

FH D

Fachhochschule Düsseldorf
University of Applied Sciences

FSP

Forschungsschwerpunkt

WV

Wohlfahrtsverbände /
Sozialwirtschaft

Schriftenreihe Arbeitsmaterialien

Nr. 18

**Europa –
Dienstleistungen von allgemeinem Interesse**






Dokumente und Themeneinführung

bearbeitet von Andrea Buckley

Dezember 2004

Impressum:

Die Schriftenreihe wird in unregelmäßigen Abständen herausgegeben durch den Forschungsschwerpunkt Wohlfahrtsverbände / Sozialwirtschaft der FH Düsseldorf. Verantwortlich ist Prof. Dr. Karl-Heinz Boeßenecker

 FSP WV/ SW, Fachhochschule Düsseldorf Universitätsstraße, 40225 Düsseldorf
 0211/ 81- 1 46 56
 0211/ 81- 1 17 89
 info@wohlfahrtsverbaende.de
 www.wohlfahrtsverbaende.de

Vorwort

Der Forschungsschwerpunkt Wohlfahrtsverbände / Sozialwirtschaft (im folgenden FSP WV/SW) an der Fachhochschule Düsseldorf befasst sich seit Jahren unter anderem mit dem Themenkomplex europäische Herausforderungen für soziale Dienstleistungen in Deutschland, speziell für die Spitzenverbände der Wohlfahrtspflege. Bedeutsam sind hierbei verschiedene Erklärungen, Stellungnahmen und Entschlüsse der Europäischen Gemeinschaft, die auf veränderte Bedingungen für die Erbringung sozialer Dienstleistungen hinweisen. In diesem Kontext relevant sind vor allem das von der Europäischen Kommission verantwortete Grünbuch und Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse.

Mit den vorliegenden Arbeitsmaterialien Nr. 18 werden Studierenden der Sozialen Arbeit sowie dem interessierten Fachpublikum wesentliche Quellentexte in zusammengefasster Form angeboten, mit denen eine grundsätzliche Orientierung und eigene Beurteilung sich verändernder Rahmenbedingungen möglich bzw. erleichtert werden soll. Eingeleitet werden die Dokumente durch eine von Prof. Dr. K.-H. Boeßenecker vorgenommene generelle Einschätzung. Es handelt sich hierbei um einen Textauszug des neu bearbeiteten Lehrbuches „Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege“, das Anfang 2005 im Juventa Verlag erscheint. Beschrieben und analysiert werden folgende Aspekte:

- das Verhalten bzw. die Strategien der deutschen Spitzenverbände der Wohlfahrtspflege in einem europäischen Handlungsspielraum,
- Regelungen der Europäischen Union zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse und damit auch die Sozialen Dienste in der BRD betreffend,
- das Konzept der „Economie Sociale“,
- europäischer Lobbyismus in der Sozialwirtschaft,
- Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses der Europäischen Union (EU) zum Thema: Dienstleistungen von allgemeinem Interesse,
- Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses der EU zum Thema: Dienstleistungen von allgemeinem Interesse,
- themenrelevante Aspekte des Maastrichter und Amsterdamer Vertrages,
- Zukunft des deutschen Subsidiaritätsmodell,
- staatliche Beihilfen / Gemeinnützigkeitsstatus im Kontext des europäischen Wettbewerbsrechts,

- Modernisierung sozialer Dienstleistungen,
- EU-Förderprogramme und deren Bedeutung für soziale Dienstleistungen,
- das aktuelle Memorandum der BAGFW: Zivilgesellschaftlicher Mehrwert gemeinwohlorientierter sozialer Dienste,
- Zukunftsszenarien zur weiteren Entwicklung sozialer Dienstleistungen in der BRD.

Die vorliegenden Arbeitsmaterialien enthalten im Einzelnen folgende Dokumente:

1. Boeßenecker, Karl-Heinz (2004): Europäische Herausforderungen.¹
2. Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse
[Im Archiv² des FSP WV/SW unter der Signatur KOM1-1 vorhanden.]
http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/gpr/2003/com2003_0270de01.pdf
3. Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ – 30.03.2004
http://europa.eu.int/eur-ex/pri/de/oj/dat/2004/c_080/c_08020040330de00660076.pdf
4. Entscheidung der Kommission über die Anwendung von Artikel 86 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen, die bestimmten Unternehmen als Ausgleich für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gewährt werden – 16.01.2004
http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/interest/de.pdf

¹ Vorabdruck des Kapitels „Europäische Herausforderungen“ aus der Publikation: Boeßenecker, K.H. (Anfang 2005): Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in der BRD, Juventa, Neuauflage.

² FSP WV/SW, FB 6 Sozial- u. Kulturwissenschaften, FH Düsseldorf, Universitätsstr., Geb. 24.21, R. 1.62 (Archivraum), 40225 Düsseldorf, Tel: 02 11/ 81 1 46 07, E-Mail: info@wohlfahrtsverbaende.de

5. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Bericht über die öffentliche Konsultation zum Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse – 29.03.2004.
http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/services_general_interest/docs/com_m_2004_0326_de01.pdf
6. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse – 12.05.2004
http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/wpr/2004/com2004_0374de01.pdf
7. BAGFW³: Memorandum Zivilgesellschaftlicher Mehrwert gemeinwohlorientierter sozialer Dienste. Brüssel. Oktober 2004.
http://www.bagfw.de/content/publikationen/stellungnahmen_index_detail.asp?c=publikationen&c1=main&id=307#top

Die in den Arbeitsmaterialien Nr. 18 genannten Texte sind als **Präsenzversion** vollständig im Archiv des Forschungsschwerpunktes zusammengestellt. Daneben existiert eine **Versandversion**, die wegen der Materialfülle allerdings nicht die Texte 1. bis 6. enthält, sondern lediglich die Links zu den Dokumenten und deren Fundstellen im Internet. Diese Version kann beim Forschungsschwerpunkt Wohlfahrtsverbände / Sozialwirtschaft, Adresse siehe Impressum, gegen eine Schutzgebühr von drei Euro angefordert werden.

Düsseldorf im Dezember 2004

Andrea Buckley,

Dipl.-Sozialarbeiterin, M.A., wiss. Mitarbeiterin am FSP WV/SW

³ Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege

1. Boeßenecker, Karl-Heinz: Europäische Herausforderungen⁴

Nach wie vor tun sich die deutschen Spitzenverbände der Wohlfahrtspflege darin schwer, ihre national-protektionistische Sichtweise aufzugeben und sich nicht nur abwehrend auf einen gemeinsamen europäischen Handlungsraum einzulassen. Die Ursache hierfür liegt nicht nur in den besonderen deutschen Förder- und Schutzbedingungen für die Wohlfahrtsverbände, sondern ebenso in den Schwierigkeiten des europäischen Einigungsprozesses selbst. Zwar ist die Forderung zur Gründung der Vereinigten Staaten von Europa eine alte Idee, Winston Churchill erhob sie schon 1946 und stand hiermit nicht alleine. Der Weg in diese Richtung erwies sich jedoch als schwierig und kompliziert. Seit der Gründung des Europarates im Mai 1949, der Unterzeichnung der EWG-Verträge 1956 in Rom, die ersten allgemeinen und unmittelbaren Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 1979 bis zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes zum 31. Dez. 1992, der Verabschiedung des Vertrages über die Europäische Union am 7. Februar 1992 (Maastrichter Vertrag) und dessen Inkrafttreten am 1. November 1993, den Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997 (Amsterdamer Vertrag), die im Mai 2004 vollzogene Südoosterweiterung sowie die im Oktober 2004 in Rom unterzeichnete EU-Verfassung mussten viele Etappen zurückgelegt und Hürden überwunden werden. Das Europa der Bürger im Sinne einer *civil society*⁵ erwies sich zumindest bislang als eine Illusion. Stattdessen konzentrierte sich der europäische Einigungsprozess auf die Entfaltung marktwirtschaftlicher Verhältnisse. Oberstes Ziel ist hierbei die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes, der durch die in den europäischen Verträgen geregelte Freizügigkeit von Dienstleistungen, Personen, Waren und Kapital realisiert werden soll.⁶ Die gleichwohl stattfindenden Bemühungen, soziale Rechte zu verankern und aus ihrer wirtschaftspolitischen Umklammerung jeweiliger nationaler Interessen zu befreien, verblieben demgegenüber auf der Ebene allgemeiner und rechtlich unverbindlicher Erklärungen. Nur beispielhaft sollen genannt werden das im Dezember 1953 unterzeichnete Europäische Fürsorgeabkommen, die im Oktober 1961 durch den Europäi-

⁴ Vorabdruck des Kapitels „Europäische Herausforderungen“ aus der Publikation: Boeßenecker, K.H. (Anfang 2005): Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in der BRD, Juventa, Neuauflage.

⁵ Siehe hierzu: Richard von Weizsäcker im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger. Eichborn Verlag. Frankfurt a.M. 1992. Das Konzept "civil society" kritisch anfragend: Rudolph Bauer: Zivilgesellschaftliche Gestaltung der Bundesrepublik: Möglichkeiten oder Grenzen? Skeptische Anmerkungen aus Sicht der Nonprofit-Forschung. In: Hubert Heinelt, Klaus M. Schmals (Hrsg.): Zivilgesellschaftliche Zukünfte - Gestaltungsmöglichkeiten einer zivilen Gesellschaft. Sigma-Verlag. Berlin 1996.

⁶ Vgl.: Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG). In der Fassung vom 7. Februar

schen Rat beschlossene Sozialcharta, das im Januar 1974 durch die Arbeits- und Sozialminister verabschiedete erste sozialpolitische Programm der EG, die im Dezember 1989 durch den Europäischen Rat verabschiedete "Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte" (Sozialcharta), das im Dezember 1991 durch den Europäischen Rat verfasste sozialpolitische Protokoll, das zu unterzeichnen sich z.B. Großbritannien weigerte.

Neben diesen "weichen" sozialpolitischen Regelungen bestehen für die europäische Ausgestaltung sozialer Dienstleistungen weitere Probleme, die die zögerliche Entwicklung eines europäischen Sozialmarktes erklären. Das innerhalb der einzelnen Mitgliedsstaaten jeweilige nationale Gesellschaftsrecht erschwert nämlich grenzüberschreitende Aktivitäten. Bundesrepublikanische gemeinwohlorientierte Organisationen, Verbände und Unternehmungen wurden zumindest bislang überwiegend in der Rechtsform eines eingetragenen und gemeinnützig anerkannten Vereins tätig; in geringerer Ausprägung existierten gemeinnützige Genossenschaften, Stiftungen, GmbHs oder andere Organisationen des Gesellschaftsrechts. Gerade aber die Rechtsform des "eingetragenen Vereins" ermöglicht nur bedingt eine Übertragung und Ausdehnung in andere europäische Mitgliedsstaaten. Der wirtschaftspolitische Einigungsprozess, verbunden mit der Perspektive "Markt ohne Grenzen"⁷, erfährt damit im Bereich der Sozialwirtschaft eine Beschränkung, die nur durch die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Gesellschaftsrechts für gemeinwohlorientierte Unternehmen überwunden werden könnte. Ein erster Versuch erfolgte mit dem Konzept der "Economie Sociale". Die damit verbundenen Überlegungen mündeten in verschiedenen Verordnungen über ein Statut des Europäischen Vereins, der Europäischen Genossenschaft und der Europäischen Gegenseitigkeitgesellschaft. Hiermit sollte es gemeinwohlorientierten Verbänden, Organisationen und Unternehmen möglich werden, grenzüberschreitend zu agieren.⁸ All diese Vorschläge erwiesen sich innerhalb der Gemeinschaft jedoch als nicht konsensfähig; die Folge ist, dass die auf mitgliedstaatlicher Ebene bestehenden unterschiedlichen Regelungen und Bewertungen gegenüber dem Charakter sozialer Dienstleistungen weiter fortbestehen. Die Bewertung, ob es sich bei sozialen

1992. Insbes. Art. 9-37 (freier Warenverkehr), Art. 48-73 (Freizügigkeit, freier Dienstleistungs- und Kapitalverkehr). In: Thomas Läufer (Bearb.): Europäische Gemeinschaft - Europäische Union. Die Vertragstexte von Maastricht. Hrsg.: Bundeszentrale für politische Bildung. Lizenzausgabe. Bonn 1992.

⁷ Vgl.: Art. 7a, 36, 100, 100a EG-Vertrag i.d.F.v. 7. Februar 1992.

⁸ Vgl.: Europäisches Parlament. Sitzungsdokumente. 6. Januar 1993. A3-0001/93: Bericht des Ausschusses für Recht und Bürgerechte über die Vorschläge der Kommission an den Rat für eine Verordnung über das Statut des Europäischen Vereins, ..., eine Verordnung über das Statut der Europäischen Genossenschaft, ..., eine Verordnung über das Statut der Europäischen Gegenseitigkeitgesellschaft, .. Sowie: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 42/84 und C 42/90 vom 15.2.93.

Dienstleistungen um wirtschaftliche Tätigkeiten handelt, die ebenso wie andere wirtschaftliche Tätigkeiten dem europäischen Wettbewerbsrecht unterliegen, wird deshalb in strittigen Fragen und bezogen auf konkrete Konfliktfälle nach wie vor durch die Europäische Kommission und/oder durch den EuGH entschieden.⁹

Rückblickend betrachtet wurde aus der Sicht der Wohlfahrtsverbände die Ankündigung und Realisierung des freien Personen-, Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehrs innerhalb des EG-Binnenmarktes ab dem 1. Januar 1993 und die damit verbundenen Auswirkungen für die Entwicklung eines länderübergreifenden Sozialmarktes zunächst problematischer und folgenreicher eingeschätzt als es die weitere Entwicklung tatsächlich zeigte. Befürchtungen bezogen sich hierbei auf die schnelle Herausbildung eines Billiglohn- und Sozialtourismus, von marktgeprägten Dienstleistungen und Formen von Sozialdumping durch Billiganbieter, eine "Amerikanisierung" des sich nunmehr europaweit konstituierenden Sozialmarktes. Gefahr wurde vor allem aber darin gesehen, dass die Prinzipien "Dienstleistungsfreiheit" und "Nichtdiskriminierungsverbot"¹⁰ im Bereich des Sozialen spezifisch deutsche Subsidiaritätsregelungen zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden unmittelbar unterlaufen und außer Kraft setzen könnten. Entsprechende Bemühungen, diesen Entwicklungen lobbyistisch entgegenzuwirken, erfolgten sowohl auf der Ebene der einzelnen Spitzenorganisationen¹¹ als auch durch den gemeinsamen Dachverband BAGFW. Zu diesem Zweck wurde 1990 ein eigenes Europabüro in Brüssel eingerichtet. Der gezielte politische Einfluss führte erstmals bei der Verabschiedung der Schlussakte des EU-Vertrages vom 7. Februar 1992 zu einer "Erklärung zur Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden", die als Anhang in den Vertragstext mit aufgenommen wurde.¹² Erreicht wurde damit zumindest eine semantische Würdigung der Wohlfahrtsverbände, aus der sich zwar keine exklusiven Rechtsansprüche auf eine besondere staatliche Förderung oder gar Schutzrechte, jedoch durchaus weitere Beteiligungsrechte ableiten lassen.

9 Vgl.: Chris Lange 2001: Freie Wohlfahrtspflege und europäische Integration. Zwischen Marktangleichung und sozialer Verantwortung. Eigenverlag Deutscher Verein. Frankfurt am Main, 2001.

10 Siehe hierzu die Bestimmungen des EWG-Vertrages vom 25.3.1957, insbes. Artikel 7, 48, 52, 59, 60 und 221.

11 Am weitesten fortgeschritten waren zunächst die Aktivitäten des Deutschen Caritas Verbandes (DCV) und des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD). Mit Ausnahme der ZWST verfügen heute alle Spitzenverbände über eigene europäische Büros und unterschiedlich stark ausgebildete europäische Netzwerke. Siehe hierzu u.a.: DCV (Hrsg.): caritas '95. Jahrbuch des Deutschen Caritasverbandes. Dezember 1994. S. 321 ff.; Wolfgang Thielmann: Der Dachverband Eurodiaconia. Mit einer gemeinsamen Stimme sprechen. In: Diakonie Report 5/95; DCV (Hrsg.): caritas Korrespondenz. Sonderheft 1/1995: Sozialpolitik in Europa; Nachrichten Parität Nr. 7-8/1995. S. 11. Der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband, Gesamtverband e.V. verfügt nach der zwischenzeitlichen Schließung seiner EU-Vertretung in Brüssel im Jahr 1995 seit 2001 erneut über ein Brüsseler Büro. (Schriftliche Auskunft vom 15.12.04 der EU-Repräsentanz des DPWV in Brüssel).

12 Vgl.: Bundeszentrale für politische Bildung Bonn: Europäische Gemeinschaft – Europäische Union. Die Vertragstexte von Maastricht, bearbeitet und eingeleitet von Thomas Läufer. Bonn 1992.

Ausgehend von diesem ersten Schritt wurde weiterhin die Option verfolgt, sowohl die Rolle der bundesrepublikanischen Spitzenverbände in der europäischen Verfassung zu verankern, als auch die Anerkennung der deutschen Spitzenverbände als 3. Sozialpartner zu erreichen.¹³ Bezogen auf die Maastrichter Folgeverhandlungen im Jahre 1996 konzentrierten sich die lobbyistischen Aktivitäten auf das Ziel, entsprechende Änderungen des Vertragstextes zu erreichen, die über die bisherige Zusatzklärung Nr. 23 zum Europäischen Vertrag hinausgehen. Mehrere Stellungnahmen der Verbände wurden vorgelegt und die Anhörungen zur Regierungskonferenz 1996 für die eigene Positionsdarstellungen genutzt.¹⁴ In der Frage der Anerkennung als 3. Sozialpartner konnten die deutschen Wohlfahrtsverbände einen wichtigen Teilerfolg erzielen: Als BAGFW sind sie, nach Vorschlag und Benennung durch die deutsche Bundesregierung seit Oktober 1994 Mitglied des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA) und hier Teil der Gruppe "verschiedene Interessen".¹⁵ Die Zusammensetzung des WSA ist im Artikel 93 nur allgemein geregelt; in der politischen Umsetzung führte dies zur Bildung der drei Mitgliedergruppen "Arbeitgeber", "Arbeitnehmer" und "verschiedene Interessen". Durch die formelle Mitgliedschaft im WSA haben die deutschen Spitzenverbände die direkte Möglichkeit, interessenspolitisch auf die EG-Kommission und den Europäischen Rat einzuwirken. Da in allen Fragen der europäischen Sozialpolitik der WSA über ein Anhörungs- und Initiativrecht verfügt, sind diese Einflussmöglichkeiten nicht zu unterschätzen.¹⁶ Ein erstes praktisches Ergebnis ist beispielsweise der im Mai 1992 ins Leben gerufene "Runder Tisch Europäischer Wohlfahrtsorganisationen" (European Round Table of Charitable Social Welfare Associations), der maßgeblich durch die Initiative der deutschen Verbände zustande gekommen ist.¹⁷ In Form regelmäßiger Treffen und hinsichtlich seiner büromäßigen Infrastruktur durch das Europäische Parlament unterstützt, ist dieser "Runde Tisch" ein weiterer strategischer Baustein der Wohlfahrtsverbände zur Beeinflussung der Maastrichter Folgeverhandlungen.¹⁸ Beteiligt ist dieser

13 Vgl.: Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zum "Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die europäische Sozialpolitik: Weichenstellung für die Europäische Union" vom 14. März 1994. Als Sozialpartner sind bislang nur die Arbeitgeber und Arbeitnehmer, bzw. deren Organisationen anerkannt. Siehe auch: Europäische Kommission. Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten: Europäische Sozialpolitik. Ein zukunftsweisender Weg für die Union. Weißbuch vom 27. Juli 1994

14 Ähnlich lautende Stellungnahmen zu den Maastrichter Verträgen liegen mit Ausnahme der ZWST von allen Spitzenverbänden sowie der BAGFW vor. An dem Hearing des Europäischen Rates zur Regierungskonferenz 96, Oktober 1995 in Straßburg, waren die Wohlfahrtsverbände ebenfalls beteiligt.

15 Vgl.: Bernd-Otto Kuper, Ute Müller: Perspektiven der Europaarbeit öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege zwischen 1995 und 1997. In: Nachrichtendienst Deutscher Verein. Heft 6/1995. S. 240 ff.

16 Siehe hierzu: Art. 118a, 118b, 121, 193 - 198. Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag). In der Fassung vom 7. Februar 1992.

17 Auskunft des Brüsseler Büros der BAGFW.

18 Vgl.: Organisationen, Initiativen und Dienste im sozialen Bereich – ein Motor der Sozialpolitik in Europa. In: Newsletter Europa. Ausgabe September 1999.

ebenfalls an der Förderung und Stärkung des sozialen Dialogs und der in diesem Kontext von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Bildung eines "Sozialpolitischen Forums"¹⁹, dessen Weiterentwicklung zu einem dritten Sozialpartner zumindest aus der Sicht der Wohlfahrtsverbände nicht ausgeschlossen wird. Wenn auch die eigentlichen Zielsetzungen noch in weiter Ferne liegen, so gelingt es den deutschen Spitzenverbänden im Verbund mit anderen sozialpolitischen Organisationen und staatlichen Stellen inzwischen besser, sich europäisch zu positionieren.²⁰ Und mit der im Juni 2000 erfolgten Konstituierung des "Observatoriums für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa"²¹ wurde eine weitere infrastrukturelle Basis geschaffen, um die aus deutscher Trägersicht notwendigen Themen bearbeiten und politisch einbringen zu können.

Das Hauptproblem besteht unverändert in der nach wie vor offenen Streitfrage, ob das europäische Wettbewerbsrecht mit seinem Beihilfe- und Subventionsverbot unmittelbar auch für die in Deutschland erbrachten sozialen Dienstleistungen bzw. deren Träger gilt. Denn trotz der vielen getroffenen Einzelentscheidungen des EuGH konnte bislang kein allgemeiner Konsens gefunden werden. Ein neuer Regelungsversuch konzentriert sich nunmehr auf eine Neuinterpretation des unterschiedlich verwendeten Begriffs "Dienstleistungen von allgemeinem Interesse". Das hierzu von der Europäischen Kommission im Mai 2003 vorgelegte Grünbuch zielt auf eine klärende Debatte, zumal deutlich geworden ist, dass die Schaffung von Synergieeffekten zwischen wirtschaftlichen

19 Vgl.: Europäische Kommission. Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten. Europäische Sozialpolitik. Ein zukunftsweisender Weg für die Union. Weißbuch. 27. Juli 1994. Insbes. Kapitel VIII, Abschnitt B - Ausgestaltung der Rolle der gemeinnützigen Vereinigungen.

20 Vgl.: Bernd Schulte: Sozialstaat in Europa, Herausforderungen - Handlungsmöglichkeiten - Perspektiven. Bericht über eine Europa-Konsultationstagung des Deutschen Vereins am 18. und 19. April 1994 in Frankfurt am Main - 1. und 2. Teil. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge. Heft 6/95, S. 251 ff. und Heft 7/95, S. 288 ff.; Freie Wohlfahrtspflege im zukünftigen Europa. Herausforderungen und Chancen im Europäischen Binnenmarkt. Studie der Prognos AG, Basel, im Auftrag der Bank für Sozialwirtschaft GmbH. Köln-Berlin 1991; F. Loges: Entwicklungstendenzen Freier Wohlfahrtspflege im Hinblick auf die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes. Lambertus-Verlag. Freiburg i.Br. 1994.

21 Träger des Observatoriums sind das Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V. sowie der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge. Finanziert wird das Observatorium durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

und sozialen Reformen sowie von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse für den europäischen Integrationsprozess zunehmend wichtiger sind.²²

"Die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse bilden den Dreh- und Angelpunkt der politischen Debatten. In der Tat berühren sie die zentrale Frage, welche Rolle in einer Marktwirtschaft staatlichen Stellen zukommt, da sie einerseits das reibungslose Funktionieren des Marktes und die Einhaltung der Spielregeln durch alle Akteure sicherstellen und andererseits das öffentliche Interesse gewährleisten, insbesondere die Befriedigung der Grundbedürfnisse der Bürger und die Einhaltung von Kollektivgütern in Fällen, in denen der Markt dazu nicht in der Lage ist."²³

"Die realen Bedingungen, unter denen die - wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse erbracht werden, sind komplexer Natur und in ständiger Entwicklung begriffen. Sie umfassen ein breites Spektrum von Aktivitäten unterschiedlicher Art, von bestimmten Aktivitäten in den großen netzgebundenen Branchen (Energiesektor, Postdienste, Verkehr und Telekommunikation) bis hin zu den Bereichen Gesundheit, Bildung und Sozialleistungen, die sich sowohl von ihrem Wirkungsfeld - auf europäischer, wenn nicht gar globaler oder auch nur lokaler Ebene - als auch vom Charakter her (marktbezogen oder nicht marktbezogen) voneinander unterscheiden. Die Organisation dieser Dienste hängt von den kulturellen Traditionen, der Geschichte und den geografischen Verhältnissen des einzelnen Mitgliedsstaates und den besonderen Merkmalen der betreffenden Tätigkeit ab, was insbesondere auf den Bereich der technischen Entwicklung zutrifft."²⁴

In dieser neu begonnenen und noch andauernden Klärungsphase besteht nun das Problem, die Eingrenzung eines Begriffes vornehmen zu müssen, der im Amsterdamer Vertrag selbst gar nicht enthalten ist, sondern sich aus einer Ableitung des im Vertragstext verwendeten Begriffes "Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse" ergibt. Diese im Artikel 16 und Artikel 86 Absatz 2 enthaltene Formulierung ist jedoch nicht näher bestimmt und führt deshalb in der Gemeinschaftspraxis, insbesondere aus deutscher Sicht zu unterschiedlichen Interpretationen. Allgemein besteht hinsichtlich des "wirtschaftlichen Charakters" zwar darin Übereinstimmung, dass hierzu jede Tätigkeit gehört, die Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anbietet und für die damit die "den Binnenmarkt, den Wettbewerb und die staatlichen Beihilfen geltenden

22 Vgl.: Kommission der europäischen Gemeinschaft: Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (von der Kommission vorgelegt). Brüssel 31.05.2003.

23 Grünbuch, S. 3, RZ 4.

24 Grünbuch. S. 6, RZ 10.

Regelungen Anwendung" finden.²⁵ Gleichzeitig bleibt aber strittig, ob freigemeinnützig erbrachte Dienstleistungen als wirtschaftliche Aktivitäten zu charakterisieren sind. Insbesondere die Kirchen verneinen mit Vehemenz diese Frage und bestehen auf dem besonderen Charakter ihrer Wohlfahrtsverbände und der damit einhergehenden Aktivitäten, die unmittelbar als Ausdruck kirchlicher Arbeit gesehen werden. Die Absicht ist klar: Ungeachtet stattfindender Modernisierungsprozesse und wettbewerblicher Ausrichtung von sozialen Dienstleistungen sollen die mit dem deutschen Subsidiaritätsmodell verbundenen Bestandsschutzgarantien soweit wie es irgendwie geht erhalten bleiben.²⁶

Aber auch aus der Sicht der Kommission selbst bleibt die Ausgangslage zumindest ambivalent und durch die Suche nach einer Kompromisslösung bestimmt. Denn die einerseits klare Option, die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse stärker dem Markt zu öffnen ist zugleich mit dem Versuch verbunden, ausreichenden Spielraum für einzelstaatliche Modifikationen zu ermöglichen. So formuliert das Grünbuch an anderer Stelle:

"Generell können die Mitgliedstaaten selbst entscheiden, welches System sie zur Finanzierung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse einsetzen möchten. Sie müssen lediglich sicherstellen, dass der gewählte Mechanismus das Funktionieren des Binnenmarktes nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt. Insbesondere können die Mitgliedstaaten Ausgleichszahlungen gewähren, die für das Funktionieren einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse unerlässlich sind. Durch die Beihilferegulungen wird lediglich die Überentschädigung untersagt. Um bei der Anwendung der staatlichen Beihilferegeln auf die Dienstleistungen von allgemeinem Interesse für mehr Rechtssicherheit und Transparenz zu sorgen, hat die Kommission in ihrem Bericht für den Europäischen Rat in Laeken ihre Absicht angekündigt, einen gemeinschaftlichen Rahmen für staatliche Beihilfen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zu schaffen und anschließend, sofern die bei der Anwendung dieses Rahmens gesammelten Erfahrungen dies rechtfertigen, eine Gruppenfreistellungsregelung für derartige Dienstleistungen zu verabschieden. An Leitlinien zur Anwendung der staatlichen

²⁵ Vgl.: Grünbuch. S. 17, RZ 44.

²⁶ Vgl.: Stellungnahme des Kommissariates der deutschen Bischöfe, des Bevollmächtigten des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union, des Deutschen Caritasverbandes (DCV) und des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland (DW-EKD). Berlin. 13. September 2003.

Beihilfavorschriften auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse wird zurzeit gearbeitet."²⁷

Die Debatte zum Grünbuch erfolgte in Form eines offenen Konsultationsverfahrens und lobbyistisch wurden seitens der Vertreter der freien Wohlfahrtspflege alle verfügbaren Register gezogen. Als zentrale Aufgabe stellte sich, verweisend auf den Sondercharakter von sozialen Dienstleistungen zunächst einmal eine Öffnung wettbewerblicher Regelungen zu erreichen und Gestaltungsspielraum für nationale Lösungen zu gewinnen. Obgleich die Frage des „Sondercharakters“ innerhalb der Spitzenverbände durchaus kontrovers eingeschätzt wird²⁸, realisierte sich dennoch ein miteinander abgestimmtes Vorgehen. In diesem Kontext verabschiedete der Wirtschafts- und Sozialausschuss im Dezember 2003 eine entsprechende Stellungnahme²⁹, die nicht unwesentlich zu der im Januar 2004 gefassten Entschließung der EU-Kommission zur Freistellung der Notifizierungspflicht führte.³⁰ Vorgesehen ist, dass gemeinnützige, sozialwirtschaftliche Organisationen unter der Voraussetzung von den strengen wettbewerblichen Regelungen befreit sind, sofern ihr jährlicher Umsatz 60 Mio. Euro nicht übersteigt und die staatlichen Beihilfen nicht mehr als 20 % betragen.³¹ Wenn auch diese Befreiungsregelung zunächst nur explizit für Krankenhäuser und für Sozialwohnungen zuständige Unternehmen gelten, so zielen die verbändelobbyistischen Bestrebungen auf eine generelle Gültigkeit für alle gemeinnützigen Organisations- und Handlungsbereiche. Noch ist allerdings ungeklärt, ob sich die genannten Höchstgrenzen auf einen Gesamtverband, auf einen Handlungsbereich, auf einzelne Trägerorganisationen oder auf einzelne Einrichtungen beziehen sollen. Hierüber wird also noch heftig hinter den Kulissen gerungen werden. Mit dem von der EU-Kommission im Mai 2004 vorgelegten Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse³² ist das öffentliche Konsultationsverfahren zunächst einmal

27 Grünbuch. S. 31, RZ 88.

28 Vgl.: Stellungnahmen der Wohlfahrtsverbände zum Grünbuch Daseinsvorsorge. In: Bank für Sozialwirtschaft (Hrsg.): Trend-Informationen 12/03. S. 8 ff.

29 Vgl.: Amtsblatt der Europäischen Union. C 80/66 vom 30.3.2004: Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“.

30 Vgl.: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Entscheidung der Kommission über die Anwendung von Artikel 86 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen, die bestimmten Unternehmen als Ausgleich für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse gewährt werden. Brüssel, den 16.1.2004.

31 Vgl.: Stephanie Scholz: Die sozialen Dienste im Fokus der EU-Institutionen. Stärkung solidarischer Strukturen. In: Diakonie Impulse 4/2004. S. 18 f.

32 Vgl.: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Brüssel, den 12.5.2004.

beendet.³³ Die weiteren Aufgaben einer noch ausstehenden Präzisierung sozialer Dienstleistungen sind damit formuliert:

„Das Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse hat bei den in Frage kommenden Kreisen reges Interesse für Sozialdienstleistungen einschließlich Gesundheitsdienstleistungen, Langzeit-Gesundheitspflege, Aspekte der Sozialen Sicherheit, Arbeitsvermittlung und Sozialwohnungswesen ausgelöst. Da Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse fester Bestandteil des Europäischen Gesellschaftsmodells sind, kommt ihnen ein besonderer Stellenwert zu. Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse, die auf dem Solidaritätsprinzip gründen und individuell auf den Einzelnen zugeschnitten sind, ermöglichen es dem Bürger, seine Grundrechte wahrzunehmen und in den Genuss eines hohen Sozialschutzniveaus zu gelangen. Sie verstärken den sozialen und territorialen Zusammenhalt. Die Erbringung solcher Leistungen, ihre Weiterentwicklung und ihre Modernisierung stehen auf der ganzen Linie im Einklang mit den Zielen, die auf dem Europäischen Rat von Lissabon im März 2000 beschlossen wurden, insbesondere mit dem Ziel der Verwirklichung einer konstruktiven Verzahnung von Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitik. Die öffentliche Konsultation hat gezeigt, dass die Sozialdienstleistungserbringer darauf eingestellt sind, einen Modernisierungsprozess in Angriff zu nehmen, um den sich wandelnden Bedürfnisse des Bürgers in Europa besser gerecht werden zu können. Allerdings haben die Erbringer von Sozialdienstleistungen auch zum Ausdruck gebracht, dass mehr Präzision und Vorhersehbarkeit vonnöten seien, damit sich die Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen reibungslos weiterentwickeln können.

Obgleich für die Festlegung der Aufgaben und Ziele bei Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen grundsätzlich die Mitgliedstaaten zuständig sind, haben die Regeln der Gemeinschaft dennoch u.U. Auswirkungen auf das Instrumentarium für die Erbringung der Leistungen und auf die Finanzierung. Eine deutliche Berücksichtigung der Differenzierung von Aufgaben und Instrumentarium dürfte der genaueren Klarstellung im Hinblick auf eine Modernisierung im Bereich dieser Dienstleistungen in einem Kontext sich wandelnder Bedürfnisse auf Seiten der Benutzer förderlich sein, wobei allerdings der spezifische Charakter der Leistungen, gemessen an

³³ An dem Konsultationsverfahren waren insgesamt 273 Organisationen beteiligt, darunter etwa 17 Verbände, die dem engeren Bereich der freien Wohlfahrtspflege zugerechnet werden können. Vgl.: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Bericht über die öffentliche Konsultation zum Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Brüssel, 29.3.2004.

besonderen Erfordernissen wie Solidarität, freiwilliger Erbringung und Einbeziehung von Problemgruppen aus der Bevölkerung, gewahrt bleiben muss. Die Präzisierung dieser Unterscheidung dürfte speziell den Mitgliedstaaten, die für die Erbringung von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen auf marktgestützte Systeme zurückgreifen, dabei helfen, die etwaigen Auswirkungen, die das gemeinschaftliche Wettbewerbsrecht auf sie haben könnte, vorab zu beurteilen. Selbstverständlich wird es weiterhin für die Mitgliedstaaten eine Frage politischer Optionen bleiben, ob entweder solcherlei Systeme genutzt oder aber die Dienstleistungen direkt durch staatliche Stellen, die aus Steuergeldern finanziert werden, erbracht werden sollen.

Nach Auffassung der Kommission wäre es sinnvoll, einen systematischen Ansatz zu entwickeln, um den Besonderheiten von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse Rechnung tragen zu können, und den Rahmen genau zu umreißen, in dem diese Dienste funktionieren und modernisiert werden können. Dieser Ansatz wird Gegenstand einer Mitteilung über Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einbeziehung der Gesundheitsdienstleistungen sein, die 2005 angenommen werden soll.³⁴

Mit einem eigens hierzu formulierten Memorandum reagierten inzwischen die deutschen Spitzenverbände auf die geforderte Präzisierung.³⁵ In Form eines modernisierten Verständnisses als „zivilgesellschaftliche Akteure“ präsentiert das Memorandum allgemeine Merkmale von Besonderheiten sozialer Dienste, wie etwa Vielzahl und Vielfalt, Mobilisierung der Zivilgesellschaft, Schaffung sozialer Bindungen und Vernetzungen, Partizipation, Innovationsfunktion, Anwaltschaft, Bürgerverantwortlichkeit in den Verbänden, Zusammenschluss in Verbänden und beschreibt in allgemeiner Weise den gesetzlichen Handlungsauftrag, die Zusammenarbeit mit Freiwilligen sowie die Rolle von Qualität, Nachhaltigkeit und Modernisierung. Ob freilich hiermit wirklich gegenüber der EU-Kommission der geforderte konkrete Nachweis von Besonderheiten sozialer Dienstleistungen erbracht und damit eine weitgehende Befreiung von der Notifizierungspflicht erreicht wird, bleibt fraglich.

Gewiss ist jedoch Zweierlei. Zum Einen: Wie auch immer die noch ausstehenden Regelungen erfolgen, werden sich diese auf das System der deutschen Wohlfahrtspflege auswirken und bisherige nationale Arrangements überlagern. Zum Anderen: Die zunächst radikal ablehnende Haltung der deutschen Spitzenverbände hat sich seit Mitte der 1990er

34 Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. A.a.O. S. 19 f.

Jahre immer stärker zu einer aktiven Anpassungsstrategie verändert³⁶ und nimmt diesen erwarteten Trend inzwischen in ihre faktischen Verbandsstrategien antizipierend mit auf.³⁷ Zieht man ein Fazit der bisherigen Entwicklung, so lässt sich das Verhalten der Wohlfahrtsverbände gegenüber europäischen Entwicklungsprozessen grob nach vier Phasen unterscheiden. Schlagwortartig stehen hierfür folgende Überschriften: a) Ignoranz, b) Angstmache, c) Abzocken, d) Neubesinnen. Obwohl der europäische Integrationsprozess bis in die frühen 1950er Jahre zurückgeht, spielten die damit verbundenen Entwicklungen für die deutschen Wohlfahrtsverbände bis zum Ende der 1980er Jahre so gut wie keine Rolle. Wenn überhaupt, so war „Europa“ ein Thema für Spezialisten und Exoten. Die Verbände – sofern sie nicht strukturell eingebunden sind in transnationale Organisationen – verhielten sich gegenüber Europa schlichtweg abstinert. Mit der forcierten Entwicklung einer europäischen Binnenmarktöffnung veränderte sich dieses Verhalten radikal. Aus Ignoranz und Abstinenz wurde zeitweilige Panikmache. An die Wand gemalt wurde das Menetekel einer drohenden Invasion von Billiganbietern, die das bewährte deutsche System des staatlich subventionierten Wohlfahrtskorporatismus bedrohen und zu dessen Zerstörung führen könnte. Strategisch wurde deshalb der Versuch unternommen, nicht nur das deutsche System zu retten, sondern gleichsam zu europäisieren. Diese denkmalschützerische Haltung könnte man provozierend auch mit der Überschrift versehen „am deutschen Wesen soll Europa genesen“. Sehr schnell wurde jedoch deutlich, dass eine solche Strategie angesichts anderer europäischer Ausgangslagen nur von sehr begrenzter Erfolgsaussicht ist. Im Zuge dieser Erkenntnis entwickelte sich ein neues Verhalten gegenüber Europa. Zunehmend entdeckt wurden die finanziellen Vorteile und Möglichkeiten der europäischen Binnenmarktpolitik, die in ihrer praktischen Ausgestaltung zu zahlreichen Fördertöpfen und Entwicklungsprogrammen führte. Diese anzuzapfen und für die eigenen Verbandsaktivitäten zu instrumentalisieren war das Gebot der Stunde. Erst allmählich zeigen sich innerhalb der verbandlichen Diskurse Tendenzen, auch diese Phase zu überwinden und sich sowohl strategisch als auch operativ auf europäische Entwicklungen einzulassen. Dabei zeichnet sich jedoch noch keineswegs eine positive Vision einer europäischen Wohlfahrtsverbändepolitik ab. Noch bleiben die Vorstellungen zur weiteren Entwicklung verbandlicher Strukturen

35 Vgl.: Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege: Memorandum Zivilgesellschaftlicher Mehrwert gemeinwohlorientierter sozialer Dienste. Brüssel. Oktober 2004.

36 Vgl.: Erklärung der EG-Vertretung-BAGFW "Ökonomisierung und Europäisierung als Herausforderung für die Betriebe der Gesundheits- und Sozialwirtschaft. Wohlfahrtsunternehmen im europäischen Binnenmarkt" vorgelegt zur Konferenz zur "Gesundheits- und Sozialwirtschaft" am 1. März 1996 in Bad Neuenahr-Ahrweiler.

37 Vgl. hierzu u.a.: Georg Cremer: Im Wettbewerb und trotzdem sozial. In: neue caritas. Heft 11. 17. Juni 2004. S. 9 ff.; Frank Brünner: Europa erreicht die Wohlfahrtspflege. In: dgl. S. 14 ff.

gefangen im Vorstellungskorsett einer nationalen Sozialstaatspolitik. Die Themen Armut, Gleichheit, Integration, Gerechtigkeit etc. deklinieren sich immer noch aus der Perspektive einer nationalen Sichtweise und den damit verbundenen Organisationsinteressen. Verbunden hiermit ist die Gefahr eines zwar modernisierten, gleichwohl in der Substanz unveränderten Verbändekorporatismus, der auch weiterhin nationalstaatliche Schutzrechte beansprucht. Auf europäisch vielfältige Ungleichheitssituationen dürfte hiermit allerdings keine Antwort gefunden werden.³⁸

Die nationalstaatlichen als auch europäischen Aspekte zusammenfassend, zeigen sich auf der Makro-, Meso- und Mikroebene sozialer Organisationen gravierende Veränderungen, die zu einer zukünftig anderen Form der Leistungserbringung führen werden. Und dieser Sachverhalt ist ungeachtet der von den Verbandsvertretern in der Öffentlichkeit ritualisiert vorgetragenen Sozialstaatsrhetorik diesen durchaus bewusst. Dort, wo dennoch an der früher verteidigten Unvereinbarkeit freigemeinnütziger Orientierung einerseits und wettbewerblicher, Markt orientierter Dienstleistungserbringung andererseits propagandistisch festgehalten wird, ist deshalb Vorsicht geboten. Das Argument wird gebraucht um Übergangsphasen zu bewältigen, ohne bisherige Besitzstände und Einflusszonen gänzlich zu gefährden. Und in diesem Kontext macht es für die Verbände durchaus Sinn, rhetorisch auch weiterhin auf ein Subsidiaritätsprinzip alter Prägung zu setzen, an dessen Fortbestand selbst nicht mehr geglaubt wird. Ob die damit verbundene Hoffnung wirklich trägt, aus der bestehenden Handlungsklemme/-misere herauszukommen, bleibt freilich ungewiss. Dies gilt ebenso für den gleichermaßen von allen Verbänden strapazierten Verweis auf eine anwaltliche Interessenvertretung für Benachteiligte und arme und lobbyschwache Bevölkerungsgruppen in der Gesellschaft. Denn auch dieses Argument ist nur die eine Hälfte der Wahrheit, zumal diese selbstmandatierte Interessenvertretung keineswegs zu einer praktischen und infrastrukturellen Unterstützung sozialer Gegenbewegungen führt und auf deren größere und eigenständigere Handlungsfähigkeit zielt. Die andere Hälfte dieser Wahrheit zeigt nämlich, dass es bei dieser Form des anwaltschaftlichen Lobbyismus ebenso um eine neue Form der Besitzstandswahrung und Sicherung bestehender Einflusszonen handelt, die gerade die Organisierungsschwäche ausgegrenzter Klientelgruppen braucht, um selbst am Leben zu bleiben. Um was es also letztlich geht, ist nicht mehr und nicht weniger als den geschützten Übergang in einen sich neu regulierenden Sozialmarkt,

³⁸ Vgl. hierzu: Ulrich Beck/Edgar Grande: Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der zweiten Moderne. Suhrkamp Verlag. Frankfurt a.M. 2004.

dessen Korsettstangen allerdings keineswegs schon komplett feststehen, sondern sich als Ergebnis eines politischen Verhandlungsprozesses herausbilden werden.

Und gerade diese Zusammenhänge relativieren die oftmals sehr schnell geäußerten Befürchtungen, die weitere Ausgestaltung sozialer Dienste in der Bundesrepublik Deutschland würde kritik- und alternativlos das ordnungspolitischen Modell der US-amerikanischen Gesellschaft³⁹ adaptieren und sich perspektivlos an stattfindenden marktliberalen Globalisierungsprozessen und damit verbundenen Politikkonzepten orientieren. Dass ordoliberalen Einschätzungen⁴⁰ auf einen solchen Weg verweisen und hierbei die Chance sehen, über eine wettbewerbliche und Markt orientierte Ausgestaltung sozialer Dienste eine sowohl staatsentlastende als auch effektivere und effizientere Leistungserbringung zu realisieren, ist nur eine von mehreren Möglichkeiten. Und wenn auch andere ordnungspolitische Optionen, wie beispielsweise die erneute Präferenz des Konzeptes einer sozialen Marktwirtschaft⁴¹ oder die Vorschläge der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik⁴² derzeit nicht im mainstream aktueller politischer Diskussionen liegen, so heißt dies noch lange nicht, dass diese im öffentlichen Streit um einen neuen Gesellschaftsvertrag gänzlich bedeutungslos wären und nicht doch noch eine größere Rolle spielen können. Auch wenn es gegenwärtig so scheint, als würden die Lösungsperspektiven für die in hoch entwickelten Industriegesellschaften bestehenden Strukturproblemen auch in Deutschland einer "reinen" angebotsgeprägten Logik folgen, so zeigt sich die Debatte doch wesentlich breiter und differenzierter angelegt. Die Konzepte zur Lösung der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit, der Krise öffentlicher Haushalte und der Finanzierung von Sozialleistungen können in diesem Kontext nicht polarisierender ausfallen. Unter der scheinbar gemeinsamen Parole "notwendiger Umbau des Sozialstaats" verbergen sich daher konträre Absichten, die von einer radikalen Entstaatlichung, Deregulierung, Entsolidarisierung und Privatisierung gesellschaftlicher

39 Vgl. hierzu: Walter Hanesch: Armut und Sozialhilfereform in den USA. In: WSI-Mitteilungen. 50. Jahrgang. Heft 4/1997. April 1997. S. 266 ff. Die Folgen bundesdeutscher Adaptionen einer solchen Politik sind beispielhaft zusammengefasst in: Arbeiterkammer Bremen. Referat Sozialpolitik: Johannes Steffen: Die wesentlichen Änderungen in den Bereichen Arbeitslosenversicherung, Rentenversicherung, Krankenversicherung und Sozialhilfe (HLU) in den vergangenen Jahren. Bremen. Dezember 1995. Sowie: Rudolph Bauer, Eckhard Hansen: Die Liquidation des Sozialstaats. In: Sozial extra. Dezember 1995. S. 16 f.

40 Als beispielhafte Dokumente für diese Politikorientierung siehe den "Karlsruher Entwurf - Für die liberale Bürgergesellschaft" der FDP vom Februar 1996 sowie die "Wiesbadener Grundsätze. Für die liberale Bürgergesellschaft", Beschluss des 48. ordentlichen Bundesparteitages der FDP vom 23.-25. Mai 1997 in Wiesbaden.

41 Vgl. hierzu: Alfred Müller-Armack: Studien zur sozialen Marktwirtschaft. 1960. Sowie: Die soziale Marktwirtschaft. 1967.

42 Vgl.: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Memorandum 2004 Beschäftigung, Solidarität und Gerechtigkeit - Reform statt Gegenreform -. Bremen 2004.

Risiken⁴³ bis zu dem Plädoyer für einen neuen solidarischen Gesellschaftsvertrag reichen.⁴⁴ Interessant ist, dass hierbei zunehmend eine stärkere Subjektorientierung bei der Inanspruchnahme sozialer Dienstleistungen zum Tragen kommt, die für die Ausgestaltung und Inanspruchnahme einer sozialen Infrastruktur neue Chancen bietet. Die schon Mitte der 1990er Jahre in Hamburg formulierte Position einer radikalen Subjektförderung⁴⁵ scheint sich zu verbreitern und zunehmend auch aus fachlicher Sicht als ein neues Verständnis sozialer Dienstleistungen akzeptiert zu werden.⁴⁶ Gerade in dieser letztgenannten Orientierung liegt eine positive Entwicklungsperspektive für die Wohlfahrtsverbände alter Prägung. In der Neuentdeckung einer subjektbezogenen Subsidiarität könnten sie nicht nur einen Beitrag zu einer größeren und bislang weitgehend fehlenden Klienten- bzw. Nutzersouveränität leisten, sondern ebenfalls deutlich machen, worin ihr substanzieller Beitrag bei der Ausgestaltung einer sozialstaatlich geprägten Leistungsstruktur sozialer Dienste liegt. Mit der Einführung von persönlichen Budgets in das Sozialrecht sind die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür geschaffen. In der tatsächlichen Ausgestaltung dieser Möglichkeiten hätten die Wohlfahrtsverbände die Chance, sich von ihrer überwiegend besitzstandsorientierten Interessenspolitik zu lösen. Dass sie in einem solchen Prozess am Ende anders aussehen werden als jetzt, wird wohl das einzig "sichere" prognostizierbare Ergebnis sein. Zu sehen ist also, dass die Entwicklung gesellschaftlicher Systeme sich offener und dynamischer ausgestaltet, als dies augenblickliche Kräfteverhältnisse möglicher Weise nahe legen.

43 Beispielhaft hierzu: Achim Steffen: Sozialfibel. Das System der sozialen Sicherung in Deutschland und die Reformvorschläge. Deutscher Instituts-Verlag. Köln 1995. Sowie: "Riesenwirbel um private Arbeitslosenversicherung". KStA vom 12.1.1996. Bericht über das Angebot der Hamburger Volksfürsorge, das Risiko der Arbeitslosigkeit durch eine private Zusatzversicherung abzusichern.

44 Friedhelm Hengsbach SJ, Matthias Möhring-Hesse: Sozialstaat im Reformstau: Ein solidarischer Umbau der sozialen Sicherung ist notwendig! In: Zeitschrift ARBEITERFRAGEN Heft 5/95. Hrsg. Oswald-von-Nell-Breuning-Haus. Wissenschaftliche Arbeitsstelle. Herzogenrath 1995. Kirchenamt der EKD und Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.): Gemeinsame Texte 9. Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland. Hannover und Bonn. Februar 1997. Warnfried Dettling: Politik und Lebenswelt. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Verlag Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 1995. WSI-Mitteilungen 9/2004. Schwerpunktheft Privatisierung – Aktivierung – Eigenverantwortung. Zukunftsperspektiven für die Sozialpolitik?

45 Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg. 15. Wahlperiode. Drucksache 15/3751 vom 15.08.1995. Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft. Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 12./13./14. Dezember 1994 (Drucksache 15/2400..) - Zuwendungen - Blätter der Wohlfahrtspflege. Themenheft „Persönliches Budget“. Ausgabe 2/2004. Juli/August 2004.

46 Vgl. u.a.: Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Hauptvorstand. Organisationsbereich Jugendhilfe und Sozialarbeit: Dok-2004/04/06. Kita-Gutschein Hamburg - Bericht der "Lenkungsgruppe". Frankfurt am Main 4. Mai 2004 sowie Blätter der Wohlfahrtspflege. Themenheft "Persönliches Budget". Ausgabe 4/2004. Juli/August 2004.