

Soziale Dienste in Europa zwischen Kooperation und Konkurrenz

Deutsche und englische NPOs
als Governance-Akteure

Christoph Golbeck



Christoph Golbeck

Soziale Dienste in Europa zwischen Kooperation und Konkurrenz

Deutsche und englische NPOs als Governance-Akteure



Eigenverlag des Deutschen Vereins
für öffentliche und private Fürsorge e.V.
Berlin

Der Autor hat die vorliegende Arbeit an der Philosophischen Fakultät der Westfälischen-Wilhelms-Universität zu Münster (Westf.) als Dissertation eingereicht. Die Disputation fand am 20. Januar 2012 statt. (D 6)

Europäische Sozialpolitik (EU 4)

Eigenverlag des Deutschen Vereins
für öffentliche und private Fürsorge e.V.
Michaelkirchstraße 17/18, 10179 Berlin
www.deutscher-verein.de

Druck:
Werbedruck GmbH Horst Schreckhase
34286 Spangenberg

Printed in Germany 2012
ISBN 978-3-7841-2114-7
eISBN 978-3-7841-2386-8

Veröffentlicht mit Förderung durch das Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)

Kurzfassung

Nonprofit Organisationen (NPOs) erleben unter dem Einfluss der Europäisierung einen erheblichen Bedeutungszugewinn. Sie werden auf nahezu allen politischen Ebenen in die Erstellung sozialer Dienste und in den Prozess der Politikformulierung eingebunden. Das trifft traditionell auf den kommunalen Bereich und hier insbesondere auf den Welfare Mix im Sinne von Adalbert Evers (2004b) zu, ist aber auch in den Arenen des europäischen Mehrebenensystems zu beobachten. Hier erhoffen sich viele Experten eine Legitimitäts- und Effizienzsteigerung europäischen Regierens durch die Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure. Während jedoch die Bedeutung von NPOs für die Bereitstellung sozialer Dienste sehr gut erforscht ist, wurde die gegenwärtige Rolle von NPOs im Brüsseler „Interessenvertretungsgeschäft“ (Kleinfeld, Willems, u.a. 2007) bisher kaum hinterfragt. Die vorliegende Untersuchung füllt diese Lücke und gibt am Beispiel der sozialen Dienste empirisch fundierte Auskunft über die Rolle von deutschen und englischen NPOs als Governance-Akteure im europäischen Integrationsprozess. Dabei wird hinterfragt, welchen Einfluss die Ökonomisierung von Sozialpolitik auf das Selbstverständnis von NPOs hat, wie NPO-Akteure ihre Brüsseler Rolle als Politik(mit)gestalter einordnen und ob die Einbeziehung des Dritten Sektors tatsächlich zu einer Effektivitäts- und Effizienzsteigerung europäischen Regierens beitragen könnte.

Für meine Eltern Jutta & Hans-Peter

Vorwort

Mit dem Schreiben dieser Doktorarbeit erfüllten sich für mich zwei Wünsche, die wenig mit dem Abschluss des Promotionsverfahrens zu tun haben, aber viel mit dem Erlebten der vergangenen Jahre: Ich durfte mich in der Nachwuchsgruppe „Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance“ (Universität Münster, D6) drei Jahre auf die Forschung im Bereich des Dritten Sektors konzentrieren. Zudem war es mir vergönnt, in einer überaus unterstützenden Umgebung viele Facetten bürgerschaftlicher Partizipationsprozesse kennenzulernen. Dafür möchte ich mich zunächst bei meiner Dokormutter Annette Zimmer bedanken. Ihr unermüdlicher Einsatz für den Erkenntnisgewinn ihrer Doktoranden ist bemerkenswert. Mein Dank gilt ebenso meinem Zweitgutachter Adalbert Evers (Universität Gießen) sowie Matthias Freise, der als wissenschaftlicher Leiter unserer Forschungsgruppe unschätzbar zur Entwicklung meiner Arbeit beigetragen hat. Beim Rückblick auf die letzten Jahre werde ich mich gerne und in freundschaftlicher Verbundenheit an meine Kolleginnen Mareike Blömker, Freya Brune, Alexia Duten und Jenny Lind Elmaco erinnern. Liebevoll denke ich an Alexandra Heitz, ihre große Geduld und Unterstützung waren besonders wichtig für das Gelingen meiner Arbeit. Ihr Rückhalt hat wesentlich zur Entstehung dieses Buches beigetragen.

Christoph Golbeck
Berlin, September 2012

Inhalt

Kurzfassung	3
Vorwort	7
Abkürzungsverzeichnis	12
1. Einleitung	13
1.1 Erkenntnisinteresse und leitende Fragestellung	17
1.2 Quellenlage und Methodenwahl	18
1.3 Aufbau der Arbeit	19
2. Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik	21
2.1 Zivilgesellschaft als intermediärer Gesellschaftsbereich	21
2.2 Die Bedeutung des Dritten Sektors für die sozialen Dienste	30
2.2.1 <i>Wohlfahrtsregimekonzept – Nationale Unterschiede in der Organisation sozialer Dienste</i>	30
2.2.2 <i>Die Rolle der Wohlfahrtsverbände im deutschen Sozialstaat</i>	35
2.2.3 <i>Die Rolle freier Träger für die sozialen Dienste in England</i>	40
2.3 Soziale Dienste im Wandel	45
2.3.1 <i>Die Ökonomisierung sozialer Dienste als Konzept</i>	45
2.3.2 <i>Konsequenzen von Ökonomisierung in Deutschland</i>	48
2.3.3 <i>Konsequenzen von Ökonomisierung in England</i>	55
2.4 Zwischenfazit	60
3. Der sozialpolitische Handlungsspielraum der EU	64
3.1 Das europäische Mehrebenensystem	66
3.2 Die sozialpolitischen Errungenschaften der EU	71
3.2.1 <i>Sozialpolitik in der EU – Historische Bezugspunkte</i>	71
3.2.2 <i>Drei Entwicklungslinien des Integrationsprozesses</i>	73
3.2.3 <i>Die Offene Methode der Koordinierung und die Dienstleistungsrichtlinie</i>	78
3.3 NPOs als Governance-Akteure	81
3.3.1 <i>Eckpunkte der SSGI-Diskussion</i>	81
3.3.2 <i>Die Rolle des Dritten Sektors in Brüssel</i>	89
3.3.3 <i>Die EU zwischen Binnenmarkt und Sozialraum</i>	94
3.4 Zwischenfazit	98

4. Forschungsdesign	100
4.1 Darstellung und Diskussion des Forschungsdesigns	100
4.1.1 <i>Methodenwahl – Das halbstandardisierte Interview</i>	100
4.1.2 <i>Feldzugang und Feldkontakt</i>	103
4.1.3 <i>Erkenntnisinteresse und leitende Fragestellung</i>	107
4.2 Datenaufbereitung in Berücksichtigung des Ländervergleichs	108
5. Deutschland – Erneuerte Anwaltschaft des Dritten Sektors	111
5.1 Ökonomisierung als Chance und Risiko für NPOs	113
5.1.1 <i>Spannung zwischen Markt und Gemeinnützigkeit</i>	114
5.1.2 <i>Interner Diskurs – Chancen zur organisatorischen Weiterentwicklung</i>	117
5.1.3 <i>Externer Diskurs – Neue Transparenzanforderungen</i>	122
5.2 NPOs als Akteure in lokalen Anbieterstrukturen	125
5.2.1 <i>Kommunales Defizit – Budgetnot</i>	127
5.2.2 <i>Kommunaler Spielraum – Good Management</i>	130
5.2.3 <i>Sozialrechtliches Dreiecksverhältnis als Partnerschaftsversprechen</i>	132
5.3 NPOs als Governance-Akteure	137
5.4 Zwischenfazit	142
6. England – Entwicklungschancen für den Dritten Sektor	146
6.1 Ökonomisierung als Chance und Risiko für NPOs	147
6.1.1 <i>Spannung zwischen Markt und Gemeinnützigkeit</i>	147
6.1.2 <i>Interner Diskurs – Chancen zur organisatorischen Weiterentwicklung</i>	149
6.2 NPOs als Akteure in lokalen Anbieterstrukturen	152
6.2.1 <i>Konzentrationstendenzen als Gefahr für die Rolle von NPOs in kleinteiligen Anbieterstrukturen</i>	152
6.2.2 <i>Kommunaler Spielraum – Good Management</i>	158
6.3 NPOs als Governance-Akteure	160
6.4 Zwischenfazit	167

7. Vertikale Politikintegration im Mehrebenensystem – Ergebnisse im Ländervergleich	169
7.1 'Welfare Talk' – Freiwilligkeit versus Gemeinnützigkeit	170
7.2 Rollenverteilung im Mehrebenensystem	175
7.2.1 EU-Ebene – <i>Kommission als Mediator</i>	175
7.2.2 Mitgliedstaatliche Ebene – <i>Nationale Definitionshoheit</i>	180
7.2.3 Kommunale Ebene – <i>Partnerschaftliche Zusammenarbeit</i>	187
7.2.4 <i>Language Gap</i> – <i>Gefahr unübersetzter Mehrebenendiskurse</i>	191
7.3 NPOs als Governance-Akteure	196
7.3.1 <i>Identitätsschärfung durch institutionelle Selbstreflexion</i>	197
7.3.2 <i>Artikel 106 II AEUV als zentraler Handlungsspielraum</i>	204
7.3.3 <i>Akteurspräsenz in Brüssel</i>	207
7.3.4 <i>Governance-Implikationen der SSGI-Diskussion</i>	211
7.4 Zwischenfazit	218
8. Schlussbetrachtung	221
8.1 Die Ergebnisse in der Übersicht	223
8.2 Drei Handlungsempfehlungen für Mehrebenenakteure	227
8.3 Ausblick – NPOs und die soziale Dimension Europas	229
Anhang	232
A. Akronymverzeichnis (Interviewpartner)	232
B. Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	233
C. Interviewleitfaden – Nonprofit Organisationen	234
D. Interviewleitfaden – Europäische Kommission	237
Bibliographie	239

Abkürzungsverzeichnis

AO	Abgabenordnung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AWO	Arbeiterwohlfahrt
BAGFW	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege
CSAN	Catholic Social Action Network
DAI	Dienstleistungen von allgemeinem Interesse
DAWI	Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse
DCV	Deutscher Caritas Verband
DG	Generaldirektionen der Europäischen Kommission (Directions Générales)
DG Comp	Generaldirektion Wettbewerb (DG Competition)
DG Empl	Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit (DG Employment, Social Affairs & Equal Opportunities)
EDR	Europabüro Diakonie Regional
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EJW	Evangelisches Johanneswerk
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
ESN	European Social Network
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GEK	Gmünder Ersatzkasse
GRK	Erster Europäischer Konvent (Grundrechtekonvent)
KOM	Europäische Kommission
LGA	Local Government Association
MLG	Multilevel Governance
NCVO	National Council of Voluntary Organisations
NPO	Non-Profit Organisation
OMK	Offene Methode der Koordinierung
PPP	Public Private Partnership
Rs	Rechtssache
RWL	(Diakonie) Rheinland-Westfalen-Lippe
SG	Generalsekretariat der Europäischen Kommission (Secrétariat Général)
SRDV	Sozialrechtliches Dreiecksverhältnis
SSGI	Social Services of General Interest
SGEI	Services of General Economic Interest
UK	United Kingdom (Vereinigtes Königreich)

1. Einleitung

Als personennah erbrachte Hilfestellungen waren die sozialen Dienste schon immer auch Ausdruck von Nächstenliebe und nicht selten mit dem Vorsatz verbunden, Abhilfe für unmittelbare Notlagen zu schaffen. Nicht zuletzt war die Entwicklung der sozialen Dienste in England zum Beginn der Industrialisierung im 19. Jahrhundert eng an die Entstehung des Armenrechts gebunden (vgl. Bahle 2007). Unter den Oberbegriff der sozialen Dienste fallen so vielfältige Formen wie ambulante und stationäre Pflegedienste oder die Arbeit von Krankenhäusern und Altenpflegeeinrichtungen. Anbietende Einrichtungen wenden sich somit direkt an die Menschen mit ihren vielschichtigen Problemen, Hoffnungen und Wünschen. Die sozialen Dienste zielen dabei darauf ab, für elementare Lebensrisiken gemeinschaftlich organisierte Daseinsvorsorgeinstrumente vorzuhalten. Aus diesem Gedanken heraus entstanden zunächst häufig im Lokalen assoziativ begründete Wohlfahrtseinrichtungen, deren Grundprinzipien sich noch heute in den Sozialsystemen moderner Wohlfahrtsstaaten wiederfinden.

Nicht nur in den vorliegend untersuchten Ländern Deutschland und England sondern weltweit sind gemeinnützige Organisationen in die Produktion sozialer Dienste eingebunden. Oft kommt ihnen bei dieser Aufgabe eine herausgehobene Bedeutung zu – das gilt für die deutschen Wohlfahrtsverbände genauso wie für die Mitgliedsorganisationen des National Council of Voluntary Organisations (NCVO) in England. Birkhölzer, Priller, u. a. (2005) unterstreichen in diesem Zusammenhang beispielweise die lokale Verwurzelung freigemeinnütziger Träger, deren „private Einrichtungen für eine bürgernahe und effiziente Dienstleistungserstellung sorgen“ (ebd.: 43). Zentrales Merkmal der Tätigkeit von gemeinnützigen Organisationen, die auch als Nonprofit Organisationen (NPOs)¹ bezeichnet werden, ist dabei die Erfüllung sozialer Aufgaben und weniger die Gewinnerzielung (Non-Profit-Charakteristikum). Dabei wird davon ausgegangen, dass NPOs als Teil der Zivilgesellschaft – anders als privatgewerbliche und öffentliche Einrichtungen – über die Leistungserstellung hinaus auch reziproke Ressourcen (bspw. Vertrauen und Freiwilligkeit) mobilisieren können (vgl. Anheier 2002a: 154ff.; Evers, Rauch, u.a. 2002). Diese Fähigkeit – zusammen mit professioneller Fachlichkeit auch Elemente bürgerschaftlichen Engagements für wohlfahrtspflegerische Aufgaben nutzbar zu machen – wird als wichtiger Faktor eingestuft, um die Qualität und Individualität der sozialen Dienste zu erhöhen. NPOs spielen daher häufig eine wichtige Rolle bei der Erbringung sozialer Dienste.

1 Für eine detaillierte Begriffsabgrenzung siehe Kapitel 2.1

Gleichwohl stehen NPOs gegenwärtig vor enormen Herausforderungen. In Deutschland gab es im Bereich der Daseinsvorsorge noch bis in die 1990er Jahre nur vergleichsweise wenige privat-gewerbliche Anbieter. Inzwischen müssen sich NPOs vermehrt in Preis- und Qualitätswettbewerben gegen gewinnorientierte Konkurrenten durchsetzen, für welche sich das Spektrum der sozialen Dienste zunehmend aus normalen, frei handelbaren Gütern zusammensetzt. Damit wird nicht nur die öffentliche „Zentralisierung von rechtlicher Regelung und finanzieller Ausstattung der Wohlfahrtspflege“ (Haslinger 2009: 124) in Frage gestellt, sondern auch die traditionell hohe Qualität gemeinnütziger Dienstleistungserstellung der Prüfung durch ein wettbewerbsorientiertes Effizienzpotential ausgesetzt; einige Autoren sprechen gleichsam von „subordinating welfare policy to the demands of flexibility“ (Moreno und Palier 2005: 153f.). Im Zuge dieser Entwicklung kommt es vermehrt zur Einführung kompetitiver Regulierungsmechanismen im Bereich der sozialen Dienste, wobei vermehrt die Frage nach dem wirtschaftlichen Wert von Sozialpolitik gestellt wird (vgl. Evers und Heinze 2008).

Der Vorsitzende des Vorstandes des *Evangelischen Johanneswerkes in Bielefeld*, einem der größten diakonischen Träger in Europa, interpretiert diese Entwicklung als ein Spannungsverhältnis zwischen Tradition und Moderne: „Wichtig ist mir bei allen strukturellen Veränderungen in unserem Werk, die viel mit der zunehmenden Veränderungsgeschwindigkeit und dem Druck, die Strukturen einer veränderten Realität anzupassen, zusammenhängen, dass wir ein positives Verhältnis zu unserer Tradition bewahren“ (Gebhardt 2008: 25). Entsprechend dieser beispielhaft wiedergegebenen Einschätzung resultieren die gegenwärtigen Herausforderungen, denen sich soziale Dienstleistungsunternehmen aus dem Bereich des Dritten Sektors gegenübersehen, vor allem aus veränderten Finanzierungsperspektiven und sich wandelnden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. So erkennt Taylor (2002) in England einen generellen Rollenwechsel im Verhältnis zwischen öffentlicher Hand und Drittem Sektor, in Folge dessen sich NPOs von gleichberechtigten Partnern zunehmend zu Auftragnehmern ohne Gestaltungsspielraum entwickeln („agents, providing services defined and circumscribed by the state“, ebd.: 78). In Deutschland wird auf ähnliche Widersprüche zwischen den gemeinwohlorientierten Zielen sozialpolitischer Handlungsfelder und den Effizienzüberlegungen kompetitiver Governance-Arrangements hingewiesen. Zimmer (1996) hat in diesem Zusammenhang bereits früh unterstrichen, dass die Einführung von Konkurrenzprinzipien zu einer Schwächung von NPOs als Ort „konsensualer Konfliktregulierung“ (ebd.: 299) beitragen könnte.

Korrespondierend zur Situation in Deutschland sind auch in England Ökonomisierungseffekte im Bereich der sozialen Dienste zu beobachten. Diese lassen sich als Konsequenzen einer verstärkten Konkurrenz zwischen privat-gewerblichen Akteuren (Markt, Erster Sektor) und zivilgesellschaftlichen Anbietern (NPOs, Dritter Sektor) sozialer Dienste auffassen. In England profitierten beide Fraktionen in den 1990er Jahren von einer verstärkten Auslagerung öffentlicher Dienstleistungsproduktion auf kompetitive Sozialmärkte. „Diese Konkurrenz wird aber fast ausschließlich über den Preis ausgetragen [...]. Es besteht also kein Anreiz für die Anbieter, in Produktinnovationen oder bessere Qualität sozialer Dienste zu investieren, im Gegenteil“ (Bahle 2007: 136). Dieser Preiswettbewerb führt in seiner Darstellung zu einer zunehmenden Vereinheitlichung der Angebotsvielfalt, die sich vor allem in einer Reduzierung der Pluralität und Qualität der Dienstleistungen niederschlägt. NPOs in England fällt es daher schwer, ihre reziproken Vorteile auszuspielen, um beispielsweise ihre Einbindung in das soziale Gefüge der Gemeinde und die dadurch entstehenden Vertrauensbeziehungen nutzbar zu machen (vgl. Kap. 2.2.3). An diesem sich wandelnden Verhältnis von Sozial- und Wirtschaftspolitik wird ein sozialpolitischer Paradigmenwechsel deutlich, der sich auch als Spannungsverhältnis von Kooperation und Konkurrenz beschreiben lässt. Weniger die Suche nach Übereinstimmung und Konsens, sondern Konkurrenz und Wettbewerb entwickeln sich zu den zentralen Leitmotiven in der Ausgestaltung von Sozialpolitik.

Mit diesem Paradigmenwechsel ist eine Ökonomisierung der sozialen Dienste verbunden, die es aus Sicht der Europäischen Kommission (KOM) notwendig macht, den Bereich sozialer Dienstleistungen in das europäische Binnenmarktkonzept einzubeziehen. Dabei geht es aus Sicht der KOM weniger um eine Abwertung der sozialen Dimension dieser Leistungen der Daseinsvorsorge, als vielmehr um eine korrekte Einschätzung der damit verbundenen Marktimplikationen. Dieser Europäisierungsprozess führt dazu, dass nicht nur Politikfelder mit einem deutlich zu erkennenden wirtschaftlichen Gewicht unter die Regeln des europäischen Wettbewerbsrechtes fallen, wie beispielsweise die Bauwirtschaft, sondern auch die wirtschaftlich relevanten Tätigkeitsbereiche der sozialen Dienste. Für Kommunen in Deutschland und England bedeutet diese Entwicklung, dass sie das europäische Wettbewerbsrecht zum Beispiel auch bei der Konzeption einer Pflegemaßnahme beachten müssen. Daraus ergeben sich zwei Konsequenzen, die unmittelbare Auswirkung auf die kommunale Auftragsvergabe im Bereich der sozialen Dienste haben können:

- (1) Eine (für viele Akteure neue) Transparenzanforderung, vor allem verbunden mit der Pflicht Dienstleistungsaufträge eindeutig zu dokumentieren und deren Bedingungen auf Anfrage umfassend offenzulegen.
- (2) Das Verbot bestimmte Anbieter alleine auf Grund ihrer Rechtsform zu bevorzugen („funktionaler Unternehmensbegriff“ des europäischen Wettbewerbsrechts).

Durch diese Anforderung des europäischen Wettbewerbsrechts werden keine bestimmten Governance-Arrangements ausdrücklich ausgeschlossen, trotzdem erkennen vor allem zivilgesellschaftliche Akteure darin eine mögliche Beeinträchtigung für das deutsche Sozialsystem. Aus der Sicht des Dritten Sektors hat das nicht zuletzt damit zu tun, dass viele Kommunen im Bereich der sozialen Dienste inzwischen auf konzessionierende Dienstleistungsverträge zu Gunsten kompetitiver Vergabeverfahren verzichten. Damit ist in der Einschätzung zahlreicher Experten eine zunehmende Gleichstellung von freien und privat-gewerblichen Anbietern sozialer Dienste verbunden (vgl. Bode 2007; Evers und Heinze 2008), die in Zukunft auf gemeinsamen Sozialmärkten im Wettbewerb stehen und die Sonderrolle der Freien Wohlfahrtspflege im Bereich der sozialen Dienste infrage stellen könnten.

Gleichwohl sich durch die Einbeziehung der sozialen Dienste in das europäische Binnenmarkt-konzept wirtschafts- und sozialpolitische Regulierungs-bereiche deutlich überschneiden, hat die EU bisher so gut wie keine Regelungsbefugnisse im Bereich der Sozialpolitik. Die Mitgliedstaaten haben in diesem Politikfeld bisher von einer Übertragung souveräner Hoheitsrechte auf die Ebene der Union abgesehen.² Im Resultat führt diese gewollte Kompetenzbeschränkung dazu, dass die KOM sozialpolitische Fragestellungen entweder mit den Mitteln der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) zu regulieren versucht oder aber auf den Fundus ihrer wirtschaftspolitischen Befugnisse zurückgreift.

Im Fall der beispielhaft angesprochenen Pflegemaßnahme führt dieses Ungleichgewicht zu der widersprüchlichen Situation, dass die mögliche Gemeinwohlrelevanz einer Dienstleistung durch den nationalen Gesetzgeber festzulegen ist. Auf Grund ihrer wirtschaftlichen Relevanz fällt die Bereitstellung dieser sozialen „Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ (DAWI, oder ‚Social Service of General Interest‘, [SSGI]) jedoch unter das europäische Wett-

2 Diese Asymmetrie des Europäisierungsprozesses lässt sich unter anderem auf ein tief verwurzeltes, national geprägtes Verständnis von Angehörigkeit und Bürgerschaft zurückführen, genauso wie entsprechend immer wieder historische Argumente angeführt werden (vgl. Draperie 1990; Tinbergen 1965; Taylor 1983; Scharpf 1996: 109f.).

bewerbsrecht. Infolge dieser Ungleichzeitigkeit europäischer Politikgestaltung könnte auf einer Stufe des Mehrebenensystems entschieden werden, dass eine besondere Aufgabe im Allgemeininteresse steht und ihre Erbringung daher mit öffentlichen Mitteln bezuschusst werden darf. Zugleich würde diese Subvention entsprechend des generellen Beihilfenverbotes nach Art. 107 I AEUV (ex-Art. 87 I EGV) gegen das europäische Wettbewerbsrecht verstoßen. Durch die Ausnahmebestimmungen nach Art. 106 II AEUV (ex-Art. 86 II EGV) ließe sich zwar eine entsprechende Rechtfertigung erwirken, jedoch ist dafür ein langes Genehmigungsverfahren notwendig, das bei konkreten Vertragsverletzungsverfahren auch nur im Nachhinein durchgeführt werden kann.

Rückbezogen auf diese Einbettung im europäischen Primärrecht ergibt sich der Spannungsbogen der vorliegend thematisierten ‚SSGI-Diskussion‘ aus der Einbeziehung sozialer Dienstleistungen in das europäische Binnenmarktkonzept und dem gleichzeitigen Verbot staatlicher Subventionen. In diesem Gegensatz konkretisiert sich ein Spannungsfeld kompetitiver und kooperativer Regulierungsmechanismen, dessen Ausbalancierung gerade auf ökonomisierten Wohlfahrtsmärkten eine fortwährende Herausforderung darstellt. In einem politischen Mehrebenensystem, das sich vermehrt durch das Neben- und Miteinander staatlicher und zivilgesellschaftlicher Regulierungsmechanismen auszeichnet (vgl. Mayntz 2004), werden insbesondere diese Fragen sozialer Natur in zunehmendem Maß durch NPOs mitgestaltet werden. Die Partizipation des Dritten Sektors und seiner Organisationen in diesem sich europäisierenden Prozess der Politikgestaltung ist allerdings an gewisse Bedingungen geknüpft. Im Bereich der sozialen Dienste lassen sich diese Voraussetzungen gut an der SSGI-Diskussion verdeutlichen, in deren Rahmen NPOs versuchen, mit den Mitteln europäischer Politikgestaltung auf einen – in der Tendenz regulativen – Eingriff der EU zu reagieren.

1.1 Erkenntnisinteresse und leitende Fragestellung

Es ist wenig darüber bekannt, welche Strategien NPOs bei der Erweiterung ihrer nationalen Lobbyarbeit um eine europäische Perspektive verfolgen. Die Effizienzerhöhung ihrer Interessenvertretung in den vertikal integrierten Governance-Arenen des europäischen Mehrebenensystems stand bisher nur selten im Vordergrund ihrer Organisationsziele. Welche Motive liegen ihren diesbezüglichen Aktivitäten zu Grunde? Welche innerorganisatorischen Dynamiken müssen dabei beachtet werden? Welche konkreten Absichten verfolgen die verschiedenen NPO-Akteure in Deutschland und England? Wie unterscheiden sich ihre Aktivitäten im Ländervergleich? Was lässt sich bei diesen Betrachtungen im Allgemeinen

über die Vor- und Nachteile einer Einbindung von sozialen Dienstleistungen in das Binnenmarktkonzept der EU aussagen?

Die vorliegende Untersuchung hinterfragt diese Aspekte an der Schnittstelle von Zivilgesellschafts- und Europaforschung. Im Zentrum des Interesses steht die Frage, welche Governance-Implikationen sich am Beispiel der SSGI-Diskussion für deutsche und englische NPOs aus dem Prozess der europäischen Integration ergeben. Beantwortet wird diese Frage anhand der Ergebnisse einer qualitativen Erhebung, die mit einem Makro-Fokus unter deutschen und englischen NPO-Vertretern³ sowie Experten der Europäischen Kommission (KOM) und kommunaler Organisationen in den beiden Untersuchungsländern durchgeführt wurde.

1.2 Quellenlage und Methodenwahl

Die Annäherung an diese Fragestellung erfolgt mittels einer empirischen Erhebung, bestehend aus knapp zwei Dutzend Experteninterviews mit NPO-Experten, Kommissionsbeamten und Vertretern kommunaler Institutionen. Der größte Teil der Interviews wurde während einer dreiwöchigen Feldarbeitsreise in England und Brüssel durchgeführt (Wintersemester 2008/09). Ergänzende Gesprächstermine, die entsprechend des qualitativen Forschungsansatzes als leitfadengestützte Interviews durchgeführt wurden, wurden im Sommersemester 2009 vor allem mit Experten in Deutschland durchgeführt.

Die Arbeit gründet in den ersten beiden Kapiteln auf einer umfangreichen Auswertung relevanter Sekundärliteratur. Insbesondere wurden Materialien aus den Bereichen der politik- und rechtswissenschaftlichen Europaforschung, der vergleichenden Wohlfahrtstheorie sowie der Governance- und Zivilgesellschaftsforschung herangezogen. Darüber hinaus wurde in diesem ersten Teil der Arbeit in begrenztem Umfang auf Primärdokumente der KOM und relevanter NPOs zurückgegriffen. Die Untersuchung nimmt des Weiteren Bezug auf Forschungsergebnisse der *Nachwuchsgruppe Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance*, NEZ (2004–2009)⁴ an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, welcher der Autor angehört hat. Die Arbeit dieser Forschungsgruppe ist an der Schnittstelle von Transformationsforschung sowie policy-analytischer und demokratietheoretischer Europaforschung zu verorten. Der Fokus lag hierbei auf der Erforschung des Stellenwertes und der Bedeutung von gemeinnützi-

3 Im Fortfolgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit auf die parallele Verwendung der männlichen und der weiblichen Form verzichtet. Bei der Bezeichnung der männlichen Form ist vielmehr die Weibliche immer mit eingeschlossen, es sei denn es wird im jeweiligen Kontext ausdrücklich die weibliche Form verwendet.

4 <http://nez.uni-muenster.de/index.php>

gen Organisationen im Hinblick auf die Demokratie und Effizienz europäischen Regierens. Wichtige Impulse sammelte der Autor zudem auf verschiedenen Workshops und Konferenzen des *Civil Society and New Forms of Governance in Europe-Network of Excellence*, CINEFOGO (2005-2009)⁵, dessen gesamteuropäische Perspektive auf die Schnittstelle von Zivilgesellschafts- und Governance-Forschung ausgerichtet war.

Die Konzentration der Analyse auf das europäische Mehrebenensystem bringt inhaltliche Ausblendungen mit sich. Daher wird in der vorliegenden Arbeit weitestgehend darauf verzichtet, im Detail auf innerorganisatorische Widersprüche einzugehen, die sich in NPOs ergeben, sobald Entscheidungsabläufe und gewohnte Verhaltensmuster mit der neuen Akteursrolle in Konflikt geraten. In den Kapiteln 5.1 und 6.1 sowie 7.3.1 werden diese Fragen eingeführt. Die entsprechenden Betrachtungen müssen auf Grund der Konzentration der Analyse auf die Arenen des europäischen Mehrebenensystems jedoch vergleichsweise skizzenhaft bleiben. Genauso wenig kann im begrenzten Umfang dieser Arbeit detailliert auf die Rolle von Akteuren auf kommunaler oder mitgliedstaatlicher Ebene eingegangen werden, gleichwohl deren Sichtweisen für die SSGI-Diskussion oft von zentraler Bedeutung sind.⁶ Das Zusammenspiel dieser Regulierungsebenen wird in Kapitel 7.2 skizziert, kann jedoch auf Grund des NPO-Schwerpunktes der Untersuchung nicht im Detail erörtert werden.

1.3 Aufbau der Arbeit

Im ersten Kapitel der vorliegenden Arbeit wird zunächst in vergleichender Perspektive die Bedeutung der Zivilgesellschaft als intermediärer Gesellschaftsbereich skizziert. Im Fokus dieser Ausführungen steht zunächst eine Rollenbeschreibung von Zivilgesellschaft als „Raum gesellschaftlicher Selbstorganisation“ (Kocka 2007: 34), der weder Staat noch Markt zuzuordnen ist und die Summe der gemeinnützigen Organisationen, Vereine und Netzwerke darstellt, welche sich im Besonderen durch ihre assoziative Natur auszeichnen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Relevanz des Dritten Sektors für die Bereitstellung sozialer Dienste zu verdeutlichen, wobei die jeweils nationalen Besonderheiten in der Dienstleistungserstellung im Vordergrund der Darstellung stehen. Für Deutschland ist hier auf die zunehmende Destabilisierung konsensorientierter Governance-Arenen einzugehen und in England spielt die Veränderung der

5 <http://www.cinefogo.com>

6 Zur Behandlung der SSGI-Diskussion durch kommunale Akteure vergleiche: Tim Eyßell, „Europäisierung der Governance sozialer Dienste? Handlungsspielräume kommunaler Sozialpolitik im europäischen Binnenmarkt“, Paper präsentiert auf DVPW-Kongress 2012, Tübingen 28.09.2012.

sozialen Dienste in der Regierungszeit von „New Labour“ eine zentrale Rolle. Darauf aufbauend wird skizziert, wie sich das Politikfeld der sozialen Dienste gegenwärtig in ökonomisierender Perspektive verändert.

Im dritten Kapitel der Arbeit wird zunächst der Forschungsstand zur Europafor- schung dargelegt, insbesondere bezüglich des gegenwärtigen Standes des euro- päischen Integrationsprozesses. Im Sinne von Mayntz (2004: 68) ist dabei insbe- sondere auf die spezifischen Charakteristika von Governance als der Regelung kollektiver Sachverhalte im Zusammenspiel von staatlichen und (zivil-) gesell- schaftlichen Akteuren einzugehen. Darüber hinaus wird in diesem deskriptiven Abschnitt die Entwicklung der europäischen Sozialpolitik skizziert und auf den Widerspruch zwischen mitgliedstaatlicher Souveränität und der ökonomisieren- den Logik des Binnenmarktkonzeptes eingegangen. In diesem Zusammenhang wird auch die Bedeutung der Dienstleistungsrichtlinie als regulative Schnittstelle zwischen Sozial- und Wirtschaftspolitik bzw. Wettbewerbspolitik erläutert. Abschließend wird verdeutlicht, welche Rolle NPOs als Governance-Akteure im europäischen Mehrebenensystem spielen, wobei insbesondere die Eckpunkte der SSGI-Diskussion im Vordergrund stehen.

Die Kapitel fünf bis sieben bilden den zentralen Auswertungsteil der vorliegen- den Arbeit. Hier werden jeweils für Deutschland (Kap. 5) und England (Kap. 6) sowie im Ländervergleich (Kap. 7) die Ergebnisse der qualitativen Untersuchung dargestellt. Dabei wird auf die Folgen der Ökonomisierung für NPOs eingegan- gen (siehe insbes. Kap. 5.1 und 6.1), daran anschließend werden NPOs als Akteure in lokalen Anbieterstrukturen näher beschrieben (Kap. 5.2 und 6.2) sowie ihre Rolle als Akteure in europäischen Governance-Arenen diskutiert (Kap. 5.3 und 6.3). Im abschließenden Auswertungskapitel 7 werden diese Ergebnisse in komparativer Perspektive zusammengeführt und sowohl in Bezug auf die unter- schiedlichen Rollenverteilungen im europäischen Mehrebenensystem analysiert (Kap. 7.2), als auch mit speziellem Bezug auf den Dritten Sektor (Kap 7.3). Der Aufbau der Auswertungskapitel lässt sich auch der schematischen Darstellung in Abb. 17, Kap. 7.0 entnehmen.

Zuletzt noch ein redaktioneller Hinweis: Englische Zitate werden in dieser Arbeit auf Grund ihres zentralen Stellenwerts für die Entwicklung des Themas immer im Original wiedergegeben.

2. Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik

An der sich wandelnden Bedeutung des Dritten Sektors für die Bereitstellung sozialer Dienste wird ein Paradigmenwechsel in sozialpolitischen Kernbereichen deutlich, der sich auch als **Spannungsverhältnis von Kooperation und Konkurrenz** beschreiben lässt. Unter anderem wird diese Entwicklung an einer zunehmenden ‚Verwettbewerblichung‘ lokaler Governance-Arrangements deutlich. Dabei eingesetzte Regulierungsinstrumente, zu denen beispielsweise enge Budgetrahmen oder die Schaffung von Angebotsmärkten gehören, sind im Rahmen staatlicher Sozialpolitik bisher eher nicht verbreitet gewesen (vgl. Bahle 2007: 331ff.). Im Zuge dieser Entwicklung verändert sich die Vergabepaxis der Kommunen grundlegend, so dass auch in Deutschland nicht mehr primär auf klassische Formen der Kooperation und gewachsenen Zusammenarbeit mit der Freien Wohlfahrtspflege gesetzt wird. Vielmehr ist im Bereich der sozialen Dienste festzustellen, wie von den Kooperationsmodi Vertrauen und Konsens zunehmend auf Wettbewerb und Konkurrenz umgestellt wird.

Ein jeweils länderspezifisches Bild dieser Veränderungsdynamik wird in Kapitel Kap. 2.3 skizziert. Zunächst wird im folgenden Abschnitt (Kap. 2.1) die Rolle der Zivilgesellschaft als intermediärer Gesellschaftsbereich umrissen. In der gebotenen Kürze soll eine Definition von Zivilgesellschaft eingeführt werden. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der intermediären Funktion von Zivilgesellschaft, um darstellen zu können, wie zivilgesellschaftliche Akteure als Vermittler zwischen den Interessen von Staat, Markt und Bürgern auftreten können. Ausgehend von einer daran anschließenden Beschreibung des Dritten Sektors als „Nukleus der Zivilgesellschaft“ (vgl. Anheier, Priller, u.a. 2000), wird in Kapitel 2.2 die grundlegende Bedeutung des Dritten Sektors für die sozialen Dienste hinterfragt. Ein Schwerpunkt dieser Ausführungen liegt auf der Veranschaulichung eines jeweils länderspezifischen Bildes der sozialen Dienste im Kontext der sozialen Sicherungssysteme in Deutschland und England, bevor im dargestellten Sinn mögliche Ökonomisierungskonsequenzen skizziert werden.

2.1 Zivilgesellschaft als intermediärer Gesellschaftsbereich

In vielen Definitionen von Zivilgesellschaft wird diese als eine gesellschaftliche Sphäre beschrieben, in welcher die Interessen von Staat, Markt und Bürgern zu einem Ausgleich gebracht werden können (vgl. Birkhölzer, Klein, u.a. 2005; Zimmer 2007b: 44f.; Kocka 2007: 35). Die Zivilgesellschaft könnte sich demnach als Ort entwerfen lassen, an dem die Gesellschaft fern von Markt und Staat

ihre ‚zivile‘ Seite entdeckt. Hat die Gemeinschaft der Bürger hier assoziativ wirkende Verhaltensweisen gepflegt, die sich auch in Zeiten wirtschaftlicher Optimierungsstrategien als Nährboden für kollektive „Vermittlungsagenturen“ (Bauer 2005: 109) nutzbar machen lassen?

Bestimmte Vermittlungsdienstleistungen, beispielweise als Gewerkschaft die Interessen von Arbeitgebern und -nehmern zusammenzuführen (vgl. Abb. 1), könnten zivilgesellschaftliche Organisationen in der Tat zu Bindegliedern werden lassen. Aus dieser Perspektive können sie helfen, bestimmte gesellschaftliche Interessen auszugleichen. „Zur terminologischen Bestimmung dieser Vermittlungsleistungen eignet sich der **Begriff der Intermediarität** (ebd. – Eig. Hervorh.). Genau diese intermediäre Natur der zivilgesellschaftlichen Vermittlerfunktion wird in Abbildung 1 in den Mittelpunkt gestellt, indem der zivilgesellschaftliche Sektor auch in der modellhaften Darstellung zentral positioniert wird. In der Abbildung sind beispielhaft Organisationen dargestellt, die in der gesellschaftlichen Praxis derartige Ausgleichsfunktionen übernehmen.

Mit Kocka (2007: 34) kann Zivilgesellschaft daher als „politisches Programm“ verstanden werden, also als das **Konzept einer zivilen und demokratischen Gemeinschaft**. „Mit ‚Zivilgesellschaft‘ sind vielfältige kollektive und selbst gesteuerte nicht-gewalttätige Aktivitäten und Organisationen im sozialen Raum zwischen Staat, Markt und Privatsphäre gemeint“ (ebd., Hervorh. i. Orig.). Der zentrale Steuerungsmodus dieses vermittelnden gesellschaftlichen Bindegliedes liegt in einer Spielart des Altruismus: es geht um die Überwindung von Eigensinn durch Gemeinsinn, um die Sinnstiftung durch die Betonung des Stellenwerts von Solidarität. „Während im Sektor Staat die Steuerung nach der Handlungslogik ‚Hierarchie‘ oder ‚Macht‘ erfolgt, funktioniert der Sektor Markt über ‚Wettbewerb‘ oder ‚Tausch‘. Im Dritten Sektor hingegen greift zum einen ‚Solidarität‘ als altruistische, wechselseitige Hilfeorientierung [...] sowie zum anderen ‚Sinn‘, wobei diese Steuerungslogik durch die Facetten sozialer Sinn, Gemeinsinn sowie auch Eigensinn untersetzt ist“ (Zimmer und Priller 2005: 50f. – Hervorh. i. Orig.).

ABB. 1: ZIVILGESELLSCHAFT ALS INTERMEDIÄRE GESELLSCHAFTLICHE SPHÄRE

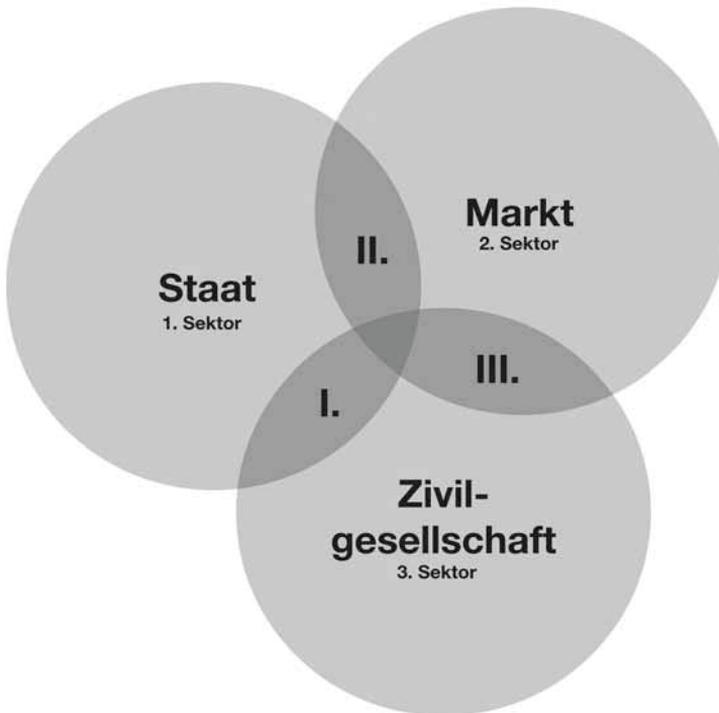


Quelle: Nachwuchsgruppe Europäische Zivilgesellschaft und Multilevel Governance

In dieser Perspektive stellt die Zivilgesellschaft eine von drei gesellschaftlichen Sphären oder Sektoren dar, wobei der Staat für gewöhnlich als erster Sektor, der Markt als zweiter Sektor und die **Zivilgesellschaft als dritter Sektor** konzeptionalisiert wird. In Abbildung 2 wird deutlich, dass diese Bereiche nicht trennscharf voneinander abzugrenzen sind. Vielmehr bilden sich an den Rändern der gesellschaftlichen Sektoren Möglichkeiten des Übergangs. Durch die römischen Ziffern I–III sind jene Bereiche sich überschneidender Handlungslogiken gekennzeichnet, in der dieselbe Person in verschiedenen Rollen in Erscheinung treten kann. Die Grenzen zwischen den gesellschaftlichen Sphären oder Sektoren werden durchlässig. In dieser Durchlässigkeit der bereichslogischen Differenzierung (Bereiche I–III, Abb. 2) wird die vermittelnde Funktion der Zivilgesellschaft besonders stark betont. In dieser Darstellung werden die Begriffe des ‚Dritten Sektors‘ und der ‚Zivilgesellschaft‘ vergleichsweise synonym und wenig trennscharf eingeführt. Bei einer stärker differenzierten Betrachtung ist einzugrenzen,

dass die Organisationen des Dritten Sektors keinesfalls gleichbedeutend sind mit der Zivilgesellschaft als Ganzem, vielmehr bilden diese in gewisser Weise das institutionalisierte Kernstück, gleichsam das **Rückgrat der Zivilgesellschaft**. In dieser Perspektive wird der Dritte Sektor mit seinen Organisationen zu einer Art „Nukleus der Zivilgesellschaft“ (vgl. Anheier, Priller, u.a. 2000).

ABB. 2: GESELLSCHAFT ALS SPHÄRENMODELL



Quelle: Eigene Darstellung

Diese infrastrukturelle Funktion des Dritten Sektors lässt sich weiter verdeutlichen, indem zwischen den beiden Phasen des Politikgestaltungsprozesses unterschieden wird, also dem Abschnitt der Politikformulierung (Input) und der Etappe der Politikimplementierung (Output). In einer output-orientierten Perspektive kann auf die Dienstleistungsrelevanz des Dritten Sektors abgestellt werden, dessen „private Einrichtungen für eine bürgernahe und effiziente Dienstleistungserstellung sorgen“ (Birkhölzer, Priller, u.a. 2005: 43). Im Gegensatz zu dieser output-orientierten Thematisierung des Dritten Sektors als Dienstleistungsprodu-

zent wird aus einer inputorientierten Betrachtung dessen sozialintegrative Rolle in den Mittelpunkt der Analyse gestellt, wobei hier zumeist sozialanwaltschaftliche Überlegungen im Vordergrund stehen. Der Dritte Sektor wird als institutionalisiertes Herzstück der Zivilgesellschaft für manche Beobachter sogar zur „Schule der Demokratie“ (Anheier und Freise 2004: 109), in deren Einrichtungen und Institutionen sich demokratische Verhaltensweise in überhöhter Form erlernen und habitualisieren lassen (vgl. Kocka 2001). Demzufolge bedingt das zivilgesellschaftliche Paradigma die Entstehung neuer Konzepte jenseits staatlicher „Gängelung“ (ebd.). Der Dritte Sektor erscheint hier als eigentlicher **Nährboden für intermediäre „Vermittlungsagenturen“**, die Bauer (2005: 109) auf der zivilen Seite unserer Gesellschaft auszumachen glaubt.

Die Nähe der beiden Begriffe Zivilgesellschaft und Dritter Sektor verdeutlicht sich einmal mehr in der vergleichenden Analyse der oben stehenden Abbildung 1 und der Abbildung 3 (Kap. 2.2.1). Beide Schaubilder unterscheiden sich auf den ersten Blick nur durch die differente Verwendung der Begriffe Zivilgesellschaft und Dritter Sektor. In beiden Modellen sind diese an intermediärer Stelle zwischen den gesellschaftlichen Teilspähren Staat, Markt und Privatheit bzw. Familie verortet. Zivilgesellschaft und Dritter Sektor erscheinen in beiden Modellen als assoziativer Raum zwischen und mit Bezug zu allen anderen gesellschaftlichen Bereichen. Der entscheidende Mehrwert einer vergleichenden Betrachtung beider Modelle liegt jedoch in ihrer unterschiedlichen Visualisierung. Während die Zivilgesellschaft in beiden schematischen Darstellungen als eine von drei respektive vier gesellschaftlichen Teilbereichen veranschaulicht wird, versteht das Sektorendreieck in Abbildung 3 den Dritten Sektor weniger als gleichberechtigte Sphäre, sondern vielmehr als Kernbereich im Herzen der Gesellschaft.

In dieser modellhaften Überhöhung wird deutlich, woraus sich die besondere assoziative Kraft des Dritten Sektors konstituiert. Im Gegensatz zur Zivilgesellschaft als einer von vier Teilbereichen in einem Modell gleichberechtigt nebeneinander stehender gesellschaftlicher Einflussphären (Abb. 1), begründet sich die Sonderrolle des Dritten Sektors durch die Fähigkeit seiner Organisationen unterschiedliche gesellschaftliche Logiken wechselseitig einzubinden. Die Organisationen des Dritten Sektors verfügen über die Expertise zur **Formulierung von Kernbotschaften**, die für alle gesellschaftlichen Akteure und Interessengruppen gleichsam greifbar und nachvollziehbar sind: „Not sehen und handeln“ (*Deutscher Caritasverband*); „MiteinanderManagement“ (*Diakonie Bayern*); „Dabeisein mit Herz“ (*AWO Sachsen-Anhalt*); „Von Menschen Für Menschen“ (*AWO Bremen*); „Just one World“ (*CAFOD, Hilfswerk der katholischen Kirche in Eng-*