

## **Brauchen wir verbindliche Governanceregeln für den Umgang zwischen Staat und Zivilgesellschaft?**

*Dr. Frank Heuberger/PD Dr. Ansgar Klein/Mirko Schwärzel<sup>1</sup>*

Politik und Gesellschaft sehen sich europaweit zunehmend großen Herausforderungen gegenüber. Seien es die Auswüchse der aktuellen Finanzkrise, die Herausforderungen des demografischen Wandels, Probleme bei Zuwanderung und Integration oder die ausweglos erscheinende Finanzschwäche der öffentlichen Haushalte. Vor diesem Hintergrund ist in den vergangenen Jahren auch die Erwartungshaltung an den Beitrag der organisierten Bürgergesellschaft zur Lösung der genannten Probleme spürbar gestiegen. Vereine, Verbände und ihr bürgerschaftliches Engagement sollen bei der Daseinsvorsorge mehr und mehr ehemals staatliche Leistungen ergänzen oder ersetzen und öffentliche Angebote garantieren und nicht zuletzt zur Stärkung und Wiederbelebung der Demokratie beitragen. Dabei wird bürgerschaftliches Engagement von Seiten der Politik zunehmend als Ressource betrachtet. Vereine und Verbände geraten so unter den Druck von Privatisierungstendenzen auf der einen und staatlichen Instrumentalisierungsversuchen auf der anderen Seite. Der Anspruch, dem Eigensinn des bürgerschaftlichen Engagements stärker Rechnung zu tragen und es sich im Sinne eines Leitbildes Bürgergesellschaft weiter entfalten zu lassen, droht so verloren zu gehen.

Als Reaktion auf diese Entwicklung haben sich in vielen europäischen Ländern bereits Organisationen der Bürgergesellschaft in Netzwerken oder Dachverbänden zusammengeschlossen, um eben diesen Eigensinn der Gemeinnützigkeit gegen alle Instrumentalisierungsbestrebungen zu verteidigen und eine stärkere Einbindung in politische Entscheidungsprozesse, Zugänge zu Information sowie transparente Vergabekriterien im Zuwendungsrecht einzufordern. Dies hat in vielen europäischen Ländern bereits zu tiefgreifenden Veränderungen ordnungspolitischer Art geführt, in deren Verlauf das Zusammenwirken von Staat und Bürgergesellschaft in Rahmenabkommen, sogenannten *Compacts*, festgeschrieben wurde.<sup>2</sup> Diese *Compacts* legen partnerschaftliche Prinzipien und Standards fest, die sowohl die Einbindung in politische Entscheidungsprozesse als auch die Bereitstellung von Dienstleistungen im öffentlichen Interesse regeln. Aber auch zahlreiche internationale bzw. europäische Institutionen haben Standards bzw. Kodizes für ihre Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft formuliert, darunter die EU, der Europarat und die OECD.

Dieser Beitrag stellt ausgewählte Kodizes der europäischen Ebene vor und beschreibt gemeinsame Grundsätze und Prinzipien der unterschiedlichen nationalen Rahmenabkommen. Beides kann auch der deutschen Debatte um eine faire, transparente und partnerschaftliche Kooperation von Staat und Zivilgesellschaft neue Impulse geben.

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag ist erschienen in: npor – Zeitschrift für das Recht der Non-Profit-Organisationen 1/2014

<sup>2</sup> Vgl. dazu u. a. Kendall, J. (ed) (2009): Handbook on Third Sector Policy in Europe. Multi-level Processes and Organised Civil Society, Edward Elgar Publishing, p. 85 ff.

## I. Standards und Kodizes europäischer Institutionen

Das Ministerkomitee des Europarats hat 2008 einen *Code of Good Practice for Civil Participation* verabschiedet,<sup>3</sup> der im Wesentlichen zwei Ziele verfolgt: Er unterstützt erstens die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für nationale Zivilgesellschaften in den Mitgliedsstaaten des Europarats durch die Definition von Grundsätzen, Richtlinien, Instrumenten und Mechanismen der Bürgerbeteiligung im politischen Entscheidungsprozess. Und er formuliert zweitens den Einsatz transparenter und überprüfbarer Instrumente – von der lokalen bis zur internationalen Ebene – für den Dialog mit Parlamenten, Regierungen und Behörden. Dahinter steht der Versuch, Regierungshandeln einen Rahmen zu geben, der in starkem Maße auf Aushandlung und Dialog mit zivilgesellschaftlichen Akteuren setzt und somit den Übergang von „government“ zu „governance“ ebnet. Die besondere Qualität des Codes besteht in dem gelungenen Versuch, eine für alle dialog- und prozessbeteiligten Seiten transparente Matrix zur Bürgerbeteiligung vorzulegen, in der die aufeinander aufbauenden Schritte eines politischen Entscheidungsprozesses mit verschiedenen Graden oder Ebenen der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure verknüpft werden. Seine Relevanz wird der „Code“ nur aus der Qualität und dem Erfolg nationaler Dialogprozesse selbst ziehen, denn seine Verbindlichkeit stützt sich auf die gegenseitige Anerkennung vereinbarter Parameter der Kooperation, nicht aber auf die Möglichkeit, Durchsetzungs- oder Sanktionsinstanzen anrufen zu können.

Auf Ebene der Europäischen Union ist seit dem *Weißbuch Europäisches Regieren*<sup>4</sup> (2001) eine ernsthafte Bemühung zu verzeichnen, der Zusammenarbeit mit der europäischen Zivilgesellschaft einen Rahmen und verlässliche Kooperationsstandards zu geben. Mit dem Weißbuch von 2011 reagierte die EU-Kommission auf die zunehmende Entfremdung der Bürgerinnen und Bürger von den EU-Institutionen und deren vielseitig beklagtem Demokratiedefizit. Das Weißbuch ist insofern Ausgangspunkt der Diskussion um die stärkere Einbindung der Bürger und der „organisierten Zivilgesellschaft“ in einen „zivilen Dialog“ in Europa, der schließlich 2009 im Vertrag von Lissabon verankert wurde. Neben der Einführung der in der Öffentlichkeit bereits vielbeachteten Europäischen Bürgerinitiative bietet Art. 11 EUV eine kaum zu unterschätzende Neuerung: Zum ersten Mal werden im europäischen Primärrecht Grundlagen für eine strukturelle Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sowie die Einbindung der organisierten Zivilgesellschaft in politische Entscheidungsprozesse formuliert. Dieser rechtliche Rahmen befeuert die aktuelle Debatte der europäischen Zivilgesellschaft zur Konstituierung eines Regelwerks, das festlegt, wer die Beteiligten dieses Dialogs sind und insbesondere mit welchen Instrumenten und Verfahren dieser „offene, transparente und regelmäßige Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft“ (EU-Vertrag: Artikel 11, Absatz 2) geführt werden kann, denn hierzu wird im EU-Vertrag nichts gesagt.

## II. Rahmenabkommen zwischen Staat und Zivilgesellschaft in Ländern der Europäischen Union

Die meisten der bestehenden nationalen Rahmenabkommen zwischen Staat und Zivilgesellschaft in Europa folgen dem englischen Modell. Unter der Blair-Regierung wurde Ende der 1990er-Jahre europaweit erstmalig ein „Compact on relations between the Government and the voluntary and community sector in England“ unterzeichnet. Frankreich führte seine „Charte d'Engagement“ 2001 ein. Seit Mitte der vergangenen Dekade folgten zahlreiche Länder in Mittel- und Osteuropa; Schweden und Dänemark legten ihre Vereinbarungen vor

<sup>3</sup> [http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code\\_English\\_final.pdf](http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_English_final.pdf).

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/comm-initiatives/2001-european-governance-white-paper-com2001\\_0428\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/comm-initiatives/2001-european-governance-white-paper-com2001_0428_de.pdf).

zwei Jahren vor. Gleichwohl sind die einzelnen Abkommen aufgrund ihrer unterschiedlichen Konkretions- und Verbindlichkeitsgrade, benannten Stakeholder, Kooperationsfelder und Instrumente schwer vergleichbar. Das *European Network of National Civil Society Associations ENNA* hat in seiner Studie „*Participation for Impact*“ 2010 eine dreistufige Kategorisierung von nationalen Beteiligungsverfahren der Zivilgesellschaft in Ländern seiner Netzwerkmitglieder vorgeschlagen. Demnach bestehen strukturierte Rahmenabkommen (bzw. Vorstufen in Belgien, Zypern, Estland, Frankreich, Irland, Portugal, Spanien, Schweden und dem Vereinigten Königreich; informelle Beteiligungsmechanismen in Österreich, Deutschland, Ungarn, Norwegen und Slowenien; fehlende Partizipationsmechanismen in Litauen, Malta und der Türkei.

*Frank Heuberger* und *Mirko Schwärzel*<sup>5</sup> haben bestehende Compacts in neun europäischen Ländern untersucht. Bei allen Unterschieden lassen sich doch einige analoge Charakteristika herausstellen: Compacts sind auf freiwilliger Basis getroffene, rechtlich nicht bindende Vereinbarungen zwischen Staat bzw. staatlichen Institutionen und der Zivilgesellschaft. Sie beziehen sich immer auf die gesamte Zivilgesellschaft (zumeist definiert als Summe der gemeinnützigen Organisationen) und kommen auf nationaler, regionaler und/oder kommunaler Ebene zur Anwendung. Compacts definieren die Grundlage für die gegenseitige Anerkennung des Eigensinns und der Aufgaben des staatlichen und zivilgesellschaftlichen Bereichs, indem deren Beziehung auf eine horizontale Ebene geführt wird. Die Einführung von Compacts wurde daher auch als Paradigmenwechsel von einer Vertrags- zu einer Partnerschaftskultur zwischen Zivilgesellschaft und Staat beschrieben.<sup>6</sup>

Eine Studie der slowenischen CNVOS hat 2012 den gleichen Versuch unternommen, die in den unterschiedlichen Compacts enthaltenen Dimensionen und Standards der Kooperation zwischen Staat und Zivilgesellschaft zu systematisieren. „... *they all outline the basic principles of the cooperation and promote active measures that should be undertaken by the government to support the development of the sector and foster cooperation. They all share the following sections:*

- *A statement of **representation** (bodies that represent the two sectors in drafting, adopting and implementing the document),*
- *A statement of **principles** (roles and functions of the two parties in developing democratic society, including recognition of their autonomy, basic rights and obligation),*
- *A general outline of the **areas of cooperation** (delivery of services, legislation and other decision-making processes, national policy formulation in various areas, decentralization, and development of social enterprise; and instruments of cooperation),*
- ***Funding-related issues** include obligations to develop codes of good funding practices (...), descriptions of funding mechanisms to support the voluntary sector (long-term or short-term), commitments to establish a tax system that directly and indirectly encourages third-sector activities (...), and commitments to develop legislation supporting the self-sustainability of the third sector and the financing of organizations of disadvantaged persons (...),*
- ***Implementation elements** include a timeline covering short-term and long-term objectives, allocation of responsibilities to public institutions involved in implementation, and potentially such elements as a proposed monitoring and evaluation tool, provisions for review and revision, and a mechanism for settling disputes.”<sup>7</sup>*

<sup>5</sup> Siehe BBE-Europa-Nachrichten 4/2014

<sup>6</sup> Kendall, J. (ed) (2009): Handbook on Third Sector Policy in Europe. Multi-level Processes and Organised Civil Society, Edward Elgar Publishing. p. 76.

<sup>7</sup> Divjak, T. (2012): Code of Conduct for Civil Society – Public Dialogue/Relations in the EU and the World. Findings of desktop research. p. 7f.

Nicht alle Compacts jedoch sind Erfolgsgeschichten. Während der englische Compact bereits seit fast 15 Jahren von beiden Seiten wertgeschätzt, weitgehend beachtet, in unzähligen lokalen Compacts fortgeschrieben wird und unter der Cameron-Regierung erneuert wurde, hat der französische Compact heute fast keinerlei Bedeutung mehr. Im Hinblick auf Erfolgskriterien von Compacts sollten daher zumindest drei hervorgehoben werden: Zum einen liegt die Bedeutung von Compacts weniger im Status des Dokuments an sich als vielmehr im Prozess seiner Formulierung, Implementierung und Überarbeitung. Dieser Prozess ist nicht zuletzt ein Identität stiftender, emanzipierender Prozess für die Bürgergesellschaft selbst. Nur wenn sie mit möglichst einer gemeinsamen Stimme den Compact formuliert, akzeptiert und verteidigt, hat er Aussicht auf Erfolg. Zweitens brauchen Compacts vermittelnde Strukturen, die etwa in Form von Informations- und Ombudsstellen die Inhalte des Compacts in die Breite von Zivilgesellschaft und Politik tragen. Und drittens müssen die Chancen gegeben sein, dass Compacts ihr stärkstes Potential auf kommunaler Ebene entfalten (können), denn hier findet bürgerschaftliches Engagement in der Hauptsache statt, hier kann ein Compact die tägliche Praxis bürgerschaftlichen Engagements unterstützen.

### **III. Ist Deutschland reif für einen Compact?**

In Deutschland besteht historisch ein enges Verhältnis korporatistischer Art zwischen politischer Verwaltung und bürgerschaftlichen Dachverbänden. Dies gewährleistet zwar auf der einen Seite verlässliche Zugänge und Beteiligungssicherheit für die vermittelnden Verbandsstrukturen, führt auf der anderen Seite aber zunehmend zu intransparenten Arrangements mit sehr selektiven Anreizen. In der jüngeren Vergangenheit ist eine Tendenz im Verwaltungshandeln zu beobachten, die zivilgesellschaftliche Interessen und Interessengruppen gegeneinander ausspielt.

Nicht zuletzt hat das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) im Verlauf des Prozesses des „Nationalen Forums für Engagement und Partizipation“ (NFEP) 2009/2010 die schmerzhafteste Erfahrung machen müssen, dass sich ein als offener, partizipativer Governance-Prozess gestartetes Projekt in seiner entscheidenden Phase der Politikberatung und -gestaltung wieder in eine klassische Black-Box der Verwaltungsbürokratie rückverwandelt hat. Die Erwartung an das NFEP, zur Etablierung eines dauerhaften und strukturierten zivilen Dialoges in Deutschland im Kontext einer Bürgergesellschaftspolitik beizutragen, hat sich nicht nur nicht erfüllt, sondern scheint wieder in weite Ferne gerückt.

Für die Debatte in Deutschland bieten die internationalen Standards eines „zivilen Dialogs“ zunächst einmal einen wichtigen Analyserahmen. Beispiele erfolgreicher Compacts aus anderen europäischen Ländern sollten dringend auf ihr Transferpotential hin geprüft werden. Sie bieten eine wünschenswerte ordnungspolitische Ergänzung zur etablierten korporatistischen deutschen Praxis und wären für beide Seiten ein Gewinn an Verbindlichkeit, Transparenz und Vertrauen.