



Europäischer Wirtschafts-  
und Sozialausschuss

# STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

## **Ko-Kreation von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse als Beitrag zur Stärkung der partizipativen Demokratie in der EU**

Ko-Kreation von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse als Beitrag zur Stärkung der  
partizipativen Demokratie in der EU  
(Initiativstellungnahme)

**TEN/772**

Berichterstatter: **Krzysztof Balon**  
Ko-Berichterstatter: **Thomas KATTNIG**

[www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu)

**DE**

Beschluss des Plenums	20/01/2022
Rechtsgrundlage	Artikel 52 Absatz 2 GO
Zuständige Fachgruppe	Initiativstellungnahme Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	07/09/2022
Verabschiedung auf der Plenartagung	21/09/2022
Plenartagung Nr.	572
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	226/0/2

## 1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Die Ko-Kreation von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (DAI) durch Organisationen der Zivilgesellschaft sowie direkt durch Bürgerinnen und Bürger gehört zu den effektivsten Instrumenten zur Belebung der partizipativen Demokratie und damit zur Stärkung der europäischen Integration. Aus diesem Grunde schlägt der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) im Rahmen der vorliegenden Stellungnahme konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen in der Europäischen Union in diesem Bereich vor. Ziel ist dabei die weitere Stärkung der Rechte der Bürgerinnen und Bürger und der ihnen gebotenen Leistungen.
- 1.2 Insbesondere Krisensituationen, wie neuerdings die russische Aggression gegen die Ukraine und die daraus resultierende Flucht von Millionen von Menschen, meist Frauen und Kinder, verdeutlichen die entscheidende Rolle der Zivilgesellschaft in ihrer sofortigen Leistungsfähigkeit, Modelle und Prozeduren der Ko-Kreation, insbesondere von sozialen und bildungsbezogenen DAI, in Bereichen, wo bereits Erfahrungen mit einer echten Ko-Kreation gemacht wurden, spontan, aber gleichzeitig erfolgreich, miteinander zu verbinden bzw. zu implementieren.
- 1.3 Historisch betrachtet haben Akteure der Zivilgesellschaft schon seit jeher soziale und andere Dienstleistungen von allgemeinem Interesse angeboten, wenn die öffentliche Hand die Bedürfnisse noch nicht entdeckt hatte oder kommerzielle Unternehmen ihre Erfüllung als nicht rentabel angesehen haben. Meistens trat der Staat dann später als Erbringer oder Auftraggeber sowie Regulierer und auch als Garant der Qualität der Leistungen auf den Plan. In diesem Zusammenhang ist das in Artikel 5 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) verankerte Subsidiaritätsprinzip zwischen den Mitgliedstaaten und der EU auch auf DAI anzuwenden. Darüber hinaus sollte das Subsidiaritätsprinzip in Bezug auf DAI auch ein Leitprinzip für die Beziehungen zwischen allen Ebenen der öffentlichen Verwaltungen der Mitgliedstaaten sowie zwischen den Behörden und den Organisationen der Zivilgesellschaft sein.
- 1.4 Während die rechtliche und die politische Verantwortung für die Erbringung von DAI nach wie vor bei den gewählten Mandatarinnen und Mandataren der zuständigen Vertretungskörper liegt und regelmäßig einer Bewertung durch die Bürgerinnen und Bürger bei Wahlen unterzogen wird, üben die Behörden die Kontrolle über die adäquate Erbringung von DAI aus. Der EWSA spricht sich für eine gezielte Verwirklichung des Ko-Kreation-Ansatzes aus: DAI sollten gemeinsam mit den Nutzern, Gemeinschaften und Organisationen der Zivilgesellschaft gestaltet werden, denn dadurch kann sichergestellt werden, dass sie einerseits den tatsächlichen Bedürfnissen gerecht werden und andererseits die demokratische Teilhabe ermöglichen. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn angestellte Arbeitnehmer mit Ehrenamtlichen bzw. mit Selbsthilfestrukturen kooperieren.
- 1.5 Daher werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, Instrumente zu entwickeln und/oder zu verbessern, die eine Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und zivilgesellschaftlichen Organisationen im gesamten Prozess der Bereitstellung von Daseinsvorsorge gewährleisten. Hierzu gehören auch adäquate Rahmenbedingungen für die nicht gewinnorientierten

sozialwirtschaftlichen Aktivitäten, wie sie in der EWSA-Stellungnahme „Stärkung gemeinnütziger Sozialunternehmen als wesentliche Säule eines sozialen Europas“<sup>1</sup> vom 18. September 2020 definiert werden, sowie die Umsetzung von Artikel 77 der Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe<sup>2</sup> in einer Weise, welche den Non-Profit-Organisationen Aufträge für bestimmte in diesem Artikel genannte Dienstleistungen im Gesundheits-, Sozial-, kulturellen und Bildungsbereich vorbehält.

- 1.6 Der EWSA weist darauf hin, dass die qualitativ hochwertige Erbringung der Leistungen der Daseinsvorsorge im Interesse der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft von ausreichenden finanziellen und personellen Ressourcen abhängt, die es sicherzustellen gilt.
- 1.7 Obgleich für die Rahmenbedingungen der Erbringung und damit auch der Ko-Kreation von DAI in erster Linie die Mitgliedstaaten, Regionen und Gemeinden zuständig sind, besteht hierzu auch ein dringender Bedarf, die Mitgliedstaaten zur Entwicklung von Mitgestaltungskonzepten zu ermutigen, indem ein Instrumentarium geschaffen wird, das die Nutzung von Ko-Kreationsmodellen erleichtert. Solche Initiativen sollen alle zuständigen Akteure innerhalb der Mitgliedstaaten ermutigen, Ko-Kreation und Erbringung von DAI durch Organisationen der Zivilgesellschaft zu fördern.
- 1.8 Der EWSA schlägt vor, dass die Kommission hierzu ein Arbeitsdokument als Grundlage für weitere Arbeiten veröffentlicht, das auf die Schaffung eines „Instrumentariums“ abzielt, das die nationalen, regionalen und lokalen Behörden zu einer verstärkten Nutzung von Modellen für die gemeinsame Gestaltung ermutigen und anleiten soll. So ein Dokument sollte u. a. die Abwägungen betreffend Ko-Kreation gegenüber dem Artikel 14 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und dem Protokoll Nr. 26 zum EUV und zum AEUV, unter der Berücksichtigung der europäischen Säule sozialer Rechte, der besonderen Rolle der nicht gewinnorientierten Sozialwirtschaft bei der Ko-Kreation und der dafür erforderlichen Rahmenbedingungen beinhalten. Des Weiteren soll das Dokument Vorschläge für eine europäische und einzelstaatliche Förderung von innovativen Ko-Kreation-Projekten unter der Berücksichtigung von Forschungskomponenten und eine Sammlung von bewährten Verfahren umfassen. Auf der Grundlage des oben beschriebenen Instrumentariums könnte nach umfassenderer Konsultation auf EU-Ebene ein Grünbuch und anschließend ein Weißbuch auf den Weg gebracht werden.
- 1.9 Der EWSA wird seinerseits ein Forum für den Austausch von Ideen und bewährten Verfahren auf diesem Feld unter der Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen, der Sozialpartner, von Hochschulen und Forschungsprojekten einrichten, um den Diskussionsprozess auf der europäischen Ebene aufrechtzuerhalten und weiterzuentwickeln.

---

<sup>1</sup> [Abl. C 429 vom 11.12.2020, S. 131.](#)

<sup>2</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=DE.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=DE)

## 2. Einleitung

- 2.1 Die Weiterentwicklung der partizipativen Demokratie in der Europäischen Union bildet eine der wesentlichen Herausforderungen für die Stärkung der europäischen Integration gegen Populismus und Nationalismus. Ko-Kreation von DAI durch Organisationen der Zivilgesellschaft sowie direkt durch Bürgerinnen und Bürger wiederum gehört zu den effektivsten Instrumenten zur Belebung der partizipativen Demokratie.
- 2.2 Seit mehreren Jahren engagiert sich der EWSA in Zusammenarbeit mit verschiedenen Akteuren der Zivilgesellschaft und aus der Wissenschaft/Forschung zugunsten von Modernisierung und Weiterentwicklung von DAI. Zuständig für diese Arbeiten ist innerhalb des Ausschusses in erster Linie die Ständige Arbeitsgruppe Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.
- 2.3 2019 begann eine Zusammenarbeit mit dem Konsortium des Projektes Ko-Kreation der Dienstleistungsinnovation in Europa (CoSIE)<sup>3</sup>, bestehend aus Hochschulen, Kommunen und zivilgesellschaftlichen Organisationen aus neun Mitgliedstaaten (Estland, Finnland, Griechenland, Italien, Niederlande, Polen, Schweden, Spanien, Ungarn) und aus dem Vereinigten Königreich. Die Ständige Arbeitsgruppe DAI verfolgte innovative Erfahrungen und Schlussfolgerungen des CoSIE-Projektes im Rahmen von zwei Seminaren: „Ko-Kreation von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse: Rolle der Organisationen der Zivilgesellschaft“ am 15. April 2021 in Brüssel sowie „Citizens serving citizens: Ko-Kreation und Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse durch die Organisationen der Zivilgesellschaft“ am 1./2. Dezember 2021 in Lublin (Polen) in Kooperation mit der Stadt Lublin und unter der Beteiligung von Partnern aus der Ukraine.
- 2.4 Die Ko-Kreation ist untrennbar mit umfassenderen Debatten über die Reform der öffentlichen Verwaltung verknüpft. Beim „New Public Management“ (NPM) lag der Schwerpunkt auf der Steigerung der Effizienz, der Übernahme von Managementmodellen aus dem privaten Sektor und dem Aufbau einer Dienstleister/Kunden-Beziehung im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen, bei der die Bedürfnisse, Anforderungen und Entscheidungen der Nutzer dieser Dienstleistungen als Ausgangspunkt dienen. Dieses Modell war in den 1990er und 2000er Jahren vorherrschend, wurde jedoch kritisiert, weil es weniger wirksam und effizient war als erwartet und nur ein begrenztes Innovationspotenzial barg.<sup>4</sup> Bei den Post-NPM-Trends („paradigmshift“<sup>5</sup>) im Bereich der Innovation in der öffentlichen Verwaltung steht nicht mehr der passive, individuelle Verbraucher, der sein jeweiliges Eigeninteresse verfolgt, im Vordergrund, sondern der aktive Bürger, der sich an der Produktion beteiligt. Außerdem hat sich der Fokus weg von der Vereinzelung hin zu einer besseren Integration und Koordinierung

---

<sup>3</sup> <https://cosie.turkuamk.fi>.

<sup>4</sup> Drechsler, W.: *Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon agenda and public administration*, Halduskultuur – Administrative Culture, 2009, 10(1), S 6.

<sup>5</sup> Çolak, Ç. D.: *Why the new public management is obsolete: an analysis in the context of the post-new public management trends*, Croatian and Comparative Public 2019, 19(4), S.517, <https://doi.org/10.31297/hkju.19.4.1>.

der Netze von Nutzergruppen und Interessenträgern verschoben. Die Ko-Kreation wird in den Post-NPM-Modellen<sup>6</sup> als Schlüsselkonzept betrachtet.

- 2.5 Die Ergebnisse der bisherigen Arbeiten des EWSA auf diesem Feld belegen, dass die Ko-Kreation und Erbringung von DAI durch Bürgerinnen und Bürger bzw. ihre Organisationen zur Stärkung der partizipativen Demokratie und überdies zur Weiterentwicklung der Sozialwirtschaft in der Europäischen Union führt, u. a. von wichtigen Funktionen, die die DAI als unverzichtbare Voraussetzung für alle anderen gesellschaftlichen Aktivitäten erfüllen.

### 3. Dienstleistungen von allgemeinem Interesse

- 3.1 Im Zuge der europäischen Integration wurde in dem dafür charakteristischen Spannungsfeld zwischen „Einheit“ und „Vielfalt“ ein neues Konzept für die durch spezifische Vorschriften und Normen geregelten Dienstleistungen entwickelt. Ziel ist es, sicherzustellen, dass alle Bürgerinnen und Bürger und sämtliche Akteure Zugang zu jenen essenziellen Dienstleistungen haben, die jetzt und in Zukunft die Grundlage eines menschenwürdigen Lebens bilden und für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben unverzichtbar sind – Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (DAI). DAI können in unterschiedlichen Umfeldern erbracht werden, entweder auf wettbewerbsorientierten Märkten als wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse oder als nichtwirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, die von diesen Märkten ausgeschlossen sind. Die Kommission unterscheidet<sup>7</sup> dabei Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, nicht wirtschaftliche Dienstleistungen sowie Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse (wirtschaftlicher oder nicht wirtschaftlicher Art). Auf die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI)<sup>8</sup> bzw. wirtschaftlicher Art findet Artikel 106 AUEV Anwendung.

- 3.2 Das Konzept wurde nach und nach gestärkt und präzisiert.

- 3.2.1 DAI sind Bestandteil der gemeinsamen europäischen Werte und spielen eine Rolle bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts in der EU.<sup>9</sup> Der EWSA verweist dahingehend auf die gemeinsamen Werte der Union in Bezug auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne von Artikel 14 AEUV, wie sie im Protokoll Nr. 26 über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Anhang zum EUV und zum AEUV niedergelegt sind. Die weitere Ausgestaltung der hier niedergelegten Grundsätze kann zu mehr Effizienz und zur Beseitigung von Fehlentwicklungen führen.

- 3.2.2 Diese gemeinsamen Werte umfassen drei Dimensionen: den Ermessensspielraum, über den die nationalen, regionalen und lokalen Behörden verfügen, um den Bedarf der Nutzer zu decken; die Achtung der Vielfalt und Unterschiede in Bezug auf die Bedürfnisse, Präferenzen und demokratischen Entscheidungen der Nutzer sowie der unterschiedlichen geografischen, sozialen

---

<sup>6</sup> Torfing, J., Sørensen, E., & Røiseland, A.: *Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits and ways forward*, Administration & Society, 2019, 51(5), S. 795. <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>.

<sup>7</sup> [https://ec.europa.eu/info/topics/single-market/services-general-interest\\_de](https://ec.europa.eu/info/topics/single-market/services-general-interest_de).

<sup>8</sup> Schon im Römischen Vertrag verankert, aktuell Artikel 106 AUEV.

<sup>9</sup> AEUV – Allgemeine Bestimmungen, Artikel 14.

und kulturellen Gegebenheiten; ein hohes Maß an Qualität, Sicherheit, Erschwinglichkeit, Gleichbehandlung sowie Förderung des universellen Zugangs und der Nutzerrechte.<sup>10</sup>

- 3.2.3 Diese Dienste sind ein wesentlicher Bestandteil der Wirtschafts- und Sozialsysteme der EU-Mitgliedstaaten und insgesamt ein substanzieller Bestandteil des europäischen Gesellschaftsmodells. Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen in Europa erwarten zu Recht, dass eine umfangreiche Palette von zuverlässigen, stabilen und effizienten Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichem) Interesse in hoher Qualität und zu erschwinglichen Preisen verfügbar ist. Diese Dienste sorgen dafür, dass kollektive Bedürfnisse und Interessen – Aufgaben des Gemeinwohls – bedient werden können. Der EWSA weist explizit darauf hin, dass die qualitativ hochwertige Erbringung dieser für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft essenziellen Dienstleistungen von ausreichenden finanziellen und personellen Ressourcen abhängt, die es sicherzustellen gilt.
- 3.2.4 Der Zugang zu DAWI ist Teil der Grundrechte<sup>11</sup> und der europäischen Säule sozialer Rechte<sup>12</sup>. Während in Grundsatz 20 der Säule ausdrücklich die „essenziellen“ DAI erwähnt werden, werden in weiteren ihrer Grundsätze wichtige Bereiche der Daseinsvorsorge umrissen, wie z. B. Bildung, Wohnraum und Hilfe für Wohnungslose, Langzeitpflege, Inklusion von Menschen mit Behinderungen, Gesundheitsvorsorge, um nur einige wenige zu nennen.
- 3.2.5 Die nicht wirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sind von den Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln ausgenommen; für sie gelten alleine die allgemeinen Grundsätze der EU (Transparenz, Nichtdiskriminierung, Gleichbehandlung, Verhältnismäßigkeit).<sup>13</sup>
- 3.2.6 Die Union und die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, „dass die Grundsätze und Bedingungen, insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art, für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass diese ihren Aufgaben nachkommen können“<sup>14</sup>.
- 3.2.7 Die DAWI unterliegen den Bestimmungen der Verträge, insbesondere den Wettbewerbsregeln, soweit deren Anwendung nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert.<sup>15</sup>
- 3.3 Ziel von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ist es, den Bedürfnissen aller Bürgerinnen und Bürger und aller Akteure unter Berücksichtigung ihrer zeitlichen und räumlichen Entwicklung gerecht zu werden. Sie sind per se dynamischer Natur. Sie können beispielsweise Bereiche wie Sicherheit, Gesundheit, soziale Dienste, darunter Inklusion von Menschen mit

---

<sup>10</sup> Protokoll Nr. 26 zum EUV und zum AEUV.

<sup>11</sup> Artikel 36 der Grundrechtecharta.

<sup>12</sup> Ziffer 20 der Säule.

<sup>13</sup> Protokoll Nr. 26 zum EUV und zum AEUV.

<sup>14</sup> Artikel 14 AEUV.

<sup>15</sup> Artikel 106 AEUV.

Behinderungen, Langzeitpflege, sozialer Wohnungsbau<sup>16</sup>, Bildung ebenso wie im Grundsatz 20 der europäischen Säule sozialer Rechte explizit erwähnte Bereiche von essenziellen Dienstleistungen<sup>17</sup> betreffen.

- 3.4 In Bezug auf DAI ist das Subsidiaritätsprinzip zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union im Artikel 5 Absatz 3 EUV geregelt. Die EU legt einen allgemeinen Rahmen von Grundsätzen fest, der an den Bedürfnissen aller Bürgerinnen und Bürger sowie aller wirtschaftlichen und sozialen Akteure ausgerichtet ist, während die Mitgliedstaaten und die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften Dienstleistungen von allgemeinem Interesse festlegen und umsetzen. Darüber hinaus sollte das Subsidiaritätsprinzip in Bezug auf DAI auch ein Leitprinzip für die Beziehungen zwischen allen Ebenen der öffentlichen Verwaltungen der Mitgliedstaaten sowie zwischen den Behörden und den Organisationen der Zivilgesellschaft sein.
- 3.5 DAI befinden sich im Spannungsfeld zwischen der Wahrung der Grundrechte, den lokalen Zielen des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, den Zielen in Bezug auf nachhaltige Entwicklung sowie Umwelt- und Klimaschutz und der Umsetzung der sozialen Marktwirtschaft, des Binnenmarkts und der Wettbewerbsregeln. Unter Einbeziehung aller Interessenträger muss hierbei auf pragmatische Weise jeweils ein an den Einzelfall angepasstes Gleichgewicht gefunden werden, das den Bedürfnissen der einzelnen Bürgerinnen und Bürger und Gemeinwesen gerecht wird.

#### 4. **Ko-Kreation von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse**

- 4.1 Die Akteure der Zivilgesellschaft haben schon seit jeher soziale und andere Dienstleistungen von allgemeinem Interesse angeboten, weil die öffentliche Hand die Bedürfnisse noch nicht entdeckt hatte oder kommerzielle Unternehmen ihre Erfüllung als nicht rentabel angesehen haben. Meistens trat der Staat dann später als Erbringer und Regulierer und auch als Garant der Qualität der Leistungen auf den Plan.
- 4.2 Leistungen der Daseinsvorsorge werden von den Gebietskörperschaften selbst erbracht oder in Auftrag gegeben. Während die politische Verantwortung bei den gewählten Mandatären und Mandatarinnen dieser Gebietskörperschaften liegt und regelmäßig einer Bewertung durch die Bürgerinnen und Bürger bei Wahlen unterzogen wird, üben die Behörden die Kontrolle über die adäquate Erbringung von DAI aus. Es können zwei unterschiedliche Vorgehensweisen verfolgt werden, nämlich Top-Down: Initiativen nationaler, regionaler oder lokaler Behörden, oder Bottom-Up: Ko-Kreation unter der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und/oder der zivilgesellschaftlichen Organisationen. Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich auf die letztere Vorgehensweise. Der EWSA spricht sich für die breite Verwirklichung des Ko-Kreation-Ansatzes aus: DAI sollten in Kooperation mit den Nutzern, Gemeinschaften und Organisationen der Zivilgesellschaft gestaltet werden, denn so können die Bedürfnisse der Menschen befriedigt und die demokratische Teilhabe ermöglicht werden.

---

<sup>16</sup> Angesichts der sich in vielen Mitgliedstaaten verschärfenden Immobilienkrise kommt bezahlbarem Wohnraum ebenfalls immer mehr Bedeutung als essenzielle Dienstleistung zu.

<sup>17</sup> „Wasser, Sanitärversorgung, Energie, Verkehr, Finanzdienstleistungen und digitale Kommunikation“.



- 4.3 In welchen Bereichen und in welchem Ausmaß auf Ko-Kreation gesetzt wird, hängt jedoch von den jeweiligen Gegebenheiten ab. Nicht alle Dienstleistungen, Gemeinwesen und Dienstleister – insbesondere in kritischen infrastrukturellen Bereichen, wie Energie- und Wasserversorgung – eignen sich für eine radikal neue Herangehensweise an das Thema Dienstleistungen und geteilte Verantwortung, aber jeder Schritt zur Stärkung des Mitspracherechts und zur kollaborativen Förderung wirksamer Lösungen erweist sich als lohnend. Im Hinblick auf eine möglichst umfassende Einbeziehung der Nutzer könnte sich eine „Stufenleiter der Mitgestaltung“ (*ladder of co-creation*<sup>18</sup>), die eine systematische Einbindung unterschiedlichen Ausmaßes der relevanten öffentlichen und privaten Akteure vorsieht, als empfehlenswert erweisen. Die unterste Stufe entspräche einem geringeren Engagement, bei dem öffentliche Stellen etwa darauf abzielen, die Bürgerinnen und Bürger zu einer erfolgreichen Lebensführung zu befähigen, und diese ermutigen, sich an der Gestaltung des öffentlichen Dienstleistungsangebots zu beteiligen. Auf der höchsten Stufe dieser Leiter würden kollaborative Innovationen auf der Grundlage gemeinsam festgelegter Ziele und gemeinsam definierter Problemstellungen, durch gemeinsame Gestaltung und Erprobung neuer und bislang noch nicht verwirklichter Lösungen sowie mittels einer koordinierten Umsetzung gefördert, die sich auf öffentliche und private Lösungen stützt.
- 4.4 Voraussetzung für Ko-Kreation sind Arbeitsmethoden, bei denen auf die vorhandenen Stärken gesetzt wird. Eine solche Arbeitsmethode nutzt die (materiellen und immateriellen) Ressourcen, die Fähigkeiten und die Wünsche der Dienstleistungsnutzer, anstatt nur ihre Bedürfnisse zu registrieren und zu befriedigen. Dieser Ansatz beruht auf der Annahme, dass alle Bürgerinnen und Bürger über wertvolle, häufig nicht erkannte Stärken (Kultur, Zeit, Lebens- und Lernerfahrung, praktisches Knowhow, Vernetzung, Fähigkeiten, Ideen) verfügen, mit denen sie zur Entwicklung und Erbringung von Dienstleistungen beitragen können. Das Instrumentarium für die Ko-Kreation umfasst eine Reihe von Methoden, die von Befragungen zur Zufriedenheit (z. B. im elektronischen Handel) über Umfragen bis hin zu den verschiedenen Formen der Meinungsäußerung mit Hilfe digitaler Instrumente, Fokusgruppen und Panels sowie partizipativen Methoden (z. B. soziale Hackathons, Open-Space-Technologien, LivingLabs, World-Cafés, Service-Blueprints, Design Thinking, User Journeys sowie verschiedene andere partizipative Online-Tools) reichen.
- 4.5 Ko-Kreation ist jedoch keine technische Lösung und nicht mittels einer einzigen Methode umzusetzen. Es handelt sich um einen Ansatz, der in den verschiedenen Phasen der Gestaltung und Erbringung von Dienstleistungen greift. In seinen radikaleren Formen erstreckt sich das Instrumentarium auf Formen der Ko-Governance, die eine Machtverschiebung und manchmal eine Eigentumsübertragung von Dienstleistungen auf Menschen und Gemeinschaften fördern. Dazu gehört die formelle Einbeziehung von Menschen mit gelebter Erfahrung in Governance-Vereinbarungen, Gegenseitigkeitsvereinbarungen, Genossenschaften und Gemeinschaftsorganisationen.

---

<sup>18</sup> Torfing et al., ebd.

- 4.6 Voraussetzung für eine erfolgreiche Ko-Kreation ist, dass alle potenziellen Nutzergruppen eingeladen werden, damit sie ihre Interessen vertreten können. Eine Teilhabe, bei der Bürgerinnen und Bürgern mit mehr Ressourcen oder stärkerer Bereitschaft zur Beteiligung begünstigt werden, könnte zu undemokratischen Prozessen führen.
- 4.7 Eine weitere unabdingbare Voraussetzung für Ko-Kreation ist das Vertrauen zwischen den Beteiligten, das zwischen Dienstleistern und Interessenträgern nur aufgebaut werden kann, wenn das Ziel der Ko-Kreation der betreffenden Dienstleistung transparent gemacht und offen gelegt wird, inwieweit die Beteiligten über deren Umfang und Reichweite in Kenntnis gesetzt werden.<sup>19</sup>
- 4.8 Die Ko-Kreation soll immer im Kontext der nationalen, regionalen und lokalen Bedarfsplanung erfolgen. Den Widersprüchlichkeiten zwischen den verschiedenen Bedarfslagen ist stets Rechnung zu tragen. Werden diese erfasst, können in öffentlichen Beratungen Vorschläge für ihre Hierarchisierung erörtert und Entscheidungsgrundlagen für die zuständigen Vermittlungs- und Beschlussfassungsinstanzen zwecks Gewährleistung einer hohen Qualität, der Erbringungs- und der Zugänglichkeitssicherheit sowie der Gleichbehandlung und der Achtung der Rechte der Nutzerinnen und Nutzer geliefert werden. Der Nutzen für die Gesellschaft als Ganzes muss in der Tat das ultimative Ziel von DAI bleiben. Der Ko-Kreation-Prozess darf keinesfalls unbeabsichtigt zu einer Verringerung der Qualität der Dienste, zu ungerechtfertigten Preiserhöhungen oder zu einer Einschränkung des Zugangs zu den Diensten führen.
- 4.9 Ko-Kreation ist eine dynamische Interaktion zwischen Dienstleistungsanbietern, Dienstleistungsnutzern und anderen Interessenträgern, die verschiedene Phasen umfassen kann:
- 4.9.1 Ko-Initiierung: von Anbeginn an gemeinsame Festlegung der Ziele und Zwecke der einzelnen Dienstleistungen;
- 4.9.2 Einbindung der Interessenträger: Beteiligung neuer Akteure (Nutzer, Kunden, Dienstleistungserbringer) und Aufrechterhaltung ihres Engagements über den gesamten Prozess hinweg;
- 4.9.3 Ko-Design: gemeinsame Gestaltung von Dienstleistungen;
- 4.9.4 Ko-Implementierung: gemeinsame Erbringung von Dienstleistungen;
- 4.9.5 Ko-Management: gemeinsame Organisation und Verwaltung von Dienstleistungen;
- 4.9.6 Ko-Governance: gemeinsame Formulierung von Politiken;
- 4.9.7 Ko-Evaluierung: gemeinsame Bewertung der Wirksamkeit und Effizienz der Dienstleistungen und der getroffenen Entscheidungen anhand einer Reihe von Kriterien.

---

<sup>19</sup> <https://cosie.turkuamk.fi/arkisto/index.html>

- 4.10 In diesem Kontext ist es erwähnenswert, dass in der Praxis bereits innovative Modelle existieren, im Rahmen welcher die Erbringung einer öffentlichen Dienstleistung ohne aktive Mitwirkung von Nutzern überhaupt nicht möglich ist.<sup>20</sup>
- 4.11 Es ist von entscheidender Bedeutung, dass DAI im Rahmen einer Zusammenarbeit mit Nutzern, Gemeinschaften und Organisationen der Zivilgesellschaft entwickelt werden, um sicherzustellen, dass sie den Mehrwert öffentlicher Dienstleistungen schaffen und ausweiten, d. h. für mehr Wohlergehen bzw. ein gemeinsames Verständnis von Gemeinwohl sorgen, das als Grundlage für die Entwicklung von Maßnahmen, Strategien und Dienstleistungen dienen kann. Im Zuge der Ko-Kreation von Dienstleistungen arbeiten Nutzer bei der Gestaltung, Schaffung und Erbringung der Dienstleistung mit Fachleuten zusammen.<sup>21</sup> Daher laufen in diesem Prozess die Rollen des Innovators, des Dienstleistungserbringers und des Dienstleistungsnutzers zusammen.
- 4.12 Der Mehrwert der Ko-Kreation besteht stets in einer aktiven Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Behörden, die die rechtliche bzw. politische Verantwortung für die Erbringung von DAI tragen, den Dienstleistungserbringern und den Nutzern, die in den demokratisch gestalteten Ko-Kreationsprozess einzubeziehen sind. Damit verbessert die Ko-Kreation die demokratische Legitimation von Entscheidungen, welche durch die Politik getroffen werden.
- 4.13 Dieser Mehrwert trägt in einer besonderen Weise zur Stärkung der demokratischen Teilhabe bei, wenn die Dienstleistungserbringer aus dem Kreise der zivilgesellschaftlichen Organisationen bzw. der Non-Profit-Sozialwirtschaft stammen, im Rahmen welcher Hauptamtliche mit Ehrenamtlichen bzw. mit Selbsthilfestrukturen kooperieren, oder wenn die zivilgesellschaftlichen Organisationen, die Interessen von Nutzern vertreten, einen realen Einfluss auf die öffentlichen bzw. privatwirtschaftlichen Dienstleistungserbringer ausüben können. Darüber hinaus besitzt die Ko-Kreation auch eine moralische Dimension; sie stärkt Gemeinschaften, Zusammenhalt und Vertrauen zwischen den Akteuren.<sup>22</sup>
- 4.14 Dies ist auch in Krisensituationen wahrnehmbar. Ein aktuelles Beispiel bildet die Erbringung von Dienstleistungen (insbesondere auf den Gebieten Soziales und Bildung) für und unter der Beteiligung von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine durch die zivilgesellschaftlichen Organisationen. Die sofortige Leistungsfähigkeit der Zivilgesellschaft, Modelle und Prozeduren der Ko-Kreation spontan, aber gleichzeitig erfolgreich, zu implementieren, hat sich hierbei in Gebieten, in denen bereits erfolgreiche Mitgestaltungsprozesse stattgefunden haben, als entscheidend und praktikabel erwiesen.

---

20 Wie zum Beispiel in Frankreich „services publics partagés“ („geteilte öffentliche Dienstleistungen“): <https://service-public-partage.fr/>.

21 Social Care Institute of Excellence: *Co-production in social care: what it is and how to do it?*, 2015, SCIE-Leitfaden 51.

22 C. Fox et al. (2021) *A New Agenda for Co-Creating Public Services*, Turku University of Applied Sciences, <https://julkaisut.turkuamk.fi/isbn9789522167842.pdf>.

## 5. Politische Initiativen auf der europäischen Ebene

- 5.1 Obgleich für die Rahmenbedingungen der Erbringung und damit auch der Ko-Kreation von DAI in der ersten Linie die Mitgliedstaaten, Regionen und Gemeinden zuständig sind, besteht die Notwendigkeit, die nationalen, regionalen und lokalen Behörden zu ermutigen, die Bereitstellung von qualitativ hochwertigen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse angemessen zu unterstützen. Hierzu besteht ein dringender Bedarf, die Mitgliedstaaten zur Entwicklung von Mitgestaltungskonzepten zu ermutigen, indem ein Instrumentarium geschaffen wird, das die Nutzung von Mitgestaltungsmodellen erleichtert. Solche Initiativen sollten alle einschlägigen Interessenträger in den Mitgliedstaaten ermutigen, die gemeinsame Konzipierung und Erbringung von DAI durch Organisationen der Zivilgesellschaft zu fördern, u. a. weil das Konzept der Ko-Kreation erheblich dazu beiträgt, die Dienstleistungen an die sich wandelnden Bedürfnisse anzupassen, sie zu modernisieren und sie auf die Zukunft auszurichten.
- 5.2 Zu diesem Zweck ruft der EWSA die Europäische Kommission auf, einen Querschnittsansatz zu verfolgen, der ihren unterschiedlichen Zuständigkeitsbereichen und allen Interessenträgern Rechnung trägt, um ein Instrumentarium zu erarbeiten, in welches verschiedene Formen der Ko-Kreation, die durchgeführten Pilotprojekte und die daraus zu ziehenden Schlüsse einfließen.
- 5.3 Der EWSA schlägt daher insbesondere vor, dass die Kommission hierzu ein Arbeitsdokument als Grundlage für weitere Arbeiten veröffentlicht, das auf die Schaffung eines „Instrumentariums“ abzielt, das die nationalen, regionalen und lokalen Behörden zu einer verstärkten Nutzung von Modellen für die gemeinsame Gestaltung ermutigen und anleiten soll. So ein Dokument sollte u. a. die Abwägungen betreffend Ko-Kreation gegenüber Artikel 14 AEUV, dem Protokoll Nr. 26 zu EUV und AEUV, unter der Berücksichtigung der europäischen Säule sozialer Rechte, der besonderen Rolle der nicht gewinnorientierten Sozialwirtschaft bei der Ko-Kreation und der dafür erforderlichen Rahmenbedingungen, wie sie in der EWSA-Stellungnahme „Stärkung gemeinnütziger Sozialunternehmen als wesentliche Säule eines sozialen Europas“<sup>23</sup> vom 18. September 2020 definiert werden, beinhalten. In dem Dokument sollte zudem darauf verwiesen werden, dass Artikel 77 der Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe<sup>24</sup> in einer Weise umzusetzen ist, dass Aufträge für bestimmte in diesem Artikel genannte Dienstleistungen im Gesundheits-, Sozial-, kulturellen und Bildungsbereich Non-Profit-Organisationen vorbehalten sind. Darüber hinaus sollte das Dokument Vorschläge für eine europäische und nationalstaatliche Förderung von innovativen Ko-Kreation-Projekten unter der Berücksichtigung von Forschungskomponenten und eine Sammlung von bewährten Verfahren umfassen. Auf der Grundlage des oben beschriebenen Instrumentariums könnte nach umfassenderer Konsultation auf EU-Ebene ein Grünbuch und anschließend ein Weißbuch auf den Weg gebracht werden.

---

23 [Abl. C 429 vom 11.12.2020, S. 131.](#)

24 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=DE.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=DE)

- 5.4 Der EWSA würde seinerseits ein Forum für den Austausch von Ideen und bewährten Verfahren auf diesem Feld unter der Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Hochschulen und Forschungsprojekten einrichten, um den Diskussionsprozess auf der europäischen Ebene aufrechtzuerhalten und weiterzuentwickeln.

Brüssel, den 21. September 2022

Christa SCHWENG

Präsidentin des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

---