

Das Freihandelsabkommen aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege:

Soziale Dienstleistungen am Gemeinwohl ausrichten

Das Abkommen zu einer transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft wird in der Freien Wohlfahrtspflege intensiv diskutiert. Es gab und gibt Verunsicherungen und Nachfragen. Es ist unklar, ob und wenn ja, welche Auswirkungen das Freihandelsabkommen auf die Erbringung sozialer Dienstleistungen haben könnte.

Ein Beitrag von
Wolfgang Stadler

In den **Leitlinien für die Verhandlungen über die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft** vom 17. Juni 2013 hat der Europäische Rat ausdrücklich festgelegt, das höchste Liberalisierungsniveau bestehender Vereinbarungen zu erreichen und „im Wesentlichen alle Sektoren und Erbringungsarten“ in das Abkommen einzu beziehen. Ausnahmen sind bislang nur für audiovisuelle Dienste sowie hoheitliche, also staatlich erbrachte Dienstleistungen vorgesehen. Die Regelungen der geplanten Abkommen würden damit grundsätzlich auch für die Dienstleistungen gemeinnütziger Vereine Anwendung finden.

Befürchtet wird beispielsweise, dass es zu weiteren Liberalisierungen des sozialen Sektors kommt. Dabei ist fraglich, wie sich die vorgesehenen Regulierungsmaßnahmen auf die Erbringung sozialer Dienstleistungen auswirken und ob Verfahren der „gegenseitigen Anerkennung“ zur Absenkung von Standards, etwa bei der Qualität, führen können. Befürchtet wird auch, dass die Besonderheiten des deutschen Leistungserbringungsrechts, die nach langjährigem Engagement der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege nunmehr eine gewisse Anerkennung im Rahmen des EU-Binnenmarktrechts erfahren, von dritter Seite in Frage gestellt werden können. Kritisiert wird zudem die mangelnde Transparenz des Verfahrens.

Da die Verhandlungen nicht öffentlich sind, kann noch nicht endgültig abgeschätzt werden, ob und wie weit einzelne Verhandlungsergebnisse Auswirkungen auf gemeinnützige Sozial- und Gesundheitsdienste tatsächlich



Die Auswirkungen eines möglichen transatlantischen Freihandelsabkommens auf die Sozial- und Gesundheitsdienste können bisher noch nicht abgeschätzt werden

haben werden. Eine kritische Begleitung ist deshalb zwingend geboten.

Beteiligung sicherstellen

Das Handelsrecht ist eine für die gemeinnützigen Träger eher nicht alltägliche Rechtsmaterie. Für die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege ging es deshalb zunächst darum, sich kundig zu machen, Informationen einzuholen, Wissen zu erweitern und Hintergründe zu beleuchten. In einem zweiten Schritt wurden Möglichkeiten der Beteiligung an der Diskussion erschlossen.

In der Folge beteiligt sich die **Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW)** an dem zivilgesellschaftlichen Dialog, den die Europäische Kommission regelmäßig nach den Verhandlungsrunden durchführt. Positiv wird die Möglichkeit der Mitwirkung an dem von Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel eingerichteten **Beirat** gesehen, der eine Plattform zur gegenseitigen Kommunikation bildet und

Zum Autor:

Wolfgang Stadler ist Präsident der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (BAGFW).

der der Vorbereitung der Bundesregierung auf die Verhandlungen mit der Kommission dienen soll.

Darüber hinaus steht die BAGFW in Kontakt mit anderen Akteuren auf europäischer Ebene, um möglichst umfassende Informationen über die Verhandlungen und Positionen zu erhalten. Hierzu gehören andere Nichtregierungsorganisationen, Parlamentarierinnen und Parlamentarier sowie auch Vertreterinnen und Vertreter der Europäischen Kommission. Der Beratungsprozess innerhalb der Freien Wohlfahrtspflege ist noch nicht abgeschlossen. Insgesamt lassen sich aber einige Tendenzen feststellen.

Soziale Dienste vom Anwendungsbereich ausnehmen

Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege erwarten, dass die sozialen Dienstleistungen als Dienste von allgemeinem Interesse im Sinne der Bestimmungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Art. 14 AEUV und Protokoll Nr. 26) vom Anwendungsbereich des Freihandelsabkommens ausgenommen werden. Als Erbringer sozialer Dienstleistungen unterhält die Freie Wohlfahrtspflege rund 105.000 Einrichtungen und Dienste, in denen etwa 1,67 Millionen hauptamtlich Beschäftigte tätig sind. Die Leistungserbringung erfolgt nicht gewinnorientiert und orientiert sich an den Bedürfnissen der Menschen und des Gemeinwohls. Die Formulierung in den bekannt gewordenen Verhandlungsleitlinien, wonach „die hohe Qualität der öffentlichen Versorgung in der EU (...) im Einklang mit dem AEUV, insbesondere mit dem Protokoll Nr. 26 über die Dienste von allgemeinem Interesse (...) gewahrt werden (sollte)“ ist wenig konkret.

In der Leistungserbringung durch Dienste und Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege verbindet sich der sozialstaatliche Auftrag des Grundgesetzes und das eigenständige Betätigungsrecht frei-gemeinnütziger Träger einerseits mit der anwaltschaftlichen Funktion für Menschen in Notlagen und dem ehrenamtlichen und freiwilligen Engagement der Bürgerinnen und Bürger andererseits.

Die Erbringung sozialer Dienstleistungen als Dienste von allgemeinem Interesse unterliegt besonderen sozialrechtlichen Rahmenbedingungen und Standards. Diese sind auf mitgliedstaatlicher Ebene unter anderem durch öffentliche Gewährleistung, Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsbezieher sowie Vielfalt der Träger gekennzeichnet. Sie werden vielfach durch die Solidargemeinschaft



Foto: Philipp Flury/pixelio.de

Bei sozialen Dienstleistungen sollten die sozialstaatlichen Regelungen und politischen Traditionen der jeweiligen EU-Mitgliedstaaten beachtet werden

finanziert. In den europäischen Rechtsvorschriften, wie dem Wettbewerbs- und Binnenmarktrecht, werden die besonderen Bedingungen mittlerweile anerkannt. Daseinsvorsorge und soziale Dienstleistungen sind insoweit zentrale Elemente eines europäischen Sozialmodells.

Einige dieser Regelungen, etwa im Bereich der Beihilfen, konnten allerdings nur im Rahmen von sekundärrechtlichen Beschlüssen oder Entscheidungen getroffen werden. Damit besteht die Gefahr, dass die in den letzten Jahren errungenen Klarstellungen in Frage gestellt werden können, da das Freihandelsabkommen als völkerrechtliches Abkommen Vorrang vor dem EU-Sekundärrecht genießt. Dem kann nur durch eine Herausnahme der sozialen Dienstleistungen als Dienste von allgemeinem Interesse aus dem Anwendungsbereich begegnet werden. Zudem ist es unerlässlich, in einem transparenten Dialog mit der Zivilgesellschaft, frühzeitig Bereiche zu bestimmen, in denen möglichst hohe Standards erreicht oder gesichert werden müssen und dabei auch Bereiche zu definieren, die von einer weiteren Ökonomisierung ganz bewusst ausgenommen werden müssen.

Es muss damit gerechnet werden, dass im Freihandelsabkommen dennoch Vereinbarungen zu einzelnen sozialen Dienstleistungen getroffen werden. Dann müssen folgende Aspekte beachtet werden.

Öffentliche Verantwortung erhalten

Das deutsche Sozialrecht sieht eine öffentliche Verantwortung (Gewährleistung) für die Bereitstellung von sozialen Diensten vor. Die Erbringung der Dienstleistungen erfolgt oftmals in Partnerschaft mit den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege. Im Rahmen dieser Partnerschaft werden gemeinnützige Leistungserbringer unterstützt und gefördert. Diese Partnerschaft zwischen öffentlicher Ver-

antwortung und gemeinnütziger Leistungserbringung im Rahmen des sogenannten sozialrechtlichen Dreieckverhältnisses sichert den Zugang und die Vielfalt der Träger und Einrichtungen und gewährleistet das Wunsch- und Wahlrecht der Bürgerinnen und Bürger.

Die BAGFW erwartet, dass die öffentliche Verantwortung für die Bereitstellung und die Erbringung von sozialen Dienstleistungen nicht durch das Freihandelsabkommen und etwaige regulatorische Maßnahmen unterlaufen werden kann. Öffentliche Maßnahmen zur Förderung und Unterstützung sozialer Dienstleistungen sind Ausdruck der sozialstaatlichen Verantwortung und müssen weiterhin gewahrt bleiben. Hier sind klare und eindeutige Definitionen gefordert.

Besonderheiten der Leistungserbringung anerkennen

TTIP unterscheidet bei den Leistungserbringern im Bereich der Gesundheits- und Sozialdienstleistungen zwischen staatlichen Stellen, die von TTIP ausgenommen sind, und privaten Anbietern, die von TTIP erfasst werden. Andere Abkommen, wie GATS oder TISA, sprechen bisher von „hoheitlichen“ Aufgaben. Damit sind die frei-gemeinnützigen Leistungserbringer und deren besondere Stellung und Auftrag im Leistungserbringungsrecht in Deutschland im Rahmen des sozialrechtlichen Dreiecks nicht erfasst. Es muss aber eine Unterscheidung zwischen den in der Zivilgesellschaft verankerten gemeinnützigen Dienstleistern und anderen privaten Dienstleistern geben, wie sie bereits in anderen europäischen Zusammenhängen anerkannt ist.

Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege sprechen sich nicht grundsätzlich gegen Wettbewerb und Markt aus. Sie haben sich bereits im Zusammenhang mit den EU-Binnenmarktregeln für Trägervielfalt und diskriminierungsfreien Zugang eingesetzt, damit Bürgerinnen und Bürgern ein Wunsch- und Wahlrecht hinsichtlich der Leistungserbringer ermöglicht wird. Sie setzen sich aber auch dafür ein, dass die Möglichkeit, gemeinnützige Dienste öffentlich zu finanzieren und gemeinnütziges Handeln durch einen besonderen steuerrechtlichen Status anzuerkennen, künftig gesichert ist und nicht im Rahmen von weiteren Regulierungsmaßnahmen, die über die EU-Beihilfavorschriften hinausgehen, als diskriminierend ausgelegt werden kann.

Die gemeinnützigen Dienste der Freien Wohlfahrtspflege erfüllen einen beson-

deren Gemeinwohlauftrag. Sie tragen durch effiziente Angebote im Interesse der Nutzerinnen und Nutzer zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts bei und erbringen eine beträchtliche wirtschaftliche Leistung. Sie ermöglichen und generieren freiwilliges Engagement und leisten als gemeinnützige Akteure der Zivilgesellschaft einen wesentlichen Beitrag zum Erfolg des europäischen Modells der sozialen Marktwirtschaft.

Externe Regulierung begrenzen

Offenbar ist im Abkommen ein Regulierungsrat vorgesehen, der über die Weiterentwicklung von Standards beraten soll. Für die Erbringung von Dienstleistungen im Sozial- und Gesundheitssektor ist zu bedenken, dass diese in der Regel gesetzlichen Vorgaben der Mitgliedstaaten unterliegen, etwa hinsichtlich der Personalausstattung oder der Qualität. Die BAGFW erwartet, dass durch das Verfahren der gegenseitigen Anerkennung und durch Entscheidungen des vorgesehenen Regulierungsrates entsprechende Vorgaben nicht ausgehöhlt werden. Standards werden üblicherweise auf gesetzlicher Grundlage zwischen den Kosten- und Leistungsträgern vereinbart. Diese Festlegung von Standards für die Erbringung sozialer Dienstleistungen muss in der nationalen Kompetenz verbleiben.

Die BAGFW lehnt deshalb aus demokratietheoretischen und aus Transparenzgründen ein solches Regulierungsgremium ab. Sollte sich jedoch ein solches Gremium in den Verhandlungen durchsetzen, plädieren wir dafür, nur solche Aspekte auf die Agenda der Gespräche in einem kooperativen Regulierungsgremium zu nehmen, die sich ausschließlich auf technische Produktstandards beziehen und sich auf einem untergesetzlichen Niveau befinden.

Öffentliche Auftragsvergabe

Im Rahmen des Abkommens sollen Vereinbarungen zum öffentlichen Beschaffungswesen getroffen werden, durch die der Zugang zu den jeweiligen Märkten verbessert werden soll. Auf EU-Ebene wurden neue Richtlinien zur öffentlichen Auftragsvergabe (2014/24/EU) und zur Vergabe von Dienstleistungskonzessionen (2014/223/EU) erlassen, die am 28. März 2014 im Amtsblatt L 94 der Europäischen Union veröffentlicht wurden und derzeit in nationales Recht umgesetzt werden.

Die Richtlinien erkennen besondere Regelungen bei der Dienstleistungserbringung an.



Foto: LAG Freie Wohlfahrtspflege NRW

Die in Deutschland geltenden hohen Standards in der Pflege sollten durch ein Freihandelsabkommen nicht abgesenkt werden

Danach werden mitgliedstaatliche Verfahren, die einen allgemeinen, nichtdiskriminierenden Zulassungsanspruch von Leistungserbringern und Einrichtungsträgern begründen, nicht als Auftragsvergabe verstanden. Die Mitgliedstaaten werden zudem nicht verpflichtet, die Erbringung von Dienstleistungen an Dritte oder nach außen zu vergeben, wenn sie diese Dienstleistungen selbst erbringen oder die Erbringung durch andere Instrumente als öffentliche Aufträge im Sinne dieser Richtlinie organisieren möchten.

Für die BAGFW kommt es darauf an, dass auch in dem Abkommen klargestellt wird, dass diese Besonderheiten allgemeiner Zulassungsverfahren, wie sie etwa auch im deutschen Sozialrecht und dem sozialrechtlichen Dreieck zur Geltung kommen, nicht unter die Auftragsvergabe fallen.

Investor-Staat-Streitbeilegung

Im März 2014 startete die Europäische Kommission eine öffentliche Online-Konsultation über den Investorenschutz im Rahmen der transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft. Die BAGFW hat in ihrem [Beitrag zur Konsultation zum Investor-Staat-Streitbeilegungsverfahren](#) das Konzept der externen Streitbeilegung insgesamt kritisch gesehen und im konkreten Fall abgelehnt. Die Einführung einer eigenständigen Schiedsgerichtsbarkeit zur Beilegung von Streitigkeiten ist wegen der entwickelten und funktionierenden Rechtsschutzsysteme der Vertragsparteien nicht erforderlich. Die demokratisch legitimierte Gesetzgebungskompetenz souveräner Staaten darf durch die Möglichkeit von Schadensersatzklagen vor privaten internationalen Schiedsgerichten nicht ausgehebelt werden. Mit der externen Streitbeilegung würde eine Parallelstruktur zu der bestehenden ordentlichen Gerichtsbarkeit geschaffen. Bedenken bestehen auch im Hinblick auf eine mögliche Inländerdiskriminierung, die durch unterschiedliche Klagewege entstehen könnte.

Die BAGFW befürchtet, dass Investoren Privilegien eingeräumt werden, die staatliches Handeln im Interesse des Gemeinwohls einschränken. Den staatlichen Institutionen muss es aus Gründen des Umwelt-, Verbraucher-, Sozial- und Gesundheitsschutzes oder anderer Vorsorgemaßnahmen möglich sein, Rechtsvorschriften zu erlassen, die im Interesse der Bürgerinnen und Bürger sind.

Sollte es zur Einführung eines Streitbeilegungsverfahrens kommen, halten wir es für problematisch, dass im Schiedsverfahren

nicht nur die Auslegung von Rechtsfragen des Abkommens behandelt wird, sondern mittelbar auch die Auslegung der nicht-tarifären Handelshemmnisse, also auch der Standards, die den berechtigten Investoreninteressen entgegenstehen mögen. Hier könnten Standards der sozialen Leistungserbringung zur Disposition gestellt werden. Daher wäre es wichtig, sicherzustellen, dass Rechtsvertreter der Beteiligten an einem solchen Schiedsverfahren über ausgewiesene Fachkenntnisse im jeweiligen Bereich, hier etwa dem Sozialrecht, verfügen. Eine einseitige Wettbewerbs- oder Marktorientierung würde der spezifischen Situation nicht gerecht werden. Auch darf es nicht dazu kommen, dass berechnete Maßnahmen im öffentlichen Interesse als Kriterium für eine indirekte Enteignung herangezogen werden und zu Entschädigungsforderungen führen.

Schlussbemerkung

An das Abkommen zur transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft sind noch viele Fragen aus Sicht der sozialen Dienstleister zu richten. Vieles bleibt unklar. Letztlich hängt es von der Ausgestaltung des Abkommens ab, welche Empfehlungen die Freie Wohlfahrtspflege den politischen Entscheidungsträgern geben kann. Die mit dem Abkommen einzugehenden Verpflichtungen beziehen sich im Wesentlichen auf den Marktzugang sowie die Gleichbehandlung (Nicht-Diskriminierung) von Investoren und damit Elementen, die auch schon im europäischen Binnenmarkt eine wesentliche Rolle spielen. ■

Infos

Leitlinien für die Verhandlungen über die transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft zwischen der EU und den USA (Leak der Grünen):

☞ <http://www.ttip-leak.eu/>

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege:

☞ <http://www.bagfw.de/>

TTIP-Beirat der deutschen Bundesregierung:

☞ <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/B/beiratsmitglieder-ttip,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

Beitrag der BAGFW zur öffentlichen Konsultation zu den Modalitäten des Investitionsschutzes und der Investor-Staat-Streitbeilegung im Rahmen der TTIP:

☞ http://www.bagfw.de/uploads/tx_twppublication/TTIP_Konsultation_Beitrag-BAGFW_Investitionsschutz-ISDS_140623endg.pdf