

1 Einleitung

Steigender Bedarf an sozialen Diensten

Dem Wandel des Verhältnisses zwischen den Kommunen als Auftraggebern sozialer Dienste und den freien Trägern als Erbringern dieser Dienste liegen verschiedene Faktoren zugrunde. Neben veränderten wirtschaftspolitischen Ansichten spielen gesellschaftliche Entwicklungen eine wesentliche Rolle. Sie spiegeln sich in gewandelten Bedarfen wider. Während der letzten Jahrzehnte stieg die Nachfrage nach sozialen Diensten deutlich und kontinuierlich an. Die zunehmende Erwerbsquote von Frauen begründet ein Abnehmen sowohl der privaten Pflege von älteren Angehörigen als auch der Betreuung der Kinder in der Familie (Bäcker et al. 2008, S. 520f). Fortschreitend werden diese Aufgaben von der privaten in die öffentliche Verantwortung verlagert. Darüber hinaus verursachte die lange hohe Arbeitslosigkeit große Bedarfe an öffentlich erbrachten sozialen Diensten. Aber auch in anderen Bereichen, wie in der Jugendhilfe, insbesondere bei den Hilfen zur Erziehung, wuchs die Nachfrage in den letzten Jahren erheblich (Dahme 2011, S. 122). Die größte, aktuell zu bewältigende Bedarfszunahme entstand durch die Ausweitung des Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung auf die Ein- bis Dreijährigen zum ersten August 2013 (Riedel 2009, S. 13; Kinderförderungsgesetz Art. 7; 8 und 10). Darüber hinaus wuchsen die Bedarfe durch die Ausweitung der Ganztagsbetreuung von Kindern.

Parallel zur Veränderung und Ausweitung des Bedarfs an sozialen Diensten wurden die tradierten korporatistischen Strukturen der Zusam-

menarbeit von Kommunen und freien Trägern mancherorts umorganisiert. Sie erschienen einigen kommunalen Akteuren nicht mehr geeignet, um dem steigenden und veränderten Bedarf angemessen gerecht werden zu können. So erforderte die Ausweitung des Angebots Anpassungen der unterschiedlichen Formen und Arbeitsteilungen seiner Organisation, Finanzierung und Erbringung. Der massive Ausbau des Angebots in der Kindertagesbetreuung setzte sogar vielfach die Gründung neuer Einrichtungen voraus. Wie in den meisten anderen Dienstleistungsbereichen tragen die Kommunen hier die Verantwortung, kompetente Partner für die Dienstleistungserbringung zu finden. Ihnen obliegt die Aufgabe, ein dafür geeignetes Auswahlverfahren zu bestimmen. Viele Kommunen rückten dabei von den traditionellen verhandlungsbasierten Verfahren ab und nutzen neue Auswahlverfahren, die vielfach Wettbewerbselemente aufweisen. Die eigentliche Organisation und Gestaltung der Erbringung sozialer Dienste wird so primär in die Hände von freien Trägern gegeben. In einigen Fällen übernehmen Kommunen auch selber die Trägerschaft von Einrichtungen. Diesem Zusammenspiel von Kommunen und freien Trägern liegt in Deutschland eine lange Tradition zugrunde.

Das zentrale Element des lokalen Miteinanders von Kommunen und freien Trägern sind die Trägerschaftsverfahren. In ihnen spiegeln sich die mitunter sehr unterschiedlichen Ausprägungen des lokalen Wohlfahrtspluralismus wider. Einige Kommunen werden von exklusiven Netzwerken dominiert, in anderen Kommunen bestehen wettbewerbliche oder auch partizipative Arrangements.

Bisher liegen keine systematischen Untersuchungen der Verfahren zur Trägerschaft vor. Weder die traditionellen korporatistischen noch die wettbewerbsorientierten oder sonstige alternative Verfahren wurden in ihren Eigenschaften und strategischen Hintergründen vertiefend analysiert. Diese Lücke wird mit der vorliegenden Arbeit geschlossen.

Von der korporatistischen Tradition zur Vermarktlichung?

Ein zentraler Faktor für die Gestaltung der aktuellen Wohlfahrtsarrangements ist ihre jeweilige (lokale) historische Entwicklung. Traditionell werden soziale Dienste in Deutschland in korporatistischen Strukturen organisiert (Strünck 2010, S. 58). Die Kommunen und die Anbieter sozialer Dienste tragen dabei in enger Kooperation die Planung und Umsetzung der Angebote. Diese Kooperation war traditionell exklusiv, lange konnten freie Träger sozialer Dienste außerhalb der gemeinnützigen Wohlfahrtsverbände nicht daran teilhaben.

Die Wohlfahrtsverbände basieren in ihrer Tradition als Nonprofit-Organisationen auf der Einbindung von bürgerschaftlichem Engagement sowohl in die Organisation der Verbandsstrukturen als auch in die Erbringung der sozialen Dienstleistungen. In Deutschland bestehen sechs Wohlfahrtsverbände, die ihre Arbeit an verschiedenen politischen und religiösen Weltanschauungen orientieren. Diese ideellen Hintergründe vereinen traditionell das jeweilige Milieu der Mitglieder¹, Mitarbeiter und Nutzer der Angebote. Lange bildeten die Verbände einen exklusiven Kreis, erst in den 1990er Jahren begann eine Öffnung. Sukzessive wurden Initiativen aus dem Selbsthilfemilieu und gewerbliche Anbieter zur Erbringung sozialer Dienste zugelassen (Backhaus-Maul und Olk 1994, S. 123f; Buestrich et al. 2008, S. 41).

Das korporatistische Verhältnis zwischen Kommunen und freien Trägern beruht auf der Tradition der sozialen Tätigkeit der Wohlfahrtsorganisationen in Eigeninitiative. Schon bevor der Staat im 19. Jahrhundert in diesem Bereich tätig wurde, hielten sie eigenständig finanzierte und organisierte Angebote bereit (Grunow und Olk 2001a, S. 837). Im Kaiserreich folgte eine Zeit der parallelen wohlfahrtspflegerischen Aktivität von privaten Wohlfahrtsorganisationen und öffentlicher Hand, aus der sich

¹ Zur besseren Lesbarkeit wird in der vorliegenden Arbeit zumeist das generische Maskulinum verwendet.

das korporatistische Verhältnis entwickelte (Hammerschmidt 2011, S. 32f). In der Weimarer Republik begann die Institutionalisierung dieser Kooperation, die in der jungen Bundesrepublik weiter gefestigt wurde (Sachße 2010, S. 102; Sachße 2003, S. 206). Sie manifestierte sich in einer „gesetzlichen Bestands- und Eigenständigkeitsgarantie der freien bei gleichzeitiger Förderungsverpflichtung und Gesamtverantwortung der öffentlichen Träger“ (Sachße 2010, S. 102f). Die freien Träger konnten in rechtlich und finanziell abgesicherten Bereichen ihre Aufgaben entsprechend der eigenen Weltanschauung fachlich und organisatorisch gestalten, während die öffentlichen Träger (Kommunen, Sozialversicherungen etc.) den finanziellen, organisatorischen und rechtlichen Rahmen bereitstellten.

Erst in den 1990er Jahren kam es zur Reform der korporatistischen Strukturen, zum einen durch eine veränderte Sozialgesetzgebung, zum anderen durch die Reform der Kommunalverwaltungen im Rahmen des New Public Management (NPM) Konzepts. Die Veränderungen erfolgten vor dem Hintergrund einer wachsenden Nachfrage nach sozialen Diensten und knapper werdender öffentlicher Mittel, aber auch im Kontext sich lockernder wohlfahrtsverbandlicher Milieus und sich damit zumindest anteilig reduzierender personeller und materieller Ressourcenbeiträge der Wohlfahrtsverbände. Die Reformen förderten die Begründung von vertraglichen Verhältnissen zwischen Erbringern und öffentlichen Trägern sozialer Dienste, wodurch das partnerschaftliche korporatistische Verhältnis mehr und mehr einem Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis wich (Backhaus-Maul und Olk 1994, S. 117). Mit deutlich präziseren finanziellen und inhaltlichen Vorgaben für die Dienste engen die Verträge den traditionellen Gestaltungsspielraum der Erbringer der Dienste zugunsten einer ausgeweiteten Steuerungskompetenz der Kommunen ein. Zudem gehen die Kommunen zunehmend von den traditionellen exklusiven verhandlungsbasierten Trägersauswahlverfahren zu offenen wettbewerbsorientierten Verfahren über (Eyßell 2012). Die Reformen der Sozi-

algesetze öffneten einige Bereiche sozialer Dienste für gewerbliche Anbieter und überließen sie einer zunehmenden Steuerung durch den Markt (Buestrich et al. 2008, S. 41). So wurden den Nutzern Auswahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Angeboten eröffnet, während die Anbieter wirtschaftlich abhängig von der Auslastung ihrer Angebote wurden.

Die EU-Politik zur Governance sozialer Dienste

Seit Beginn der Vermarktlichung sozialer Dienste in Deutschland werden mögliche Einflüsse der Europäischen Integration auf die Organisation der Wohlfahrtspflege diskutiert. Schon früh wurde die Erwartung geäußert, der traditionelle korporatistische Handlungsrahmen der sozialen Dienste mit der Sonderrolle der Wohlfahrtsverbände könnte langfristig nicht erhalten bleiben, da er gegen das Transparenzprinzip und das Diskriminierungsverbot des europäischen Binnenmarktes verstoße (Prognos 1991; Eichhorn 1995, S. 267). Erst im letzten Jahrzehnt wurde der Einfluss des europäischen Binnenmarktes auf die Wohlfahrtspflege in den Mitgliedsstaaten von den europäischen Institutionen selber thematisiert. Im Jahr 2003 erklärte die Europäische Kommission, soziale Dienste seien unter den Bereich der Dienste in allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zu subsumieren und fielen somit als binnenmarktrelevant in den Anwendungsbereich des europäischen Wettbewerbsrechts, insbesondere unter das europäische Beihilfe- und Vergaberecht (Maucher 2009, S. 245).

Das europäische Beihilferecht beschränkt die Zulässigkeit staatlicher Zahlungen an Unternehmen, wodurch die traditionellen korporatistischen Finanzierungsformen sozialer Dienste in Frage gestellt werden (Evers und Lange 2005, S. 166f). So untersagt das Beihilferecht grundsätzlich staatliche Zahlungen an Unternehmen ohne präzise inhaltliche Beschreibung des Zwecks und ohne Kontrolle der Angemessenheit ihrer finanziel-

len Höhe. Auf diesem Wege soll eine Ungleichbehandlung verschiedener Unternehmen unterbunden werden.

Das Vergaberecht schreibt ein transparentes und sachorientiertes Vergabeverfahren für öffentliche Aufträge vor. Damit soll eine diskriminierungsfreie und sachorientierte Trägersauswahl gewährleistet werden. Es stellt so den Fortbestand der traditionellen korporatistischen Verhandlung der Auftragsvergabe zwischen den Kommunen und ausgewählten lokalen Anbietern in Frage (Huber et al. 2007, S. 329, 336). Die Wohlfahrtsverbände entwickelten daraufhin rege Aktivitäten, um den Status Quo zu verteidigen und für den Bereich sozialer Dienste Ausnahmen vom Wettbewerbsrecht der EU zu erwirken (Golbeck 2012). Dabei wurden weniger die Konsequenzen der Anwendung des Wettbewerbsrechts auf die Wohlfahrtsverbände als solche thematisiert, sondern vielmehr die den Verbänden zufolge verheerende Wirkung auf die Versorgungsstruktur sozialer Dienste mit Konsequenzen für die Nutzer und Beschäftigten der Dienste (Oettle 2002; Huber et al. 2007; Maucher 2009; Maucher 2010; Häcker 2010).

In der empirischen Forschung zur Implementation der EU-Regelungen im Bereich lokaler sozialer Dienste gibt es bisher nur einen Aufsatz, der die EU-Binnenmarktgesetzgebung als einen unter vielen Einflussfaktoren auf die Governance sozialer Dienste behandelt (Eyßell 2012). Die Studie von Huber et al. (2007) diskutiert lediglich Erwartungen von Stakeholdern auf EU-Ebene zur Wirkung der EU-Gesetzgebung bei strikter Anwendung (Huber et al. 2007, S. 30, 301). Andere Veröffentlichungen zu dieser Thematik beschränken sich gleichfalls auf das Aufstellen von Hypothesen (Lange 2001; Evers 2006; Rock 2010).

Insgesamt ist auch die Frage der Anwendbarkeit des EU-Beihilfe- und Vergaberechts bei sozialen Diensten kontrovers. So lassen das in seiner Anwendbarkeit umstrittene EU-Recht und das kaum entsprechende Vorgaben gebende deutsche Sozialrecht den Kommunen enorme

Gestaltungsspielräume. Damit stellt sich die Frage nach der Art und Weise der Nutzung dieser Spielräume.

Analyse der kommunalen Strategien zur Governance sozialer Dienste

Die vorliegende Arbeit untersucht die verschiedenen kommunalen Strategien zur Governance sozialer Dienste, insbesondere die Entwicklung des Verhältnisses von Kommunen und freien Trägern im Bereich der traditionell über Zuwendungen finanzierten Dienste. Die Strategien bewegen sich unter anderem zwischen den Polen korporatistischer und marktorientierter Ansätze. Die Untersuchung versucht zudem, weitere zentrale und bisher weniger thematisierte Unterschiede zwischen den verschiedenen kommunalen Strategien zu beleuchten. Der Fokus liegt dabei unter anderem auf den unterschiedlichen Machtverhältnissen zwischen der kommunalen Verwaltung, der Politik und den freien Trägern. Gleichwohl unterscheiden sich die Strategien der verschiedenen Kommunen darin, ob die Märkte nur lokal oder sogar europaweit geöffnet werden. Der Grad der Marktöffnung hängt unter anderem davon ab, ob eher ein partnerschaftliches oder ein Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis zwischen Kommune und freien Trägern angestrebt wird.

Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen die unterschiedlichen Wege der Kommunen, Träger für die zu erbringenden Angebote auszuwählen sowie die verschiedenen Formen der Vertragsgestaltung zwischen freien und öffentlichen Trägern. Die Untersuchung zielt auf die jeweiligen Hintergründe und ausschlaggebenden Faktoren, insbesondere die in der Literatur bereits häufig thematisierten, aber kaum systematisch untersuchten möglichen Einflüsse des Binnenmarktrechts der Europäischen Union. Die vorliegende Arbeit analysiert, ob im Bereich der Governance sozialer Dienste eine Europäisierung im Sinne einer Vermarktlichung stattfindet, die lokale korporatistische Strukturen zu Gunsten einer stärker

marktförmigen Regulierung schwächt. Es wird jedoch gezeigt, dass interne Gründe ausschlaggebender bei der Strategiewahl der Kommunen sind als die Vorgaben der Europäischen Union. Die Kommunen möchten ihre Verfahrenshoheit zumeist nicht durch eine Anerkennung der Anwendbarkeit des EU-Rechts beschränken.

Den Kommunen verbleiben bei der Gestaltung der kommunalen Governance sozialer Dienste erhebliche Gestaltungsspielräume. Das nationale Sozialrecht gibt im Bereich der traditionell über Zuwendungen finanzierten Dienste kaum Vorgaben für die Form der Trägerswahl oder der Vertragsgestaltung. Da zudem keine EU-induzierten Reformen der nationalen Sozialgesetze stattfanden, bleibt es dem Ermessen der Akteure der kommunalen Ebene überlassen, über die Art der Umsetzung der Vorgaben des EU-Rechts zu entscheiden. Weil die Interpretation des Anwendungsbereichs des EU-Rechts kontrovers ist, können die Kommunen recht unterschiedliche Wege einschlagen. Die Verschiedenheit der auf gleicher rechtlicher Grundlage eingeschlagenen Strategien verdient eine genauere Betrachtung, die in der Literatur bisher ausblieb.

Grundsätzlich findet eine Lockerung des bisherigen korporatistischen Verhältnisses zwischen Kommunen und frei-gemeinnützigen Trägern der Dienste in Form einer Aufwertung von Marktelementen in dieser Relation statt. Eine präzise Darstellung der Entwicklung wird jedoch durch die in Deutschland lokal sehr unterschiedlich ausgeprägten Governance-Strukturen zwischen den Kommunen und den Erbringern sozialer Dienste erschwert (Boeßenecker 1996, S. 285). Diese Arbeit erforscht nun die verschiedenen lokalen Wege, zugrunde liegende Motive und Strategien, die Interpretationen der EU-Regelungen und die lokalen Akteurskonstellationen als ausschlaggebende Faktoren.

Zum Verständnis der aus kommunaler Perspektive unklaren EU-Rechtslage ist eine Betrachtung der Entwicklung der entsprechenden EU-Politiken notwendig. Daher werden die Bedingungen für die Anwendbarkeit und die Entwicklung des entsprechenden EU-Rechts nachge-

zeichnet sowie die Diskussionen über mögliche Wirkungen des EU-Rechts auf die Erbringung sozialer Dienste angesprochen. Diese Diskussionen stellen wichtige Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung der Governance sozialer Dienste dar.

Die Arbeit thematisiert schwerpunktmäßig die Bereiche sozialer Dienste, die traditionell über Zuwendungen finanziert werden und nicht die durch individuellen Rechtsanspruch gesicherten Dienste, die im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis² erbracht werden. Beide Bereiche unterscheiden sich signifikant in den rechtlich angelegten Governancestrukturen und sind daher differenziert zu sehen. Die hier behandelten Dienste werden in einem Wettbewerb um den Markt organisiert, indem die Kommune eine Vorauswahl der Angebote trifft, wie zumeist im Bereich der Kindertagesbetreuung, der Jugendzentren oder der diversen Beratungsangebote. Die hier nicht zu thematisierenden traditionell durch Rechtsanspruch gesicherten Dienste wie die Hilfen zur Erziehung in der Jugendhilfe werden in einem Wettbewerb auf dem Markt organisiert, bei dem der Nutzer (unter Auflagen) aus dem Angebot der Dienste auswählen kann.³

Innerhalb des Untersuchungsfeldes stellen die Dienste zur Kindertagesbetreuung aufgrund des aktuellen quantitativen Ausbaus ein besonders dynamisches Feld dar. Es rückt durch diese besonderen Aktivitäten in den Kern der Untersuchung. Zudem ist die Kindertagesbetreuung als Teil der Kinder- und Jugendhilfe in besonderer Weise korporatistisch geprägt und primär in kommunaler Verantwortung.

² Das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis beschreibt die Situation, in der den Nutzern vom Staat ein Recht zur kostenfreien Dienstleistungsnutzung eingeräumt wird. Die Dienstleistung wird jedoch von freien Trägern erbracht, die wiederum einen Anspruch auf Finanzierung dieser Leistungen durch den Staat haben.

³ Dienste z. B. nach SGB VIII, § 78a.

Schritte der Untersuchung

Die Arbeit gliedert sich in folgende Abschnitte, die vorab kurz skizziert werden: Zunächst wird die historische Entwicklung der Governance sozialer Dienste in Deutschland dargestellt, im Folgenden werden die dafür relevanten theoretischen Ansätze präsentiert. Zur Einleitung des empirischen Teils der Untersuchung werden die angewandten Methoden erläutert. Darauf wird die Entwicklung der EU-Politiken zur Governance sozialer Dienste unter anderem anhand einer Dokumentenanalyse nachgezeichnet, schließlich werden mit Hilfe von Experteninterviews die Governancestrategien der kommunalen Akteure und ihre diesbezüglichen Beweggründe analysiert.

Historischer Wandel

Die Forschung näherte sich der Fragestellung nach den verschiedenen kommunalen Governancestrategien und den dahinter stehenden Beweggründen bisher aus verschiedenen Perspektiven. Zunächst wird der Forschungsstand zum Wandel der Governance sozialer Dienste in Deutschland thematisiert. Skizziert wird die historische Entwicklung der Aufgabenteilung bei der Erbringung und Organisation sozialer Dienste zwischen Kommunen und freien Trägern. Der Ausgangspunkt findet sich im Korporatismus, der national induzierte Endpunkt in der Umsetzung des New Public Management Konzepts (NPM). Dabei wird sowohl die Ökonomisierung als auch die Vermarktlichung sozialer Dienste umfassend dargelegt. Ökonomisierung bedeutet die Verstärkung von Elementen, die Kosten-Nutzen-Kalküle aufwerten, wie die Zulassung gewerblicher Anbieter und die Einführung von Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnissen durch entsprechende Vertragsstrukturen. Vermarktlichung beschreibt den Prozess der Einführung wettbewerblicher Elemente in den Korporatis-

Vom lokalen Korporatismus zum europaweiten
Wohlfahrtsmarkt

Der Wandel der Governance sozialer Dienste und
zugrundeliegende Strategien

Eyßell, T.

2015, VIII, 291 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-08887-3