

# Menschen beteiligen

## Die Wohlfahrtspflege muss im europäischen Mehrebenensystem ihren Eigensinn betonen

■ Joachim Rock

*Die deutschen Wohlfahrtsverbände haben in Europa gute Chancen, wenn sie sich auf ihre Stärken besinnen und ihre ethischen Prinzipien noch stärker in den Vordergrund stellen. Dazu gehört – in Abgrenzung zu Staat und Markt – darauf zu beharren, dass sich Bürgerinnen und Bürger für sich und ihr Gemeinwesen engagieren können.*

Die Bedeutung der europäischen Ebene für die Wohlfahrtsverbände ist in den letzten Jahren erheblich gewachsen. Die Ursachen dafür sind vielfältig. Zu ihnen zählt, dass Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen spätestens seit dem Europäischen Rat von Lissabon im März 2000 stärker in den Fokus der Europäischen Kommission gerückt sind. Weitere Faktoren sind neue Akteurskonstellationen, ein innenpolitisch geförderter Wettbewerb zwischen den Anbietern von Leistungen und eine gewachsene Attraktivität der Sozialmärkte in Deutschland. So ist zu erklären, dass beispielsweise das europäische Wettbewerbsrecht, dessen grundlegende Bestimmungen bereits seit einem halben Jahrhundert in Kraft sind, erst in den letzten Jahren Praxisrelevanz erlangte.

Neben dem wettbewerblichen Rahmen hat sich der politische, wirtschaftliche, rechtliche und gesellschaftliche Bezugsrahmen der Freien Wohlfahrtspflege verändert. Im europäischen Mehrebenensystem müssen die Wohlfahrtsverbände heute regionale, nationale und europäische Entwicklungen gleichermaßen berücksichtigen, während ihre Einflussmöglichkeiten je nach Ebene unterschiedlich ausgeprägt sind. Daraus ergeben sich Herausforderungen für die Strategien der Verbände.

Die Wohlfahrtsverbände reagieren darauf, »in dem sie sich durch einen jeweils eigenständigen Verbandsentwicklungsprozess einem verschärften Wettbewerb anzupassen suchen, ohne ihren sozialpolitischen Anspruch aufzugeben«

(Hammerschmidt/Rock 2007, 204). Demgegenüber kann weder der Rückzug auf ein rein karitatives Wirken noch die Aufgabe der Gemeinnützigkeit und die Transformation zum normalen Marktteilnehmer eine realistische Alternative sein. Beide Optionen sind nicht nur defensiv, sondern wären auch mit der Aufgabe des eigenen Gestaltungsanspruchs verbunden. Dies aber ist die *Conditio sine qua non* Freier Wohlfahrtspflege.

Auch ein Handeln nach Art der bekannten drei Affen – nichts sehen, nichts hören, nichts sagen – verbietet sich. Die Wohlfahrtsverbände wissen um den Wettbewerb auf nationaler Ebene und damit auch um die Anwendbarkeit des europäischen Wettbewerbsrechts auf soziale Unternehmen. Es stellt sich nicht mehr die Frage, ob man sich auf diesen Wettbewerb einlässt, sondern nur noch, wie man unter diesen Bedingungen agiert.

Vor diesem Hintergrund hat der Politikwissenschaftler Frank Nullmeier anlässlich der europapolitischen Fachtagung des Paritätischen Gesamtverbandes im Dezember 2007 eine Doppelstrategie empfohlen: Es sei sowohl geboten, in Anerkennung und auf der Grundlage des bestehenden nationalen und europäischen Rechts nach Möglichkeiten zu suchen, einer schrankenlosen Vermarktlichung sozialer Dienstleistungen Grenzen zu setzen, als auch gegenüber einer solchen Entwicklung vorzusorgen, indem die besonderen Abgrenzungsmerkmale Freier Wohlfahrtspflege gegenüber Staat und Markt stärker profiliert werden. Eine solche Doppelstrategie erscheint nicht nur als erfolgversprechendster Ansatz, sie fügt sich auch in gegenwärtige Entwicklungen auf nationaler und europäischer Ebene und kann gleichzeitig dazu beitragen, konkrete Maßstäbe für eine permanente Reform verbandlichen Handelns zu entwickeln. Dies soll im Folgenden kurz erläutert werden.

---

Joachim Rock ist Grundsatz- und Europareferent des Paritätischen Gesamtverbandes e. V. Der Artikel gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.  
E-Mail Joachim.Rock@paritaet.org

## Verteidigung eigener Handlungsspielräume

Die Dienstleistungen der Freien Wohlfahrtspflege werden fast ausnahmslos im Anwendungsbereich des europäischen Wettbewerbsrechts erbracht. Dies gilt es anzuerkennen und konstruktiv zu nutzen.

Entgegen einer verbreiteten Annahme kennt das europäische Recht kein Beihilfenverbot, sondern erlaubt Beihilfen vorbehaltlich einer anderen Entscheidung der Kommission. Diese ist bei den entsprechenden Prüfungs- und Notifizierungsverfahren zur Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten verpflichtet. Die Kommission, die häufig zu Unrecht kritisiert wird, hat sich dabei in der Vergangenheit als pragmatischer und partnerschaftlicher Akteur erwiesen. Auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in der jüngeren Vergangenheit die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Organisation der Leistungserbringung gestärkt und deutlich gemacht, dass nationalen Besonderheiten auch künftig Rechnung getragen werden kann. Auf diese Entscheidungen können sich die Verbände berufen.

Solange bei einer Saldierung von Einnahmen und Kosten der Leistungserbringung keine Gewinne anfallen, ergeben sich ohnehin keine wettbewerbsrechtlichen Bedenken. Etwaige Überschüsse können mit Verweis auf den Mehrwert der Leistungserbringung gerechtfertigt werden. Dies ist mit erheblichem Aufwand verbunden, erweist sich aber auch als Profilierungsmöglichkeit für die Dienste und Einrichtungen. Gemeinnützige Träger haben so in der Regel keine Probleme nachzuweisen, dass ihre Arbeit wettbewerbsrechtlich unbedenklich ist. Dies gilt auch für die besondere steuerrechtliche Stellung gemeinnütziger Dienste, für deren Einschränkung es keine Rechtfertigung gibt.

Darüber hinaus werden soziale Rechte in Europa mit dem Inkrafttreten des am 13. Dezember 2007 unterzeichneten und derzeit zur nationalen Ratifizierung anliegenden EU-Reformvertrages, in dem ausdrücklich auf die Europäische Grundrechtecharta verwiesen wird, erstmals gleichrangig mit Freiheitsrechten justizabel. Die Grundrechtecharta enthält auch ein Recht auf Achtung und Anerkennung des Zugangs zu den sozialen Diensten. Dadurch wird die Stellung gemeinwohl-

orientierter Dienste zusätzlich gestärkt. Die Wohlfahrtsverbände können deshalb mit Recht erwarten, dass sie ihre besondere Stellung in Europa auch künftig bewahren können.

## Partizipationsmöglichkeiten ausbauen

Ein solcher defensiver Ansatz allein reicht jedoch nicht aus. Es empfiehlt sich auch mit Blick auf die europäische Ebene Abgrenzungsmerkmale gegenüber staatlichen und gewinnorientierten Trägern deutlicher hervorzuheben, bürgerschaftliches Engagement und Selbsthilfepotenziale zu stärken und die besonderen Leistungen der eigenen Einrichtungen und Dienste noch deutlicher herauszuarbeiten.

Die Freie Wohlfahrtspflege muss die Definitionshoheit über das von ihr angebotene Leistungsspektrum gegen Versuche staatlicher Gängelung unter Bedin-

*»Die Freie Wohlfahrtspflege muss ihre Alleinstellungsmerkmale offensiv vertreten, vor allem die Beteiligung der Nutzer«*

gungen wirtschaftlicher Sachzwänge verteidigen, um ihrem Anspruch als eigenständige Kraft zwischen Staat und Markt auch künftig gerecht zu werden. Nicht das Adaptieren von bürokratischen oder betriebswirtschaftlichen Steuerlogiken, sondern die konsequente Betonung der eigenen Alleinstellungsmerkmale, insbesondere der Beteiligungsmöglichkeiten der Betroffenen, können als Mittel dienen, die eigene Stellung unter gewandelten Rahmenbedingungen zu sichern und auszubauen.

»Die deutschen Wohlfahrtsverbände sind ›zivilgesellschaftliche Akteure« – so lautet das 2004 in einem Memorandum der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zum zivilgesellschaftlichen Mehrwert sozialer Dienste formulierte Selbstbild. Dabei wird die Bedeutung der Partizipation aller Bürgerinnen und Bürger betont, die in den sozialen Diensten vor Ort Wirkkraft entfalten muss.

Ob dieser Anspruch in der Praxis der Wohlfahrtspflege in allen Arbeitsberei-

chen immer eingelöst wird, wird nicht nur von gewerblichen Wettbewerbern bezweifelt. Das begrenzt die Anerkennung der besonderen Bedeutung der Freien Wohlfahrtspflege insgesamt. Dies gilt insbesondere auf europäischer Ebene, wo das Verständnis für »hybride Organisationsformen« im Dritten Sektor bis heute gering ist, so dass auch von einer »halbierten Anerkennung« (Evers/Lange 2005, 171) durch die europäische Administration gesprochen wird: Die Wohlfahrtsverbände werden zwar als politische Interessengruppen respektiert. Eine Anerkennung der besonderen Wirtschaftsweise gemeinnütziger sozialer Dienstleister ist damit jedoch bis heute nicht verbunden, so dass die Stellung der Wohlfahrtsverbände in Europa prekär bleibt.

Die europäische Ebene erweist sich dabei als Projektionsfläche für eine längst nicht abgeschlossene Debatte um das Rollenverständnis der Wohlfahrtsverbän-

de zwischen »Wertegemeinschaft und Dienstleistungsunternehmen« (Rauschenbach/Olk/Sachße [Hg.] 1995). Will eine sich selbst zwischen Staat und Markt verortende Wohlfahrtspflege nicht vom Regen des Korporatismus in die Traufe eines durch das Vergaberecht vermittelten Subordinationsverhältnisses geraten, muss sie ihre Stellung schon um ihrer selbst willen rechtfertigen. Es liegt deshalb vor allem an der Freien Wohlfahrtspflege deutlich zu machen, wie sie den eigenen Ansprüchen gerecht wird. An konkreten Beispielen dazu mangelt es nicht. Dass die Freie Wohlfahrtspflege einen erheblichen zivilgesellschaftlichen Mehrwert erbringt, ist nicht nur empirisch problemlos nachzuweisen.

## Geteilte Gewährleistungsverantwortung

Staatliches Handeln lässt sich heute in Deutschland weder mittels des Konzepts des »neoliberalen« Wettbewerbsstaates

noch des Interventionsstaates beschreiben. Es folgt viel eher dem Leitbild des »Gewährleistungsstaates« (*ensuring state*, vgl. Franzius): Der Staat gewährleistet Rahmenbedingungen und gibt Garantien, überlässt die Umsetzung jedoch nach Möglichkeit gemeinnützigen oder gewerblichen Akteuren oder kooperiert mit diesen. Dieses Leitbild passt zur Herausbildung von »Wohlfahrtsmärkten« (Nullmeier 2002, 270), auf denen eine wettbewerblich organisierte, dabei aber sozialstaatlich regulierte Vermittlung von Dienstleistungen erfolgt.

Bei einer dem Leitbild entsprechenden, geteilten Gewährleistungsverantwortung können gemeinnützige Akteure eine Schlüsselrolle einnehmen. Das setzt voraus, dass sich staatliche Institutionen auf die Schaffung und Sicherung von notwendigen Rahmenbedingungen für eine gesellschaftliche Selbstorganisation konzentrieren und diese nicht in ein Regelungskorsett einzubinden suchen.

Nimmt man dieses Leitbild ernst, folgt daraus weder eine Rechtfertigung zum Rückzug des Staates noch zur weiteren Durchdringung der Gesellschaft, sondern ein gewandeltes Rollenverständnis. Dazu gehört, dass der Staat sich positiv zu sozialrechtlichen Dreiecksverhältnissen verhält und eine Etatisierung des Privaten zu vermeiden sucht. Die Bundesregierung hat zuletzt mit einer Sicherung und Stärkung der Rahmenbedingungen bürgerschaftlichen Engagements und einem klaren Bekenntnis zur Gemeinnützigkeit signalisiert, dass sie diesem Leitbild positiv gegenübersteht (vgl. Steinbrück 2006). Bis dieser Anspruch als eingelöst angesehen werden kann, ist es noch ein weiter Weg. Trotzdem bietet es sich als Anknüpfungspunkt für die strategische Ausrichtung der Verbandsarbeit an, da sich die Prinzipien von Solidarität und Subsidiarität darin gleichermaßen verwirklichen lassen.

## Zusammenfassung

Die Ziele der Wohlfahrtsverbände haben im europäischen Mehrebenensystem nichts an Aktualität verloren, im Gegenteil. Die Verbände werden in ihren verschiedenen Funktionen unverändert gebraucht, als Sozialleistungsverbände ebenso wie in ihrer sozialanwaltschaftlichen Funktion. Dabei muss das ethische

Proprium der Verbände deutlich konturiert werden.

Am erfolgversprechendsten gelingt dies nach der skizzierten Doppelstrategie, indem die Verbände ihren normativen Eigensinn betonen und in Abgrenzung zu den Steuerungsmedien Recht und Geld Partizipationsmöglichkeiten von Betroffenen und bürgerschaftlich engagierten Menschen weiter ausbauen. Besonders Gewicht kommt dabei der Förderung der Selbsthilfe zu, die insbesondere dem Paritätischen Wohlfahrtsverband ein Anliegen ist.

Die Wohlfahrtsverbände haben keinen Grund, in Selbstzweifel zu geraten. Sie sind aber schon aufgrund des eigenen Anspruchs gefordert, die strategischen Konsequenzen der geänderten Rahmenbedingungen zu diskutieren und das verbandliche Handeln nötigenfalls anzupassen. ♦

## Literatur

Evers, Adalbert/Lange, Chris: Freie Wohlfahrtspflege und Europäische Integration: Auf der Suche nach Identität und Anerkennung. In: Linzbach/Lübbing/Scholz/Schulte (Hg.) 2005: Die Zukunft der sozialen Dienste vor der Europäischen Herausforderung.

Franzius, Claudio: Die europäische Dimension des Gewährleistungsstaates. Manuskript.

Hammerschmidt, Peter/Rock, Joachim: Internationale Perspektiven der deutschen Wohlfahrtsverbände. In: Wagner, Leonie / Lutz, Ronald (Hg.) 2007: Internationale Perspektiven sozialer Arbeit. Frankfurt am Main, S. 191–206.

Nullmeier, Frank 2002: Auf dem Weg zu Wohlfahrtsmärkten? In: Süß, Wener (Hg.) Deutschland in den neunziger Jahren. Politik und Gesellschaft zwischen Wiedervereinigung und Globalisierung. Opladen.

Rauschenbach, T./Sachße, C./Olk, T. (Hg.) 1995: Von der Wertegemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt am Main.

Steinbrück, Peer 2006: Lobbyisten in die Produktion. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12. Januar 2006.



## Die staatliche Förderung der christlichen karitativen Kirchentätigkeit im Spiegel des europäischen Beihilferechts

Von RAin Dr. Katharina Stürz  
2008, 136 S., brosch., 41,- €,  
ISBN 978-3-8329-3172-8  
(Nomos Universitätschriften –  
Recht, Bd. 546)

Das Buch behandelt die Auswirkungen des europäischen Beihilferechts auf die karitative Tätigkeit christlicher Kirchen in Deutschland. Karitative Einrichtungen der Kirchen entlasten den Staat bei der Erfüllung eigener Gemeinwohlpflichten und werden als Ausgleich dafür staatlich unterstützt. In einer immer enger zusammenwachsenden europäischen Gemeinschaft stellt sich die Frage, inwieweit diese staatliche Förderung mit den Regelungen des europäischen Beihilferechts vereinbar ist. Die Autorin überprüft die Anwendbarkeit des Beihilferechts auf die finanzielle Förderung karitativer Kirchentätigkeit und nimmt Stellung zu der Frage, ob kirchliche Caritas durch das geltende Gemeinschaftsrecht bedroht ist.



Nomos