

Soziale Dienste zwischen Kooperation und Konkurrenz

Die deutschen Wohlfahrtsverbände brauchen für Europa mehr Koordinierungs- und Vermittlungsinstanzen

CHRISTOPH GOLBECK

Dr. Christoph Golbeck ist nach dreijähriger Mitgliedschaft in der Nachwuchsgruppe »Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance« der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster gegenwärtig in dem mittelständischen Handwerksunternehmen seiner Familie tätig und engagiert sich als Vorstandsmitglied im »Deutschen Netzwerk Wirtschaftsethik« für den verstärkten Austausch von Gedanken und Ideen über ethische Fragen des Wirtschaftens.

golbeck@web.de

Die deutschen Wohlfahrtsverbände nehmen die europäische Herausforderung noch nicht genügend an. Eine neue Studie gibt Wohlfahrtsverbänden deshalb Handlungsempfehlungen für externe Interessenvertretung und verbandsinterne Meinungsbildung. Insbesondere im Bereich der sozialen Dienste gibt es dabei ein Informationsungleichgewicht zwischen den Brüsseler Akteuren und lokal verankerten Non-Profit-Organisationen.

Die deutschen Wohlfahrtsverbände werden zunehmend in die Politikgestaltung im europäischen Mehrebenensystem einbezogen. Steigert das die Effektivität und Effizienz europäischen Regierens? Wie betrachten Non-Profit-Organisationen selbst ihre Rolle als Governance-Akteure? Und welchen Einfluss hat die Ökonomisierung von Sozialpolitik auf ihr Selbstverständnis?

Ausgehend von einer Analyse beihilfenrechtlicher Vorgaben für die sozialen Dienste (»Dienstleistungen von allgemeinem Interesse«) gibt die Doktorarbeit* des Autors, welche diesem Beitrag zugrunde liegt, empirisch fundiert Auskunft über aktuelle Handlungsspielräume des Dritten Sektors im europäischen Integrationsprozess. Die Studie gibt Wohlfahrtsverbänden Handlungsempfehlungen für externe Interessenvertretung (Lobbying) und verbandsinterne Meinungsbildung, wobei vor allem ihre vernachlässigte »Politik(mit)Gestaltungsverantwortung« betont wird.

Der Vergleich zwischen deutschen und englischen Non-Profit-Organisationen zeigt deutlich, dass der Dritte Sektor sein zivilgesellschaftliches Partizipationspotenzial im Brüsseler Politikbetrieb nicht ausschöpft. Das ist vor allem deshalb problematisch, weil sich die Effektivität europäischen Regierens unter Einbezie-

hung zivilgesellschaftlicher Akteure nur dann steigern lassen wird, wenn Non-Profit-Organisationen auf ökonomisierten Wohlfahrtsmärkten eine zentrale Vermittlerrolle übernehmen. Insbesondere im Kontext des europäischen Mehrebenensystems entwickelt sich die Governance sozialer Dienste immer mehr zu einem Neben- und Miteinander staatlicher und zivilgesellschaftlicher Regelungsformen, der sich die deutschen Wohlfahrtsverbände nur noch durch Inkaufnahme erheblicher Nachteile entziehen können.

Auf der Grundlage der vorliegenden Ergebnisse lassen sich fünf Thesen formulieren:

1. Im europäischen Mehrebenensystem zeichnen sich Governance-Szenarien ab, in denen Non-Profit-Organisationen erheblichen Einfluss gewinnen können, aber auch erfahren – als Gleiche unter Gleichen – als eine von zahllosen Interessengruppen wahrgenommen zu werden.

2. Die Ausnahmebedingungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind (Art. 106 II AEUV – ex-Art. 86 II EGV), sind ein zentraler Gestaltungs-

spielraum für Non-Profit-Organisationen, um konkret darzustellen, welchen Mehrwert sie durch ihre Arbeit für die Gesellschaft schaffen können.

3. Eine effiziente Interessenvertretung im europäischen Mehrebenensystem geht für Non-Profit-Organisationen mit der Anforderung einher, in einem fortgesetzten Prozess der Selbstreflexion ihre institutionelle Identität zu hinterfragen, um den Voraussetzungen gerecht werden zu können, die im Brüsseler Politikbetrieb an die Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure gestellt werden.

4. Im Bereich der sozialen Dienste ist die Realität des europäischen Mehrebenensystems durch ein Informationsungleichgewicht gekennzeichnet, das sich als Wissensgefälle zwischen Brüsseler Akteuren und lokal oder regional verankerten Non-Profit-Organisationen darstellt.

5. Kommunale Akteure gehören aus einer lokalen Perspektive und im Bereich der sozialen Dienste zu den wichtigsten Politikgestaltern. Sie sind von diesem Informationsungleichgewicht fast noch stärker betroffen als die Non-Profit-Organisationen.

Entlang dieser Thesen unterstreicht die Studie vor allem, dass der Dritte Sektor in Brüssel nur dann erfolgreiche Interessenvertretungsstrategien implementieren kann, wenn es gelingt, funktions- und leistungsfähige Lobbying-Strukturen aufzubauen.

Deutsche Wohlfahrtsverbände stehen diesbezüglich erst am Anfang. Für eine effektivere Kommunikation von Brüsseler Problemstellungen sollten Non-Profit-Organisationen daher zunächst Koordinations- und Vermittlungsinstanzen ausbilden, deren primäre Aufgabe die Erläuterung und Weitervermittlung relevanter Fragestellungen an regionale oder lokale Mitgliedsorganisationen ist.

Non-Profit-Organisationen können ihrer wichtigen Partizipationsfunktion im europäischen Mehrebenensystem nur nachkommen, wenn sie dazu institutionalisch auch in der Lage sind. Entsprechend gehört es zu den zentralen Ergebnissen der Untersuchung, dass in vielen deutschen Non-Profit-Organisationen bezüglich zentraler Binnenmarkthemen eine deutliche Informationsasymmetrie besteht. Die Institutionalisierung von

Koordinations- und Vermittlungsinstanzen zwischen den einzelnen Hierarchieebenen großer Wohlfahrtsverbände ist nur unzureichend ausgeprägt, wodurch die Verbreitung europapolitisch relevanter Informationen zwischen den verschiedenen Hierarchieebenen der Freien

wurde jedoch bisher von kommunalen und Non-Profit-Organisationen-Akteuren sehr wenig genutzt.

Im Spiegel der vorliegenden Ergebnisse werden zudem Versäumnisse auf nationaler Ebene deutlich: Die Regierungen der Mitgliedstaaten sollten angehalten wer-

»Viele kommunale Akteure legen das EU-Vergaberecht weit restriktiver aus als notwendig«

Wohlfahrtspflege stark erschwert wird.

Auf der regulierenden Seite sollte die Europäische Kommission ihre Anstrengungen bei der Verbreitung relevanter Informationen zum europäischen Wettbewerbs- und Beihilfenrecht erheblich intensivieren. In vielen Fällen fehlt nicht nur den lokalen Mitgliedsorganisationen der für die Studie befragten Non-Profit-Organisationen, sondern auch kommunalen Akteuren das notwendige Wissen zur Natur des europäischen Wettbewerbsrechts. Darum können sie sich nur ungenügend an der Politikgestaltung im europäischen Mehrebenensystem beteiligen.

Davon ist nicht zuletzt auch die Ausgestaltung von Governance-Arrangements im lokalen Kontext betroffen. Beispielsweise gibt es im europäischen Wettbewerbsrecht keine Bestimmungen, die eine konzessionierende Auftragsvergabe verbieten würden. Viele kommunale Akteure beschränken sich jedoch nicht darauf, das europäische Vergaberecht aufgrund ihres fehlenden Wissens zu dessen Wirkungsweise überhaupt nicht anzuwenden, sondern legen es weit restriktiver aus als notwendig.

Diese Situation kann nach Einschätzung der befragten Brüsseler Experten von Non-Profit-Organisationen vor allem durch eine intensivierte Informationspolitik der Europäischen Kommission verbessert werden. Dafür hat diese im Jahr 2008 ein online-basiertes Kommunikationsportal eingerichtet. Der sogenannte »Interaktive Informationsdienst« ist in die Website der Europäischen Kommission integriert und soll allen interessierten Akteuren die Möglichkeit geben, Fragen zur Anwendung des europäischen Wettbewerbsrechts im Bereich der sozialen Dienste zu stellen. (http://ec.europa.eu/services_general_interest/registration/form_de.htm). Der Informationsdienst

den, ihre nationale Definitionsfunktion in gemeinwohlrelevanten Politikfeldern konkret auszufüllen. In gemeinwohlrelevanten Politikfeldern gehört es zu den wichtigsten Aufgaben der Mitgliedstaaten, zu definieren, was eine Dienstleistung von allgemeinem Interesse ist. Diese Aufgabe wird ihnen von den Europäischen Verträgen zugewiesen und gibt den nationalen Regierungen einen großen Handlungsspielraum für die Ausgestaltung gemeinwohlrelevanter Politikfelder im Zuge der Festlegung entsprechender Ausnahmebereiche. Dieser Gestaltungsspielraum wird von deutscher Seite bisher jedoch nicht oder nur unzureichend genutzt.

Resümee

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Sicherstellung einer effizienten und effektiven Verantwortungsteilung im europäischen Mehrebenensystem insbesondere von der Etablierung nachhaltiger Ermöglichungsstrukturen abhängt.

Vor allem die deutschen Wohlfahrtsverbände müssen Koordinierungs- und Vermittlungsinstanzen aufbauen, um die gestalterischen Spielräume der vertikal integrierten Politikaushandlungsräume im Mehrebenensystem kurzfristig bereits für Ihre eigenen Interessen und langfristig für den Prozess der europäischen Integration nutzbar zu machen.

Diese Lobbying-Kapazitäten sind im Dritten Sektor bisher jedoch nur rudimentär vorhanden. ■

* Christoph Golbeck: Soziale Dienste in Europa zwischen Kooperation und Konkurrenz. Deutsche und englische NPOs als Governance-Akteure. Lambertus Verlag, Freiburg im Breisgau 2012. 256 Seiten. 25,90 Euro. ISBN 978-3-7841-2114-7.