999, p. 1126 ff.; 1130

<sup>25</sup> BVerfGEs 22, 293 ff.; 37, 271 ff.; 73, 339 ff.; 75, 322 ff.

<sup>26</sup> Along these lines, cf. the President of the German Federal Constitutional Court, Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier: Papier, H.-J., Kommunale Daseinsvorsorge im Spannungsfeld zwischen nationalem Recht und Gemeinschaftsrecht, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2003, p. 686 ff., 692

mission, including the “Green Paper” we will be discussing intensively in the course of the day, and rulings of the European Court of Justice in this context – for instance its recent “Altmark ruling”<sup>27</sup> – allow us to assume that the relevant provisions of the EC Treaty are to be interpreted in such a manner as to pose no threat to the core area of local self-government. The same applies to the activities of non-government welfare associations.

Art. 86 para. 2 of the EC Treaty stipulates that the competition rules of Community law apply to undertakings *entrusted with the operation of services of general economic interest* insofar as the application of such rules does not, in law or in fact, obstruct the performance of the particular tasks assigned to them. Pursuant to Art. 86 para. 3 EC, the European Commission ensures the application of these provisions and, if need be, addresses appropriate directives or decisions to the Member States. Art. 87 EC stipulates that any *aid* granted by a Member State or through state resources which, by favouring certain undertakings or the production of certain goods, distorts or threatens to distort competition is incompatible with the common market, insofar as it affects trade between Member States.

From a German point of view, these provisions raise the following and other questions with regard to the area of “services of general interest”:

- (i) Do the provisions of Art. 86 and 87 EC, as quoted, allow state subsidies to compensate the additional costs incurred by an undertaking entrusted with the operation of a service of general interest as a result of the fulfilment of the public service obligation imposed on it?
- (ii) Are the state aid rules of Art. 87 EC also applicable to “non-economic activities in the social area”?
- (iii) Who holds the “*power of definition*” as to what services are of “general interest”, or of “general economic interest”?
- (iv) To what extent does the European Commission have monitoring powers in this area?

We will now suggest a few hypothetical answers to these questions. These hypotheses should however – of course not here and not today – be verified.

- (1) The provision of Art. 86 para. 2 EC is an *exception* from the competition rules of the EC Treaty, and as such it should always be subject to *narrow interpretation*.
- (2) The onus of explanation and proof of the existence of the prerequisites for such an exception rests with the Member States.
- (3) The “*power of definition*” as to what is to be understood under “services of general economic interest” *remains with the Member States*, with the consequence that, in describing the services, they may take into account their respective social policy objectives.
- (4) A legitimately disallowable “obstruction, in law or in fact, of the performance of the particular tasks assigned [to an undertaking] through the application of competition rules” can be deemed to exist if applying competition rules were to threaten the financial balance or indeed the economic survival of the undertaking entrusted with the performance of a service of general economic interest, and if the performance of the

---

<sup>27</sup> ECJ (= European Court of Justice)

particular task assigned to the undertaking were to be at risk if the exceptional legal position were not granted. In other words, the grounds for an exception pursuant to Art. 86 para. 2 EC can be deemed to exist when the granting or maintenance of the rights in question is necessary to enable the holder of these rights to perform the tasks assigned to him in the general economic interest – and to ensure that he can perform them under economically feasible conditions.<sup>28</sup>

(5) Compensating only the additional costs incurred as a result of the entrustment with the public obligation does not constitute an advantage within the meaning of Art. 87 para. 1 EC. Consequently, the measure in question does not constitute state aid.

(6) The *monitoring power of the European Commission* in the area in question refers only to potential abuses; it is a *monitoring of abuses*.

(7) The Community law regulations on restraints of competition and state aid are never applied to *non-economic activities*, which, at least in part, include social services. (The task here – and it is also the responsibility of non-government welfare federations – is to define what is “economic” and what not.)

(8) The Community law regulations on restraints of competition and state aid do not apply to situations where *trade between the Member States* is not affected. (Here again, the problem is to determine at what point trade across EU borders is affected. Another question is whether a purely hypothetical obstruction is sufficient or not – for instance on the basis of a factor of “substantiality” – or whether criteria should also include a qualitative or quantitative factor.)

(9) And finally, we need to take into account that the European Commission, as evidenced by its *Communication on Services of General Interest in Europe* of 20 September 2000, its “*non-papers*” of 12 November 2002 and finally its “*Green Paper*” of 21 May 2003 has indeed – cautiously – raised the issue of a *policy for the area of services of general interest* that might lead to a framework directive or to sector-based directives, i.e. for specific areas such as social services. As we know, the Member States have been called upon to submit their proposals, and here and now are the place and time to do so.

(10) *Local authorities and federations of non-government welfare associations* should, understandably – and perhaps on the basis of the above list – use their positions to encourage the European Commission to eliminate existing legal uncertainties. The question should also be discussed as to whether an “active role” of the European Commission in the area of “social” services of general interest is necessary or desirable from the point of view of the local authorities and federations concerned.

And finally, our discussion here today should also be seen within the broad context of European policy and law-making, including constitutional law-making: In the words of the President of the German Federal Constitutional Court, Prof. Dr. Hans-Jürgen Papier: “*The task of unravelling this tangle and creating a transparent and understandable order in this overlapping of various legal areas, with all their contradictions, inconsistencies and legal uncertainties for constitutional courts, other specialised courts and – last but not least – for the individual citizens of the Union, can ultimately not be left up to administrative and constitutional courts that can move forward only on a case-by-case basis. A binding answer to these questions, one that would, above all, serve the requirements of legal certainty and justiciability can and should derive from the European constitutional process, and (...) we can only hope that a future European constitution will provide the requisite trans-*

<sup>28</sup> ECJ, RS C-..., Rec. 1997, I-5699 ff., 5782 f.

parency so that the Union's citizens and municipalities" (and we would have to add at this point: as well as the federations of non-government welfare associations) "are given an equally adequate legal basis that will also cover the area of local self-government and municipal services of general interest" (and here again we would have to add: and the area of non-government welfare).

Until such time, we can expect further clarifications of the legal situation, particularly from the rulings of the European Court of Justice.

An ECJ ruling that is of particular relevance in this context is the *Altmark* case (C-280/00) of 24 July 2003.<sup>29</sup> This decision deals with the compensation of public obligations in public transport, but it also makes important statements about the overall area of services of general interest.

The ruling says, for instance: "*The condition for the application of Article 92(1) of the EC Treaty (now, after amendment, Article 87(1) EC) that the aid must be such as to affect trade between Member States does not depend on the local or regional character of the transport services supplied or on the scale of the field of activity concerned. Public subsidies intended to enable the operation of urban, suburban or regional scheduled transport services are not caught by that provision where such subsidies are to be regarded as compensation for the services provided by the recipient undertakings in order to discharge public service obligations.*"

For this criterion to apply, the submitting court must verify whether the following conditions are fulfilled:

- *first, [whether] the recipient undertaking is actually required to discharge public service obligations and [whether] those obligations have been clearly defined;*
- *second, [whether] the parameters on the basis of which the compensation is calculated have been established beforehand in an objective and transparent manner;*
- *third, [that] the compensation does not exceed what is necessary to cover all or part of the costs incurred in discharging the public service obligations, taking into account the relevant receipts and a reasonable profit for discharging those obligations;*
- *fourth, where the undertaking which is to discharge public service obligations is not chosen in a public procurement procedure, [that] the level of compensation needed has been determined on the basis of an analysis of the costs which a typical undertaking, well run and adequately provided with means of transport so as to be able to meet the necessary public service requirements, would have incurred in discharging those obligations, taking into account the relevant receipts and a reasonable profit for discharging the obligations.*

These comments of the European Court of Justice should be examined as to whether they can be applied to other services of general interest, and in particular to the social services provided within the scope of services of general interest, and if so – and I believe they can – to what extent. As I see it, the consequences for local authorities and federations of non-government welfare associations in connection with the guarantee of provision of social services are such that local authorities and the federations can "live" with them. The conditions under which these social service providers act should, however, be developed within a political process – and within the context of the debate on the "Green Paper" initiated by the European Commission.

<sup>29</sup> ECJ, case C-280/00 (*Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*), in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW 2003), S. 215 ff. in Slg. (= allgemeine Sammlung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes noch nicht veröff.); Official Journal of the European Union C 226/1, 20 September 2003, p. 1 f.

## Jérôme Vignon

Directeur pour la Protection sociale et l'intégration sociale à la Commission Européenne (DG Emploi et Affaires Sociales), Bruxelles, Belgique

### Les services sociaux comme composante européenne des services d'intérêt général

En tant que représentant de la Commission européenne, ayant été chargé du Livre blanc sur la Gouvernance européenne (où l'attention se concentrait sur la démocratie participative), je veux d'abord saluer l'initiative conjointe du Ministère fédéral de la Famille, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse, de la plate-forme des ONG sociales européennes et de l'Observatoire des services sociaux en Europe.

Les futurs progrès de l'intégration européenne, en particulier le choix des bons instruments pour concilier la diversité et l'unité, dépendront de façon croissante d'une implication véritable de la «Société civile». Partenaires sociaux et Société civile, chacun selon son charisme, ont un rôle irremplaçable dans l'identification des questions d'intérêt commun à l'échelle de l'Union européenne comme dans la recherche des solutions appropriées pour des actions communes. Autrement dit, le monopole de l'initiative auquel la Commission, à juste titre tient beaucoup, ne signifie pas «monopole de l'intelligence» ou de la connaissance.

### Enseignements du débat sur les services d'intérêt économique général

Ce débat sur les services «économiques» d'intérêt général, par exemple n'est pas né au sein de la Commission d'abord. Il surgit dans l'opinion publique au début des années 90, avec la mise en œuvre effective du grand marché intérieur, c'est-à-dire avec la mise en œuvre concrète des quatre libertés fondamentales. Ce débat est suscité au sein de certains Etats membres (France, Allemagne fédérale, pays nordiques) à la suite du conflit entre l'application des principes de concurrence et de libre circulation avec les «statuts» ou «privileges» particuliers dont jouissent certains opérateurs de services publics. Comme la liberté de circulation et les statuts ou privilèges en question s'enracinent dans des valeurs fortes, le conflit est profond et ne peut être assimilé à un simple conflit d'intérêts.

La nouveauté qu'il faut saluer aujourd'hui, c'est la découverte à l'échelle européenne des services sociaux en tant qu'acteurs de la mise en œuvre de l'intérêt général, reconnaissance liée à la prise en compte désormais de l'ensemble de «services d'intérêt général» et plus des seuls services économiques ou services marchands en réseau liés à l'existence de lourdes infrastructures. Le récent livre vert de la Commission européenne, consacré à l'avenir des SIG dans l'UE, consacre à juste titre l'effacement d'une séparation trop rigide entre économiques (marchands) et non-économiques (non-marchands). La construction européenne est heureusement encadrée par de concepts juridiques, tel celui des «SIEG». Mais parfois ces concepts sont trop rigides au regard des réalités qui évoluent ou ne se structurent pas selon les mêmes cloisons d'un pays à un autre.

#### *Une double prise de conscience*

Le débat sur les SIEG culmine dans l'Union européenne avec le Traité d'Amsterdam qui leur consacre un article où leur spécificité et leur contribution positive à la cohésion sociale et territoriale est reconnue. Ce débat qui date maintenant d'une dizaine d'années est riche d'enseignements pour les développements qui attendent les services sociaux dans l'Union européenne à l'avenir. Je résume ces enseignements en deux prises de conscience symétriques:

Du côté de la Commission, on ne prend plus prétexte de la «neutralité» à l'égard du statut des opérateurs pour ignorer les spécificités des SIEG; les spécificités de leur statut s'expliquent aussi par le rôle qu'elles jouent pour favoriser la cohésion sociale et l'accès aux droits fondamentaux. Il en découle une nécessité d'approfondir le concept même d'intérêt général et d'admettre aussi l'insécurité juridique résultant du flou de la législation ou de l'imprévisibilité de la jurisprudence.

Du côté des opérateurs des Services d'intérêt économique général, il y a la prise de conscience des dangers de sclérose et de perte d'efficacité et de crédibilité qui sont liés à des situations établies et abritées de la critique.

### ***Un vrai livre vert***

Le livre vert de la Commission qui nous rassemble aujourd'hui, marque une étape dans l'expression de cette prise de conscience européenne:

C'est un vrai livre vert; la Commission a réellement besoin de mieux connaître le rôle et les modes de fonctionnement dans leur diversité, de ces services d'intérêt général;

La Commission prend le risque au travers d'une consultation publique de limiter à l'avenir par des codifications nouvelles l'exercice discrétionnaire des pouvoirs d'interprétation de la loi européenne.

Les opérateurs sont eux-mêmes invités à faire œuvre de clarification et de transparence, en ce qui concerne par exemple leur autonomie à l'égard des pouvoirs de régulation ou de tutelle, des autorités qui les subventionnent, et cet effort de clarification pourrait ne pas les laisser indemnes dans leur propre cadre national.

### **Les enjeux pour les services sociaux**

Nous pouvons ainsi en venir aux enjeux particuliers de cette consultation pour les services sociaux en Europe. A mes yeux, cette consultation serait réussie si elle permettait de progresser dans les directions suivantes.

#### ***Un poids important dans les systèmes sociaux***

Parce qu'ils appartiennent à l'intimité, si l'on peut ainsi dire, de l'organisation sociale de chaque société nationale, les services sociaux passent inaperçus des institutions européennes. Il est bon que soit mise en lumière l'importance de leur contribution à la prise en charge de la cohésion sociale aux différents âges de la vie, en appui notamment aux fonctions familiales et aux services fondamentaux d'éducation et de santé assumée par les administrations publiques. Il en résultera aussi une prise de conscience de leur rôle direct et indirect sur le marché du travail. Médiateur entre les sphères publiques et privées, entre le «personnel» et le «collectif», les services sociaux auront aussi une fonction particulière à jouer dans les pays qui accéderont à l'Union européenne confrontée à la déshérence des anciennes administrations d'Etat et aux inégalités non résolues par la privatisation.

#### ***Qu'est-ce que la solidarité citoyenne?***

La consultation devrait aussi mieux nous enseigner sur le concept de solidarité, à la base des conditions particulières d'organisation et de financement des services sociaux. Ce concept est analysé aujourd'hui de

façon trop limitative par les textes juridiques qui n'en perçoivent «que» les aspects de redistribution ou de mutualité. La solidarité dont les services sociaux sont souvent l'expression n'est pas que financière; elle traduit une dimension citoyenne de responsabilité sociale directe exercée en vue de l'écoute et du service à l'égard des plus défavorisés; elle est l'expression personnelle d'un refus de l'exclusion qui a trouvé à Lisbonne, au Conseil européen, une expression politique. Ajoutons que sans ces expressions personnelles qui habitent la conscience sociale de chaque Etat membre, l'expression politique serait sans lendemain.

Bien sur, cette dimension de la solidarité citoyenne ne se retrouve pas dans toutes les formes de services sociaux; mais elle en constitue à la fois le point de départ historique dans beaucoup de nos pays et le point d'innovation motrice: dans les situations de détresse sociale les plus complexes et les plus nouvelles, là où précisément les lois et les mécanismes anciens de protection ne suffisent pas, la seule action efficace est une action volontaire, où bénévoles et salariés coopèrent en vue d'inventer des voies nouvelles capables de faire face aux problèmes les plus difficiles posés par le cumul des facteurs d'isolement et d'exclusion.

### *Les conditions cadres pour la spécificité des services sociaux*

La consultation du livre vert doit aussi nous éclairer sur les conditions concrètes, notamment juridiques et financières qui rendent possibles l'association de la compétence et du volontariat qui, se trouvant au cœur des services sociaux, justifient leur autonomie et le maintien d'un cadre favorable à leur développement. Si l'essence des services sociaux est l'exercice libre de la responsabilité sociale, cette responsabilité implique à son tour que les autorités publiques aient la possibilité de vérifier le bien fondé des règles d'exception destinées à l'encourager.

### *L'Europe doit-elle légiférer?*

La consultation devrait enfin éclairer la redoutable question de la législation européenne dans le domaine des services d'intérêt général. Pour les services sociaux proprement dits, la réponse à cette question ne va pas de soi. Le projet de Traité constitutionnel proposé par la Convention prévoit une base juridique pour des directives européennes dans le domaine des SIG. Le livre vert pose explicitement la question de l'opportunité et du champ d'une telle directive. Mais comment peut-on vouloir à la fois (1) éviter d'empiéter par une législation centrale sur la diversité des systèmes sociaux nationaux et (2) protéger ces systèmes contre l'application discrétionnaire des principes de plus en plus envahissants de la libre circulation et de la Concurrence? Sans doute faudrait-il que la loi européenne ne porte pas sur l'organisation des systèmes sociaux, mais seulement sur les «procédures» qui permettent de s'assurer qu'ils bénéficient correctement de l'application de principes reconnus par tous.

Au-delà de ces quelques pistes de réflexion, je me réjouis de ce qu'à l'avenir, l'approfondissement d'une Union élargie nous donne l'occasion de mieux nous connaître et d'appeler les services sociaux à devenir un acteur d'une Europe humaine, construite et vécue selon la Charte de ses valeurs.

## Jérôme Vignon

Director for Social Protection and Social Integration, DG Employment and Social Affairs, Brussels, Belgium

### Social Services as a European Component of Services of General Interest

As the representative of the European Commission who was in charge of the White Paper on European Governance (where the focus was on participative democracy), I would like to begin by expressing my support for the joint initiative of the Federal Ministry of Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth, the Platform of European Social NGOs and the Observatory for the Development of Social Services in Europe.

In future, the progress of European integration, in particular the choice of suitable instruments to reconcile diversity and unity, will increasingly depend on the genuine involvement of “civil society”. The social partners and civil society, each in their own manner, have an essential role to play in identifying issues of common interest at EU level and in seeking appropriate solutions for joint action. In other words, the Commission’s justifiably well-guarded monopoly on initiative should not be equated with a monopoly on intelligence or on knowledge.

#### Lessons to be learned from the debate on services of general economic interest

The present debate on services of general “economic” interest, for instance, was not initiated by the Commission. It was born from public opinion in the early 1990s, at the time of the effective implementation of the great internal market, in other words with the concrete implementation of the four fundamental freedoms. The debate was triggered within certain Member States (France, Germany, the Scandinavian countries) as a result of the conflict between the application of the principles of competition and freedom of movement and the special “status” and “privileges” enjoyed by certain operators of public services. As both freedom of circulation and the status or privileges in question are rooted in strong values, the conflict is a profound one that cannot be compared to a simple conflict of interest.

The welcome innovation now is the discovery on a European scale that the providers of social services are actors working to implement the general interest – a recognition linked to a new awareness of “services of general interest” as a unified whole and no longer merely as economic services or as commercial services based on networks linked to the existence of unwieldy infrastructures. The recent Green Paper published by the European Commission on the future of SGIs in the European Union rightly welcomes the disappearance of an overly rigid separation between economic (commercial) and non-economic (non-commercial) services. The European edifice is, fortunately, shored up by legal concepts such as that of “SGEIs”. But these concepts are sometimes too rigid in view of a reality that remains in flux or that is not structured along parallel lines from one country to the next.

#### *A double awareness*

The debate on services of general economic interest within the European Union culminates in the Treaty of Amsterdam, which assigns them a separate article and acknowledges their special nature and their positive contribution to social and territorial cohesion. This debate – which has been going on for roughly a decade now – has taught us much for the future development of social services in the European Union. I would like to summarise the lessons learned in the form of a double, symmetrical awareness:



The Commission no longer uses the excuse of “neutrality” vis-à-vis the status of operators in order to ignore the special nature of SGEIs, a special nature which also results from their role in promoting social cohesion and access to fundamental rights. We must therefore look more closely at the very concept of general interest and recognise the legal uncertainty resulting from the vagueness of legislation and from the unpredictability of adjudication.

The operators of services of general economic interest have become conscious of the risks of sclerosis and loss of efficiency and credibility linked to status quo situations that are protected from criticism.

### *A genuine Green Paper*

The Commission’s Green Paper which is the reason behind today’s meeting marks a step towards the expression of this European awareness:

it is a genuine Green Paper: the Commission really does need to better understand the role and functioning of services of general interest in their diversity;

the Commission, through the public consultation process, is taking the risk that new legislation may in future limit its discretionary power of interpretation of European law;

the operators themselves are called upon to provide greater clarity and transparency with regard to their autonomy vis-à-vis the regulatory or supervisory powers of the authorities that fund them, and this increased clarity could in turn affect the legal and operational framework in their own countries.

### **What is at stake for social services**

We can now come to the point of what is at stake for social services in Europe as a result of this consultation process. As I see it, the consultation process will be successful if it leads to progress in the following directions.

#### *An substantial component of our social systems*

Because they are part of what might be described as the intimate sphere of the social organisation of each national society, social services can go unnoticed at the level of European institutions. It is therefore useful to shed light on the importance of their contribution to social cohesion at the various stages of human life, in particular on their support for families and for the fundamental education and health services provided by public authorities. This process will also create a greater awareness of their direct and indirect effects on the employment market. As mediators between the public and the private sphere, between the “personal” and the “collective” world, social services will also have a special role to play in EU accession countries having to cope with the lack of any legitimate successors of former state administrations and with the inequalities left unsolved by privatisation.

#### *What is civic solidarity?*

The consultation process should also better teach us about the concept of solidarity which is at the root of the special organisational and funding conditions of social services. This concept is now being interpreted in an overly restrictive manner by the courts, which see “only” its redistributive or mutual aspects. The solidarity of social services is more than merely financial. It also has a civic dimension of direct social re-

sponsibility exercised in an effort to heed and to serve the less privileged; it is the expression at a personal level of the rejection of exclusion that was given its political expression by the Lisbon European Council. Let us add that political expression would have no future without this personal expression coming from within the social conscience of each Member State.

Of course, this dimension of civic solidarity cannot be found in all forms of social services. However, it constitutes their historic starting point in many of our countries, and their innovative force: in the most complex and newest forms of social distress, in those situations where traditional laws and mechanisms of protection are no longer sufficient, the only efficient action is voluntary action, where volunteers and professional personnel cooperate to devise new ways of facing the most difficult problems caused by the cumulative effect of a variety of isolation and exclusion factors.

### *Framework conditions for the special nature of social services*

The Green Paper consultation process is also expected to shed light on the concrete conditions, both legal and financial, of this conjunction of professional competence and volunteer commitment which is at the heart of social services and justifies their autonomy and the maintenance of a framework favourable to their development. If the essence of social services is the free exercise of social responsibility, this responsibility, in turn, means that public authorities must have the possibility of verifying the justification of the exceptional rules established to promote it.

### *Should Europe legislate?*

And finally, the consultation process should shed light on the formidable question of European legislation in the area of services of general interest. For actual social services, this is not an easy question to answer. The draft constitution submitted by the European Convention proposes a legal basis for European directives in the area of SGIs. The Green Paper explicitly raises the question of the advisability and scope of such a directive. But how can we simultaneously (1) avoid encroachments by a central, i.e. European, legislation on the diversity of national social systems and (2) protect these systems against the discretionary application of ever more intruding principles of freedom of circulation and competition? European law would probably have to legislate not on the organisation of social systems, but only on the “procedures” that enable us to ensure that they benefit properly from the application of principles recognised by all.

Beyond these few ideas, I am pleased to see that, in future, a more in-depth involvement within the enlarged Union will give us the opportunity of knowing each other better and of turning social services into actors in a human Europe that will be built and experienced in accordance with the Charter of its values.

## Prof. Philippe Ligneau

Vice-Président, Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (UNIOPSS), Paris, France

### Les enjeux de la concurrence européenne pour les activités des associations de solidarité en France

En écho au débat initié par le livre vert de la Commission Européenne sur les SIG, la question qui nous est posée est de savoir quels sont les enjeux actuels pour nos associations de solidarité au regard de l'application des règles européennes de la concurrence.

En parlant au nom de l'UNIOPSS, c'est à dire de l'Union Nationale Inter-fédérale des Œuvres et Organismes privés à but non lucratif sanitaires et sociaux, nous exprimons les vues de 140 associations nationales spécialisées<sup>30</sup> et de plus de 7500 associations de terrain dispersées à travers nos 22 Unions régionales<sup>31</sup>.

L'ensemble représente en France 55% des capacités totales d'accueil dans le champ social, médico-social et sanitaire, avec une proportion qui varie selon les spécialités touchées<sup>32</sup>. Toutes ces associations et leurs regroupements adhèrent à l'UNIOPSS sur une base volontaire. Elles laissent d'ailleurs dans l'ombre certaines petites associations de terrain trop faibles pour acquitter une cotisation, mais qui peuvent ici ou là profiter des réseaux associatifs d'entraide mutuelle<sup>33</sup>.

Le contenu des activités associatives réalisées correspond bien à la définition des services sociaux d'intérêt général contenue dans la contribution de la plate-forme des ONG européennes du secteur social, qui met l'accent sur des objectifs forts:

- Garantir les droits sociaux des personnes pour leur pleine intégration dans la société,
- Mettre en œuvre des services centrés sur la personne et sur ses besoins spécifiques, en prenant en compte les besoins de chacun, dans le respect de sa dignité.

<sup>30</sup> Parmi celles-ci, signalons notamment l'Association des Paralysés de France, l'Association Française contre les Myopathies, la FNARS (Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale), l'UNAPEI (Union nationale des associations de parents et amis de personnes handicapées mentales), l'Armée du Salut, la Croix Rouge française, les Restos du Cœur, le Secours Catholique, le Secours Populaire, Emmaüs, Médecins du Monde, le Fonds Social Juif Unifié, La Ligue contre le Cancer, Familles Rurales, Les Orphelins Apprentis d'Auteuil, L'Entraide Protestante, etc. Les plus connues sont des associations caritatives et de promotion des droits de l'Homme, qui font généralement appel à la générosité publique.

<sup>31</sup> Les Unions régionales (UNIOPSS) regroupent, animent et accompagnent des services et établissements non lucratifs comme des maisons de retraite, des établissements pour enfants et adultes handicapés, des organismes de protection de la jeunesse, l'action sociale éducative, des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (les CHR), des crèches parentales, des haltes garderies, des centres de santé, des centres sociaux, des établissements de soins privés à but non lucratif, des services d'aide à domicile, des services infirmiers et d'aides soignantes, d'aides ménagères, d'auxiliaires de vie, etc.

<sup>32</sup> Les acteurs de solidarité à caractère non lucratif représentent, à côté du secteur public et du secteur privé marchand:

- 15% des activités sanitaires,
- 45% des capacités d'accueil pour personnes âgées,
- 65% pour les services de proximité et de maintien à domicile,
- 76% pour les établissements et services aux personnes en difficulté,
- 88% pour les enfants handicapés,
- 91% pour les adultes handicapés.

<sup>33</sup> Pour l'identification plus précise de ce secteur associatif, son encadrement administratif et ses particularités financières, on se reportera à la contribution (2<sup>e</sup> partie du Traité «les associations de solidarité» (N°6510 à 6589)) que nous avons fournie au Traité DALLOZ Action sur les «associations», sous la direction de E ALFANDARI (1<sup>ère</sup> édition 2000).

Il s'agit bien d'aspects essentiels de la protection sociale et des politiques de lutte contre la pauvreté, pour lesquelles les législations nationales organisent des adaptations des législations générales et de la fiscalité et prévoient l'intervention de personnels qualifiés<sup>34</sup>.

Il sera intéressant de constater précisément dans l'ordre national ce qui permet d'affiner et de compléter ces caractéristiques générales et de nous en servir pour interpréter positivement et mieux dégager la philosophie de l'Union Européenne dans la recherche d'une plus grande cohésion sociale.

On sait en effet malheureusement que les règles qui pourraient faire écho à ces préoccupations dans les traités européens et les textes adoptés par les conventionnels en juillet dernier ne consacrent pas officiellement ce rôle spécifique:

Les services d'intérêt général (SIG) ne sont ainsi mentionnés que dans la 2<sup>e</sup> partie du texte conventionnel, à travers la reconnaissance de l'accès aux services d'intérêt général dans la charte des droits fondamentaux et dans la 3<sup>e</sup> partie qui affirme, dans un article III-6, le rôle joué par les SIG dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union Européenne.

Les objectifs qui nous sont assignés par les organisateurs de cette rencontre conduisent à rappeler, au regard des enjeux auxquels sont confrontées les associations de solidarité au sein de l'UE, les craintes qu'elles nourrissent de voir leur travail de prestataires non lucratifs affecté par les interprétations «déraisonnables» de la législation communautaire.

Nous voudrions ensuite formuler quelques propositions susceptibles de mieux faire reconnaître le rôle des activités associatives pour adosser les règles du marché à des principes de solidarité inhérents à la recherche de la cohésion sociale.

## **I. Les craintes des associations de solidarité face à l'application du droit de la concurrence européen**

La politique communautaire de la concurrence est-elle susceptible de modifier profondément le cadre juridique, financier et fiscal dans lequel les associations de solidarité exercent leurs activités dans les différents Etats membres de l'UE ?

A la base de la crainte éprouvée à cet égard par les associations, il faut relever, dans le cadre juridique communautaire, l'absence de repères sûrs permettant d'identifier les services sociaux non lucratifs parmi les services d'intérêt économique général. D'où des conséquences à redouter pour les activités associatives elles-mêmes.

### **A. L'absence de repères communautaires sûrs**

#### **1) Les textes**

L'UE est régie par le principe d'une économie de marché ouvert (A. 4 TCE) fondée sur la libre concurrence (A. 3 1 G TCE) qui doit être protégée contre des distorsions indues.

---

<sup>34</sup> Plate-forme des ONG sociales: "Elements for a definition of social services of general interest", 20 mars 2003

Elle est également régie par la décision de mettre en œuvre une politique dans le domaine social (A. 136 TCE), un renforcement de la cohésion économique sociale (A. 158 TCE) et un niveau de protection sociale élevé (A. 2 TCE).

Mais les Traités n'évoquent pas directement les services d'intérêt général (SIG).

Il est seulement question pour la Communauté et ses Etats membres de veiller à ce que «les services d'intérêt économique général (SIEG) fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions».

Les SIEG entrent donc dans les valeurs communes de l'Union (A.16 du TCE).

C'est dans cette grille floue qu'il faut rechercher les règles applicables aux services privés non lucratifs intervenant dans le champ de la santé et de l'action sociale.<sup>35</sup>

La transformation textuelle la plus intéressante a été réalisée le 10 juillet dernier par la Convention sur l'avenir de l'Europe. Celle-ci a adopté, dans la 3<sup>e</sup> partie du projet de constitution, le principe d'un ajout à l'article 16 de l'actuel Traité: une dernière phrase vient prévoir une Loi européenne sur les SIG et pose ainsi les bases constitutionnelles indispensables à une directive-cadre.

## 2) La jurisprudence de la CJCE

Pour aider à sortir du cadre trop général de ces textes, la jurisprudence de la CJCE est venue apporter dans des arrêts importants tels que «Corbeau»<sup>36</sup>, «Commune d'Almelo»<sup>37</sup> ou «Sodemare»<sup>38</sup> des précisions utiles concernant les interprétations à donner aux limites nécessaires de la concurrence.

Elle a par ailleurs tout récemment renforcé une analyse restrictive des aides d'Etat conçues comme des avantages en y faisant échapper les compensations représentant la contrepartie des prestations effectuées par les entreprises bénéficiaires pour exécuter des obligations de service public (Arrêt «Altmark Trans GmbH»<sup>39</sup>), sous réserve de réunir des conditions clairement définies.

Tous ces instruments juridiques conservent, dans leur application, des incertitudes fortes dans leurs articulations et dans leurs collaborations nécessaires.

## 3) La répartition des compétences

Quant au partage des compétences, qui laisse aux Etats le soin de définir leurs systèmes de protection sociale, mais qui consacre la Commission Européenne comme gardienne exclusive des Traités, il laisse planer de grandes zones d'incertitude.

<sup>35</sup> Ainsi dans l'article 86-2 du Traité de Rome est énoncée une règle dérogatoire qui les intéresse directement: les fournisseurs de SIEG sont soumis aux règles de concurrence seulement dans la limite où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit et en fait de la mission particulière qui leur a été impartie.

L'article 87-3 du Traité de Rome énonce que certaines aides peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun.

La Déclaration n°23 annexée au Traité de Maastricht reconnaît les associations de solidarité et les fondations en tant qu'institutions responsables d'établissements et de services sociaux et la nécessaire coopération avec les associations du secteur social.

La Déclaration du Sommet de Nice réaffirme le rôle des services d'intérêt général et évoque l'insécurité juridique des fournisseurs de SIG. Enfin, les Communications de la Commission Européenne (1<sup>ère</sup> en 1996 ; 2<sup>e</sup> en 2000 (A. 30) relatives aux SIG fixent un cadre très général.

<sup>36</sup> Aff. N°C - 320/91 du 24/08/1994

<sup>37</sup> Aff. N°C - 393/92 AJDA du 20/12/93 et 20/09/94

<sup>38</sup> Aff. N°C - 70/95 du 17/06/1997

<sup>39</sup> Aff. N°C - 280/00 du 24/07/2003

## B. Les conséquences à redouter pour les associations de solidarité

L'actuel cadre juridique communautaire place les associations de solidarité dans **l'insécurité**:

1) Les règles de la concurrence ne s'attachent pas à la nature de l'opérateur (son identité), mais à la nature de l'opération conduite qui laisse dans l'ombre la qualité d'acteurs sociaux des associations à caractère non lucratif, alors qu'elles sont une composante majeure de la société civile dans le développement de valeurs démocratiques et dans leur lutte pour l'effectivité des droits des personnes. Cela constitue déjà une perte d'identité.

2) La distinction entre services économiques et services non économiques, qui est censée protéger les activités non lucratives pour les faire échapper aux règles communautaires, n'est guère pertinente: Si elles sont placées à titre principal dans les activités non économiques, ces activités sont volontiers classées sous le label de «missions de service public», avec l'étiquette «aide d'Etat», ce qui ne correspond pas à leurs fonctions exactes dans nombre d'Etats membres. Si, comme opérateurs non lucratifs, elles exercent des activités dans le champ économique où opèrent des entreprises à but lucratif, celles-ci estiment être exposées à des risques de concurrence déloyale (ex: règles de publicité auxquelles sont soumis les centres d'aide par le travail; ateliers de réinsertion pour les personnes désocialisées).

La concurrence apparaît en revanche redoutable et parfois déloyale de la part du secteur privé marchand vis à vis du secteur non lucratif dans certains domaines (ex: aide à domicile aux handicapés et aux personnes âgées) où ne sont pas toujours remplies les exigences de qualité du service répondant aux besoins de personnes fragiles.

Une concurrence qui viendrait grignoter progressivement les secteurs d'activités non lucratives est susceptible d'affaiblir gravement les associations prestataires de services sanitaires et sociaux, alors que ces dernières jouent un rôle essentiel pour la cohésion et la protection sociale. Ainsi, la mise en place de mécanismes de captation des populations les plus solvables par le secteur privé à but lucratif exclut les populations les plus fragilisées ou «à risque».<sup>40</sup>

3) Il convient de souligner enfin la fragilité statutaire des SIEG. Ainsi, ils apparaissent dans leurs fondements comme ayant une nature dérogatoire par rapport au droit commun (A. 86-2 du Traité), d'où la tentation d'une interprétation restrictive, voire un risque de disparition de la dérogation. Les objectifs de cohésion sociale dont ils sont l'expression méritent mieux qu'un statut dérogatoire.

La conciliation entre concurrence et cohésion sociale appelle une complémentarité et une articulation de leurs instruments d'action respectifs, sans voir les uns écrasés par les autres.

En définitive, il faut sortir de ces contours «évanescents» des services d'intérêt économique général qui, à l'intérieur des Etats membres, permettent le franchissement abusif des frontières d'activité exemptée, pro-

<sup>40</sup> La contribution de la CEP CMAF au débat sur le livre vert reprend à juste titre la crainte d'un «écrémage» dans le domaine sanitaire et social, qui peut être fatal aux populations les plus exposées. Elle rappelle, d'une part, que les risques de santé sont très concentrés. Seulement 20% de la population génèrent plus de 80% de dépenses de soins de santé. 60% des dépenses totales de santé sont effectuées pour 5% de la population. D'autre part, les risques de santé sont dans une grande partie prévisibles sur base des facteurs de risque, tel que l'âge, le sexe, des antécédents médicaux, la situation sociale, etc. Les sociétés d'assurance trouvent là en particulier, au-delà de l'assurance maladie obligatoire, un terrain privilégié d'intervention pour sélectionner les risques et pratiquer l'exclusion de personnes les moins «intéressantes». Ces logiques sont contraires au principe d'accessibilité des soins qui impose de ne pas tenir compte de l'état de santé des personnes, ni de leur situation financière.

tègent mal les citoyens destinataires et contribuent à précariser l'action sociale privée dans ses projets de développement solidaire.

Comment sortir de ces faiblesses?

## II. Les propositions pour une meilleure cohésion sociale

Les constructeurs actuels de l'Union Européenne ont besoin qu'on leur fournisse des matériaux nouveaux pour faire avancer le fonctionnement d'une Europe solidaire.

Il s'agit d'abord de reprendre à notre compte la réflexion sur les fondements de l'Union dans ses objectifs de cohésion sociale.

Il sera alors permis d'affiner en conséquence les stratégies de l'action sociale privée.

### A – La réflexion sur les fondements de l'Union: adosser les règles du marché à des valeurs de solidarité inhérentes aux objectifs de cohésion sociale

Remarquons au préalable que les règles du marché n'imposent pas une concurrence parfaite entre tous les opérateurs du marché, mais une concurrence efficace ou praticable („workable concurrence“), c'est à dire la dose de concurrence nécessaire pour que soient respectées les exigences fondamentales et atteints les objectifs du Traité, et en particulier la réalisation d'un marché unique réalisant les conditions analogues à celles d'un marché intérieur. Cette exigence admet que la nature et l'intensité de la concurrence puissent varier en fonction des produits et services en cause et de la structure des marchés sectoriels concernés (CJCE 25/10/1977 *Métro c/ Saba*).

Le secteur social se prête particulièrement à ce dosage réaliste car la reconnaissance de son évolution en ce sens par les autorités communautaires marque un certain retard<sup>41</sup> pour le maintien de l'équilibre dans l'Union.

Les activités du marché sont tributaires de la qualité de vie des personnes qui vivent sur son territoire. C'est vrai pour les travailleurs à l'égard desquels l'Union Européenne a imaginé des protections particulières pour leur installation et leurs déplacements au-delà des frontières nationales.

Mais les objectifs de cohésion sociale exigent davantage: ils appellent une prise en compte plus qualitative, chaque jour plus nécessaire, des conditions de vie des familles et de tous les citoyens de l'Union au service desquels se situe le développement des entreprises.

Il s'agit plus largement de consolider les impératifs de solidarité qui soudent les démocraties associées dans l'Europe et dont les valeurs sont développées dans la Charte européenne des droits fondamentaux.

<sup>41</sup> Cf. en doctrine les observations critiques de synthèse dans l'ouvrage de Louis DUBOUIS et Claude BLUMANN «Droit communautaire matériel», Ed Montchrétien 1999 - p 101 et suivantes «La protection sociale: les droits sociaux».

Cf. également «Exclusion sociale et pauvreté en Europe», publié par l'UNIOPSS, qui présente 15 chapitres nationaux et, rappelant les étapes de l'Europe sociale conclut en s'interrogeant «L'Union européenne, une ambition sociale?»

Cf. aussi «Europe et protection sociale», revue REGARDS N°24. 2003 (Publication du centre national d'études supérieures de la sécurité sociale) qui pose la question: «la protection sociale est-elle encore un pilier du modèle social européen?»

Enjeux économiques et enjeux sociaux sont donc indissociables.

La réponse aux enjeux sociaux relève pour une part importante de la compétence des Etats membres à qui demeurent confiés nos systèmes de protection sociale, sous réserve de travailler à leur harmonisation.

Mais les Etats connaissent en interne à travers leur histoire et dans l'évolution actuelle de la réalité sociale, l'importance de la pluralité des acteurs sociaux pour renforcer cette cohésion sociale.

A cet égard, le rôle des associations de solidarité dans le réseau des services d'intérêt économique général apparaît en pointillé dans la Charte européenne des droits fondamentaux, qui garantit le droit d'accès aux SIEG dans son article 36: «*L'UE reconnaît et respecte l'accès aux SIEG tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales ...*».

Les législations nationales offrent, dans ce cadre, des espaces de vigilance sociale et d'initiatives au secteur associatif qui laissent espérer bien davantage en terme d'apports à la solidarité communautaire pour la diffusion des valeurs mises en œuvre.

Ainsi, en France, l'activité des associations de solidarité, fondée sur le socle de la vieille Loi 1901, fournit l'un des versants à la fois les plus nécessaires et les plus exposés de cette solidarité démocratique.

- Elle se présente comme une démarche collective, libre, organisée visant à «épauler» des personnes fragilisées et vulnérables. Elle mobilise en faveur de celles-ci des bénévoles, des salariés, des volontaires et des donateurs pour constituer un noyau de responsabilité en renonçant à toute idée de répartition des bénéfices entre contributeurs.
- L'ambition associative est aussi d'offrir un lieu de communication à partir duquel on va «refaire société». L'action entreprise vise à consolider ou recréer les liens avec les bénéficiaires de telle sorte que «ceux-ci se voient offrir plus qu'ailleurs la parole et l'initiative»<sup>42</sup>, devenant à leur tour promoteurs de liens. L'association lutte de cette manière contre les dynamiques de «désaffiliation» qui abîment notre société.

L'objectif est la participation des citoyens eux-mêmes.

- De manière structurelle, la Loi française d'orientation de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 fait appel à la contribution associative pour «garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance» (Code de l'action sociale et des familles (CASF) A. L115-2).
- La Loi du 2 janvier 2002 portant rénovation de l'action sociale et médico-sociale énumère, parmi les acteurs nécessaires, les associations de solidarité, promues ainsi au rang de «développeur de l'intérêt général», au même titre que les acteurs publics et para-publics (CASF A. L 116-1).
- Lorsqu'il s'agit, pour les collectivités, de s'appuyer sur des collaborations privées dans des missions particulières, la Loi parle (CASF A. L311-1) de «mission d'intérêt général et d'utilité sociale», et non de «mission de service public», ceci pour assurer aux actions privées la marge d'initiative nécessaire et leur évi-

<sup>42</sup> F BLOCH LAINE in «Faire société: les associations au cœur du social», Editions SYROS 1999.



ter des relations de subordination vis à vis des Pouvoirs Publics (qu'aurait signifié la conception française très rigide de la mission de service public).<sup>43</sup>

Il s'agit donc bien là de ce que le livre vert désigne comme «*des services couvrant à la fois des activités marchandes et non marchandes, que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général* et soumettent à des obligations spécifiques».

L'enjeu est d'assurer la proximité sociale des personnes fragiles par tous les moyens conjugués.

Le souci de haute qualité apparaît dans la mesure où la mixité institutionnelle (Pouvoirs Publics, secteur marchand, secteur privé non lucratif) apporte la souplesse et la diversité nécessaires.

Il s'agit finalement de donner à notre protection sociale la visibilité, l'efficacité, les solutions d'avant-garde, mais aussi les moyens humbles de la continuité et de l'adaptation dans l'accompagnement de personnes démunies ou exclues.

Comment faire mieux prendre en compte ces valeurs et ces stratégies de l'action sociale privée au niveau européen?

## **B – Les préconisations pour intégrer ces valeurs**

Il convient de rappeler à cet égard les démarches actuellement conduites pour améliorer les textes et voir comment la méthode dite du «faisceau d'indices» pourrait permettre d'affiner l'identification de l'action sociale privée.

### **1) La démarche de l'UNIOPSS**

En France, l'UNIOPSS a initié avec la LFEEP (Ligue française de l'enseignement et de l'éducation permanente) et l'UNAF (Union nationale des associations familiales) une démarche dans le cadre des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe:

Il a paru ainsi opportun, compte tenu des menaces pesant sur notre secteur, d'introduire, en urgence, une disposition facilitant l'identification des services privés à but non lucratif intervenant dans le champ de la santé et de l'action sociale.

Pour faciliter l'identification des SIEG parmi les dérogations que la Commission souhaite retenir, l'UNIOPSS a ainsi proposé d'ajouter à l'A.86-2 dans sa version actuelle ou rénovée par la Convention une disposition précisant que: «*Relèvent ainsi du domaine des dérogations autorisées les services privés non lucratifs du secteur social et de la santé*».

Cette initiative n'est pas exclusive d'une recherche pour améliorer d'autres textes «capitiaux» des traités touchant aux SIG, en lien avec des partenaires qui font ce même effort, puisque la démarche de l'UNIOPSS n'a pas, pour le moment, abouti.

<sup>43</sup> cf. Louis DUBOIS: «missions de service public ou mission d'intérêt général: la gestion des services sociaux et médico-sociaux par les institutions privées», Revue générale des collectivités territoriales N°15 janvier - février 2001.

Différents articles du Traité (A. 3, A. 16, A. 86-2, A. 87) pourraient ainsi faire l'objet d'une ré-exploration en profondeur.

## 2) Les démarches conduites au niveau européen: l'élaboration de faisceaux d'indices

Un travail d'exploration a en outre déjà été entrepris par la Commission Européenne, le Comité Economique et Social Européen<sup>44</sup> et la plate-forme européenne représentant les intérêts des associations, des mutuelles et des coopératives (la CEP CMAF) visant à définir une série de critères (ou faisceau d'indices) afin d'identifier, d'une part, l'intérêt général<sup>45</sup> et, d'autre part, ce qui relève, dans les activités économiques des services sociaux privés non lucratifs, de l'application des règles de concurrence et ce qui doit en être exempté<sup>46</sup>.

### a) Critères d'identification de l'intérêt général

Parmi les critères énoncés pour l'identification de l'intérêt général, en ce qui concerne les services sociaux privés non lucratifs, on peut retenir:

- l'objectif de cohésion sociale et un niveau de protection sociale élevé sous-tendus dans la mise en œuvre de l'activité. Il s'agit en effet d'une activité qui vise à garantir l'effectivité de certains droits sociaux fondamentaux inscrits dans les textes communautaires et nationaux. Les droits concernés sont les suivants: droit de subsistance, droit aux soins, droit au logement, droit au travail, droit à une vie sociale et culturelle, droit à l'éducation et à la formation.
- les destinataires de l'activité, que l'on peut désigner comme étant des publics fragiles (personnes âgées, enfants, exclus, handicapés), qui sont également à prendre en compte.
- la nature de l'opérateur et les modalités de mise en œuvre de l'activité. Serait ici pris en compte ici l'impact de la non-lucrativité de l'opérateur sur la nature des opérations et leurs conditions de réalisation.

### b) Critères d'identification d'un service non marchand

Pour ce qui est des critères permettant l'identification d'un service non marchand, la démarche a été conduite de divers côtés, et en particulier par la CEP CMAF (voir note de base de page N°46).

L'application de ces critères doit cependant se faire avec souplesse, en tenant compte de l'esprit des législations nationales.

<sup>44</sup> Avis du Comité Economique et Social européen du 12 septembre 2001 sur «les services sociaux privés à but non lucratif dans le contexte des services d'intérêt général en Europe» (Rapporteur Jean-Michel Bloch-Lainé) qui propose «d'établir des critères ... fins, permettant de mieux faire la part, dans les activités économiques marchandes des services sociaux, de ce qui relève de l'application des règles de concurrence et de ce qui mérite d'en être exempté».

<sup>45</sup> Les critères auxquels doivent répondre les services d'intérêt général ont été énoncés dans les communications de la Commission de 1996 et de 2000, mais aussi dans le rapport du CESE du 17/7/2002, qui cite les principes suivants: universalité, égalité d'accès, continuité du service, qualité, adaptabilité, solidarité, sécurité des usagers, contrôle démocratique.

La déclaration du Conseil européen de Nice a, quant à elle, retenu: la cohésion sociale, l'aménagement du territoire, le développement durable et la protection des intérêts des consommateurs.

<sup>46</sup> La CEP CMAF s'est attachée à énoncer une série de critères permettant l'identification d'un service non marchand: rentabilité ou non, existence ou non d'un marché (dans une zone donnée, dans des conditions données), sur lequel existe une concurrence, caractère onéreux ou non des prestations rendues, subvention accordée par la puissance publique, réponse à un besoin fondamental ou un droit de la personne humaine, domaine d'intervention considéré comme régulé de façon particulière, gestion au niveau local, sans influence sur les échanges communautaires, existence de bénévolat ou de dons, rémunération fixée ou non comme une contrepartie du service rendu, permanence de la plupart de ces éléments dans la durée.

C'est pourquoi, si une directive-cadre est susceptible de dégager quelques principes communs, il nous paraît souhaitable que des négociations se poursuivent avec les Etats membres, afin d'aboutir à des orientations dans le cadre de recommandations et de communications permettant les adaptations nécessaires.

### **III. Conclusion**

Il ne s'agit là que d'une contribution à un débat que le livre vert a initié.

Les suites données dans les prochains mois au texte présenté par la Convention nous donneront sans doute matière à poursuivre les échanges.

Cependant, dès maintenant, il convient d'aller au-delà de la perspective économique mise en avant par la Commission Européenne dans le livre vert, pour faire préciser le rôle des SIG, en parallèle avec la réalisation du marché intérieur et de la libre concurrence.

On attend que ces services, dans une vision humaniste de la société, soient définis dans leur vocation à répondre aux besoins de leurs utilisateurs et qu'ils soient reconnus comme des éléments essentiels de la cohésion sociale.

## Prof. Philippe Ligneau

Vice President, Union Nationale Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (UNIOPSS), Paris, France

### Potential consequences of European competition for the activities of charitable associations in France

As we come together to reflect on the debate initiated by the European Commission's Green Paper on services of general interest, we are faced with the question of what the application of European competition rules will mean for our charitable associations [*associations de solidarité*].

UNIOPSS – “Union Nationale Inter-fédérale des Œuvres et Organismes privés à but non lucratif sanitaires et sociaux” [national and inter-federal union of not-for-profit associations and organisations in the health and social area] – expresses the views of 140 national specialist associations<sup>47</sup> and more than 7500 field organisations belonging to our 22 regional unions<sup>48</sup>.

Overall, UNIOPSS represents 55% of France's total capacities in the social, medico-social and healthcare fields – with the exact proportion varying from area to area<sup>49</sup>. All these associations and their sub-groups belong to UNIOPSS voluntarily. Their numbers do not include a few smaller associations in the field that are too weak to contribute a membership fee but can occasionally profit from the associations' mutual aid networks<sup>50</sup>.

The activities implemented by our associations correspond well to the definition of social services of general interest as expressed in a paper by the Platform of European Social NGOs, which stresses strong objectives:

- guaranteeing the social rights of individuals to ensure their full integration into society,
- implementing person-centred services that focus on individuals and their specific needs, taking into account the needs of each individual and respecting his/her dignity.

<sup>47</sup> For instance: l'Association des Paralysés de France, l'Association Française contre les Myopathies, la FNARS (Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale), l'UNAPEI (Union nationale des associations de parents et amis de personnes handicapées mentales), l'Armée du Salut [the Salvation Army], la Croix Rouge française [the French Red Cross], les Restos du Cœur, le Secours Catholique, le Secours Populaire, Emmaüs, Médecins du Monde, le Fonds Social Juif Unifié, La Ligue contre le Cancer, Familles Rurales, Les Orphelins Apprentis d'Auteuil, L'Entraide Protestante, etc. The better-known among them are charitable and human rights associations that generally solicit public donations.

<sup>48</sup> The regional unions (UNIOPSS) unite, manage and support not-for-profit services and institutions such as retirement homes, institutions for handicapped children and adults, youth protection organisations, social projects in education, accommodation and social rehabilitation centres (CHRS), parent-run nurseries, day-care centres, health centres, social centres, not-for-profit private care organisations, home help services, nursing and nursing aid services, household help, life assistance, etc.

<sup>49</sup> Operating alongside government-operated services and private commercial enterprises, charitable, not-for-profit organisations make up the following percentages of overall activity:

- 15% of healthcare activities,
- 45% of centres and homes for the elderly,
- 65% of neighbourhood and home-assistance services,
- 76% of institutions and services for persons in distress,
- 88% of services for handicapped children,
- 91% of services for handicapped adults.

<sup>50</sup> For a better understanding of these associations, their administrative framework and financial characteristics, please consult our contribution in part II of the treatise on “associations de solidarité” (no. 6510 to 6589) published by DALLOZ and directed by E. ALFAN-DARI (1st edition 2000).

These are indeed essential aspects of social protection and anti-poverty policies. It is then up to law-makers at national level to adapt general laws and tax rules to suit social services, and to ensure that such services are offered by qualified personnel<sup>51</sup>.

In this context, it will be interesting to see what is done at national level to refine and extend these general characteristics, and to use them to ensure a positive interpretation and better clarification of the philosophy of the European Union in its efforts to achieve greater social cohesion.

Unfortunately, we have seen that the provisions that might echo these concerns in the texts of the European Treaties and in the draft constitution that was adopted last July fail to officially acknowledge this specific role.

Services of general interest (SGIs) are not mentioned until Part II of the draft constitution, where access to services of general interest is acknowledged in the Charter of Fundamental Rights, and in Part III, which, in Art. III-6, confirms the role of SGIs in promoting social and territorial cohesion in the European Union.

The objectives assigned to us by the organisers of this meeting remind us, as we examine the risks facing charitable associations in the EU, that these associations fear that their work as not-for-profit providers might be affected by “unreasonable” interpretations of Community law.

We would then like to formulate a few propositions that might better shed light on the role of these associations in reconciling market rules and the principles of solidarity that are inherent to any search for social cohesion.

## **I. The concerns of charitable associations regarding the application of European competition rules**

Is the Community competition policy likely to cause profound changes to the legal, financial and fiscal framework in which charitable associations exercise their activities in the various EU Member States?

One of the associations’ main worries is the lack of firm criteria, in the Community legal framework, that might allow not-for-profit social services to be distinguished from other services of general economic interest. The absence of such guidelines means that there are potentially negative consequences for the activities of these associations.

### **A. Lack of firm Community criteria**

#### **1) Texts**

The EU is governed by the principle of an open market economy (Art. 4 EC) based on free competition. This free competition must be protected against undue distortion (Art. 3 (1) g EC).

The EU is also governed by the will to implement a social policy (Art. 136 EC), stronger economic and social cohesion (Art. 158 EC) and a high level of social protection (Art. 2 EC).

---

<sup>51</sup> Platform of European Social NGOs: “Elements for a definition of Social Services of General Interest”, 20 March 2003

However, the treaties make no direct reference to services of general interest (SGIs).

All that is mentioned is that the Community and its Member States should ensure that services of general economic interest (SGEIs) “operate on the basis of principles and conditions which enable them to fulfil their missions”.

Services of general economic interest are therefore part of the shared values of the Union (Art. 16 EC).

This is the fuzzy framework that needs to be sifted through to find regulations that apply to private, not-for-profit health and social services.<sup>52</sup>

The most interesting text change was adopted on 10 July of this year by the Convention on the Future of Europe. In Part III of the draft constitution, the Convention proposes that Article 16 of the current treaty should be amended: a additional sentence would propose a European law on SGIs, thus providing the constitutional basis which is essential to a framework directive.

## 2) ECJ decisions

In an effort to compensate for the overly general framework of the treaty, ECJ decisions – in important cases such as “Corbeau”<sup>53</sup>, “Municipality of Almelo”<sup>54</sup> and “Sodemare”<sup>55</sup> – have provided useful help on interpreting the limits of competition.

Recently, the Court also confirmed – subject to compliance with clearly defined conditions – a restrictive interpretation of state aid as a competitive advantage by excluding from this definition any aid received as compensation for the services provided by the recipient undertakings in order to discharge public service obligations (“Altmark Trans GmbH” case<sup>56</sup>).

But the application of these legal instruments fails to dispel the strong uncertainties involved in their presentation of facts, their application and the co-ordination they require.

## 3) Distribution of responsibilities

The distribution of responsibilities, which lets Member States define their own systems of social protection while confirming the position of the European Commission as having exclusive supervisory authority over the Treaties, also leaves open broad areas of uncertainty.

---

<sup>52</sup> Article 86 (2) of the Treaty of Rome, for instance, contains an exemption clause that applies to them directly: providers of SGEIs are subject to competition rules only to the extent that the application of these rules does not obstruct the performance, in law and in fact, of the particular tasks assigned to them.

Article 87 (3) of the Treaty states that certain types of aid may be considered to be compatible with the common market.

Declaration no. 23 annexed to the Treaty of Maastricht recognised charitable associations and foundations as institutions responsible for social welfare establishments and services, and the necessity of cooperation with associations working in the social field.

The Nice Summit declaration reconfirmed the role of services of general interest and took note of the legal uncertainty of their providers’ situation.

And finally, two Communications of the European Commission on SGIs (the first in 1996, the second – particularly point 30 thereof – in 2000) have set a very general framework.

<sup>53</sup> Case C 320/91 of 19 May 1993

<sup>54</sup> Case C 393/92 AJDA of 27 April 1994 and 20 September 1994

<sup>55</sup> Case C 70/95 of 17 June 1997

<sup>56</sup> Case C 280/00 of 24 July 2003

## B. Potentially negative consequences for charitable associations

The current framework of Community law leaves charitable associations in a position of **insecurity**:

1) Competition rules are not linked to the nature of the operator (his identity) but rather to the nature of the operation, ignoring the fact that not-for-profit associations are social actors. Indeed, these associations are a major component of civil society in that they help develop democratic values and struggle for the implementation of individual rights. Ignoring this special nature therefore already constitutes a loss of identity.

2) The distinction between economic and non-economic services, which is intended to protect not-for-profit activities by withdrawing them from the scope of application of Community regulations, is not particularly relevant. If they are classified primarily as non-economic activities, these activities tend to be labelled “public service missions” with the tag “state aid”, which does not correspond to their exact function in several Member States. But if, as not-for-profit operators, they exercise activities in an economic field where commercial undertakings also operate, the latter consider themselves exposed to unfair competition (e.g. advertising rules applying to sheltered workplaces, or rehabilitation workshops for desocialised persons).

On the other hand, competition from the private market sector in certain other areas may seem formidable and at times unfair for not-for-profit providers (e.g. home help for the handicapped and the elderly), as these are areas where quality requirements are not always met in a manner that befits the needs of particularly vulnerable target groups.

Any competition gradually infringing on not-for-profit activities could substantially undermine associations offering health and social services – associations that play a major role in ensuring social cohesion and social protection. For instance, mechanisms that aim at attracting the more solvent segments of the target groups towards the private commercial sector leave out groups that are more vulnerable or more “at risk”.<sup>57</sup>

3) And finally, it is also important to stress the legal uncertainty surrounding services of general economic interest. In their fundamental nature, they appear to constitute exceptions to generally applicable law (Art. 86 (2) EC), which would explain the tendency towards restrictive interpretation of these stipulations and indeed the risk that the specific status of the services concerned might no longer be recognised. The objectives that these services represent in terms of social cohesion deserve more than an exceptional status.

Reconciling competition and social cohesion requires a complementarity and coordination of the various types of instruments of action and the will to ensure that neither side crushes the other.

---

<sup>57</sup> The contribution made by CEP CMAF (European Standing Conference of Co-operatives, Mutual Societies, Associations and Foundations) to the Green Paper debate rightly mentions the risk of a certain “skimming” process in the health and social area that could be fatal to the more endangered groups. On the one hand, it notes that health risks are highly concentrated: a mere 20% of the population generates more than 80% of health expenditure, and 60% of all health spending is directed at 5% of the population. On the other hand, health risks tend to be predictable on the basis of risk factors such as age, sex, previous medical history, social situation, etc. Health insurance companies operating in the area beyond compulsory health insurance, in particular, recognise this as a field of activity where they can select risks and exclude less “interesting” candidates. Such a philosophy is contrary to the principle of accessibility of care, under which the health condition and financial situation of persons should not be considered at all.

In short, we need to overcome the vagueness which surrounds the nature of services of general economic interest. It is this lack of clear contours which, within the individual Member States, allows abuses of the limits on exempted activities, provides poor protection for the target groups of the services concerned and jeopardises private social action in its projects of solidary development.

How can we find a way out of these weaknesses?

## II. Proposals for improved social cohesion

The current architects of the European Union need new building materials to advance the concept of a functioning, solidary Europe.

First of all, we need to re-examine the foundations of the Union and its objectives in terms of social cohesion.

We will then be able to improve the strategies of private social action.

### A – Reflection on the foundations of the Union: reconciling market rules with the principles of solidarity that are inherent to social cohesion objectives

Let us note to begin that the market rules do not impose perfect competition between all market players: rather, they foster a form of “workable competition”, in other words the amount of competition necessary for the fundamental requirements and objectives of the treaty to be respected, more specifically for the realisation of a single market in conditions analogous to those of a domestic market. This requirement recognises that the nature and intensity of competition might vary depending on the products and services involved and the structure of the market sectors concerned (ECJ 25 October 1977 *Metro vs. Saba*).

The social sector is particularly well suited to this “realistic” amount of competition, as its evolution towards integrating certain competitive elements has only been acknowledged with some delay by Community authorities<sup>58</sup>. Only a restricted intensity of competition will allow the balance between market rules and principles of solidarity in the European Union to be maintained.

The activities of a market depend on the quality of life of the persons living in the territory of this market. This also applies to workers, for whom the European Union has designed special forms of protection regarding their establishment and movements beyond their own national borders.

But social cohesion requires more than this: more and more, what is called for a greater qualitative consideration of the living conditions of EU families and citizens, as they are the ones who should be served by the evolution of undertakings.

<sup>58</sup> With regard to theory, cf. the critical synthesis of Louis DUBOUIS and Claude BLUMANN in “Droit communautaire matériel”, Ed Montchrétien 1999 – p. 101 ff, “La protection sociale: les droits sociaux”.

Cf. also “Exclusion sociale et pauvreté en Europe”, published by UNIOPSS, which presents 15 national chapters and, reviewing the stages of development of a social Europe, concludes with the question “L’Union européenne, une ambition sociale?”

Cf. also “Europe et protection sociale”, published in REGARDS, no. 24, 2003 (published by the Centre national d’études supérieures de la sécurité sociale), which raises the question of whether social protection is still a pillar of the European social model.



More broadly speaking, we need to consolidate the solidarity requirements that unite the democracies of Europe and whose values find their expression in the European Charter of Fundamental Rights.

Economic and social stakes are therefore inseparable.

Responding to social requirements is largely the responsibility of the Member States, who continue to be in charge of our social protection systems unless work is done toward their harmonisation.

As a result of their internal history and the current evolution of their social reality, however, national authorities are well aware of the importance of a plurality of social actors to reinforce this social cohesion.

The role of charitable associations within the network of services of general economic interest is therefore implied in the European Charter of Fundamental Rights, which guarantees access to SGEIs in Article 36: *“The Union recognises and respects access to services of general economic interest as provided for in national laws and practices ...”*.

Within this framework, national legal systems offer associations a scope for social vigilance and initiative that raises the hope of increased contributions to Community solidarity for the spread of recognised values.

Thus, in France, the work of charitable associations, which is based on the old “Loi 1901”, provides one of the elements of this democratic solidarity which is at once most necessary and most exposed.

- It constitutes collective, free and organised action for the support of vulnerable persons. To provide this support, it mobilises volunteers, employees and donors into a nucleus of responsibility, renouncing any intention of profit for any of the contributors.
- A further objective of charitable associations is to offer a communicative environment which can serve as a basis for the concept of “refaire société” (“re-designing society”). Their action aims at consolidating or re-creating links with beneficiaries so that they might feel that “they are being given, more than elsewhere, a voice and the initiative”<sup>59</sup>, and that they, in turn, might become promoters of new links. Associations therefore battle against the forces of “disaffiliation” that are damaging our society.

Their objective is to promote citizen participation.

- From a structural point of view, the French guideline law of 29 July 1998 against exclusion calls on associations to help “guarantee country-wide universal access to fundamental rights in the areas of employment, housing, health protection, justice, education, training and culture, protection of the family and of children” (Code de l’action sociale et des familles (CASF) A. L115-2).
- The law of 2 January 2002 on the renewal of social and medico-social action lists charitable associations as one of the necessary actors, promoting them to the rank of “developer of the general interest” at the same level as public and para-public actors (CASF A. L116-1).
- When, for specific missions, municipalities form partnerships with private bodies, the law (CASF A. L311-1) speaks of a “mission of general interest and social utility” rather than a “public service mission”. Under the very rigid French concept of public service mission, this gives the private partner the necessary

---

<sup>59</sup> F BLOCH LAINE in “Faire société: les associations au cœur du social”, Editions SYROS 1999.

freedom of action and avoids what would otherwise be a position of subordination of the private partner vis-à-vis the public authority.<sup>60</sup>

What we are talking about, therefore, are what the Green Paper describes as services covering “*both market and non-market services which the public authorities class as being of general interest and subject to specific public service obligations*”.

The aim is to ensure social proximity to vulnerable persons using all available means in conjunction.

As the institutional mix (public authorities, market sector, private not-for-profit sector) grows to provide the necessary flexibility and diversity, the concern for high quality increases.

What is at stake, finally, is giving our social protection system visibility, efficiency, and progressive solutions, but also ensuring that it has at its disposal the very simple means of continuity and adaptation in its efforts to serve the disadvantaged or the excluded.

How can we ensure that these values and strategies of private social action are taken into greater consideration at European level?

## **B – Recommendations for the integration of these values**

In this regard, it is important to point out the present efforts towards improving Community legal provisions and to examine how the so-called “list of indices” might serve to better identify private social action.

### **1) The UNIOPSS initiative**

In France, UNIOPSS has joined forces with LFEEP (Ligue française de l’enseignement et de l’éducation permanente [French association for continued/life-long education and teaching]) and UNAF (Union nationale des associations familiales [National union of family associations]) to make a contribution within the scope of the work of the European Convention.

In view of the threats to our sector, we have found it pertinent, indeed urgent, to introduce a system facilitating the identification of private not-for-profit services acting in the health and social fields.

In order to make it easier to identify SGEIs among the services the Commission may want to exempt, UNIOPSS has proposed adding to Art. 86 (2) in its current version or in a version amended by the European Convention a provision stating that “*private not-for-profit services in the social and health sectors shall form part of the scope of authorised exemptions*”.

This initiative does not preclude the option of cooperating with other partners that share the same concern to improve other important treaty texts concerning SGIs, particularly as the UNIOPSS initiative has had no success so far.

Various articles of the treaty (Art. 3, 15, 86 (2) and 87) could thus be re-examined in depth.

---

<sup>60</sup> Cf. Louis DUBOIS: “Missions de service public ou mission d’intérêt général: la gestion des services sociaux et médico-sociaux par les institutions privées”, *Revue générale des collectivités territoriales* no. 15, Jan. – Feb. 2001.

## 2) European initiatives: drawing up criteria

The European Commission, the European Economic and Social Committee<sup>61</sup> and the European Standing Conference of Co-operatives, Mutual Societies, Associations and Foundations (CEP CMAF) have also already taken preliminary steps to define what criteria should serve to identify general interest<sup>62</sup> on the one hand, and on the other what should come under competition rules and what should be exempted from them<sup>63</sup> in the economic activities of private not-for-profit social services.

### a) Criteria for the identification of general interest

Among the criteria suggested for the definition of what constitutes general interest in terms of private, not-for-profit services, the following merit consideration:

- Social cohesion and a high level of social protection must be among the basic objectives of the activity. The activity should aim at guaranteeing the effectiveness of specific fundamental social rights that are enshrined in national and Community laws: the right to subsistence, the right to care, the right to housing, the right to work, the right to a cultural and social life, and the right to education and training.
- The target groups of the activity also need to be taken into account: particularly vulnerable groups such as the elderly, children, the socially excluded, and the disabled.
- The nature of the operator and the modalities of implementation. This criterion would take into account the impact of the not-for-profit nature of the operator on the nature of the operation and its conditions of implementation.

### b) Criteria for the identification of non-market services

Several bodies and institutions have been working on developing criteria for the identification of non-market services, particularly CEP CMAF (cf. footnote no. 63).

Such criteria should be applied flexibly so as to take into account the spirit of the various national law systems.

Therefore, though a framework directive might encourage the elaboration of a few shared principles, it would seem that negotiations with the Member States should be continued in order to establish guidelines that would be presented in the form of recommendations and communications and that would lead to the necessary changes.

<sup>61</sup> Opinion of the European Economic and Social Committee of 12 September 2001 on “private not-for-profit social services in the context of services of general interest in Europe” (rapporteur: Jean-Michel Bloch-Lainé), proposing “to draw up ... detailed criteria for competition rules and areas which deserve to be exempted from them, while exploring and discussing the issue in greater depth”.

<sup>62</sup> The criteria identifying services of general interest were elaborated in the Communications from the Commission in 1996 and 2000 as well as in the EESC report of 17 July 2002, which lists the following principles: universality, equality of access, continuity of service, quality, adaptability, solidarity, security of users, democratic control.

Another source, the Nice European Council, lists in its final declaration: social cohesion, regional planning, sustainable development and protection of consumer interests.

<sup>63</sup> CEP CMAF has committed itself to develop a series of criteria for the identification of non-market services: profitability or absence of profit, presence or absence of a market (in a specific area, under specific conditions) in which there is competition, difficulty or ease of provision, public subsidy, response to a basic need or to a human right, action in a particularly regulated field, local management with no effect on Community trade, involvement of volunteers and existence of donations, presence or absence of a fixed remuneration for the service provided, continued validity of most of these elements.

### III. Conclusion

This paper is merely a contribution to a debate initiated by the Green Paper.

In the coming months, reactions to the text presented by the European Convention will undoubtedly provide the subject of further exchanges.

But we should, starting now, look beyond the economic angle proposed by the European Commission in the Green Paper and, as the internal market and the principle of free competition are gradually realised, encourage greater precision in defining the role of services of general interest.

We expect these services, in a humanist vision of society, to be defined in terms of their vocation of responding to the needs of their users, and to be acknowledged as essential elements of social cohesion.

## Leena Piekkola

Competition Ombudsman, Suomen Kuntaliitto/Finlands Kommunförbund  
(Association of Finnish Local and Regional Authorities), Helsinki, Finland

### Services of General Interest

#### 1. Significance of services of general interest

In Finland and in the other Nordic countries, local authorities are responsible for organising – in an as effective and appropriate way as possible – services of general interest contained in the concept of public services (social and health care services, education, culture and libraries and municipal technical services).

One of the EU targets is to promote economic and social cohesion. The Union acknowledges the important role played by services of general interest in increasing regional and social cohesion. The Green Paper emphasises on different occasions the great importance of services of general interest among the shared values of all European societies and citizens.

The important role assigned to services of general interest is welcomed by countries practising a welfare system similar to that of Finland and other Nordic countries. We strongly support the attempt to give more importance to services of general interest. We find it important that the EU take the characteristics of a local authority driven model better into consideration in the development of services of general interest.

#### 2. Diversity of Member States

The need for services of general interest vary from one Member State to the other. So does the way these services are financed, organised and produced. We are pleased that the Green Paper is committed to respect this diversity as well as the role of national, regional and local authorities in ensuring their citizens' welfare.

#### 3. Nordic system – special status and State aid of sparsely populated regions

In the Nordic countries, local authorities are responsible for providing services that meet the needs of residents efficiently and economically. The basic principle is to ensure, on a non-profit basis and through public funding, that all citizens, regardless of their place of residence or economic status, have equal access to these services. A Member State's right to grant public subsidies to services of general interest must not be restricted. The special conditions of each Member State, such as sparsely populated regions, must be respected. This means first of all that these regions will always require service production maintained with public funding.

Internal market and competition provisions must not be used to limit the implementation of public services and the obligations involved therein. A subsidy paid on justified regional policy and social grounds should be regarded as an acceptable State aid.

However, the same standards of accessibility cannot be applied to services in sparsely populated regions as to those in densely populated regions. This should be considered if detailed obligations are to be imposed on public services.

Due to the right-of-access principle, municipal operations are more open and transparent than business operations. Everybody has by law the right to obtain information about business and service operations in a local authority.

The law stipulates the information and accounting obligation of local authorities. To adhere to the principle of transparency, local authorities are obliged to keep separate accounts of some of their operations, such as the water and electricity supply.

We find it important that democratically led local authorities have the right to decide whether they provide a service by themselves or purchase it from the market. If a local authority decides to purchase a service outside its own organisation, the Public Procurement Act requires that the contract be put out to tender. In practice, the obligation to put contracts out to tender applies to (nearly) all purchases. By purchasing services from private companies and enterprises local authorities develop service markets and increase competition. Also, purchasing services from the market allows them to choose the desired price range and quality and to ensure that the purchased services meet the needs of the residents.

The Finnish competition legislation forbids local authorities to abuse their position of authority in the market.

#### **4. Powers of the EU**

There are differences in the systems of service production between the Member States: each system is a product of the country's own history and policy. The powers of the EU in social and health care services and educational services are defined in the EU Treaty. Primarily, each Member State has the freedom to define their own services of general interest. Accordingly we have underlined the importance of the principle of respect for the national identities as acknowledged in the Treaty.

We understand this principle to mean that common rules are a good objective, but that the differences and special features in individual systems must also be appreciated.

The harmonisation of legislation in these sectors is not within the powers of the EU. Its powers should not be extended to regulate these municipal non-profit services through, for example, the framework directives on services of general interest.

The EU Court of Justice cannot, either, define the interpretation of services of general interest in cases that clearly are for the Member States to decide. In Finland, this has already created problems as to where residents seek social and health care services and how they expect to be compensated for the expenses and to whom social and health care benefits are paid (C333/00 (Maaheimo), C-160/96 (Molenaar)). Giving powers to others may cause uncontrolled growth of public expenditure in a Member State.

#### **5. Definition of services of general interest**

The definition of concepts related to services of general interest and to services of general economic interest is difficult in particular as the provision of these services varies from one Member State to the other. Following this diversity, the primary right to define and to evaluate services of general interest and services of general economic interest should be given to individual Member States.

## 6. Planned legislation

European legislation that will possibly be provided on services of general interest can only apply to services of general economic interest. Similarly, internal market and competition provisions can only be applied to services of general economic interest. Internal market and competitive provisions must not be used to prevent the production of public services decided on and determined at national level.

In Finland, the organisation of water supply is the responsibility of private and municipal water companies. Local authorities always have the ultimate responsibility for organising water supply. And, as they are obliged to keep separate accounts of this and some other operations, a municipal water supply operation is more transparent than a private operation. Water supply is a natural monopoly and it is not reasonable to build overlapping systems in the same area. We find it important that opening up to competition does not limit the right of local authorities to produce water supply services themselves or force local authorities to separate water networks from the actual supply, which is the case with electricity.

## André Ferron

Chercheur auprès de Prof. Philippe HERZOG, Député européen et Rapporteur sur le Livre Vert sur les SIGs, Montreuil, France

### Exposé «Services d'intérêt général»

#### I)

1. Le Livre Vert (LV) ouvre un débat mais il ouvre aussi sur des questions nouvelles qui étaient jusqu'à présent «taboues»: il reconnaît un «déséquilibre» entre concurrence et services d'intérêt général (SIG) et laisse entendre qu'il y a un problème de compatibilité entre concurrence et SIG alors que les Communications précédentes de 1996 et 2000 prétendaient le contraire.

Surtout il ouvre sur une perspective commune de SIG et propose une approche positive qui sorte de la dérogation actuelle.

2. Les rapports de Philippe Herzog sur le livre vert sur l'avenir des services d'intérêt général dans l'UE à la Commission économique et monétaire du Parlement Européen (11 mars 2003; 18 juin 2003) soutiennent cette approche mais en sachant et en mesurant les problèmes à résoudre: le risque que la communauté s'occupe de tout et étende trop ses pouvoirs au détriment des autorités locales et nationales; l'autre risque est de ne pas en faire assez et d'en rester à un «coup de chapeau symbolique» comme à Amsterdam avec l'article 16.

3. Il faut s'entendre sur les définitions mais il faut surtout répondre aux préoccupations qui s'expriment: protéger la libre administration communale et régionale, les services non-économiques contre l'extension indéfinie de la compétence concurrence d'un côté, mais de l'autre augmenter la capacité de l'UE de promouvoir les services d'intérêt économique général (SIEG) là où on a décidé de les marier avec la concurrence. Le rapport propose une «subsidiarité dynamique dans les deux sens».

4. Il faut inscrire cela dans un texte législatif, ce qui signifie que le Parlement et le Conseil doivent interpréter eux mêmes les Traités au lieu d'attendre la Commission ou la Cour de Justice et leurs décisions changeantes. Il y a débat au parlement sur la base juridique: article 95 ou article 16? Le nouvel article III-6 de la Convention permettra la codécision dans l'intérêt des SIG, alors que l'article 95 est une base «Marché intérieur» moins favorable aux SIG.

5. La distinction SIG/SIEG est pertinente mais ne suffit pas car il y a souvent mixité: du social dans l'économique et de l'économique dans le social. L'idée du rapport est de définir des catégories, chacune correspondant à des compétences: complémentaires, plus ou moins partagées en particulier par rapport à la concurrence et le marché intérieur.

#### II)

1. **Services essentiels non marchands fondamentaux** de l'éducation nationale, la santé publique, ceux qui sont liés à la sécurité sociale (régimes obligatoires et conventionnels), les services culturels, sociaux et caritatifs à caractère non-lucratif ne doivent pas être soumis aux règles du marché intérieur et de la concurrence; demande une communication de la Commission pour examiner comment les règles du marché peu-



vent être adaptées pour les services marchands liés à ces SIG; demande l'élaboration d'un plan d'action ambitieux pour développer l'éducation et la culture européennes et la formation tout au long de la vie, afin de créer les fondations d'une économie européenne du savoir;

2. Les **services de proximité**: Le principe de libre administration des autorités locales et régionales est fondamental pour de nombreux états-membre (EM); demande de reconnaître un droit à l'auto-production à condition que l'opérateur en gestion directe ne porte pas la concurrence en dehors de son territoire; ce droit doit être qualifié (p.ex. par des seuils) dans les secteurs de marché unique européen; demande d'examiner la spécificité des appels d'offres et marchés publics en cas de gestion déléguée, afin de permettre un partenariat stable entre collectivités locales et opérateurs pour la répartition des risques, des coûts et des résultats, et demande à cet effet l'élaboration d'un droit communautaire de la concession et des partenariats public-privé;

3. Les **SIG sociaux et de proximité**, L'Union Européenne (UE) ne doit pas fixer les obligations de service public (OSP); mais propose d'organiser la comparaison et la coopération, par une méthode de coordination entre les EM avec participation des collectivités territoriales et des acteurs de la société civile;

4. **L'information, les médias et la culture**, l'UE régule les réseaux et a une compétence complémentaire pour les contenus régie par le protocole d'Amsterdam; demande de travailler à des objectifs SIG et à un instrument juridique communs pour le pluralisme et la diversité culturelle; rappelle la liberté de choix et de financement des EM; souhaite une politique active pour fonder un espace public d'information et de création européen;

5. Les services de **l'eau et des déchets**, le rôle des autorités locales et régionales est essentiel; l'UE doit donc interpréter les règles du marché intérieur en cas de délégation de gestion afin de respecter les associations et partenariats volontaires ou obligatoires; elle a compétence pour harmoniser les normes de qualité et les principes économiques en fonction du droit de l'environnement (pollueur-payeur, responsabilité du producteur, taxation écologique);

6. Dans les **secteurs de réseaux de SIEG** où l'on construit un marché unique (énergie, transports, communications) établir clairement dans la directive-cadre les fondements et la méthode d'une régulation européenne; la régulation a trois fonctions:

- elle vise à rendre la concurrence à la fois effective et conforme aux OSP,
- elle garantit la sécurité et la cohésion sociale et territoriale,
- elle vise le développement soutenable, ce qui exige aussi des incitations et des financements appropriés.

Pour les cinq premières catégories il s'agit clairement de «sécuriser» les autorités locales, régionales et nationales contre le empiètements de la Commission, il n'y a que dans la 6<sup>ème</sup> catégorie que la Commission a un plus grand rôle.

Tout ceci est à discuter. Le débat au Parlement ne commence que le 30 Septembre pour finir en Décembre. On peut exclure totalement les services sociaux du champ et dire qu'ils doivent être traités ailleurs. Nous sommes totalement ouverts aux amendements.

## André Ferron

Researcher related to Prof. Philippe HERZOG, Member of European Parliament and Rapporteur on the Green Paper on Services of General Interest, Montreuil, France

### Statement on “Services of general interest”

#### I)

1. The Green Paper has started a debate, but it has also opened a perspective towards new questions that had been “taboo” until now: it acknowledges that there is an “imbalance” between competition and services of general interest, and, although previous Communications – in 1996 and 2000 – had claimed otherwise, it suggests that there is a compatibility problem between competition and SGIs. Furthermore, and more than anything else, it opens up the possibility for a common vision on services of general interest, and proposes a positive approach that would move away from the current derogation.

2. Philippe Herzog’s reports to the Commission on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament regarding the Green Paper on the future of services of general interest in the EU (11 March 2003; 18 June 2003) support this approach, but they do so in full awareness of the existence and amplitude of the problems to be solved: the risk that the Community might take care of everything and overly extend its powers at the detriment of local and national authorities on the one hand, and on the other hand the risk of not doing enough and remaining at the level of a “symbolic nod” as in Amsterdam with Article 16.

3. We need to agree on definitions, but more importantly, we need to react to the concerns that are being expressed: protect the principle of free administration by local and regional authorities and non-economic services against the unrestricted application of competition rules on the one hand, but on the other hand increase the EU’s capacity to promote services of general economic interest (SGEIs) in those areas where it has been decided to let them operate in conjunction with competition. The report proposes a “two-way dynamic subsidiarity”.

4. All of this needs to be placed within a legislative context; in other words, Parliament and the Council must themselves interpret the Treaties rather than waiting for the Commission or the Court of Justice and their changing decisions. There is a debate in Parliament regarding the legal basis: article 95 or article 16? The new article III-6 of the draft constitution will allow decision-sharing in the interest of SGIs, whereas article 95 was written on the basis of the “internal market” and is thus less favourable to SGIs.

5. The distinction between SGIs and SGEIs is relevant, but it is insufficient, as there are often mixes: social aspects on the economic side and economic aspects on the social side. The idea behind the report is to define categories, each of them representing certain areas of competence: complementary categories, more or less shared, particularly as regards competition and the internal market.

#### II)

1. **Essential non-commercial, fundamental services:** National education, public health, social security (compulsory schemes and complementary schemes/schemes based on collective agreements), non-profit-making cultural, social and charitable services should not be subjected to the rules governing the internal market and competition. There is a need for a Communication from the Commission examining how market rules can be adapted to market services related to these SGIs. An ambitious action plan should be drawn up

to develop European education, culture and life-long learning so as to lay the foundations for a European knowledge-based economy.

**2. Local-care services:** The principle of free administration by local and regional authorities is essential for many Member States. There must be a recognised right of self-production on the condition that the operator responsible for direct management is not providing competition outside his territory. This right must be qualified (e.g. by thresholds) in sectors of the European single market. The specific nature of calls for tenders and public contracts must be examined in the case of delegated management, so as to allow stable partnerships to be developed between local authorities and operators for the distribution of risks, costs and results, and there must be a Community law drawn up on concessions and public-private partnerships.

**3. Social and local-care SGIs:** The European Union must not set public service obligations. Comparison and cooperation should be organised through coordination between Member States with the participation of regional authorities and actors from civil society.

**4. Information, media and culture:** The European Union regulates networks and has additional power over contents governed by the Amsterdam protocol. Efforts should be made to develop common SGI objectives and a legal instrument to encourage pluralism and cultural diversity. Member States enjoy freedom of choice and funding. An active policy should be pursued for the establishment of a European public area for information and creation.

**5. Water and refuse services:** Local and regional authorities have a central role to play; the EU should therefore interpret internal market rules in cases of management delegation in such a way as to take account of voluntary or compulsory associations and partnerships. It is competent to harmonise quality standards and economic principles on the basis of environment law (polluter pays, producer responsibility, environmental taxation).

**6. SGEI network sectors:** Here, where a single market is being developed (energy, transport, communications), the foundations and method to be used for a European regulation must be set out clearly in the framework directive. Regulation performs three functions:

- it seeks to ensure that competition is both effective and in line with public service obligations,
- it ensures security and social and territorial cohesion,
- it seeks to ensure sustainable development, which also calls for appropriate incentives and funding.

In the case of the five first categories, this is clearly a case of providing more security for local, regional and national authorities against encroachments by the Commission. It is only in the 6<sup>th</sup> category that the Commission has a larger role to play.

All this needs to be discussed. The parliamentary debate will not begin until September, and it will finish in December. We could exclude social services completely from the discussion and say they should be dealt with elsewhere. We are totally open to changes.

## Richard Poláček

Consultant for European Affairs, Paris, France

### **The latest European Court of Justice Jurisprudence and the qualification of the legal nature of public service compensation as State aid within the meaning of Article 87 of the Treaty establishing the European Community**

Many providers of Services of General Economic Interest (SGEI) receive some form of public funding as compensation for the public service obligations entrusted to them. The question arises whether such compensation is to be qualified as State aid that is to be examined according to the EC competition rules (Articles 87, 88 and 89 of the Treaty establishing the European Communities). As the Nice European Council (7, 8 and 9 December 2002) pointed out, there is a “need for clarification of the relationship between methods of funding SGI and the application of the rules on State aid”. In order to achieve this legal increased certainty, the Commission proposed, in its report on SGI to the Laeken European Council in December 2001, to proceed in two stages:

- In a first stage the Commission intends to establish non-binding guidelines to inform Member States and undertakings of the conditions under which State aid granted as compensation for the imposition of a public service obligation can be authorised and thus alleviating the notification obligation for individual aid.
- In a second stage, the Commission envisages to adopt a block exemption regulation that would have to specify precise circumstances in which public funding would not be considered as a State aid or define precise criteria that ensure that where such funding is State aid, it is compatible with the Treaty. The Commission proposes that such criteria could be the provision of a SGEI attributed in a fair, transparent, non-discriminatory and competitive tendering procedure. The regulation may also be used to improve legal certainty in areas such as local and social SGI.

However, the work of the Commission has fallen behind<sup>64</sup> as the European Court of Justice (ECJ), in its ruling of 22 November 2001 in the *Ferring* case, has altered the established jurisprudence by the Court of First Instance (CFI) which considered until then public service compensation as State aid within the meaning of Article 87 of the EC Treaty. The new case law has been confirmed and developed further in a recent ECJ judgement in the *Altmark* case.

#### **1. The situation prior to the ECJ *Ferring* ruling: the qualification of public service compensation as State aid within the meaning of Article 87 EC Treaty**

In its rulings of 27 February 1997 in *FFSA*<sup>65</sup> and 10 May 2000 in *Portuguese Television*<sup>66</sup>, the CFI held that a financial advantage granted by public authorities to an undertaking in order to offset the cost of public service obligations classifies as aid within the meaning of Article 87. The aid may then be declared com-

---

<sup>64</sup> Report of the European Commission to the Seville European Council on the status of work on the guidelines for state aid and services of general economic interest, 5.6.2002, COM(2002) 280 final.

<sup>65</sup> CFI, Judgement of 27 February 1997, *Fédération Française des Sociétés d'Assurances (FFSA)*, Case T-106/95 [1997].

<sup>66</sup> CFI, Judgement of 10 May 2000, *SIC*, Case T-46/97 [2000].

patible with the EC Treaty on the basis of Article 86 (2), provided that the sole purpose of the aid in question is to offset the additional costs incurred in performing the particular tasks assigned to the undertaking entrusted with the operation of a SGEI and that the grant of the aid is necessary in order for that undertaking to be able to perform its public service obligations under conditions of economic equilibrium.

The CFI rulings in *FFSA* and *SIC* defend a so-called “State aid approach” according to which, the public service compensation, in a first stage, is qualified as State aid and might then be covered, in a second stage, by Article 86 (2). The important procedural consequence of this approach is that all compensations qualifying as aid must be notified to the Commission, pursuant to the procedure set out in Article 88 EC Treaty, except if the aid granted is a “de minimis” aid<sup>67</sup> or if the compensation is granted in conformity with the requirements set out in a Council Regulation of 1969 concerning public services in transport by rail, road and inland waterway<sup>68</sup>. The Commission decides then, in a second stage, if the conditions laid down in Art. 86 (2) are met and if the compensation is in conformity with the EC Treaty.

## 2. The Ferring ruling: “correctly calculated” public service compensation does not qualify any more as State aid

The *Ferring* ruling<sup>69</sup> changes the approach of the European Jurisdiction towards the qualification of the nature of public service compensation. It defends a so-called “compensation approach”, according to which the recipient of the state financing measure is in some way “disadvantaged” because of his public service obligations, which entail additional costs that competitors do not have to bear. If the financial aid (in the case of *Ferring* a tax exemption) granted to an undertaking entrusted with the operation of a public service simply offsets the additional costs of the public service obligations, the recipient does not enjoy an advantage within the meaning of Article 87 and the measure in question does not therefore constitute a State aid. Thus, as long as the compensation is calculated correctly, it is not considered as a State aid, but as a means that enables the recipient to be placed in the same position as its competitors. On the other hand, if the advantage exceeds the additional costs of performing the public service („excess-compensation“), it can not be covered by article 86 (2) and thus is not in conformity with the EC Treaty.

Faced with this radical change in the approach of application of State aid rules to public service compensation, the Commission stated, in its discussion paper in late 2002<sup>70</sup>, that it needs to wait for the ECJ decisions in the pending *GEMO* and *Altmark* cases on the classification of public service compensation, before proposing any text related to the application of State aid rules to public service compensation.

## 3. The ECJ judgment of 24 July 2003 in the Altmark case

The *Altmark* case concerns licences and subsidies for passenger transport by bus. In 1994 the German authorities renewed *Altmark Trans*’ 1990 licences for the bus transport in a German district and rejected an application for licences by “Nahverkehrsgesellschaft Altmark”. The latter company brought proceedings be-

<sup>67</sup> The Commission has taken the view that small amounts of aid (de minimis) do not have a potential effect on competition and trade between Member States. It therefore considers that such aid falls outside the scope of Article 87(1). Commission Regulation (EC) n° 69/2001 of 12 January 2001 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to “de minimis aid”.

<sup>68</sup> Council Regulation 1191/69 of 26 June 1969 on action by Member States concerning the obligation inherent in the concept of a public service in transport by rail, road and inland waterway.

<sup>69</sup> This case concerns the wholesale distribution of medical products in France.

<sup>70</sup> European Commission, DG Competition – State aid policy: “Non-paper on services of general economic interest and state aid”, 12 November 2002.

fore the German courts, claiming that *Altmark Trans* was not financially viable because it could not have survived without public subsidies, and the licences were therefore unlawful.

The ECJ confirmed its ruling in the *Ferring* case and stated further that, in order to escape classification as State aid in a particular case, public service compensation must satisfy four conditions. Only if these four conditions are met, may it be considered that an undertaking has not received a State aid within the meaning of the EC Treaty.

**First**, the recipient undertaking *must actually have public service obligations to discharge* and those obligations must be *clearly defined*.

**Second**, the parameters on the basis of which the compensation is calculated must be *established in advance* in an *objective and transparent* manner.

**Third**, the compensation *cannot exceed what is necessary to cover all or part of the costs* incurred in the discharge of the public service obligations, taking into account *the relevant receipts and a reasonable profit*.

**Fourth**, where *the undertaking is not chosen in a public procurement procedure* which would allow for the selection of the tenderer capable of providing those services at the least cost to the community, *the level of compensation must be determined by a comparison with an analysis of the costs which a typical undertaking well run and adequately provided with means of transport so as to be able to meet the necessary public service obligations, would incur in discharging those obligations* (taking into account the receipts and a reasonable profit from discharging the obligations).

The first condition (entrustment of a public service obligation) and the third condition (the compensation may not exceed what is necessary to fulfil the entrusted public service obligations) are conditions that are already set out in Article 86 (2). As a result, some of the conditions laid down in Art. 86 (2) are now examined already within Article 87, in order to check whether the public service compensation constitutes a State aid. The second condition (establishment of the parameters of the compensation in advance and in a transparent and objective manner) clearly reminds the importance attached by the Commission to a maximum degree of transparency in the relationship between the public authorities and the undertakings entrusted with the provision of SGEI. The fourth condition underlines the importance given to public procurement procedures as a possible guarantee of increased transparency in the way compensation is granted. In cases where the undertaking has not been chosen in a public procurement procedure, the national courts will have to operate a comparison of the compensation with the costs of a hypothetical undertaking providing with the same adequate means the public service in question.

#### 4. Consequences of the *Ferring* and *Altmark* rulings

The various consequences of the *Ferring* and *Altmark* rulings can be summed up as follows:

- *Changed procedural rules as regards the notification of financing measures*

On the basis of the “compensation approach” adopted in the *Ferring* ruling, correctly calculated public service compensation does not constitute State aid and falls outside the scope of the State aid rules. It does not need to be notified to the Commission.

- *Need of increased transparency in financial relations between public authorities and undertakings entrusted with the operation of SGEI*

As the ECJ pointed out, the parameters on the basis of which the compensation is calculated must be “established in advance in an objective and transparent manner”. According to statements already made by the Commission at an earlier stage, a future legislative action shall increase transparency in the financial relations between public authorities and undertakings entrusted with the operation of SGEI. According to Directive 80/723/EC<sup>71</sup>, Member States must ensure that financial relations between themselves and undertakings entrusted with the operation of SGEIs are transparent. This Directive does not apply to undertakings whose annual turnover is less than 40 million €. However, the Commission pointed out, if a Member State grants public service compensation to an undertaking that is also active on a market outside the SGEI, it is only by keeping separate accounts in the manner spelt out in the aforementioned Directive that the absence of excess compensation can be guaranteed and that genuine legal certainty can be provided for the undertakings concerned. As a result, the transparency directives may be modified in the near future.

- *Role of national courts and need to clarify the methods for calculating compensation*

According to the “compensation approach”, national courts can decide directly whether a given compensation fulfils all four conditions set out in the *Altmark* ruling. They do not have to wait for an assessment by the Commission of the compatibility of a compensation measure with the State aid rules. The task of national courts is facilitated if the undertaking in charge of the SGEI is chosen through a public procurement procedure, provided Member States have fixed in advance the conditions of public service compensation in a transparent and open manner. It may still be necessary to clarify the rules applicable to calculate the amount of the public service compensation especially in cases where the procedures for awarding the SGEI are not covered by the EC directives on public procurement.

In the case an undertaking has not been chosen in a public procurement procedure, national courts might have increased difficulties to compare the compensation given to that undertaking with the costs of a hypothetical undertaking that is “well run” and that is provided with adequate means to discharge the public service in question. As a result, in the absence of public procurement procedures, it is even more necessary to fix uniform, clear and objective criteria for calculating compensation.

In general, the task of national courts might be to some extent facilitated if the methods for calculating compensation observe the principle of subsidiarity, i.e. the criteria for calculating the compensation have to take into account the particular mission assigned to SGEI by the competent national, regional or local authorities.

There is still a long way to go in order to achieve increased legal certainty in the application of EC competition rules to SGEI. Hopefully, this will be done in cooperation with all parties concerned and in compliance with the principles of a reformed European Governance.

---

<sup>71</sup> Directive 80/723/EC on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings as well as on financial transparency within certain undertakings, amended by Commission directive 2000/52/EC.

## Claire Roumet

Secrétaire Général du Comité Européen de Coordination de l'Habitat Social (CECODHAS),  
Bruxelles, Belgique

### Résumé de la présentation de Claire Roumet

Claire Roumet a souligné le fait que son intervention illustrerait dans des débats concernant les services d'intérêt économique général (SIEG) et les services d'intérêt général (SIG), les éléments spéciaux d'un secteur particulier, à savoir l'habitat social. Ce secteur ne peut être considéré directement comme un secteur de services sociaux, étant donné ses autres volets «services financiers», «services de construction de logement» et «services de gestion immobilière». Dans une perspective comparative et européenne, le secteur de l'habitat social est également caractérisé par une diversité des systèmes nationaux et une pluralité des acteurs/promoteurs (privés; du tiers secteur: coopératives, associations; publics) entraînant des difficultés de compréhension sur des termes techniques et des concepts sur le plan européen.

Les membres de CECODHAS plaident pour le développement d'un cadre législatif commun pour les services d'intérêt général, comprenant des principes généraux au niveau européen, parce que presque la totalité des SIG, pas seulement les SIEG – et ainsi également les services d'habitat social – est touchée de près ou de loin par le droit européen de la concurrence. Néanmoins ce cadre commun ne devrait pas porter atteinte à la réalisation du principe de subsidiarité, et cela dans deux sens: premièrement en vue des droits des états-membres (compétence de définir les SIG et les conditions de leur prestation, financement, contrôle et évaluation) et deuxièmement en vue d'une «subsidiarité horizontale» des acteurs sur le plan national (pluralité des prestataires/co-existence des fournisseurs publics, sans but lucratif et commerciaux; définition des compétences décentralisées, c'est-à-dire des acteurs de niveau régional et municipal, pour la définition de la prestation et du financement des services d'habitat social).

Constatant que la Commission avait dans le passé considéré les activités des organisations membre de CECODHAS, par définition, comme «services économiques» – vue l'importance des «services financiers» ou des «services de construction de logement» -, la représentante de CECODHAS a insisté sur la non-pertinence de préciser la distinction entre services ou activités économiques et services ou activités non-économiques. Néanmoins le CECODHAS souhaite demander une définition plus restrictive du champ d'application des traités communautaires. Cette distinction serait, jusqu'à ce jour, opérée quasi exclusivement par la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes. Les critères de l'application du droit européen de concurrence, des aides d'Etat et du marché intérieur devrait néanmoins être clarifiés sur le plan politique.

La représentante de CECODHAS a mis en relief un déficit quant aux obligations de service public, une exigence importante ne pas mentionnée en détail dans les directives sectorielles ou dans le Livre vert «Services d'intérêt général», à savoir la participation des usagers respectivement des citoyens dans le sens d'une consultation dans la définition et l'évaluation des SGI, représentant un socle de la société. Un renforcement de l'obligation d'une évaluation indépendante donnerait en surcroît un nouveau souffle à la tâche de clarifier missions et responsabilités des fournisseurs des SIG y inclus des prestataires des services sociaux.

En ce qui concerne le financement des SIG, c'est un aspect seulement effleuré dans le Livre vert. Claire Roumet a, de la part de CECODHAS, demandé que la Commission aille plus loin en comparaison avec l'état actuel. Néanmoins, ce qui importe, à son opinion, est l'objectif d'une bonne allocation des ressources publiques



à long-terme dans une perspective sociétale. Il faut sortir de l'impasse d'appliquer un même cadre législatif pour tous les SIEG ou SIG, des réglementations qui prennent en considération surtout des critères de rentabilité. Néanmoins il serait utile et indispensable d'employer d'autres critères et pas seulement des critères financiers dans l'appréciation du rôle des services sociaux et de en particulier du secteur d'habitat social.

Claire Roumet a considéré le Livre vert «Services d'intérêt général» comme un enjeu parce que le débat sur l'organisation et le financement des SGI demanderait aux fournisseurs – et cela indépendamment de leur statut juridique – de clarifier leurs missions et leurs responsabilités par rapport à la société, c'est-à-dire de clarifier les principes d'organisation, le rôle des promoteurs de l'habitat social et les structures de financement, envers les institutions législatives nationales et européennes. Sur cette base pourrait bien se développer un nouveaux «contrat de société» de la part des fournisseurs des services sociaux, en mettant sur la table un «cahier de charges» sur lesquelles ceux-ci pourraient beaucoup moins être attaqués à partir du moment où les responsabilités et les obligations du service public auront été clarifiées et partagées.

La position de CECODHAS se référant au Livre vert «Services d'intérêt général» peut être téléchargée de

- **1. Page d'accueil de CECODHAS**

<http://www.cecodhas.org/rightclick.cfm?id=789>

- a. CECODHAS Position paper on Services of General Interest
- b. Proposed CECODHAS contribution to the Green Paper on services of general interest/CECODHAS answers to European Commission's green paper

- **2. Page d'accueil de la Commission Européenne/Secrétariat Général/Consultation publique Livre vert «Services d'intérêt général»**

sous la catégorie «Associations/Verbände»

([http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/services\\_general\\_interest/comments/partner\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/comments/partner_en.htm)):

«The European Liaison Committee for Social Housing – CECODHAS» (15.09.2003)

- a. CECODHAS Position paper on Services of General Interest
- b. Proposed CECODHAS contribution to the Green Paper on services of general interest/CECODHAS answers to European Commission's green paper

## Claire Roumet

Secretary General of the European Liaison Committee for Social Housing (CECODHAS), Brussels, Belgium

### Summary of the contribution by Claire Roumet

Claire Roumet stressed the fact that, in the overall context of services of general interest (SGIs), her talk would focus on the distinctive elements of a particular sector, namely social housing. In view of its other components – financial services, housing construction services and building management services – this is an area that cannot be defined as belonging directly to the area of social services. Across Europe, social housing operates under a diversity of national systems and a variety of organisations / promoters (private bodies, cooperatives and associations of the tertiary sector, public authorities). At European level, this diversity can give rise to misunderstandings with regard to technical terms and concepts.

Members of CECODHAS – the European Liaison Committee for Social Housing – would like to see a common legislative framework for services of general interest that would also set general principles applicable at European level, as nearly all SGIs, not only services of general economic interest – and this includes social housing services – are affected to some degree by the European regulations on competition. Of course this common framework should not affect the double implementation of the subsidiarity principle: on the one hand, with regard to the rights of Member States (to define SGIs and the conditions of their provision, financing, monitoring and evaluation), and on the other, in terms of a kind of “horizontal subsidiarity” of actors at national level (plurality of services / co-existence of public, not-for-profit providers with commercial providers; definition of local areas of competence, i.e. competence of regional and local actors in terms of the definition of provision and financing of social housing services).

Noting that the Commission had, in the past, viewed the activities of the member associations of CECODHAS as being “economic services” by their very definition – in view of the importance of financial services and housing construction services – the CECODHAS representative insisted that any emphasis on the distinction between economic and non-economic services and activities was irrelevant. Nevertheless, CECODHAS hopes for a more restrictive definition of the scope of application of Community treaties – a distinction which it claims has, to this day, been made nearly exclusively in ECJ jurisprudence. The criteria of application of European competition rules, state aid and internal market regulations should, however, be clarified at a political level.

The CECODHAS representative pointed out the existence of a particular problem with regard to the concept of public service obligation, an important requirement not described in much detail either in sectoral directives or in the Green Paper on Services of General Interest – i.e. the participation of users and/or citizens in the consultation process regarding the definition and evaluation of SGIs as a pillar of society. Placing added weight on the requirement of independent evaluation would also generate additional motivation for providers of SGIs, including providers of social services, to clarify their missions and responsibilities.

Financing SGIs is an aspect only barely touched by the Green Paper. On behalf of CECODHAS, Claire Roumet expressed the expectation that the Commission should be doing more than what is currently being done. What is important, in her opinion, is to aim for a generous allocation of long-term public resources for social purposes. We need to move away from the dead-lock situation of applying the same legal framework to all SGEIs or SGIs, as these regulations tend to consider mainly profitability criteria. It would, however, be

useful to apply other criteria, not only financial ones, in the evaluation of the role of social services, particularly in the social housing area.

Claire Roumet considers the Green Paper on Services of General Interest as a challenge, because the debate on the organisation and financing of SGIs has called on providers – whatever their legal status – to clarify their mission and their responsibility toward society – in other words, promoters of social housing need to clarify, vis-à-vis national and European legislators, their organisational principles, their role and their financing structures. This could well mark the beginning of a new “social contract”, the development of which would be set in motion by providers of social services establishing a “list of tasks” which would better protect them from attacks once the responsibilities and obligations of the public service have also been clarified and shared.

**The CECODHAS position paper on the Green Paper on Services of General Interest can be downloaded from two locations:**

- **1. the CECODHAS website at**

<http://www.cecodhas.org/rightclick.cfm?id=789>

- a. CECODHAS position paper on services of general interest
- b. Proposed CECODHAS contribution to the Green Paper on Services of General Interest/CECODHAS answers to European Commission’s Green Paper

- **2. EU Commission/Secretariat General/Public consultation on the Green Paper on Services of General Interest**

under the heading “Associations/Verbände”

([http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/services\\_general\\_interest/comments/partner\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/comments/partner_en.htm)):

“The European Liaison Committee for Social Housing – CECODHAS” (15.09.2003)

- a. CECODHAS position paper on services of general interest
- b. Proposed CECODHAS contribution to the Green Paper on Services of General Interest/CECODHAS answers to European Commission’s Green Paper

## Uwe Lübking

Beigeordneter u.a. für Arbeitsmarktpolitik, Soziales, Jugend, Gesundheitspolitik, Recht der sozialen Krankenhäuser, Europäische Sozialpolitik, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Berlin

### Zusammenfassung des Vortrags von Uwe Lübking

Herr Lübking verwies zunächst auf die Referate von Herrn Dr. Schulte und Frau Piekkola, welche die Aussagen, die auch er vortragen wolle, im Wesentlichen schon enthalten hätten. Er kündigte eine gemeinsame Position der kommunalen Spitzenverbände zum Grünbuch „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ an (diese wurde am 13.09.2003 an die EU-Kommission weitergeleitet, s.u.).

Uwe Lübking betonte die Position des Deutschen Städte- und Gemeindebundes wie der anderen kommunalen Spitzenverbände in Deutschland, der zufolge die Daseinsvorsorge eine kommunale Grundaufgabe darstelle. Die Städte und Gemeinden hätten eine Gewährleistungsfunktion und einen Sicherstellungsauftrag für Leistungen der Daseinsvorsorge. Über Art und Umfang der Aufgabenerfüllung werde auf Basis der kommunalen Selbstverwaltung entschieden. Insoweit enthalte eine Diskussion über den Einflussbereich der EU auf Aufgabenfelder mit in Deutschland grundgesetzlich verankerter kommunaler Handlungsfreiheit eine nicht geringe Brisanz und würde daher mit gewissem Argwohn verfolgt. Würde einseitig einer Wettbewerbslinie gefolgt, so bestehe gerade angesichts der prekären finanziellen Situation der Kommunen und Landkreise die Gefahr, dass von Seiten der Städte und Gemeinden bei der Beauftragung mit Dienstleistungen der Daseinsvorsorge der preisgünstigste/„billigste“ Anbieter ausgesucht würde. Dies würde mit großer Wahrscheinlichkeit – im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung – eine Nivellierung von Qualitätsstandards nach unten nach sich ziehen.

In Deutschland ergebe sich auf dem Feld sozialer Dienste eine im europäischen Vergleich besondere Situation, dadurch dass diese in Partnerschaft zwischen wohlfahrtsverbandlich organisierten frei-gemeinnützigen Trägern und den Kommunen bzw. überörtlichen Trägern von Sozial- und Jugendhilfe erbracht würden. In einem von den Gesetzgebungsorganen auf Bundes- und Landesebene vorgegebenen Rahmen legten diese Partner zudem Qualitätsstandards gemeinsam und weitestgehend eigenverantwortlich fest, ein Ausfluss der Prinzipien der Subsidiarität und Pluralität. Diese Prinzipien seien in den letzten Jahren von der Sozialgesetzgebung schon aufgeweicht worden (Zulassung privater Anbieter mit gleichem Vorrang wie freigemeinnützige Träger; Einführung von Leistungsvereinbarungen mit den Zielen „Sparsamkeit“, „Wirtschaftlichkeit“ und „Transparenz“ bei der Erbringung sozialer Dienste), damit sei zentralen Anforderungen des europäischen Wettbewerbs- und Beihilferechts (begrenzter Markt; Transparenz) schon Rechnung getragen. Der Vertreter des Deutschen Städte- und Gemeindebundes unterstrich wie andere Referenten jedoch den besonderen Charakter sozialer Dienste wie deren Nutzerinnen und Nutzer. Diese seien eben nicht vergleichbar mit Dienstleistungen z.B. im Telekommunikationsbereich, wo eine Kundin/ein Kunde den Anbietern prinzipiell gleichberechtigt gegenüber treten könne. Nutzerinnen bzw. Nutzer sozialer Dienste bedürften eines besonderen Schutzes, auch und gerade bei der Sicherung ihres gleichen und freien Zugangs zu Sozial- und Gesundheitsdiensten.

In Bezug auf die Aussagen und Anfragen des Grünbuchs „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ schlug Uwe Lübking vor, nicht über eine Rahmenrichtlinie nachzudenken (wegen der Befürchtung, dies könne die Verlagerung weiterer Kompetenzen hin zur EU-Ebene befördern bzw. festschreiben), sondern sich auf zwei andere Punkte zu konzentrieren: Erstens auf die Abgrenzung von Merkmalen der Leistungserbringung, die ohne Relevanz für das Wettbewerbsrecht seien (z.B. Dienste mit rein lokalem und regiona-

lem Bezug, ohne grenzüberschreitende Dimension), zweitens auf die Bestimmung von Kriterien zur Abgrenzung von wirtschaftlichen von nicht-wirtschaftlichen Leistungen. Als Kriterien, die dafür sprechen, eine Dienstleistung als nicht-wirtschaftlich anzusehen nannte der Vertreter des Deutschen Städte- und Gemeindebundes u.a.: 1) Tätigkeiten ohne Gewinnerzielungsabsicht (Verbot der Gewinnentnahme bzw. einer unverhältnismäßig hohen Vergütung enthalte; Erfordernis der Re-Investition von Überschüssen im sozialen Bereich), 2) Erfüllung eines öffentlichen Auftrags und 3) Finanzierung der Wahrnehmung der Aufgaben im wesentlichen durch öffentliche Mittel. Inwiefern diese Kriterien europafest seien, werde die nähere Zukunft zeigen; ihre Berücksichtigung jedenfalls bleibe eine Forderung von kommunaler Seite.

Abschließend verwies Uwe Lübking noch auf eine Gefahr, falls Marktprinzipien unsachgemäß Geltung erlangen würden, die auf kommunaler Ebene mit Sorge betrachtet werde und auch nicht im Interesse der Bürger sein könne, nämlich „Rosinenpickerei“ durch privat-gewerbliche Anbieter sozialer Dienste – und damit auch eine Umverteilung von Steuermitteln hin zu privat-gewerbliche Trägern sozialer Dienste bzw. Einrichtungen. Zu verhindern sei ein rechtlicher Rahmen für Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, bei dem privat-gewerbliche Anbieter sozialer Dienste sich auf gewinnträchtige Leistungen konzentrieren könnten, die Vielzahl der sozialen Dienste, bei denen keine Kostendeckung erzielt werden könnten und die öffentlicher Zuschüsse bedürften, jedoch in kommunaler Regie verblieben.

#### **Adresse(n) der Stellungnahme zum Grünbuch „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ im WWW**

- **1. Deutscher Städte- und Gemeindebund**

unter Menüpunkt „Positionspapiere“ oder „Europa“

([http://www.dstgb.de/index\\_inhalt/homepage/index.html](http://www.dstgb.de/index_inhalt/homepage/index.html))

- **2. EU-Kommission/Generalsekretariat/Konsultationsprozess Grünbuch DAI**

unter Kategorie „Behörden/Public authorities/Autorités publiques“

([http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/services\\_general\\_interest/comments/authority\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/comments/authority_en.htm)):

„Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände“ (13.09.2003)

- a. deutsch: Grünbuch der Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vom 21.5.2003 (KOM (2003) 270 endg.) – Stellungnahme zu den zur Diskussion gestellten Fragen (27.08.2003)
- b. English: Green paper from the Commission on services of general interest dated 21.5.2003 (COM (2003) 270 final) – Statement on questions raised for discussion (27.08.2003)

## Uwe Lübking

Expert for labour market policy, social affairs, youth, health policy, hospital legislation, European social policy, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Berlin, Germany

### Summary of the contribution by Uwe Lübking

Mr. Lübking began by referring to the papers read by Dr. Schulte and Ms. Piekkola, both of which had essentially contained the views he himself wanted to express. He announced that the German municipal associations would adopt a joint position on the Green Paper on Services of General Interest (the position paper was submitted to the European Commission on 13 September 2003, see below).

Uwe Lübking stressed the position shared by Deutscher Städte- und Gemeindebund [German Association of Towns and Municipalities] and other municipal associations in Germany that services of general interest constitute one of the basic tasks of local authorities. He explained that towns and municipalities have a guarantee function, that part of their mission is to ensure the provision of services of general interest, and that it is up to them, by virtue of their right of municipal self-administration, to decide as to the type and scope of such provision. As a result, he said, any discussion involving the influence of the EU on areas of activity where German municipalities are guaranteed freedom of action by the constitution is rather delicate and, as such, followed with a certain amount of suspicion. In view of the precarious financial situation of municipal and district authorities, any one-sided application of competition rules could mean that local authorities looking for SGI providers might be forced to settle for the most economical, “cheapest” offer. This would very probably trigger a downward levelling of quality standards in municipal self-government.

According to Mr. Lübking, social services in Germany are in a rather special situation compared to the rest of Europe, as they are provided in a partnership between not-for-profit welfare associations and municipal authorities or regional providers of social and youth welfare. Within a set framework imposed by state and federal laws, these partners also establish quality standards jointly and largely on their own responsibility – a corollary of the principles of subsidiarity and plurality. In the course of the last few years, according to Mr. Lübking, these principles have been watered down by social legislation (recognition of private providers on the same level as not-for-profit bodies, introduction of performance agreements to achieve “cost savings”, “efficiency” and “transparency” in the provision of social services), so that social services could meet the central requirements of European competition and state aid regulations (restricted market, transparency). Like other speakers, the representative of the German Association of Towns and Municipalities also stressed the special character of social services and their users, neither of which can be compared with the situation in telecommunication services, for instance, where customers basically stand on an equal footing with providers. Users of social services need a special kind of protection, particularly with regard to the guarantee of their equal and free access to social and health services.

With regard to the statements made and issues raised in the Green Paper on Services of General Interest, Uwe Lübking suggested not to consider a framework directive (because of the danger that this could encourage or consolidate a further shift of competence to EU level) but to focus on two other points: firstly, on defining those services that have no relevance for competition regulations (e.g. services with purely local or regional frames of reference, without a cross-border dimension), and secondly on adopting criteria to distinguish economic from non-economic services. He named some of the criteria that could serve to identify a service as being non-economic: 1) activities without a profit-making objective (where profit-taking or unreasonably high remuneration are prohibited and surpluses must be re-invested in the social area), 2) public

service obligation and 3) provision financed largely from public funds. It will soon become clear to what extent these criteria can be applied to the rest of Europe – in any event, municipal associations will continue to demand that they be taken into account.

In conclusion, Uwe Lübking pointed out one further danger of the application of market principles without due consideration – a development which, as it is definitely not in the public interest, is being watched with concern by municipal authorities: that private commercial providers of social services might pick the “plum jobs” thus leading to a redistribution of tax funds towards private commercial social services and facilities. We should, Mr. Lübking said, prevent the development of a legal framework that would allow private commercial providers of social services to concentrate on the more profitable services while the majority of social services, where costs cannot be covered and that are in need of public subsidies, would remain in the hands of municipal authorities.

#### **Web address(es) of the position paper on the Green Paper on Services of General Interest**

- **1. Deutscher Städte- und Gemeindebund [German Association of Towns and Municipalities]**

under the menu points “Positionspapiere” or “Europa” (in German)

([http://www.dstgb.de/index\\_inhalt/homepage/index.html](http://www.dstgb.de/index_inhalt/homepage/index.html))

- **2. EU Commission/Secretariat General/Public consultation on the Green Paper on Services of General Interest**

under the heading “Behörden/Public authorities/Autorités publiques”

([http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/services\\_general\\_interest/comments/authority\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/comments/authority_en.htm)):

“Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände” (13.09.2003)

- a. German: Grünbuch der Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse vom 21.5.2003 (KOM (2003) 270 endg.) – Stellungnahme zu den zur Diskussion gestellten Fragen (27.08.2003)
- b. English: Green paper from the Commission on services of general interest dated 21.5.2003 (COM (2003) 270 final) – Statement on questions raised for discussion (27.08.2003)

## Prof. Dr. Georg Cremer

Generalsekretär, Deutscher Caritasverband, Freiburg i.Br.

Meine Damen und Herren,

bekanntermaßen schauen viele in den deutschen Wohlfahrtsverbänden mit großer Skepsis auf den weiteren europäischen Einigungsprozess. Das gilt wohl auch für die Wohlfahrtsverbände in den anderen EU-Mitgliedstaaten, die sich hier in Berlin auf diesem Seminar vertreten sind. Ich danke Ihnen, dass Sie hier mit Vertretern der Wissenschaft und der Sozialministerien aus diesen Ländern zu einem Meinungsaustausch über die sozialen Dienste als Teil der Daseinsvorsorge zusammengekommen sind. Grund der Skepsis ist die Befürchtung, mit der weiteren Integration seien negative Auswirkungen auf die Erbringung sozialer Dienstleistungen in Deutschland und in Europa verbunden. Im Kern der Auseinandersetzung steht die Frage, in wie weit das europäische Binnenmarktrecht auch für die sozialen Dienstleistungen gilt. Befürchtet wird nicht nur eine Einschränkung des Handlungsspielraums der deutschen Sozialpolitik bzw. der Nationalstaaten generell bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen für die sozialen Dienste. Befürchtet wird auch eine Einebnung der Besonderheiten gemeinwohlorientierter Anbieter sozialer Dienste, die sich als Akteure der Zivilgesellschaft verstehen. Sie verstehen ihre Arbeit als Anbieter sozialer Dienstleistungen gleichzeitig als gesellschaftliches Engagement, das von ihrer Rolle als Anwalt für Menschen in Not, für Hilfebedürftige, nicht getrennt werden kann. Die Zusammenarbeit mit Freiwilligen ist ein tragendes Element ihrer Arbeit. Sie verfolgen mit ihrer Arbeit humanitäre – und im Falle von Caritas und Diakonie kirchlich geprägte – Zielsetzungen.

Viele Gefährdungen und Einschränkungen, die die Wohlfahrtsverbände in ihrer Arbeit spüren, werden mit den europarechtlichen Regelungen in Verbindung gebracht. Dabei werden in der – notwendigen – Debatte auch Argumente vorgebracht, die in der Gefahr sind, als rückwärtsgewandter Lobbyismus zu erscheinen, insbesondere dann, wenn ohne weitere Argumentation der „Erhalt bewährter Strukturen“ gefordert wird.

Ein Teil der Argumente ist für Personen, die das deutsche System und die deutsche Diskussion nicht kennen, schwer verständlich. Bei manchen Papieren, die im Rahmen der Verbände in Deutschland erstellt wurden, müsste jeder Übersetzer große Schwierigkeiten haben, sie beispielsweise ins Englische zu übertragen. Das beginnt bereits bei der in Deutschland bevorzugten Formulierung, wonach sich Wohlfahrtsverbände am „Gemeinwohl“ orientieren – eine Umschreibung, die im Englischen schlicht und einfach mit der Verwendung der Vokabel „non profit“ gekennzeichnet wird, bei der aber – zumindest im deutschen Verständnis – das zu kurz zu kommen droht, was deutsche Wohlfahrtsverbände unter Vielfalt der Angebote sozialer Dienste und unter Einbindung des Engagements von Freiwilligen verstehen.

Wir stehen in Deutschland also vor der Herausforderung, unsere Argumente zu sichten und die guten Argumente in einer Weise zu vermitteln, die auch europaweit in Ländern mit anderen sozialen Kulturen verstanden werden können. Verbinden müssen wir es mit der Bitte an die sozialen Akteure in den anderen europäischen Ländern, uns ihrerseits die Besonderheiten ihrer eigenen Sozialschutzsysteme nahe zu bringen, um uns so über die weitere Entwicklung des Sozialschutzes in Europa verständigen zu können. Wir müssen Positionen entwickeln, die mit der weiteren Integration Europas kompatibel sind. National abgeschottete Positionen werden sich nicht halten lassen.

Es dürfte Konsens unter den Verbänden in Deutschland sein, dass die Zuständigkeit für die Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme und für die sozialen Dienste im Bereich der Mitgliedsstaaten zu belassen sind. Dabei sollte uns weniger die Angst leiten, uns Veränderungen anpassen zu müssen. Für den Erhalt der na-



tionalen Zuständigkeit gibt es schlagkräftige Argumente jenseits der institutionellen Interessen der Träger von Diensten und Einrichtungen.

- Zum einen sind die Systeme der Sozialschutzes in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union zu unterschiedlich, um erfolgreich in einen Prozess der Harmonisierung eintreten zu können.
- Zum zweiten bietet die parallele Existenz unterschiedlicher Systeme und unterschiedlicher Lösungsansätze für die weitere europäische Sozialpolitik eine große Chance: Sie ermöglicht einen institutionellen Wettbewerb zwischen den Sozialsystemen. Die Frage beispielsweise, ob das Angebot von Gesundheitsleistungen in staatlicher Trägerschaft gegenüber dem System in Deutschland vorteilhaft ist, muss nicht abstrakt beantwortet werden. Wir haben den Vergleich etwa zum nationalen Gesundheitssystem in Großbritannien. Wir haben in Frankreich im Vergleich zu Deutschland deutlich weitreichendere Unterstützungssysteme für Familien, deren Wirkung dort sich auch in einer deutlich höheren Geburtenrate ablesen lässt. Der Vergleich zwischen unterschiedlichen Systemen des Sozialschutzes kann neue Ideen wecken. Eine Harmonisierung von oben, durch eine Politik der Gemeinschaft, würde diese Quelle für die Innovation der sozialen Dienste verschütten.
- Und als drittes und vielleicht wichtigstes Argument: Sozialpolitische Entscheidungen tangieren das Leben jedes Einzelnen in unmittelbarer Weise; sie bedürfen der direkten demokratischen Legitimation, die im jetzigen System der Europäischen Union nicht gegeben ist. Es ist auf längere Zeit nicht zu erwarten, dass innerhalb der nun stark vergrößerten europäischen Union eine gesamteuropäische Öffentlichkeit entsteht. Dies aber wäre Voraussetzung für ein Parlament auf europäischer Ebene, das die ausreichende demokratische Legitimation besäße, zentral sozialpolitische Entscheidungen für alle europäischen Länder zu treffen.

Es sind also nicht vordergründige institutionelle Interessen der Wohlfahrtsverbände, wenn wir uns dafür einsetzen, dass die Zuständigkeit für die Systeme des Sozialschutzes und für die sozialen Dienste in nationaler Hand verbleiben. Der institutionelle Wettbewerb zwischen den europäischen Staaten bedeutet aber auch, dass wir uns dem Vergleich mit anderen stellen. Hier gibt es sicherlich noch einen erheblichen Nachholbedarf in unseren eigenen Reihen. Und es gibt ein Defizit in der öffentlichen Debatte zur Sozialpolitik in Deutschland; zu selten richtet diese Debatte den Blick über die Grenzen, wir lernen zu wenig aus den Erfolgen und Misserfolgen, die unsere Nachbarländer mit anderen institutionellen Regelungen haben.

Gerade die sich aus diesem institutionellen Wettbewerb und dem Vergleich ergebenden Chancen zur Veränderung der nationalen Sozialschutzsysteme gilt es zu nutzen: Die „Offene Methode der Koordinierung“, die ja weniger auf eine europäische Gesetzgebung im Sozialschutz, sondern auf von den Mitgliedstaaten selbst in Gang gebrachte Veränderungsprozesse setzt, könnte hier durchaus weiterführend sein. Die Defizite in den jetzigen Verfahren sehe ich vorrangig darin, dass es im Vorfeld der Anwendung der Methode der offenen Koordinierung keinen ausreichenden demokratischen Dialog z.B. in Form von Mitentscheidungsbefugnissen des Europäischen Parlaments gibt. Dieser Dialog muss geführt werden über die politischen Leitlinien und die Indikatoren, mit denen die Umsetzung dieser Leitlinien geprüft wird.

Zudem müssen potentielle Gefahren abgewehrt werden, die aus der Anwendung der Methode der offenen Koordinierung für die notwendige nationale Zuständigkeit für die Sozialsysteme folgen könnten. Die Methode der offenen Koordinierung ist kein Rechtssetzungsverfahren und sie darf auch nicht durch die Hintertür als solches missbraucht werden. Aber der verstärkte Blick über die Grenzen – sei es unter Nutzung der Methode der offenen Koordinierung, sei es unabhängig hiervon – wird Auswirkungen haben. Er verändert die Problemsicht in den Mitgliedsstaaten und hat Einfluss auf die sozialpolitische Debatte. Möglicherweise

führt dies langfristig zu einer stärkeren Angleichung sozialer Dienste zwischen den Mitgliedsstaaten, wenn erfolgreiche Modelle in einem Land von anderen übernommen werden. So stößt, beispielsweise, das deutsche System der ambulanten Pflege, gestützt auf ein Netz von Sozialstationen, in Osteuropa auf großes Interesse. Aber eine solche schrittweise Anpassung ist etwas völlig anderes als eine zentrale Politik der Harmonisierung – die den weiteren Integrationsprozess einer zudem nun deutlich vergrößerten Union überfordern würde.

Soziale Dienste werden – so weit sie nicht hoheitlich erbracht werden – auf Märkten erbracht, die politisch gesteuert werden müssen. Die Notwendigkeit hierzu ergibt sich aus dem spezifischen Charakter des Guts sozialer Dienstleistungen. Zu Recht war dies deshalb ein bedeutsamer Fokus dieser Tagung. Eine staatliche Transferpolitik muss sicherstellen, dass auch Bezieher geringer Einkommen Zugang zu sozialen Diensten haben. Das ist die notwendige staatliche Verantwortung auf der Nachfrageseite. Aber auch bezogen auf das Angebot bedarf es politischer Vorgaben. Die freie Arztwahl, beispielsweise, wäre für uns ohne Nutzen, wenn nicht staatlich verfügte Ausbildungsverpflichtungen uns davor bewahren würden, mit hoher Wahrscheinlichkeit an Ärzte zu gelangen, die ihr Geschäft nicht verstehen. Erst die staatlich verfügbaren Zugangsbedingungen für den Arztberuf sichern unsere Wahlfreiheit. Bei sozialen Dienstleistungen sind die Informationen zwischen Anbieter und Nachfrager äußerst ungleich verteilt. Und die persönlichen Folgen einer falschen Wahlentscheidung (etwa die falsche Behandlung) sind weit gravierender als bei vielen anderen Nachfrageentscheidungen, die wir tagtäglich treffen. Die nüchterne Analyse dieser und anderer Spezifika sozialer Dienstleistungen ist in der politischen Debatte weit nützlicher als der Verweis auf Tradition und sog. „bewährte Strukturen“. Mit dieser Analyse stellt man sich der Auseinandersetzung, welche staatlichen Regelungen, die häufig Eingriffe in die Wettbewerbsfreiheit sind, notwendig sind, damit der Zugang zu qualitativ guten sozialen Diensten gesichert werden kann. Allerdings erfordert diese Analyse eine Differenzierung, die Frage der Eigenschaften des Guts sozialer Dienstleistungen ist für unterschiedliche Dienste unterschiedlich zu beantworten. Und keinesfalls reicht der Hinweis, die sozialen Dienste seien kein „reiner Markt“, denn „reine Märkte“ gibt es nur in – veralteten – Lehrbüchern. Spezifische Charakteristika wie etwa eine ungleiche Verteilung der Information zwischen Anbieter und Kunden gibt es auch auf anderen Märkten, die dennoch gut funktionieren. Wie diese Märkte sozialer Dienstleistungen im Einzelnen politisch zu gestalten sind, muss wiederum der Kompetenz der Mitgliedsstaaten unterliegen. Dazu gehört auch die Entscheidung über Transfers an die Anbieter sozialer Dienste, die diese benötigen, um staatliche Qualitätsauflagen oder Auflagen bezüglich der Versorgung von Randgruppen oder entlegenen Gebieten erfüllen zu können.

Märkte sozialer Dienstleistungen sind – bisher zumindest – regionale oder allenfalls nationale Märkte. Meiner persönlichen Einschätzung nach wird sich dies so schnell auch nicht ändern. Es gibt keinen vernünftigen Grund anzunehmen, dass etwa ein großer Anbieter ambulanter Pflege, der gleichzeitig in mehreren Ländern tätig ist, besondere Vorteile gegenüber lokalen und regionalen Anbietern hätte. Einige große Träger im Bereich der Wohlfahrtsverbände, die versucht hatten, sich als bundesweit tätige Unternehmen zwischen Flensburg und Garmisch-Partenkirchen zu etablieren, sind an den großen Overheads ihrer Struktur nahezu zugrunde gegangen. Warum sollte dies bei europaweit tätigen Sozialträgern anders sein? Ihre zentralistische Geschäftspolitik müsste sich mit unterschiedlichsten nationalen Sozialsystemen, Refinanzierungsbedingungen, Ausbildungsregelungen und unterschiedlichen Sprachen herumschlagen. Ich will damit nicht ausschließen, dass beispielsweise im Bereich der Krankenhäuser privat-gewerbliche Trägergruppen entstehen können, die in mehreren Ländern tätig sind.

Im Bereich der sozialen Dienstleistungen gibt es – sofern nicht der Staat das Angebot monopolisiert – in jedem Mitgliedsland viele Anbieter. Das gilt insbesondere auch für Deutschland mit seinem ausdifferenzierten System der freien Wohlfahrtspflege. Wer fälschlicherweise einen Wohlfahrtsverband wie beispielsweise

die Caritas für einen Konzern hält, dem sei gesagt: Sie ist ein Verband rechtlich und in ihrer Geschäftspolitik selbständiger Träger, durchaus auch mit einem kräftigen innerverbandlichen Wettbewerb. Diese Vielfalt der Anbieter unterscheidet den Bereich der sozialen Dienstleistungen von anderen Sektoren der Daseinsvorsorge, auf die sich die Kommission vorrangig konzentriert hat. Vielfältige Wahlmöglichkeiten haben die Nutzer sozialer Dienstleistungen auch dann, wenn es keine weiteren Anbieter aus dem Ausland gibt. Dagegen hat eine nationale Telefongesellschaft, abgeschottet von ausländischer Konkurrenz, praktisch eine Monopolposition. Vor der Liberalisierung des Strommarktes waren die Kunden regional tätigen Strommonopolen ausgeliefert. Und die Liberalisierung in diesen Feldern hat den Kunden Vorteile gebracht in Form von besserem Service oder niedrigeren Preisen. Im Bereich der sozialen Dienstleistungen gibt es ein differenziertes Angebot auch heute, was Wahlmöglichkeiten schafft für denjenigen, der auf diese Dienste angewiesen ist.

Aber: Auch die Arbeit der sozialen Dienste muss eingebettet sein in die gemeinsamen europäischen Regelungen, insbesondere müssen sie die Grundfreiheiten respektieren, die die Gemeinschaft kennzeichnen. Das Recht zur Freizügigkeit innerhalb der europäischen Union ist von geringem Wert, wenn die Bürger der Union nicht Zugang haben zu sozialen Diensten in anderen Ländern und zur Finanzierung dieser Dienste durch die Sozialschutzsysteme. Weitere Erleichterungen bei der Niederlassungsfreiheit, die gegenseitige Anerkennung von Abschlüssen in den Sozialberufen, erweitern den Freiheitsraum bei der Wahl und der Ausübung des Berufs. Es spricht aus Sicht der Wohlfahrtsverbände meiner Ansicht nach nichts dagegen, dass – wenn die nationale staatliche Sozialpolitik die Finanzierung sozialer Dienstleistungen für privat-gewerbliche Anbieter öffnet – dies grundsätzlich auch Anbieter aus anderen Ländern sein können. Ich rechne aus oben dargelegten Gründen nicht damit, dass Anbieter aus Portugal, Spanien oder Irland in nennenswerter Weise etwa im Bereich der Hilfe für behinderte Menschen oder für Jugendliche Fuß fassen werden. Wenn sie es täten, dann wäre dies ein Indiz, dass die heute im Markt etablierten, lokal verankerten Anbieter ihre Marktposition nicht genug verteidigt hätten bzw. Defizite in ihrem Angebot hätten. Ich sehe aus Sicht des Interesses der Hilfebedürftigen oder aus Sicht der Wohlfahrtsverbände keinen Grund, warum ein solcher Zugang staatlicherseits verhindert werden sollte. Um kein Missverständnis aufkommen zu lassen: Die Dienste und Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände stehen bereits jetzt vor der Herausforderung, sich auf einen härter werdenden Wettbewerb auch mit privat-gewerblichen Trägern einzustellen, unabhängig davon, ob zum Kreis der neuen Anbieter auch ausländische Anbieter hinzukommen.

Es bleibt die Frage der Beihilfen. Möglicherweise sind wir durch das Altmark-Urteil, das in der Diskussion dieser Tagung auch eine Rolle gespielt hat, ein Stückchen klüger. Auch in Brüssel scheint man zu erkennen, dass flächendeckende Genehmigungsvorbehalte und Kontrollrechte die Kommission überfordern würden. Es muss dabei bleiben, dass auch bei den Entscheidungen zur finanziellen Förderung sozialer Dienste die nationalstaatliche Zuständigkeit erhalten bleibt. Aber eine Missbrauchskontrolle ist legitim. Es ist sicherlich empfehlenswert, diese Frage aus der Sicht derjenigen zu betrachten, deren Aufgabe es ist, den gemeinsamen Binnenmarkt zu schützen. Sie sind immer wieder konfrontiert mit Versuchen einzelner Regierungen, ihren nationalen Produzenten Schutz vor ausländischer Konkurrenz zu gewähren, natürlich jeweils mit den wohlklingendsten Begründungen. Die Verteidigung des deutschen Biermarktes – Stichwort: Reinheitsgebot – bediente sich gesundheitspolitischer Argumente, so als wäre der Gesundheitszustand niederländischer Biertrinker nachweislich schlechter als der deutscher Biertrinker. Zu den abstrusen Fällen protektionistischer Versuche gehört auch ein früherer Versuch Deutschlands, den Import von Spirituosen abzuwehren, deren Alkoholgehalt gemäß deutscher Regelungen zu gering war. Ein Binnenmarkt kann nur funktionieren, wenn ein gesamteuropäischer Rechtsrahmen für alle verbindliche Spielregeln vorgibt. Allerdings reicht es, wenn die europäische Wettbewerbspolitik sich auf die Güter konzentriert, die grenzüberschreitend handelbar sind, sowie die Dienstleistungsfreiheit und die Niederlassungsfreiheit sichert. Subventionen für nicht handelbare Güter stören einen Binnenmarkt nicht. Dabei ist zu fordern, das die Be-

wertung der grenzüberschreitenden Wirkung in realistischer Weise erfolgt, und nicht hypothetisch denkbare Fernwirkungen an den Haaren herbei gezogen werden. Natürlich kann man konstruieren, dass die Subventionierung eines öffentlichen Schwimmbades einen Faktor in der Standortkonkurrenz darstellt und damit den Wettbewerb im Binnenmarkt verzerrt; man braucht dafür aber recht abstruse Hypothesen über die Entscheidungsfindung grenzüberschreitend tätiger Unternehmen.

Das Altmark-Urteil hat Kriterien definiert, unter denen staatliche Hilfen für Anbieter bestimmter Dienstleistungen der Daseinsvorsorge keine unrechtmäßigen Beihilfen darstellen. Die Debatte und die Rechtsentwicklung in diesem Feld werden weiter gehen. Wichtig scheint mir aber eines zu sein: Zu der im Altmark-Urteil geforderten Transparenz, was die Mindest-Kriterien z.B. bezüglich der Berechenbarkeit für den Bezug von Transferleistungen des Staates oder der Sicherheitssysteme betrifft, sind wir allein schon auf Grund binnenstaatlicher politischer Entwicklungen gezwungen. Angesichts der Knappheit der finanziellen Ressourcen in den Sozialsystemen und den öffentlichen Kassen müssen wir alle staatlichen Unterstützungen mit einem entsprechenden „Mehrwert“ sozialer Leistungen begründen. Die Risiken der finanziellen Sicherung unserer Dienste resultieren nicht vorrangig aus europarechtlichen Vorgaben, sondern aus krisenhaften Entwicklungen der Sozialsysteme, die jedes einzelne Mitgliedsland in ähnlicher Weise durchmacht.

Die Diskussion um die Unternehmenseigenschaft und eine mögliche Rechtfertigung von Ausnahmen vom europäischen Wettbewerbsrecht wird uns weiter beschäftigen. Eindeutig nicht anwendbar ist das europäische Wettbewerbsrecht auf jene sozialen Dienste und Einrichtungen, die vom Staat lediglich Unterstützung für ihre soziale Tätigkeit in einer Höhe erhalten, die erheblich unter den Gestehungskosten liegt, für Träger also, die erhebliche Eigenmittel aufwenden bei der Finanzierung ihrer Dienste. Dies ist vornehmlich in jenen Hilfefeldern der Fall, in denen kein subjektiv-öffentlicher Anspruch des Individuums auf eine bedarfsdeckende Hilfe besteht.

Noch ein Wort zu zwei Fragen, an denen Wohlfahrtsverbände ein besonderes Interesse haben müssen, weil sie sehr direkt mit ihrer Rolle als zivilgesellschaftliche Akteure zusammenhängen. Sie bemühen sich darum, Solidarität zu mobilisieren insbesondere in Form von ehrenamtlichem Engagement und von Spenden, auch in und für ihre sozialen Dienste und Einrichtungen. Die weitere Entwicklung des Rechtsrahmens muss so gestaltet sein, dass dies ohne europarechtliche Beschränkung möglich ist. Beides sind keine Instrumente, die sich für eine nationale Protektionspolitik eignen würden. Es wird in der Literatur diskutiert, ob die Möglichkeit des Spendenabzugs bei der Steuererklärung auch eine Form der Beihilfe darstellte, die europarechtlich zu überprüfen wäre. Da sollte man die Kirche im Dorf lassen. Spender geben Geld für die Wohlfahrtsverbände in aller Regel für Aufgaben, die von den regulären Sicherungssystemen nicht finanziert werden. Ohne einen solchen „Mehrwert“ sind Spenden heute nicht erfolgreich einzuwerben. Und Spender machen keine Protektionspolitik. Zivilgesellschaftliches Engagement in Form von Spenden ist nichts, was aus dem legitimen Interesse der Gewährleistung eines Binnenmarktes europarechtlich zu regeln ist.

Die frei-gemeinnützigen und öffentlichen Träger sozialer Dienste werden sich den europäischen Herausforderungen stellen und ihre Arbeit nicht gegen, sondern im Rahmen der europäischen Integration fortführen.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.

## Prof. Dr. Georg Cremer

Secretary General, Deutscher Caritasverband, Freiburg i. Br., Germany

Ladies and gentlemen,

As we all know, many people in the German federations of welfare associations are highly sceptical of the future of the European unification process. The same can be said, it seems, of the welfare federations in other EU Member States whose representatives have been attending this seminar in Berlin. I want to thank you for having joined scientists and representatives of the ministries for social affairs/protection of these countries for an exchange of views on social services as a component of services of general interest. The scepticism felt by so many of you is rooted in the fear that any further integration could have negative effects on the provision of social services in Germany and Europe. At the core of the debate on this issue is the question of how much control should be exerted on social services by European internal market regulations. Sceptics worry that German social policy-makers or national states in general might feel constrained in their scope of action for structuring the framework of social services, while on the other hand they also fear that the distinctive characteristics of not-for-profit providers of social services, who see themselves as actors of civil society, might be levelled out. These providers perceive the provision of social services a social commitment that cannot be separated from their role as advocates of those in need. A major component of their work is based on cooperation with volunteers, and their goals are humanitarian – as well as being church-oriented in the case of Caritas and Diakonisches Werk, the organisations affiliated with the Catholic and Lutheran confessions in Germany.

Many of the threats and restrictions felt by welfare federations in their work are associated with European regulations. But the debate on this issue – and it is a highly necessary one – often involves arguments that could appear to be mere backward-looking lobbyism, particularly when the demand, without any further points put forth to support it, is the “preservation of tried and true structures“.

Some of the arguments are difficult to understand for those who are not familiar with the German system or with the debate as it has been conducted in Germany. I'm sure, for instance, that many papers whose authors are involved with the work of the German federations give headaches to anyone wanting to translate them into English. The problems begin with the welfare federations' commitment to “Gemeinwohl“, or common good, a beloved expression of German writers and speakers best rendered into English by the simple term “non-profit” – a translation that seems to lose something which in the perception of German welfare federations expresses the variety of social services offered and the commitment of volunteers.

Here in Germany we are therefore faced with the challenge of examining our arguments and communicating the valid ones so that they will be understood across Europe, including in countries with other social cultures. At the same time, we must ask the social actors in other European countries to explain the special characteristics of their own social protection systems to us, so that we can reach an understanding on the further development of social protection in Europe. We must work out positions that are compatible with the further integration of Europe; exclusively national positions will be impossible to maintain.

German federations probably agree on the fact that the organisation of social protection systems and social services should remain the responsibility of the Member States. But our opinion should not be based on the fear of having to adapt to change. There are strong arguments in favour of retaining national competence which go beyond the institutional interests of the providers of services and facilities.

- For one thing, social protection systems in the various EU Member States are too different for a harmonisation process to succeed.
- Secondly, the parallel existence of different systems and approaches represents a great opportunity for the future of European social policy, because it allows institutional competition between social systems. For instance, the question of whether a system where health services are organised by the state is better than the German arrangement does not have to be answered from a merely abstract point of view: we can compare our system, for instance, with the national health service in Great Britain. In comparison with Germany, France provides much more extensive support systems for families, and this in turn is reflected by the much higher birth rate. Comparing the various systems of social protection can spark new ideas. Any harmonisation of social services from above, one that would be dictated by EU policy, would spell the disappearance of this source of innovation.
- The third and perhaps most important argument is the following: social policy decisions directly affect the life of each one of us, and they must therefore be subject to direct democratic legitimation, a possibility that does not exist in the current structure of the European Union. It will take a long time for a truly European public opinion to develop in the new and enlarged European Union. Such a common identity would, however, be a prerequisite for the existence of a European parliament that would have sufficient democratic legitimation to assume responsibility for central social policy decisions that would then apply to all European countries.

As we can see, then, our commitment to leaving the responsibility for social protection systems in the hands of national governments is not based primarily on the institutional interests of the welfare federations. But institutional competition among the Member States also means that we must face up to comparison. I'm sure we still have a lot of catching up to do in this respect. And one of the deficiencies affecting the public debate on social policy in Germany is that too often we fail to look beyond our own borders, and we learn too little from our neighbours' successes or failures with other institutional structures.

It is precisely these impulses for change arising from institutional competition and comparison that we should be taking advantage of; the "open method of coordination" – which emphasises processes of change initiated by the Member States themselves rather than European legislation in the area of social protection – could be of significant value in this respect. The main shortcomings of the process as it is at present are, in my view, a result of the insufficient democratic dialogue in the run-up to the introduction of the method of open coordination; the European Parliament should, for instance, have a greater say in the decision-making process. The dialogue must include policy guidelines and the indicators with which the implementation of these guidelines is monitored.

Furthermore, we should avoid the potential dangers that the application of the method of open coordination might pose to the necessary national competence for social systems. The method of open coordination is not a law-making process, and it should not, through the back door, end up being misused as one. But having a better look at what is going on beyond national borders – either by applying the method of open coordination, or independently from it – will bring results. It will change the various Member States' view of their own problems and influence their social policy debate. In the long run, this might lead to a greater integration of social services among the Member States, as successful models are adopted from one country to the next. Germany's system of out-patient care supported by a network of social stations, for instance, meets with great interest in Eastern Europe. But this kind of step-by-step adaptation is quite different from a central harmonisation policy that would overtax the integration process of a union which, to make matters even more complicated, is now about to become considerably larger.

Social services – when and insofar they are not provided as sovereign acts of the state – are provided in markets that need to be politically controlled. This necessity is a consequence of the special nature of these services. It was therefore correct to make this issue an important focal point of this meeting. State transfer policies must ensure that low-income groups also have access to social services. This is the responsibility of the state on the demand side. But there is also a need for political control on the supply side. The right to choose one's own doctor, for instance, would be meaningless without the government training regulations that guarantee the competence of the physicians we consult. The conditions laid down by the state for access to the medical profession are the guarantors of our freedom of choice. In the case of social services, information between the supply and demand sides is distributed quite unevenly. And the personal consequences of a wrong decision (e.g. the wrong treatment) are much more serious than in many other of the choice situations we face every day. A sober analysis of this and other specific characteristics of social services is far more meaningful for policy development than references to tradition and so-called “tried and true structures”. It allows us to face the debate on what degree of state regulation – which often takes the form of encroachments on the freedom of competition – is needed to ensure access to high-quality social services. But such an analysis requires a differentiated approach: the question as to the nature of social services has different answers for different types of services. And it is never enough to point out that the market for social services is not a “pure market”, because “pure markets” exist only in outdated textbooks. Specific characteristics such as the uneven distribution of information between supplier and client can be found in other markets, too, and yet these markets function properly. How these individual markets for social services should be organised is something that must be left to the competence of the Member States and political decisions on this level. This competence must also cover transfers to social services providers who need them in order to fulfil government requirements regarding quality or provision for marginal groups or remote areas.

Social services markets are – at least they have been until now – regional or at most national in their scope. As I see it, this is not likely to change anytime soon. There is no logical reason to assume, for instance, that a major provider of out-patient care operating in several countries might have particular advantages vis-à-vis local or regional providers. A few large-scale member associations of the welfare federations who had attempted to expand their operations to cover the whole of Germany from Flensburg to Garmisch-Partenkirchen were nearly destroyed by the hefty overheads resulting from their structure. Why should this be any different for providers hoping to operate at a European level? Their centralised business policy would have to deal with a variety of national social systems, refinancing conditions, training regulations and languages. Of course I don't want to rule out the possibility that, in the area of hospitals for instance, private commercial provider groups could develop and operate successfully in several countries.

Unless provision of social services in a particular country is a state monopoly, there are a number of providers in each one of the EU Member States. This is particularly true of Germany, which has a highly developed system of non-government welfare services. Whoever might think that a welfare association such as Caritas is no different from a corporate group should remember that it is a federation of legally independent providers with independent business policies, and that there is even active competition within the federation itself. This broad range of provider structure is what distinguishes social services from those services of general interest that constituted the primary focus of the Commission's interest. Users of social services have a wide variety of provider choices, even without any competition from abroad among the field of suppliers. By contrast, a national telephone company shielded from foreign competition has a virtual monopoly in its field. Prior to the liberalisation of the market for electricity, customers were at the mercy of regional monopolists, so that liberalisation has benefited them in terms of better service or lower prices. But social services already do present a variety of supply possibilities, so that customers in need of them have a range of available options already.

However: social services, too, should be embedded within the context of common European regulations, and in particular they should respect the basic liberties that characterise the Union. The right of free movement within the European Union is of little value if EU citizens are deprived of access to social services in other countries, and if the costs of these services are not covered by social protection systems. Further measures to ease the right of establishment and the mutual recognition of qualifications in the social professions give additional leeway in the choice and exercise of one's profession. As I see it – assuming that the social policy of a national state makes funds available for social services supplied by private commercial providers, too – the welfare federations have nothing against these providers coming from other countries. For the reasons mentioned earlier, I hardly expect any significant number of Portuguese, Spanish or Irish providers of services for the disabled or for young people, for instance, to want to establish themselves [in Germany]. If they did, this would be an indication that the currently established local providers have not sufficiently defended their market position, or that there are deficits in their range of services. From the point of view of the interest of users or of the federations, I can see no reason why such market access should be banned by the state. Let's make sure there are no misunderstandings here: the services and facilities of welfare federations are already faced with the challenge of having to hold their own in an increasingly competitive market that includes private commercial providers, regardless of whether these new providers includes foreign suppliers or not.

There is still the issue of subsidies to be considered. The *Altmark* ruling, which was also discussed in the course of this meeting, has perhaps shed a certain amount of light on the matter. Even in Brussels, people seem to realise that Europe-wide notification procedures and monitoring rights would overtax the Commission. National competence regarding financial support for social services must also stay the way it is – though it is legitimate, of course, to ensure that there is monitoring against abuse. This issue might be best approached from the angle of the bodies responsible for the protection of the common internal market. Again and again, these institutions are confronted with attempts by individual governments to protect their national producers against foreign competition, and of course this is always done with the best-sounding of reasons. The lobby interested in protecting the German beer market – what was at issue was beer purity requirements – even used health policies as arguments, as though there were any evidence that the health condition of Dutch beer drinkers was poorer than that of their German counterparts. In an earlier, particularly absurd cases of protectionism, Germany tried to ban the import of spirits with an alcohol content lower than what German regulations prescribed. The internal market can work only if there is a European legal framework that establishes the rules of the game and makes them binding for everybody. But European competition policy only needs to concentrate on goods that are tradable across borders and to guarantee the freedom to provide services and the freedom of establishment. Subsidies for goods that cannot be traded across borders do not distort the internal market. What can be traded across borders and what not is something that needs to be evaluated realistically, without any hypothetical, far-fetched effects. Of course we could construct a case where subsidising a public swimming pool might count as a factor affecting the choice of a company's possible establishment site and, as a result, distort competition in the internal market, but to do so we would need truly absurd hypotheses about the decision-making processes of international companies.

The *Altmark* ruling has defined specific criteria according to which subsidies granted to providers of certain services of general interest do not constitute unlawful state aid. The debate on this issue and the evolution of European law will continue. But as I see it, one thing is important: already now, we are forced to provide the transparency demanded by the *Altmark* ruling – for instance in terms of the minimum criteria for drawing transfer payments from the state or from protection systems – for reasons of national policy development alone. In times of scarce financial resources in our social systems and public budgets, any state assistance must be based on its “added value” in terms of social benefits. The problems we have in secur-



ing funds for our services are not primarily the result of legal restrictions at European level: they are caused by crises in the development of our social systems, a situation that affects every Member State in a similar manner.

The debate on the definition of an enterprise and on the possible justification of exemptions from European competition law is far from over. European competition law is clearly not applicable to social services and facilities where the state aid received for social activities remains at levels far below the self price, in other words to providers whose services are largely self-financed. This is often the case in those areas of social services where there is no individual entitlement to universal provision.

Allow me a few words on two questions that are of particular interest to welfare federations because they are directly related to their role as actors of civil society. The welfare federations try to mobilise solidarity, particularly in the form of volunteer work in and donations to their social services and facilities. We must make sure that this remains unrestrictedly possible under future European law. Neither are instruments that might be suitable for a national protection policy. An issue currently being discussed in the literature is whether tax deductions for donations constitute a form of subsidy that would need to be reviewed under European law. We shouldn't get carried away here: donors normally give money to welfare federations for tasks that are not financed by the regular social protection systems. Without this kind of "added value", it is impossible to attract donations nowadays. And donors don't design protection policies. Civic commitment in the form of donations is not something that needs to be regulated in the legitimate interest of protecting the internal market under European law.

The not-for-profit and public providers of social services will face the European challenge and continue their work not against but within the framework of European integration.

Thank you for your attention.

# V. Berichte aus den Arbeitsgruppen/ Reports from the working groups/ Rapports des groupes de travail

## Dr. Manfred Mohr

EU-Referent/Wohlfahrt, Deutsches Rotes Kreuz – Generalsekretariat, Berlin

### Arbeitsgruppe 1 Ziele/Grundrechte Soziale Rechte und das Europäische Sozialmodell: Garantie sozialer Grundrechte

#### 1. Ausgangspunkt

Es bestand relativ schnell Einigkeit darüber, dass der Grünbuch-Prozess mit seiner Fokussierung auf ökonomisch-wettbewerbliche Fragestellungen bzw. auf Netzwerk-Industrien nicht geeignet ist, die Problematik der sozialen Dienste zu erfassen. Das Grünbuch stellt – insoweit – die falschen Fragen und man erhält falsche, unbefriedigende Antworten.

Entkoppelt hiervon, sollte der Diskussionsprozess zum Thema der sozialen Dienste neu eingeleitet werden; er gehört auf eine andere Grundlage gestellt.

#### 2. Grund- und Menschenrechte

Diese sollen der Erörterung der Frage sozialer Dienste konsequent zugrunde gelegt werden. Dazu gehören vor allem soziale und wirtschaftliche Rechte wie sie in der Grundrechtecharta (Teil II des Verfassungsentwurfes) niedergelegt sind. Heranzuziehen ist auch die Europäische Sozialcharta, die in Art. 14 ein Recht auf Inanspruchnahme sozialer Dienste, einschließlich eines Hinweises auf in diesem Bereich tätige freie oder andere Organisationen enthält.

Es sollten intensive Verbindungen zum System des Europarates und der dort stattfindenden Befassung mit sozialen Rechten und sozialer Arbeit hergestellt werden. Insgesamt können für die weitere Klärung vorhandene internationale bzw. europarechtliche Kontrollsysteme und dort stattfindende Diskussionen genutzt werden.

Von großer Bedeutung ist das in Art. 34, Teil II, des EU-Verfassungsentwurfes enthaltene Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten. Die Korrelation soziale Dienste und soziale Sicherheit bedarf einer näheren Bestimmung.

### 3. Aktivitäten zählen

Es gilt der von der Kommission postulierte funktionale Unternehmensbegriff, der Grundsatz der Neutralität in Bezug auf Organisationsform und Trägertyp. Nicht bestimmte Strukturen, sondern Aufgabenbereiche sollen geschützt werden. Insoweit spielt auch die Ausrichtung der Tätigkeit freigemeinnütziger Träger eine Rolle, die sich der Durchsetzung sozialer Rechte verschrieben haben und in diesem Sinne „menschenrechtsgeeigneter“ als profitorientierte Unternehmen sind.

Für alle Organisationen und Einrichtungen gelten die gleichen Maßstäbe. Was zählt, ist die Aktivität. Es geht nicht um Bestandsschutz oder Privilegierung „historische gewachsener“ Strukturen, von an sich „Guten“. Im übrigen, so die Diskussion weiter, ist die besondere Tradition der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland nicht auf andere EU-Staaten übertragbar.

### 4. Besonderheiten. Der „zusätzliche Wert“

Die Erfassung der Spezifik sozialer Dienste wie sie von sozialtätigen NGO's angeboten werden, der damit verbundene „added value“ spielen eine Schlüsselrolle in der gegenwärtigen und künftigen Diskussion. Im Unterschied zu einer nur klienten- und kundenorientierten, ökonomisch-juristischen Betrachtung steht der Mensch mit seinen komplexen Bedürfnissen im Mittelpunkt. Eine ganzheitliche Betrachtung liegt auch der Tätigkeit kleinerer sozialtätiger Organisationen zugrunde (die – selbst – keine umfassenden Angebote vorhalten können).

Die Vorstellung einer sozialen Verantwortung von Unternehmen ist unzureichend. Andererseits lässt sich die Freie Wohlfahrt auch nicht auf bloße Notversorgung reduzieren, sondern agiert als sozialer Dienstleister, der hohen Qualitätsstandards gerecht wird. Es findet keine Ausgrenzung statt; der Grundsatz der Nichtdiskriminierung wird konsequent verfolgt. Die Arbeit sozialtätiger NGO's richtet sich nicht nur auf das Individuum; sie leistet einen Beitrag zur Gesellschaft und zum Gemeinwesen und ist auch dort – trotz aller vorhandenen „Brüche“ – verwurzelt. Als eine absolute Besonderheit, ein zusätzlicher, kaum berechenbarer Wert wurde die Anwaltschaftsfunktion bezeichnet, die von jenen Organisationen wahrgenommen wird.

Es gibt eine Ausrichtung auf die Würde des Menschen und den sozialen Zusammenhalt. Ein solcher „package deal“ unterscheidet sich grundlegend von einer „cherry picking“ – dem Herauspicken profitabler Tätigkeitsbereiche.

Hinzu kommt bei den Wohlfahrtsverbänden bürgerschaftliches, freiwilliges Engagement. Über klassisches Ehrenamt hinausgehend, verbindet sich hiermit ein demokratisches Element, die Einbeziehung menschlicher (neben professioneller) Expertise. In jedem Fall geht es nicht um den Ersatz hauptamtlicher Tätigkeit durch billige Arbeitskräfte.

### 5. Nutzerinnen/Nutzer und Qualitätsstandards

Gerade für sozialtätige Organisationen besteht die Notwendigkeit der Einbeziehung von Nutzerinnen/Nutzern und Zielgruppen. Mitsprache- und Mitbestimmungsrechte können auch von „most vulnerable“ wahrgenommen werden, von Behinderten, von alten Menschen.

Das Grünbuch formuliert einen umfangreichen Katalog von Grundsätzen (Paragraph 63): Sie reichen von Mindestanforderungen an die Qualität über die aktive Beteiligung der Verbraucher und Leistungsempfänger

bis zur Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse bestimmter Bevölkerungsgruppen wie einkommensschwacher Personen.

Die Frage ist, was für den Komplex sozialer Dienste noch dazukommen könnte. Jedenfalls sollte man Qualität nicht nur eng und technisch oder im Sinne von Verbraucherschutz fassen; hinzu käme etwa der Aspekt der demokratischen Teilhabe. Man könnte sich auch einen Informations- und Beratungsanspruch vorstellen, der die grundrechtliche Verankerung sozialer Dienste widerspiegelt.

In der Diskussion wurde die Entwicklung besonderer, europäischer Standards für wünschenswert gehalten. Es sollte versucht werden, Qualität und Spezifika sozialer Dienste in einem umfassenden Verständnis zu beschreiben, der auch über Zugangsberechtigungen hinausgeht.

## 6. Markt und Wettbewerb

Auch für die Sozial- oder Solidardienste ist der Weg zum Markt unumkehrbar; der Wettbewerb schon da. Vieles ist in der innerstaatlichen Gesetzgebung differenziert ausgestaltet. Im Unterschied zum erforderlichen Grundrechtebezug brauche man die EU nicht, um diese Prozesse nachzuvollziehen.

Die Wohlfahrtsverbände hätten sich in betriebswirtschaftliche und Marktstrukturen hineinentwickelt, profitorientierte Unternehmen aber nicht – umgekehrt – aus diesen heraus. Sie werden allein aufgrund finanzieller Anreize, von Verdienstmöglichkeiten (u.a. durch Beihilfen und Zuwendungen) tätig.

In der Diskussion war von der Falle der Standardisierung und Taylorisierung die Rede: Die Risikoformel lautet: not standardized – not financed. Schließlich wurde auch die Trennung in Betrieb und Idealverein thematisiert. Eine Diskussteilnehmerin berichtete, dass und wie man sich diesem Trend in einem Ortsverein „verweigert“ hat. Trotz aller Marktöffnung, so ein Fazit, bleiben Wohlfahrtsorganisationen „mission-, not market-driven“.

## 7. EU-Regelung

Eine Gemeinschaftskompetenz i.S. weitergehender Regelungsbefugnisse wurde überwiegend abgelehnt. Die Ausgestaltung des Themas „soziale Dienste“, u.a. seiner wettbewerbsrechtlichen Aspekte, sollte durch die Mitgliedstaaten erfolgen; letztlich ist und bleibt die kommunale Ebene entscheidend.

Die EU soll den Rahmen bieten und Impulse geben. Das betrifft in Sonderheit grundrechtliche Vorgaben. Sie werden ebenso, innerstaatlich/lokal umgesetzt, was man allerdings trans- oder supranational kontrollieren kann.

Die Frage des im übrigen zu verfolgenden Verfahrens und u.U. anzustrebenden Instruments wurde nicht breiter erörtert; man sah hier (wie etwa hinsichtlich der Thematik der Finanzierung) eher eine Zuständigkeit der anderen Arbeitsgruppen. Um zu gewissen Abstimmungen zu kommen, wurde die Offene Methode der Koordinierung durchaus als geeignet bezeichnet. Eine weitere Diskussionsmeinung ging davon aus, dass man nicht alles der europäischen Rechtsprechung überlassen könnte.

Die Entwicklung kann zu einem Europäischen Sozialmodell führen, mit dessen Ausformulierung man aber erst in etlichen Jahren rechnen kann.

## 8. Ergebnis/Schlussfolgerungen

Die Diskussion in der Arbeitsgruppe war sehr dynamisch und weitgehend von Konsens geprägt. Sie führte zu wichtigen Weichenstellungen, die in die Schlussfolgerungen der Konferenz Eingang gefunden haben.

Im Bericht an das Plenum wurden folgende Punkte hervorgehoben:

1. Für die Erfassung und Diskussion der Thematik sozialer Dienste ist ein anderer Ausgangspunkt zu wählen – dies sind die sozialen Grundrechte und nicht Ökonomie, Markt und Wettbewerb.
2. Der vorliegende EU-Verfassungsentwurf enthält ausreichende Anhaltspunkte für Standards und Verfahren.
3. Gegenstand der Bewertung bilden die Aktivitäten und nicht die (Natur der) Träger.
4. Die Schlüsselfrage besteht in der notwendigen Herausarbeitung des „Besonderen“ sozialer Dienste wie sie von freigemeinnützigen Organisationen erbracht werden („added value“).
5. Auf neuer Grundlage ist der Diskussionsprozess fortzuführen, der u. U. zu einem Europäischen Sozialmodell führt.

## **Dr. Manfred Mohr**

Expert for European Affairs/Welfare, German Red Cross, Berlin, Germany

### **Working group 1 Objectives/Basic rights Social rights and the European social model: guarantee of fundamental social rights**

#### **1. Situation at the outset**

Participants agreed relatively quickly that the Green Paper process, with its focus on economic and competition-law issues and on network industries, was not well suited to cover the problems of social services. As far as social services are concerned, the Green Paper asks the wrong questions and the answers it proposes are wrong and unsatisfactory.

The discussion process on the topic of social services should be divorced from the context of the Green Paper and reintroduced on a different basis.

#### **2. Basic rights, human rights**

We must ensure that basic and human rights consistently remain at the foundation of any debate on the issue of social services. These rights comprise above all the social and economic rights laid down in the Charter of Fundamental Rights (part II of the draft constitution). They also include the right to benefit from social welfare services as stipulated by Art. 14 of the European Social Charter, which also contains a mention of the participation of voluntary or other organisations in this sphere of activity.

There should be intensive links to the Council of Europe system and to the activities of this institution in the area of social rights and social work. Generally speaking, existing monitoring systems under international or European law and the discussions going on in these contexts can be used for further clarification.

The entitlement to social security benefits and the access to social services proposed in Art. 34, Part II of the EU draft constitution is of great significance. The correlation of social services and social security needs to be more closely defined.

#### **3. It is the activity that counts**

The working group acknowledged the functional concept of an undertaking as postulated by the Commission, the principle of neutrality with regard to organisational form and provider type. It is not particular structures that are to be protected, but areas of activity. The orientation of the activity of not-for-profit providers who devote themselves to the defence of social rights and in this sense are more “human-rights-friendly” than profit-oriented undertakings has a role to play in this respect.

The same yardsticks apply to all organisations and facilities. What counts is the activity. The point is not preserving the status-quo or favouring “traditional” structures or structures that are intrinsically “good“.

Besides, our discussion showed that the special tradition of non-government welfare as it exists in Germany is not transferable to other EU countries.

#### **4. Special characteristics. The “added value”**

Understanding the special nature of social services as they are offered by social NGOs and the “added value” they represent plays a key role in the present and future debate. In contrast to an economic and legal approach that is merely client- or customer-oriented, in this case it is the human being with his or her complex needs that stands at the hub of considerations. This holistic approach is also the principle underlying the activity of smaller social organisations – those not in a position to offer themselves a comprehensive range of services.

The idea of companies having a social responsibility is insufficient. But on the other hand, non-government welfare should not be reduced to a mere stopgap function: it operates as a social service provider able to satisfy high quality standards. No one is excluded, and the principle of non-discrimination is consistently applied. The work of social NGOs is not oriented only to the individual: it makes a contribution to society and to the community, and has its roots there – in spite of all the “rifts” that might exist. Participants saw the advocacy function assumed by these organisations as an exceptional feature, a hardly quantifiable form of “added value”.

These organisations are oriented towards human dignity and social cohesion. They operate on the basis of a kind of “package deal” that is fundamentally different from “cherry-picking”, concentrating exclusively on profitable areas of activity.

There is also the fact that the welfare federations work with civic, volunteer commitment. Extending beyond the traditional type of honorary post, this type of commitment is linked to a democratic element, to the notion of bringing in human (alongside professional) expertise. We are certainly not talking about the substitution of full-time professional work by cheap labour.

#### **5. Users and quality standards**

Particularly social organisations need to involve users and target groups. Consultation and codetermination rights can be assumed by even the most vulnerable groups, by the disabled, the elderly.

The Green Paper formulates an extensive list of principles (paragraph 63) ranging from minimum quality requirements and the active participation of consumers and users to the consideration of the special needs of certain categories of the population such as those on low income.

The question is: what could be added to this list with regard to the area of social services? First of all, quality should certainly not be viewed from too narrow or technical an angle or only in terms of consumer protection; in addition, aspects such as democratic participation should be included. We could also imagine that a right to information and advice might be added to the list to reflect the fact that social services are rooted in the concept of basic rights.

Our discussion group thought that it would be desirable to develop specific European standards. An attempt should be made to grasp the quality and special nature of social services in a comprehensive understanding that would go beyond the concept of mere access conditions and entitlement.

## 6. Market and competition

For social and solidarity-based services, too, the road to the market is irreversible, and competition is already there. In this respect, much has already been fine-tuned in detailed national legislation. In contrast to the protection of basic rights and to the reference made to them, EU involvement is not needed for the implementation and follow-up of these processes.

The welfare federations, it was argued, have taken on business-oriented and market structures; profit-oriented companies, in contrast, have failed to embark on a course in the opposed direction. They act solely on the basis of financial incentive, earnings potential (e.g. subsidies and grants).

In our discussion, we examined the trap of standardisation and Taylorisation. The risk formula is: not standardised – not financed. And finally, we also discussed the tendency to make a division between business operation and ideal association. One participant recounted that one local association had rejected this trend, and she explained how. In spite of all this opening to the market, it was concluded, welfare organisations remain “mission driven, not market driven“.

## 7. The EU regulatory aspect

A more extensive regulatory competence of the Community was rejected by most participants. The topic of “social services“, including its competition-law aspects, should be left to the Member States; ultimately it is the local level which is and remains the most decisive.

The EU should offer a framework and give impulses. This applies particularly to guidelines regarding basic rights. These impulses can then be implemented at local or national level and the results be monitored transnationally or supranationally.

The issue of further procedures and potentially desirable instruments was not discussed in any greater depth: this (and the same applies to the topic of financing) was seen as being part of the topic of the other working groups. The open method of coordination was considered quite suitable to achieve certain coordinatory results. Participants also thought that not everything could be left up to adjudication under European law.

Development could lead to a European Social Model, but we will not be seeing its final form for years to come.

## 8. Results/Conclusions

The discussion in our working group was very dynamic and for the most part consensual. Many of our conclusions were considered suitable to map out new courses of action and were included in the final conclusions of the conference.

In our report to the plenary session we stressed the following points.

1. A new basis needs to be found to define and discuss the topic of social services: basic social rights, and not the economy, the market and competition.



2. The present EU draft constitution offers an adequate basis for the development of standards and processes.
3. The subject of evaluation needs to be the activities and not the (nature of the) providers.
4. The key issue is the need for determining what is “special” about the social services provided by not-for-profit organisations („added value“).
5. The discussion process should be continued on a new basis that would perhaps lead to a European Social Model.

## Carlotta Besozzi

Membership and Policy officer, European Disability Forum, Brussels, Belgium

### Working Group 2: Social services in the EU – Competences and responsibilities

#### 1. Introduction, scope and tasks of the working group

The working group was chaired by Mr. Hubert Cornudet, Caritas Europe. The rapporteur was Ms. Carlotta Besozzi, European Disability Forum.

The objectives of this working group had been defined in the course of preparatory meetings which were held in Brussels on 8 and 23 July among the Social Platform and the Observatory for the Development Social Services in Europe with the participation of the chairperson, Hubert Cornudet, and the rapporteur, Carlotta Besozzi, of this working group.

It was agreed that it would tackle the questions of the Green Paper of the European Commission on Services of General Interest relating to the definition of the respective competences between the local, regional, national, and European levels in the area of social services. In particular issues relating to planning, provision, financing and evaluation of services were to be discussed.

Also the working group had to consider whether legislation at European level on services of general interest would be desirable, and what would be the impact of a possible future legislation or guideline in this area on social services.

Finally proposals on how the specificities of services of general interest could be taken into account would have to be made, as well as on the participation of users and providers in the process.

On the basis of these decisions, written questions were distributed to the conference participants together with the programme of the Conference. Also participants received the draft response of the Social Platform on the European Commission Green Paper, as well as a paper on elements for a definition of social services, and the report and survey of the Observatory on Social Services in Europe outlining the lines of discussion and positions of providers of social services in EU Member States.

Following the plenary discussion in the first day of the Conference, the chair and the rapporteur agreed to structure the debate around the following three questions:

1. What is the role of the European Union in defining the general interest and in ensuring fundamental rights and basic needs, and in the debate for the future of social protection? What are the possibilities for public authorities at the different levels to act in the market?
2. What instruments must be put in place in order to fulfil this role?
3. What are the criteria underlying the use of these instruments?

## 2. Main issues emerging from the debate

### a) The role of the European Union vs. national authorities on social services as services of general interest

The participants of the working group debated on the first question, and around the respective role of the European Union and national authorities at all levels, in particular as social services were concerned.

Some of the participants coming predominantly from Germany pointed out that the distinction between economic and non economic activities – derived from article 86 of the EC Treaties – left no room for a European competence in the area of social services. This interpretation had been confirmed by the European Court of Justice. On the basis of this distinction, they argued therefore in favour of the exclusive competence of national authorities on social services.

This argument was contrasted by other working group members, mainly representing non profit service providers who pointed out that this distinction did not allow to differentiate clearly this sector from network industries, as some of the activities in the social sector had also an economic dimension. It was noted that in the health sector, following judgments from the ECJ, some activities had now been opened to competition. Also in the transport sector, participants were informed that following an EU regulation, there now existed an obligation for local authorities to open services in this area to competition. It was pointed out that opening up some of the activities of the social sector to competition would lead to fragmentation of services and cream skimming as market operators would choose most profitable activities, leaving all non profitable fields to non profit or public providers, with no possibility to use gains in some areas to compensate losses in others. In addition this cream skimming approach might lead to abundance of competition and services in limited areas, while non profitable areas would be penalised. Furthermore the risk that local authorities prerogatives in the social sector area were also challenged was underlined.

The same working group members also argued on the need of defining clear competences for the EU and the Member States, as these matters could be regulated by the Court on a case by case basis.

Throughout the discussions there was nevertheless a general agreement among the group that the management of social services was a key issue at local level, and the way of performing it was a political choice.

The inter-linkage of this issue with the debate on the future of social protection in the EU was also underlined.

Some members of the working group argued that such a common guideline definition would be helpful in ensuring the competence of national authorities in the organisation of social services, and would prevent that this is decided through competition rules.

Nevertheless the uncertainties linked to the current revision process of the Treaties were also underlined. It was noted that the draft constitutional Treaty as proposed by the Convention would add competence to the EU in the area of services of general economic interest. Also the consequences of the provisions of the Charter of Fundamental Rights was to be ascertained.

### b) A definition of services of general interest encompassing social services

The working group agreed that the definition of common rules implied first of all agreeing on a definition of general interest, which should also be applicable to the social services sector.

It was agreed that in the area of social services the general interest could not be reduced to the satisfaction of basic needs, but should be considered as a fundamental rights issue, in accordance with the Charter of Fundamental Rights of the EU.

It was also argued that a definition of the general interest should not lead to the opposition of complementary and interlinked dimensions such as social protection, and economic growth.

It was agreed that a definition of services of general interest should encompass both the users of these services and the ways in which they are organised. In addition it would allow measuring the impact of the nature of the type of operator (non profit or profit) on the activities. In particular the need to recognise the value of the non profit, associative, and voluntary sector was raised.

Furthermore, it was agreed that social services are instrumental in creating a favourable environment for citizens. In this respect the notion of access to services was fundamental. Social services produce welfare, social and human development, and have an impact on the economy and growth.

Other participants pointed out that the definition of general interest must not target specific groups, but encompass different situations of life of people (like for instance unemployment). A reference was made to the definition of social services included in the Social Platform paper, and in particular to the fact that in comparison with the network industries, quality of services is linked to the relational element, between provider and user, and to the notion of solidarity. Also as in the area of environment, general interest in the social services sector covered all citizens.

There was also a general agreement on the need to increase evaluation and involvement of users in social services because of the intrinsic elements of social services compared to others such as the relation between provider and service, in the delivering and effectiveness of a service, and a person-centred approach.

### c) The status of non profit organisations

In the debate the situation of not for profit organisations delivering social services was also underlined.

The role of non profit organisations in the area of social services was underlined. Non profit associations are often active in areas where the market would not enter, and act as a catalyst gathering different sectors of society, and in promoting values. In addition economic activities are a tool for the creation of social relations. Also the particularity of non profit organizations was that profits made are reinvested in other social activities.

Some argued that the situation of organizations with a social function should be recognized, and that they should be exempted from competition rules.

It was noted by some of the participants that the Green Paper divided undertakings according to their function: economic or social. Also some of the working group members argued that the definition of general interest included in the Treaties were sufficient to guarantee this exemption from competition rules as the European Union did not have any competence in the non economic area.

Others argued in particular that a EU text should recognise a special status for non profit organizations.

Others spoke against protecting the interest of a provider, but rather in favour of rules that would favour users in terms of quality of services and of their involvement. In this sense the definition of quality standards at EU level was suggested.

Finally the lack of tools at European level for voluntary and non profit sector was underlined. It was agreed that a Statute for European associations would be very useful.

#### d) Defining the role of the European Union in social services as services of general interest

After a break, the Chair re-launched the discussion by outlining different options that had emerged from the debate:

- The current Treaties and rules, and case law are sufficient to ensure quality social services, and to enable national authorities to organise them, according to their own choices and traditions.
- There is a need for a EU legal instrument that would take into account the new Treaty provisions and the Charter of Fundamental Rights, and define clearly the limits and competences of the EU in this area, excluding social services from internal market and competition rules.
- There was a need for an in-depth analysis of social services across the EU, to measure the consequences of Charter of Fundamental Rights and new treaties provisions, vis à vis internal market rules, before taking any concrete steps in this area.

From a round table discussion among all participants of the working group, it clearly emerged that the status quo was not an option, and that the current situation had led to legal uncertainty for social services providers and national authorities at all levels responsible for the organisation and financing of the services.

A majority underlined that a EU directive covering also social services could be counterproductive, as there was not sufficient knowledge of this sector to be able to identify clear rules. Also the differences among Member States depended on the differences in the organization of social protection systems and traditions.

Also it would be difficult to choose what areas should be included in a definition of social services.

A possible soft law instrument, like a Communication of the European Commission, was suggested.

A strong minority of the working group underlined that the regulation at EU level was inevitable. It was suggested that a legal text should set in stone case law in this sector and that non economic services of general interest should be left out of competition rules. At the same time there was a need of clear guidelines concerning economic activities in the social services sector.

Others argued that the EU should define certain guidelines for SGI which would include: accessibility, transparency, geographical coverage, democratic evaluation with all the stakeholders including users, criteria for human development, and quality of service, to be defined according to the sectors. Also the non profit; voluntary dimension should be a criterion to be taken into account. In addition it was necessary to define precise objectives for the analysis to be further undertaken in this area, which would lead to the definition of concrete instruments. Such general guidelines would ensure that local authorities are able to fulfil their objectives of general interest.

Some of the participants also underlined that the level of quality of services and user involvement needed to be improved, and that the EU could play an important role by defining for instance benchmarks and indicators.

Nevertheless it was clear that further discussion was needed at EU level, among Member States, with the involvement of all relevant stakeholders in order to arrive at a common concept of quality, given the differences in social protection systems across Member States. The possibility of developing an open method of coordination in this area was suggested.

In the end the whole working group agreed on the need to stimulate further debate in this area through a European Commission Communication, and that the implementation of the provisions of the Charter of Fundamental Rights should be the starting point for discussion.

### **3. Conclusions: the tools for developing further knowledge of social services across the EU**

The working group then discussed which instruments could be put in place in order to develop a further knowledge of the situation of social services as services of general interest across the European Union.

There was a general agreement that a Communication would be a good tool to launch the debate, and that it should be limited to the sector of social services.

Also it was suggested that discussion in this area would be a priority for one of the next Presidencies. A EU-wide conference on this issue could be for instance organised within that framework.

Other suggestions were to investigate the possibility of organising an inter-group at the European Parliament on this issue, which would involve representatives of the main stakeholders in its debates. Also it was proposed to establish contacts with representatives of the Member States attending relevant working groups meeting on services of general interest.

The need for further debate within civil society at European level was also underlined as well as the necessity to find adequate funding for this.

The Communication could explore ways to develop a dialogue among all stakeholders on how social services should be organized in order to ensure full access to all. The Charter of Fundamental Rights should be the basis for this discussion.

It was also suggested that the European Commission established an ad hoc Forum which would gather all different stakeholders. Also good practices in the environmental field, where the EC discussed with the main stakeholders its future agenda, were also highlighted.

Furthermore the Communication could investigate the possibility of setting common guidelines in the area of quality, of the evaluation of services, and the participation of users' organization in the monitoring and definition of services.

Finally the Communication should establish the opportunity of EU measures in this area, or clearly exclude it from its scope of action. Some of the participants suggested that the Communication should also set clear rules for funding as an instrument to ensure social services.

## Patrick de Bucquois

Secretary General, European Council for Voluntary Organisations (CEDAG), Brussels, Belgium and Secretary General, Caritas en Belgique francophone et germanophone, Brussels, Belgium

### Working Group 3: Conditions for creating an enabling environment for successful social services in the EU

#### QUESTIONS:

(1) What are the specificities of social services which need to be borne in mind when creating a regulatory environment?

(2) Should there be an enhanced exchange of best practice and benchmarking on questions concerning the organisation and financing of services of general interest across the Union? Who should be involved and which sectors should be addressed? (cf. question (20) of the Green Paper)

(3) Are social services of economic or non-economic nature? Is the distinction between 'economic' or 'non-economic' nature, as defined by the European Commission in relation to competition rules useful in regard of social services?

(4) Bearing in mind the specific nature of social services, and that social services are provided by a number of different types of providers (private, non-profit, public) what:

(a) legal (eg exclusive rights/monopolies;.....)

(b) regulatory (eg who should regulate and/or evaluate;.....)

(c) economic and financial (eg state aid; subsidies; fiscal advantages;.....)

conditions are indispensable or counter-productive for social services to be able to fulfil their missions?

It is crucial that any EU regulation on services of general interest does not preclude the creation of suitable conditions for providing social services.

#### SUMMARY OF THE DEBATES:

Dr. Stephanie Scholz, who chairs the meeting, expresses her view that among the three working groups, this one deals with the largest topic; she then proceeds to read the four questions asked to the working group.

A member then wonders whether the working group is supposed to take for granted that a framework directive will be adopted, or may consider this as an issue to be debated. She then considers question 3, bearing on the economic vs. non-economic character of the general interest of the services considered, to be central.

Another member considers a framework directive should not be taken for granted. Another raises the issue of the definition of “social services” in line with the “economic vs. non-economic” divide. He welcomes the European debate on an issue that is widely debated in Germany, and expresses the wish that those German debates would be more openly brought to the European forum.

The Chair proposes that the members concentrate on the content issue, rather than on competences: what are the relevant characteristics of social services?

A member underlines the difference with the network industries, referring to the “Altmark Trans” case, as social services bring an added value through the involvement of civil society.

This point of view is challenged by two members considering that we should focus together on the European level and on legal obligations, what renders an appraisal in terms of “civil society” difficult to consider.

A member points to specific features of social, and especially health service providers: volunteering, tax exemptions, that make an European approach too broad to be relevant, as well as, according to another member, any approach using the “competition” lens.

A member insists that in Germany, central concerns are the pluralism and diversity of services. He also considers another feature of social services is the frailty of the users.

A member explains that even for services that should not be considered, by nature, as being of “general interest”, as is the case for meals on wheels, for instance, there can be a social dimension attached. The person in charge of such meals can also be part of a global caring scheme by informing professional carers of the evolution of a user, for instance.

A member then informs that the European Commission has already met with experts to see how the perspectives opened by the “Altmark Trans” case could be corrected, made more precise or pursued. He explains this case confirms an evolution towards the incorporation of art. 86, § 2, into art. 87 and the willingness of the Court to decentralize the issue by leaving national jurisdictions use their powers, within the frame designed at European level. He specially insists, in this respect, on the compensations issue, the Commission seeming to elaborate a scheme for their calculation. He then considers the “economic vs. non-economic” issue to be less relevant in this respect.

A member challenges the right of the Commission to make any proposal in this area. The previous member agrees that the Commission is not competent to harmonize national legislations, but can still establish guidelines on what can be regarded as “excess compensation”. The first member wonders what could be retained in such a directive, apart from what the Court has already stated. The second member replies that a major issue is that of transparency, so if we want quality criteria to be adopted, we should now agree on them.

The question on whether those quality criteria can be agreed upon and, if yes, on the level where it has to be done, is then debated. A member proposes “quality of life” as a better criteria than “quality”. He also proposes focussing on “target groups” rather than on “results”.

A member then proposes to start from our experience rather than from EU competition rules. Which needs are we addressing? Which are our quality criteria?



A member considers the answer to such questions ultimately depends on the context, and particularly on the country, which leads us back to the “subsidiarity” issue.

A member then raises three hypotheses regarding social services:

- ask for their exclusion/exemption from the current “competition” framework;
- defining them as “enterprises“, which implies an openness to “for-profit” services;
- defining their added value and what should be considered as “excess compensation“.

A member considers the second hypothesis as unrealistic. Another considers the Commission will not accept to address the “economic vs. non-economic” debate, which excludes options 1 and 2. A member emphasizes the fact that an “entrepreneurial” approach does not necessarily imply the “for-profit” approach of all providers, as the Commission’s recent Green paper on “Entrepreneurship in Europe” has made it clear.

As a conclusion, the rapporteur proposes to concentrate on three issues:

- trying to answer the “economic vs. non-economic” issue from a provider point of view, which seemed the one adopted by the majority of the working group, it appears that the answer depends on whether the *service* itself or the *interest* is considered. As far as the service provider is concerned, the working group seems to agree with the present principle according to which what needs to be considered is the nature of the operation rather than that of the provider;
- regarding the “plurality/diversity” issue, existing law as well as new initiatives should guarantee the respect of a certain plurality/diversity of service providers, an argument that in a certain way counterbalances the preceding conclusion. Related to this issue is that of innovation and of territorial coverage;
- the third issue links together quality and subsidiarity: in line with the previous conclusion, any regulatory environment should ensure that quality requirements are properly accounted for, while respecting subsidiarity. This means that quality control should at least be regarded as a requirement at European level, leaving it up to the national authorities to “fill in” the frame so designed.

# Gesamtbericht/ General report/ Rapport général

## Dr. Peter Herrmann

European Social, Organisational and Science Consultancy (ESOSC), Aghabullogue, Ireland and Department of Applied Social Studies, University Cork, Ireland

## General Report

### Introduction

To write a general report of a conference of which the presentations and the debates of the workshops alike are well documented on their own is an interesting task as the only thing that remains to be said is what had been said between the lines. And acknowledging that both the presentations and the debates had been very open and honest, could well mean that actually nothing can be added. True in a way. However, the frank spirit of such a meeting does not mean harmony and a common position without any debate and contradictions. On the contrary, the particular benefit of the 1½ days in Berlin came from the tension which can be briefly summarised by pointing on the variety of positions taken during the gathering by the wide range of participants on the one hand and the common outcome – conclusions adopted by the attendees – on the other hand.

The conclusions of the conference will be fed into the debate on the *Green Paper on Services of General Interest* which had been published by the *European Commission*, however, that final statement has to be seen as landmark on the way for further developments, going much beyond the *Green Paper* and the topical debate on services of general interest.

The conference highlighted in particular the concern with what is frequently called the *European Social Model*. So, rather than repeating the mutually agreed positions as they are determining the conclusions, this general report will look at the different positions and even tensions which served as a well cultivated seedbed for fruitful debates. The text in the grey boxes briefly defines the topic, followed by a brief elaboration of the topic along the lines given by the minutes. The then following text in the box adds some impressions – taken from concrete examples, from talks during the breaks but as well from outside of the conference venue. Thus, the report may provide a “European stew” – a stew as it points out the importance of keeping the precious national richness and particularities, European as it works its way along the EU-debate and aiming on finding a mutual understanding and space for common action.

### The Green Paper – real space for debate?

ALL THE PRESENTERS, THOUGH COMING FROM DIFFERENT ANGLES, STATED THEIR ACKNOWLEDGEMENT OF THE PUBLICATION OF THE GREEN PAPER. IN PARTICULAR, THIS HAD BEEN CONCERNED WITH THE FUNDAMENTAL RECOGNITION OF THE GREEN PAPER AS A REAL DISCUSSION DOCUMENT RATHER THAN BEING BASED ON A FORMAL REQUIREMENT.

In respect of social services the *European Commission* and the European law is by no means positive if in which way they are actually concerned by the debate on services of general interest. The *Green Paper*, though aiming at a clarification of the topic, remains unfortunately ambiguous in this regard. There we find an indirect exemption in form of the explicit reference which is made to the large network industries as telecommunication, electricity, postal services; however, at the same time in consequence of the functional understanding of enterprises and economic activities the liberalisation and marketisation principle do apply in actual fact to some of the services as well in the social field. On another note, the *Green Paper* is not clear either in its understanding of the general interest. The substantial side of this will be taken up again at a later stage. However, at this stage it is important to mark the importance of the debate. The questions put forward by the *European Commission* have to be understood as questions, open for a critical debate.

Acknowledging this fact, three points are of crucial importance.

- The one is the fundamental and concerned critique that the form of the *European Commission's* document and the way the discussion had been lead is largely unsatisfying. Basically many of the questions imply though not the answer, so at least a certain notion of the direction in which the answer is thought off. This concerns in particular the equation of thinking about the general interest as a matter of economic efficiency and competition. Wider social aspects, though not entirely faded out, are at least subordinated hereunder.
- Information provided, confirmed previous insights, namely that the *Green Paper* is largely determined by the *Directorate General Competition*. That the document is nevertheless published on the website of the *Secretariat General* ([http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/services\\_general\\_interest/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/index_en.htm)) shows that there are differences as well in the *European Commission*, though the *DG competition is a dominans inter pares*.
- The timing of the debate on the *Green Paper* proved to be more than problematic. A relatively short period from May 21<sup>st</sup> to September 15<sup>th</sup> 2003, coinciding with the summer holidays, cannot honestly expect to gain a valuable picture.

*In particular in this area the launch of a Green Paper, which is explicitly meant to be an instrument for debate and developing an issue, is only useful if it allows sufficient leeway for debate. And it is particularly here of importance that sufficient time is provided which allows that those give their opinion who are the actually most concerned people, namely users of such services and those who are actually involved in the provision of services. This is in particular difficult as the issue in question is at the same time one which is concerned with many technical questions, which are even for experts difficult to understand. In any case, if we talk of user involvement, the rights of consumers in regard of the actual services and at the same time do not allow to involve them in an appropriate way in the political process it is a procedure which causes some doubts if and in which sense the questions of quality and accessibility are really taken serious.*

## The European Social Model – Services of General Interest, A Green Paper and the Constitution

AS HAD BEEN MADE CLEAR DURING THE PRESENTATIONS AND NOT LEAST AS WELL DURING THE PLENARY DEBATE, THE DEALING WITH THIS ISSUE WILL NOT BE FINALISED WITH DRAWING UP THE WHITE PAPER. RATHER, IT IS LINKED TO THE WIDER DEBATE, INCLUDING THE CONVENTION.

As mentioned before, what appears to be a rather technical debate on matters of network industries and competition law is actually much more and dealing with the fundamental question of the future way the Euro-

pean Union will follow. We find on several occasions debates in which elementary political questions are wrapped in a cloak of formal regulations and procedural considerations. Such issues are currently for example

- the enlargement of the EU,
- demographic changes and with it changing meanings of settlement structures, in particular between urban and rural areas; these demographic changes are as well challenging in terms of the development of the labour market
- economic developments, favouring service industries and the shifts towards financial markets and – in part closely linked to these factors –
- changes in the structure of financing in particular areas for which a public responsibility is given.

In particular the last aspect clearly marks the limitation of approaching these challenges in a technical way. What is at stake is the reflection of the *European Social Model*. Strangely this is frequently referenced, however remaining largely undefined. During an informal meeting of Ministers of Employment and Social Affairs in January of the year 2003 four key points had been mentioned, namely that

*The European Social Model reflects the following common principles:*

- *Europe's success must not exclude anyone.*
- *Solidarity is linked to economic success.*
- *There is neither dilemma nor a contradiction between economic and social progress.*
- *The welfare state is not a luxury, a product of economic development, but a factor of production.*

*(Nafplio, Greece, 23-25 January 2003)*

As admirable as these principles are, as much they are dealing with very general rules which need to be specified. Furthermore, it is necessary to find a balance between two poles. On the one hand it is necessary to clearly define such a model and its principles; on the other hand it is necessary to allow for the indispensable dynamic. All these aspects are not self-evident in their definition – and they cannot be carved in stone. Moreover, though the general principles suggest that “there is neither a dilemma nor a contradiction between economic and social progress“, there is at least a tension and the necessity of observing the different aspects.

This tensional field, the different priorities set by different groups and the actually complex relationship between social and economic requirements make it necessary to apply an appropriate procedure. Although action is urgently required to protect the general interest, this cannot mean an overhasty conclusion. The *Green* and later *White Paper* can only be useful as part of an ongoing debate. As such it has to be guaranteed that the general interest is not interpreted solely and not even primarily in the vein of competition law and economic viability.

*Though a general consensus is given throughout the EU of what the common European Social Model is, we can look at two factors that had been mentioned on the Nafplio-meeting: solidarity and the welfare state as not being a luxury. Solidarity – being linked to the term “solid“, meaning “firm“, “whole” – points into the direction*

*of cohesion. However, it does not say anything about the ground for such firm character of living together. Solidarity has always an inclusive and an excluding perspective. The question then is how to enhance the inclusive aspects and reduce the excluding elements. This is of particular importance as solidarity in this sense is not just concerned with maintaining cohesion of those who belong already together. Rather, expression of real solidarity is necessarily concerned with building a new “whole entity”. Those, who are excluded, show solidarity to gain access to the whole, to claim rights and participate – e.g. the classical solidarity of workers. Or particular groups (or even society at large) show(s) solidarity with people who are living at the margin of society – this can be called support-solidarity. This closer understanding of solidarity has of course an immediate meaning for defining the European Social Model and therein the general interest. The strict application of competition law as prior is likely to enhance processes of social exclusion. It is prone to strengthen existing and/or create new cleavages. On the other hand, the contributions during the debates made clear that defining the general interest by focusing on elements as socio-economic security, inclusion, cohesion, and empowerment will support the solidarity in terms of its inclusive elements, building a “whole society”. In other words, the political decision has to be made if the general interest is defined as a safeguard of private or of public interests. In consequence, only the definition of general interest as “collective public good” can act as a safeguard of a welfare state which is not seen as luxury. The definition of the European Social Model given above can be enhanced by a definition presented by Fintan Farrell who mentioned the following four factors*

- *A society which places human rights including economic and social rights at the centre of its concerns and ensures that no one is excluded from exercising their rights and participating fully in society.*
- *A high level of social protection and universal and equal access to key services such as; health care, education and training, housing, that is guaranteed or provided by the state.*
- *The recognition of the strength of cultural diversity within and between member states.*
- *A commitment to high quality and stable employment with a strong emphasis on the rights of workers.*

*(Presentation on the Forum on the Future of Europe: Dublin Castle, 12 November 2002)*

## General Interest and specific conditions – which role do people play?

ALREADY THIS WIDER CONTEXT MAKES CLEAR THAT, THOUGH ACKNOWLEDGED AS CHALLENGE FOR THE DEBATE, THE GREEN PAPER ISSUES QUESTIONS THAT REFLECT INSUFFICIENTLY THE CONCERNS OF PROVIDERS OF SOCIAL SERVICES AND USERS ALIKE. IN PARTICULAR THE REDUCTION

- ON FINANCIAL/COMPETITION ISSUES AND
- ON AN ARTIFICIAL LEGAL CONSTRUCT OF GENERAL INTEREST

IS WORRYING AND NOT SATISFYING FOR THE ACTUAL PROBLEMS PROVIDERS AND USERS LIKE ARE FACING.

Throughout the conference two points had been made clear:

First, the “hierarchy of law” has strictly to be observed. The future constitutional aspects of the European Union and thereof the fundamental values as set out in the first articles have priority. The specific provisions in regard of services of general interest, as they are laid down in the current draft constitution are following, and further sets of legislation have to follow strictly this constitutional framework. Such subsequent regulations are those of the constitutional law itself or as they are set out in the secondary law. The *European Court of Justice* will continue to play an important role to secure this hierarchy and with this the interests of “social actors”. And the development in this regard showed that the *Court* actually played already an key role in defending those interests that go beyond short-term oriented rules, formally applying competition law. Several decisions, of which the *Altmark judgement* from 2003 is probably one of the most important ones in this area, had been highlighted. This judgement highlights that

- procurement decisions and the assessment of competition rules are not solely bound by considering economic viability; instead, “public service obligations” are accepted as entirely legitimate. In the given case the *Court* referred to “social and environmental factors and town and country planning, [and] to offering particular fares to certain categories of passengers”.
- It had been highlighted by the *Court* as well that in those cases compensation can be paid for providing a service which does not strictly follow “market rules”.
- Furthermore, an important result of the judgement is that these decisions have to match closely the “local” conditions and it has to be decided along the concrete needs as they arise from the local conditions what actually the general interest (service) is.

More in general, the suggestion from these rulings is a relatively open approach, allowing the recognition of other than economic aspects when it comes to granting subventions and public procurement. Though the legal situation is by no means clear, a certain tendency had been recognised that the *Court* strongly recognises public responsibility in terms of the general interest and advocates balancing economic (competitiveness-oriented), social and environmental interests. However, participants frequently highlighted as well that it is still up to people and organisations working on the ground to fill these rulings with life.

The debate made clear, that it is no easy task. The one reference is the general interest, a matter which had been again and again highlighted by pointing on the importance of fundamental rights. The other reference is however the specific definition of such an interest. This is very much concerned with the local, regional and national conditions.

*Legal provisions can only be understood if an inherent contradiction is accepted. In general, legal provisions by primary or secondary law or the interpretations of law by Courts are highly important as they provide a kind of legal certainty. Only such provisions allow calculability and predictability, but as well accountability and reliability. As well, law creates some manageable clusters in which social and economic action is possible. It goes without saying, that an increasingly complex world, and as well a world in which spatial borders can easily be overcome – thus making foreign space more immediately accessible and relevant – such wider regulations are necessary.*

*Imagine, however, a legal document as the Judgement in the case *Altmark and Regierungspräsidium* (C-280/00; 2003-07-24 – accessible from, <http://www.curia.eu.int/de/actu/communiqués/cp03/aff/cp0364de.htm>)*

*The judgement comprises 19 pages, there are two related opinions and in the judgement itself reference is made to several laws and legal provisions, to several cases which are in different ways relevant in the given cases and understanding the wording itself is relatively difficult for people without relevant training. Moreover, though the judgment gives some further security, it needs in itself further clarification – not least this is the reason for the publication of the related opinions.*

*We have explicitly to acknowledge that law – in its different shapes – is expression of political decisions and conditions. But despite reflecting these, there is a policy-making role of the law as well. And it is necessary to clearly point out these different roles and to see their limitations. Only by accepting each one’s limitations, their potential can flourish fully.*

## General Interest as Social Interest – focussing on a participative orientation; or: Who decides what?

IN PROCEDURAL TERMS, SEVERAL CONCERNS HAD BEEN RAISED IN REGARD OF HOW AND BY WHOM THE LEGAL FRAMEWORK IS ACTUALLY BEING SET. THOUGH LARGELY FAVOURABLE OF «SOCIAL INTERPRETATIONS», THE ECJ IS NOT THE APPROPRIATE INSTITUTION TO DECIDE ON THE DEFINITIONS OF HIGHLY POLITICAL TERMS AS GENERAL INTEREST. THE SAME IS TRUE FOR THE ECONOMIC FLANK OF THE EUROPEAN COMMISSION. SOCIAL ISSUES AND MATTERS OF SOCIAL SERVICE PROVIDERS HAVE TO BE DECIDED BY SOCIAL ACTORS ON ALL POLITICAL LEVELS.

Second, though the important role of the *European Court of Justice* had been widely acknowledged and as well the responsibility of the European Institutions – in particular the *European Commission* – had not been questioned in principal, it had been getting clear that the principle of subsidiarity has an important role to play. The role of the central institutions can only be one of

- setting a wide framework in order to secure fundamental rights and
- monitoring its observance.

However, both services of general interest and in particular social services as services of general interest are concerned with social issues, this is that they centrally concern the living together of people. And as such, the definition of what actually a service of general interest is and the terms of conditions of its delivery are a matter of the delivery itself.

- First and foremost this means that the decision of what a social service of general interest actually is has to be decided socially. This aims at the inclusion of those who are actually immediately involved in the service process. These are the users of the services and the providers themselves. In particular, accessibility and availability for all who need such services are crucial issues which cannot be determined in formal terms. We are talking about a social process itself which depends very much on local conditions.

The debate had been in particular interesting where it recognised that – at least when dealing with social services of general interest – we are actually moving on a widely unknown ground. As it had been said before, this concerns on the one hand the *European Social Model* which is still only a vague ambition than a clearly defined entity. Despite the necessity of concretising this within such a social process, involving all stakeholders there is another side to this terra incognita. This concerns the fact that the concrete meaning of in particular social services is largely unknown. Though there is of course a broad common ground we have to acknowledge a lack of information on how these services are embedded in the overall social fabric of the Member States and which particular way they are delivered in the individual member states. It is always the little things that matter – and to disregard these national and local details in the actual service delivery by applying a general European rule of competition and economic viability endangers the variety and genuine character of the *European Social Model*.

All this depends on a process of exploring the field of social services as social services of general interest – the *Open Method of Coordination* had been mentioned as one of the possible tool for this kind of expedition through the terra incognita, a method

- that allows for and even depends on variety
- aims on finding a common ground for immediate common action and
- has the capability of providing a dynamic framework for further development.

*It is actually interesting that the topic is reflected in very different ways throughout the Member States of the EU. On the one hand we find a major concern of NGOs in those countries where the personal social services are actually largely understood as part of a public obligation which is however executed by private, non-for-profit bodies. On the other hand, in some countries the services in question are mainly provided on a very local, somewhat spontaneous basis, standing at the side of services provided by statutory agencies/public bodies and/or private for-profit-organisations. It is in this regard of particular interest to memorise the “survey exploring the lines of discussion and positions of providers of social services in the EU Member States“, as it had been submitted by Mathias Maucher and Beatrix Holzer from the Observatory for the Development of Social Services in Europe to the participants as part of the working documents for the conference. The two main points from the survey – directly and indirectly underlined by several contributions in plenary sessions and the debates alike – can be summarised by the following:*

- *The debate of the Green Paper and the fear of liberalisation of social services of general interest had been particularly strong in those countries where these services in actual fact are hugely considered as a matter of public responsibility. Although organisations of the non-profit-, the community and voluntary sector are actually carrying out such services, bringing in their specific expertise and advantages, the services as such are – or had been – in countries as in particular France and Germany largely seen as a matter of public responsibility. The Green Paper and related debates are now felt as threat as certain privileges are put into question. What had been highlighted during the survey and the conference debate is the fact that the debate, which is frequently equalled with a debate on forms and types of organisations and ownership, is one of defining in actual fact the general interest and how public responsibility has to be accepted.*
- *In countries where the debate actually takes place, it is very much concerned with existing fears due to legal uncertainty. However, this cannot be reduced on questions around the Green Paper as such. Instead, it had been frequently mentioned that this debate has only a catalyst function. As such it takes up major issues which are already part of certain trends present in various national settings. To mention but a few one can point on “payment for volunteering” and the granting of social benefits on grounds of voluntary work (although there is of course as well the discrimination of volunteers in terms of social or unemployment benefits), the “managerialisation” of social work, the increasing meaning of outsourcing strategies and as well changes in the law on tax exemptions. Behind the fear of legal changes we find the fear that social trends as increased mobility, flexibility, individualisation and wants of personal independence are under the heading of free competition misinterpreted in a way that undermines a social understanding of general interest.*
- *To some extent at least the recent debates of the Green Paper and related topics had been taken by some groups as a catalyst for strengthen the debate on services and claiming public responsibility where it does not exist. This tendency can be found in countries where we have already know a deep slit between a “private service market” on the one hand and a kind of “emergency system” for those who cannot afford to privately buy high-quality services.*

## **Social services and economy – one cannot blame a white swan for not being black**

A SERIOUS CONCERN IS A LACK OF CLARITY IN REGARD OF CERTAIN TERMS. IN PARTICULAR, THE FOLLOWING TWO POINTS HAVE TO BE HIGHLIGHTED HERE.

- THE DEFINITION AND UNDERSTANDING OF SOCIAL SERVICES;
  - THE DISTINCTION BETWEEN ECONOMIC AND NON-ECONOMIC SERVICES.
- Second, being so far concerned with the methodical requirement of including all stakeholders and bringing the principle of subsidiarity to full life, a major concern is the actual understanding of social services. It was getting obvious on several occasions that the distinction between economic and non-economic ser-



vices is not clear; moreover it is actually a problematic division as social services are of course very much part of the economic and exchange system, though they are at the very same time fundamentally different. They are economic services, as they

- offer services of which some parts could be “traded“, thus delivered as well by other actors, e.g. private, for-profit organisations.
- generally support economic activities in other areas by providing the infra-structural background,
- add to the economy in terms of the contribution of the social services sector to the GDP and GNP.
- Furthermore it is important to recognise the size of the social services sector and the volume of “transactions“. This is a matter which is relevant in terms of the sector’s activities in general, but possibly as well in terms of some individual activities. However, it had been emphasised that the majority of the single transactions is taking place on a small scale and activities that go beyond the limit set by the *de minimis rule* are the exception.

However, though the type of enterprise does not matter as such, there are some particularities of the services that had been frequently highlighted and which deserve closer consideration in the further debate. Only a few will be mentioned.

- One important aspect is what is called the *uno actu principle*, i.e. that fact that social services are depending on an active interaction between the person who provides the service and the person in need of the service. As far as we are talking of person-related social services, it is important to acknowledge that the social dimension is twofold:
  - they are provided in a social process, in the social interaction between “carer” and person who is being cared for; and
  - these services contribute to social cohesion, to the social fabric and to the “well being of society“.
- This means as well that social services and the actual process of delivering a social service has an added value in contributing to society. This added-value finds different forms of expression, some of them depending not least on local and national traditions. To mention but a few, volunteering and the contribution by unpaid workers, the availability of resources from donations, commitment on grounds of certain values, the role of service providers as advocates of the interests of their “clients“, the innovative and experimenting role and specific qualifications have to be mentioned as important factors.
- It had been mentioned as well that it is difficult if not impossible to split services – divide between marketable and non-marketable parts or differentiate between “technical aspects“, depending on “professional knowledge” on the one hand and “human aspects“, being left for charities and solidarity. In most cases, all the different parts contribute to an entity and isolating the different parts of a service from each other can easily undermine its integrity.
- As it had been mentioned earlier, the fact that the social fabric, the concrete local, regional and national conditions do not only play a role in terms of determining what a service of general interest should be clearer now. These conditions play an important role as well in determining and shaping the actual delivery of such services.

Again, the type of enterprise as such does not matter; nevertheless the debate made clear that the specific performance may well depend on the specific nature of certain providers.

*During the conference this was getting clear when the participants learned about the conditions in a country with a very low population density – Finland. Distances which in some countries or regions of the EU virtually do not exist are there major issues. The understanding of certain “basic terms” is floating. For instance neighbourhood as we know it from rural areas in Spain or urban areas in Germany – as different as these*

are – is meaningless in terms of a country where neighbours are virtually non existing, where the meaning of the term distance is much more than simply a matter of miles; rather, remoteness and overcoming it is a central matter of social inclusion and societal cohesion. Or let us think of the meaning of religion in a country in which the church plays a major role in the social fabric though state and church are of course formally independent. And compare this with a country where the process of secularisation is largely advanced. And consider as well the different meaning of the family in the member states. The provision and even meaning of social services of general interest is entirely different and can actually only be understood against the background of people's daily life. Furthermore, it is important to understand this daily life as well from the perspective of those who live under the specific national conditions but who do not have the means to comply. So in Greece family networks and mutual support are still very much alive and a crucial element not only of daily life but as well of social care. However, what happens to persons who do not have such supporting networks in such a setting? And what is with care for people who live in an economically highly "liberalised" society, but who do not have the means to avail of services others can easily buy?

Of course, in a way we all know what social services are.

- There is a bulk of scientific literature for those who are interested in the more analytical and theoretical debate.
- Those who attended the conference and who are involved on a daily basis in service delivery know their work burden for example in mediating between professionals and volunteers. And they know about the gratification for instance when a person looking for advice in a conflict about asylum questions, social benefits or anything else can be consulted and released in a satisfying way, being sure that his or her rights are secured.
- Social services today are visible for everybody – think of own complains while you had been in hospital, possibly receiving "good treatment", but missing "hospitality", which brings us back to the origin of what these places are all about.

Although we know about our concrete experiences and social actions linked with social services, we frequently lack a clear and explicit understanding of their general character. One simple set of reasons is national traditions and the variety built on this ground. And another difference – arising from here – is due to the different combination of some elements which can be found. Picking up the various individual points which had been made during the debate, looking at the experiences of the various actors, providing social services, and following the wider debate of the topic some points can be extracted as central elements and functions of social services:

- Giving social support to everybody who is in need of it – at any time and in every locality.
- Maintaining the social fabric of the local communities and national societies and going beyond this; it refers to general process of international integration as e.g. the EU-integration-process alike.
- Innovating mechanisms which keep societies together – not least in terms of finding appropriate answers to new challenges.
- Providing social services of a high standard which is available and accessible in terms of the needs of people rather than resources they have.
- Advocating by giving those a voice who do not have one on their own – this can reach from simple user involvement to representing interests of people who are – for any particular reason – not able to do it on their own.
- Safeguarding values of particular groups – be it religious groups or political ones; be it values linked to ethnic groups or those arising for example from belonging to a certain age group.

## Fundamental rights as lived rights – providing of social services vs. managing “social supermarkets”

CONCLUDING, AN IMPORTANT CHALLENGE IS TO ACTUALLY DEFINE THE GENERAL INTEREST AND THE SPECIFIC CONTRIBUTION OF SOCIAL SERVICES. THOUGH NOT CONCERNED WITH THE QUESTION OF OWNERSHIP AND COMPETITION LAW, THE FUNDAMENTAL ISSUE ARISES FROM TACKLING FUNDAMENTAL SOCIAL RIGHTS.

- Third and not least, closely linked to what has been developed above is the fact that the specific character of provisions, which still have to be clearly elaborated defines the added value in terms of the general interest. Taken seriously, the general interest can not be reduced on a functional understanding of economic processes though social services are undoubtedly part of the economic fabric. However, the orientation on social and territorial cohesion of the Union and the explicit reference to values and the particular mission of the services of general interest of which social services are part has to go beyond this orientation. The added value with its different facets is not least the contribution to a development of the European Union in which fundamental rights are not written statements but lived reality, lead by the idea of social quality.

*In all the cases mentioned before under headings as social support etc. the services receive their concrete shape from the conditions under which they are delivered and moreover from the actual process of service delivery itself. At the first glance, they may be primarily concerned with personal support in one or another way. However, the actual question for assessing social services as services of general interest has fundamentally to ask if the actual service and the way in which it is provided essentially contributes to society in general. We can say, though the service may be delivered to the individual, the community and society benefits if the service is one of general interest. General criteria can tentatively be seen in the contribution of the services to socio-economic security, inclusion, cohesion and empowerment. This is well reflected in the definition of the Platform of European Social NGOs as it had been part of the working documents for the conference. Though this can well be seen as starting point for the future debate, it will still take some time and open spaces of debate and cooperation to develop a common self-understanding and self-consciousness of a “European Sector of Providers of Social Services of General Interest“. At this stage any legal provisions have to take account of this conviction and make sure that a basic understanding and at the same time a space for an open coordination is given. Legal provisions which suggest a harmonisation under competition law will not help to maintain variety.*

## VI. Konferenzdokument/ Conference document/ Document de conférence

### Schlussfolgerungen *[Originalsprache: englisch]*

#### angenommen von der Konferenz

#### „Soziale Dienste als Dienstleistungen von Allgemeinem Interesse in der EU – Ziele, Zuständigkeiten, Rahmenbedingungen“,

2. und 3. September 2003, Berlin, gemeinsam organisiert vom Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa und der Platform of European Social NGOs, mit Unterstützung durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Die Konferenz brachte Expert(inn)en aus nationalen und europäischen NROs, aus Spitzenverbänden der kommunalen und regionalen Wohlfahrtspflege sowie Wissenschaftler(innen) zusammen. Sie alle sind mit der Erbringung von nicht-gewinnorientierten Sozial- und Gesundheitsdiensten befasst oder vertreten die Interessen von Nutzer(inne)n. Außerdem nahmen an der Konferenz Repräsentant(inn)en relevanter Fachministerien der Mitgliedstaaten sowie der Europäischen Union und anderer europäischer Institutionen teil.

#### 1.

Das Grünbuch „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ erfasst soziale Dienste und deren Eigenheiten nicht. Der im Grünbuch vorgeschlagene Ansatz – eine ausschließlich auf Wettbewerb und Binnenmarkt bezogene Herangehensweise – ist für soziale Dienste nicht geeignet. So entspricht beispielsweise die Unterscheidung zwischen wirtschaftlichen und nicht wirtschaftlichen Diensten nicht der Wirklichkeit sozialer Dienste.

Im sozialen Bereich sind es vor allen Dingen die Ziele, das Wesen und die Ergebnisqualität der Dienstleistungen, die den Maßstab vorgeben müssen. Allerdings kann es auch bedeutsam sein, die Art des Trägers als Eigenwert zu berücksichtigen.

#### 2.

Es besteht bezüglich der Rahmenbedingungen, unter denen soziale Dienste erbracht werden, eine große rechtliche Unsicherheit. Hier ist eine Klarstellung herbeizuführen. Das Grünbuch blendet diesen Problemkomplex aus.

#### 3.

Die Zuständigkeit für die Erbringung sozialer Dienste darf nicht auf EU-Ebene verankert sein. Die zentrale Verantwortung, um sicherzustellen, dass entsprechender Bedarf der Menschen angemessen und zielgenau beantwortet wird, liegt bei den staatlichen Stellen der Mitgliedsstaaten.

**4.**

Um den mit sozialen Diensten zusammenhängenden Aspekten in angemessener Weise Rechnung tragen zu können, ist eine zukunftsgerichtete Herangehensweise unumgänglich. Dies erfordert eine vertiefte Betrachtung des Felds. Hierbei sind alle betroffenen Akteure einschließlich der interessierten Öffentlichkeit im Rahmen eines zivilen Dialogs einzubeziehen.

Für diese vertiefte Analyse wäre eine Mitteilung der Kommission sehr von Nutzen und wird daher nachdrücklich empfohlen. Hierbei ist ein auf Grundrechten, insbesondere auf sozialen und wirtschaftlichen Rechten aufbauender Ansatz zu wählen. Dabei ist auch Qualität als grundlegendes Element sozialer Dienste in sorgfältiger Weise zu berücksichtigen.

Vor Abschluss der Beratungen und Annahme der Europäischen Verfassung sollte kein Rechtsinstrument mit Auswirkung auf soziale Dienste beschlossen werden.

**5.**

Der soziale Dienstleistungssektor und dessen Nutzer(innen) haben ihre eigene Identität weiterzuentwickeln und genauer mit Blick auf zukünftige Herausforderungen wie auch länderübergreifend zu bestimmen. Dies umfasst auch den „Mehrwert“, der den unterschiedlichen Trägertypen im Bereich sozialer Dienste eigen ist. Um Elemente zukünftiger Handlungsstrategien herauszuarbeiten, sollte ein Verständnis der verschiedenen Kulturen sowie zwischen Anbietern und Nutzer(innen), die innerhalb sehr verschiedener Rahmenbedingungen handeln, gefördert werden.

**6.**

Bei der Ausfüllung der auf EU-Ebene bestehenden „Terra inkognita“ hat der soziale Dienstleistungssektor durch die Beeinflussung der Themensetzung und Debatten eine Schlüsselrolle zu spielen. Die eigenen Belange des sozialen Dienstleistungssektors müssen auch in einer Weise vor- und eingebracht werden, mit dem Ziel, die Agenda der Europäischen Kommission und anderer europäischer Institutionen zu beeinflussen.

Berlin, 3. September 2003

## Conclusions *[original language: English]*

### **adopted by the Conference on „Social Services as Services of General Interest in the EU - Objectives, Responsibilities, Conditions“,**

2<sup>nd</sup> and 3<sup>rd</sup> of September 2003 in Berlin, jointly organised by the Observatory for the Development of Social Services in Europe and the Platform of European Social NGOs and supported by the German Federal Ministry for Family Affairs, Senior Citizens, Women and Youth.

The conference has brought together experts from NGOs at both national and European level, central associations of local and regional authorities as well as academics, all involved in the provision of not-for-profit social and health services, or representing users' interests. The conference was also attended by officials from competent ministries from Member States of the European Union and EU institutions.

#### **1.**

The European Commission's Green Paper on Services of General Interest does not cover social services and their specificities. The approach taken – the internal market or competition approach – is not suitable for application to social services. For instance, the distinction between economic and non-economic services does not correspond to the reality of social services.

In the social sector it is first and foremost the objectives, the nature and the performance of services provided which must be assessed. However, the nature of the provider may also be taken into account due to the added value which it offers.

#### **2.**

There is a high level of legal uncertainty regarding the conditions under which social services operate, which must be clarified. The Green Paper does not address this problem.

#### **3.**

Competence for the provision of social services must not lie at EU level. Public authorities in Member States have a key responsibility in ensuring that the needs of people are properly addressed.

#### **4.**

A dynamic approach is needed in order to adequately address the issue of social services. This requires in-depth exploration of the subject. All stakeholders must be involved in the process on the basis of a civil dialogue.

A Commission Communication on social services would be very useful as part of this in-depth exploration and is strongly recommended. This must adopt an approach based on fundamental rights, in particular social and economic rights. It also has to carefully address the crucial aspect of quality in regard to social services.

No legal measure affecting social services should be adopted before the Constitution is finalised and decided upon.

## 5.

The social service sector – providers and users – needs to further develop and clarify its own identity for the future, and across Europe. This includes the issue of “added value” of different types of providers. In order to identify elements for future strategies, cross-cultural understanding and mutual understanding between providers and users in very different contexts should be promoted.

## 6.

The social service sector has a key role to play in influencing the development of this debate at EU level filling in the existing “terra incognita” and in influencing agendas of the European Commission and other European institutions by putting forward its own proposals.

Berlin, 3 September 2003

## Conclusions *[langue originale: anglais]*

### **adoptées par la Conférence sur les „Services sociaux en tant que services d'intérêt général dans l'UE - objectifs, responsabilités, conditions“,**

des 2 et 3 septembre 2003 à Berlin, organisée conjointement par l'Observatoire pour le développement des services sociaux en Europe et la plate-forme des ONG européennes du secteur social, avec le soutien du ministère fédéral allemand pour la famille, les personnes âgées, les femmes et la jeunesse.

La conférence a réuni des experts des ONG aux niveaux national et européen, des associations centrales d'autorités locales et régionales, ainsi que diverses personnalités du monde académique impliqués dans la fourniture de services sociaux et de santé sans but lucratif ou représentant les intérêts des utilisateurs. La conférence a également pu compter sur la participation de ministres d'états membres et d'institutions de l'Union européenne.

#### 1.

Le livre vert de la Commission européenne sur les services d'intérêt général témoigne d'une méconnaissance des services sociaux et de leurs spécificités. L'approche adoptée – le marché intérieur et son approche en termes de concurrence – n'est pas pertinente pour une application aux services sociaux. Par exemple, la distinction entre services économiques et non économiques ne correspond pas à la réalité des services sociaux.

Dans le secteur social, ce sont d'abord et avant tout les objectifs, la nature et la performance des services offerts qui doivent être pris en considération. Toutefois, la nature du prestataire peut également entrer en ligne de compte en fonction de sa valeur ajoutée.

#### 2.

Il existe un degré d'incertitude élevé quant aux conditions dans lesquelles opèrent les services sociaux, qui doivent être clarifiées. Le livre vert ne répond pas à cette question.

#### 3.

La compétence pour la fourniture de services sociaux ne peut se situer au niveau européen. C'est aux pouvoirs publics des Etats membres qu'incombe, en particulier, la responsabilité de s'assurer que les besoins de la population sont rencontrés de manière adéquate.

#### 4.

Une approche dynamique est nécessaire en vue d'appréhender de façon satisfaisante la question des services sociaux. Ceci requiert une exploration en profondeur du sujet. Toutes les parties prenantes doivent être impliquées dans le processus sur la base d'un dialogue civil.

Une communication de la Commission sur les services sociaux serait très utile en tant qu'élément de cette exploration en profondeur, et est fortement recommandée. Elle doit adopter une approche basée sur les



droits fondamentaux, et en particulier les droits économiques et sociaux. Elle doit également aborder avec soin l'aspect crucial de la qualité en tant que ce concept s'applique aux services sociaux.

Aucune mesure légale affectant les services sociaux ne peut être prise avant que la Constitution n'ait été finalisée et n'ait fait l'objet d'une décision finale.

## 5.

Le secteur des services sociaux – prestataires et utilisateurs – doit, à l'avenir, continuer à développer et à clarifier sa propre identité, et ce à travers toute l'Europe. Ceci inclut la question de la valeur ajoutée de différents types de prestataires. Afin d'identifier des éléments pour des stratégies futures, il importe d'encourager une compréhension inter-culturelle et mutuelle entre prestataires et utilisateurs dans des contextes très différents.

## 6.

Le secteur des services sociaux a un rôle crucial à jouer pour influencer le développement de ce débat au niveau européen, en reconnaissant ce qui apparaît comme une «terra incognita» et en influençant les agendas de la Commission et des autres institutions européennes par la mise en avant de ses propres propositions.

Berlin, 3 septembre 2003

## VII. Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer/ List of participants/ Liste des participantes et participants

Name/Nom		Organisation	E-Mail
Marion	Akkermans,	v. Bodelschwingsche Anstalten Bethel	Abt.Projekte_Bethel@t-online.de
Dr. Stefan	Allgäuer,	Institut für Sozialdienste, gem. GmbH/Österreichisches Komitee für Soziale Arbeit (ÖKSA)	allgaeuer.stefan@ifs.at
Michael	Altmann,	International Planned Parenthood Federation (IPPF)/profamilia	verein@profamilia.de
Torsten	Anton,	Deutsches Rotes Kreuz, LV Brandenburg e.V.	torsten-anton@gmx.net
Werner	Ballhausen,	Bundesarbeitsgemeinschaft der freie Wohlfahrtspflege	werner.ballhausen@bag-wohlfahrt.de
Dr. Fritz	Baur,	Landesverband Westfalen-Lippe	f.baur@lwl.org
Dr. Berthold	Becher,	Bank für Sozialwirtschaft	b.becher@sozialbank.de
Carlotta	Besozzi,	European Disability Forum (EDF)	membership@edf-feph.org
Dr. Arne	Boetticher, von	Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS)	arne.von.boetticher@gmx.de
Jean Claude	Boual,	Comité européen sur les services d'intérêt général (CELSIG)/Observatoire des missions publiques en Europe (OMIPE)	jean-claude.boual@equipement.gouv.fr
Petra	Böwen,	Ministère des Affaires Familiales, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse/Ministerium für Familien, Soziale Sicherheit und Jugend	petra.boewen@fm.etat.lu
Patrick	Bucquois, de	European Council for Voluntary Organisations/Comité européen des associations d'intérêt général (CEDAG)/Caritas en Belgique francophone et germanophone	caritas.fr@skynet.be
Dr. Stephan	Burger,	Bundesverband der Betriebskrankenkassen	BurgerS@bkk-bv.de
Maria-Carola	Bürkner,	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)	maria-carola.buerkner@bmfsfj.bund.de
Hubert	Cornudet,	Caritas Europa	hcornudet@caritas-europa.org
Prof. Dr. Georg	Cremer,	Deutscher Caritasverband e.V.	georg.cremer@caritas.de
Gertraud	Dayé,	European Federation of Older Persons (EURAG)	eurag.europe@aon.at
Dr. Gabriele	Dransfeld,	Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS)	gabriele.dransfeld@bmgs.bund.de
Aurelio	Fernández López,	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS)/Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMERSO)	aureliofl@mtas.es
Jesús Noberto	Fernandez,	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS)	jfernandezm@mtas.es
André	Ferron,	Confrontations Europe	confrontations@wanadoo.fr; aferron@confrontations.org
Christiane	Foret,	Les Amis d'ESAN (European Social Action Network)	esan@nordnet.fr
Luis	Frota,	Caisse Centrale Mutualité Sociale Agricole (CCMSA)	frota.luis@ccmsa.msa.fr
Axel	Führ,	Diakonisches Werk der EKD	dwbruessel@edpnet.be
Lothar	Götz,	Ministerium für Gesundheit, Soziales, Familie und Frauen (MGSFF) des Landes Nordrhein-Westfalen	lothar.goetz@mgsff.nrw.de
Pim	Graaf, de	Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) [Netherlands Institute for care and welfare]	p.degraaf@nizw.nl

Name/Nom		Organisation	E-Mail
Dr. Silke	Heinemann,	Rheinland-Pfalz, Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit	silke.heinemann@masfg.rlp.de
Dr. Peter	Herrmann,	European Social Action Network (ESAN)/European Social, Organisational and Science Consultancy (ESOSC)	herrmann@esosc.org
Beatrix	Holzer,	Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V./ Beobachtungsstelle für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa	beatrix.holzer@iss-ffm.de
Gail	Hurley,	European Volunteer Centre/ Centre Européen du Volontariat (CEV)	gail.hurley@cev.be
Dr. Gisela	Jakob,	Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V. - Projektbüro 2. Freiwilligensurvey	gisela.jakob.ISS@BMFSFJ.bund.de
Dirk	Jarré,	International Council on Social Welfare (ICSW)/ Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.	jarre@deutscher-verein.de
Samara	Jones,	European Federation of National Organisations Working with the Homeless/ Fédération Européenne d'Associations Travail-lant Avec les Sans-Abri (FEANTSA)	samara.jones@feantsa.org
Riitta	Kittilä,	Sosiaali- ja terveystyöjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY r.y. (YTY) [Association of Voluntary Health, Social and Welfare Organisations]	riitta.kittila@sosteryty.fi
Albert	Klein-Reinhardt,	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)	Albert.Klein-Reinhardt@BMFSFJ.BUND.de
Dr. Martina	Köppen,	Kommisariat der deutschen Bischöfe - Katholisches Büro in Berlin	post@kath-buero.de
Dr. Martin	Koppernock,	Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS)	martin.koppernock@bmgs.bund.de
Bernd-Otto	Kuper,	ETWelfare/EU-Vertretung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW)	euvertretung@bag-wohlfahrt.de
Drs. Theo	Langejan,	European Commission - Employment and Social Affairs Directorate-General - Social Protection Committee/Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (MVWS) [Dutch Ministry of Health, Welfare and Sport]	tlangejan@minszw.nl
Knut	Lehmann,	Paritätischer Wohlfahrtsverband - Landesverband Bayern e.V.	k.lehmann@paritaetischer-bayern.de
Klaus-Peter	Leier,	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA)	klaus-peter.leier@bmwa.bund.de
Carola	Lenz-v.Traitteur,	AWO Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.	lvt@awobu.awo.org
Tilo	Liewald,	Paritätische Akademie	tg.liewald@akademie.org
Prof. Philippe	Ligneau,	Union Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux (UNIOPSS)	uniopss@uniopss.asso.fr
Christoph	Linzbach,	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)	Christoph.Linzbach@bmfsfj.bund.de
Pablo	López Alvarez,	Fundación Organización Nacional de Ciegos (ONCE)	pablo.lopez-alvarez@edecon.be
Uwe	Lübking,	Deutscher Städte- und Gemeindebund	uwe.luebking@dstgb.de
Sascha Rolf	Lüder,	Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., Frankfurt	lueder@deutscher-verein.de
Cornelia	Markowski,	Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V., Frankfurt	markowski.observatorium@deutscher-verein.de
Oliver	Mäser,	Diakonisches Werk Sachsen	eu.fachberatung@diakonie-sachsen.de

Name/Nom		Organisation	E-Mail
Mathias	Maucher,	Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V./ Beobachtungsstelle für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa	mathias.maucher@iss-ffm.de
Stephan	Mochmann,	AWO Arbeiterwohlfahrt Bezirksverband Mittelrhein e.V.	Stephan.mochmann @awo-mittelrhein.de
Dr. Manfred	Mohr,	DRK-Generalsekretariat	mohrm@drk.de
Renate	Palm,	Arbeiterwohlfahrt Ortsverband Wedel e.V.	r.palm@awo-wedel.de
Anne-Sophie	Parent	European Older People's Platform/ Plate-forme Européenne des Personnes Agées (AGE)	anne-sophie.parent @age-platform.be
Heinz	Pascher	Beratungs- und Koordinationsstelle der deutsch-polnischen Zusammenarbeit im sozialen Bereich	heinz.pascher@depolsozial.de
Kris	Pelleboer- Knouse	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (MVWS) [Dutch Ministry of Health, Welfare and Sport]	K.Pelleboer@minvws.nl
Leena	Piekkola	Suomen Kuntaliitto [Association of Finnish Local and Regional Authorities]	leena.piekkola@kuntaliitto.fi
Richard	Poláček	Consultant pour les affaires européennes	richard.polacek@wanadoo.fr
Dr. Ludwig	Rhomberg	Amt der Vorarlberger Landesregierung	ludwig.rhomberg @vorarlberg.at
Claire	Roumet	European Liaison Committee for Social Housing/Comité Euro- péen de Coordination de l'Habitat Social (CECODHAS)	Claire.roumet@cecodhas.org
Peter	Ruhenstroth- Bauer	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)	
Carole	Salères	Union Interfédérale des Œuvres et Organismes Privés Sani- taires et Sociaux (UNIOPSS)	csaleres@uniopss.asso.fr
María Teresa	Sancho Castiello	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS)/Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMERSO)	mtsanchoc@mtas.es opm.imerso@mtas.es
Dr. Martin	Schölkopf	Deutsche Krankenhausgesellschaft	m.schoelkopf@dkgev.de
Dr. Stephanie	Scholz	Diakonisches Werk der EKD	scholz@diakonie.de
Dr. Bernd	Schulte	Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht	schulte @mpipf-muenchen.mpg.de
Roland	Simon	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)	Roland.Simon @BMFSFJ.BUND.de
Kathleen	Spencer Chap- man	Platform of European Social NGOs	Katleen.Spencerchapman @socialplatform.org
Marie-Aline	Stacanov,	Conseil de l'Europe - Comité européen pour la cohésion sociale	marie-aline.stacanov@coe.int
Ute	Steigenberger	Diakonisches Werk Berlin-Brandenburg e.V.	Steigenberger.U @diakoniebb.de
Dominic	Verhoeven	Caritas Vlaanderen	dominic.verhoeven @caritas.be
Jérôme	Vignon	European Commission-Employment and Social Affairs Directorate-General	jerome.vignon@cec.eu.int
Marja	Vuorinen	Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry (STKL) [Finnish Federation for Social Welfare and Health]	marja.vuorinen@stkl.fi
Marion	Wassermann	Arbeiterwohlfahrt Unterbezirk Hagen/MK	wassermann@deerth.de
Hans-Georg	Weigel	Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.	hans-georg.weigel@iss-ffm.de
Dr. Ralf-René	Weingärtner	Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der EU	pol-14.eu@bruessel. auswaertiges-amt.de
Jørgen	Witsø-Lund	Socialministeriet [Danish Ministry of Social Affairs]	JLU@sm.dk
Luk	Zelderloo	European Association of Service Providers for Persons with Disabilities (EASPD)	easpd@skynet.be

## VIII. Liste der Partnerinnen und Partner im Rahmen der Umfrage des Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa/ List of persons having contributed to survey of the Observatory for the Development of Social Services in Europe/ Liste des personnes qui ont contribué au sondage de l'Observatoire pour le Développement des Services Sociaux en Europe

Name/Nom		Organisation	E-Mail
Karin	Berlin,	Svenska Kommunförbundet, Brussels Office	kaw@lf.se
Chantal	Bruneau,	Conseil National de la Vie Associative (CNVA)	cnva@cnva.pm.gouv.fr
Dr. José	Custódio Leirião	União das Instituições Particulares de Solidariedade Social (UIPSS)	jleiriao@mail.telepac.pt
Christer	Erikson,	Swedish Ministry of Health and Social Affairs	christer.eriksson@social.ministry.se
Virginia B.	Gomes,	Ministério do Trabalho e da Solidaridade (MTS)	Virginia.B.Gomes@seg-social.pt
Ellen	Hausel Heldahl,	Swedish Association of Local Authorities, Civil Law Section	Ellen.Heldahl@svekom.se
Dr. Michael	Himmer,	Institut für Sozialdienste (IfS), Bregenz, Österreich	himmer.michael@ifs.at
Pierre	Jaeger,	Ministère des Affaires Familiales, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse/ Ministerium für Familien, Soziale Sicherheit und Jugend	pierre.jaeger@fm.etat.lu
Ralf	Klitgaard,	Local Government Denmark	kl@kl.dk
Ettore	Lupo,	Cittadinanzattiva - movimento di partecipazione civica	e.lupo@cittadinanzattiva.it
Vítor Melicías	Lopes,	União das Misericórdias Portuguesas (UMP)	melicias@netcabo.pt
Anne	Martin,	Association of Directors of Social Services (ADSS)	anne.martin@lbhf.gov.uk
Jean-François	Ramquet,	ECOLO, Belgique	
Gerard	Rienen, van	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (MVWS) [Dutch Ministry of Health, Welfare and Sport]	gl.v.rienen@minvws.nl
Giorginia	Rosa,	National Council for Voluntary Organisations (NCVO)	Giorgiana.Rosa@ncvo-vol.org.uk
Jorma	Palola,	Suomen Kuntaliitto [Association of Finnish Local and Regional Authorities]	jorma.palola@aflra.fi
Ole	Pass,	Foreningen af Socialchefer i Danmark, Rødovre Kommune	cn10522@rk.dk
Eva	Pedersen,	Danish Ministry of Social Affairs	esp@sm.dk
Kimmo	Saares,	Kirkkopalvelut [Church Resource Agency]	kimmo.saares@kirkkopalvelut.fi
Sandra	Schmidt,	Local Government Association (LGA), Local Government International Bureau	sandra.schmidt@lgib.gov.uk
Stefan	Wallner,	Caritas Österreich	s.wallner@caritas-austria.at
Prof. Josef	Weidenholzer,	Volkshilfe Österreich	j.weidenholzer@jk.uni-linz.ac.at
Jørgen	Witsø-Lund,	Socialministeriet [Danish Ministry of Social Affairs]	JLU@sm.dk
Iris	Woltran,	Volkshilfe Wien	woltran@volkshilfe.at