

Frank Schulz-Nieswandt und Kristina Mann

Zur Morphologie der Staatlichkeit im Wandel. Neuere Literatur zur Europäisierung im Mehr-Ebenen-System, zu den Gesundheits- und Sozialdienstleistungen (von allgemeinem [wirtschaftlichen] Interesse) und zur öffentlichen Daseinsvorsorge

Dritter Sektor und die Mechanismen der Delegation öffentlicher Aufgaben

Die Dritte Sektor-Forschung ist heute zu einem etablierten Teil der sozial-, wirtschafts-, rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Forschung zur Rollenverteilung zwischen öffentlichen, gemeinwirtschaftlichen und erwerbswirtschaftlichen Akteuren in der Wohlfahrtsproduktion geworden.

Die Hamburger Dissertation aus dem WS 2006/2007 „Kooperation von Sozialverwaltung und Organisationen des Dritten Sektors“ von Petra Follmar-Otti (Lang, Frankfurt am Main 2007, 302 S.), also schon etwas älter, aber der Herausstellung würdig, bereitet mit ihren beiden Fallstudien zur ambulanten sozialen Arbeit in Berlin und Hamburg nicht nur morphologisch den „Dritten Sektor“ im Lichte der einschlägigen Theorien auf, wobei die Theorie der linearen Sequenzlogik von Marktversagen, Staatstätigkeit, Staatsversagen, lückenfüllende Emergenz des Dritten Sektors in ihre explikativen Grenzen verwiesen wird und die Sachverhalte (wenn auch nur cursorisch) historisch zurecht gerückt werden. Insgesamt wird auch die Spezifität der Verantwortungsteilung zwischen Staat und den Organisationen des Dritten Sektors strukturell herausgearbeitet. Die Arbeit knüpft damit thematisch wieder an die klassisch diskutierten Mechanismen der Delegation öffentlicher Aufgaben an freie Träger an und diskutiert kritisch die steuerungstheoretischen und politischen Debatten über die diesbezügliche Rollenverteilung im Lichte sowohl kommunitaristischer und zivilgesellschaftstheoretischer Perspektiven als auch aus Sicht von New Public Management. Dabei konkretisiert sie die Wirkung von NPM auf der Ebene der Zuwendungsfinanzierungsmodalitäten und -praktiken. Die Arbeit ist außerordentlich lesenswert aufgrund der Theorieaufarbeitungen zum Dritten Sektor; sie liefert aber auch wertvolle Zugänge zur Steuerungsdebatte aus verwaltungs- und rechtswissenschaftlicher Sicht.

Die Arbeit macht ferner erneut deutlich, dass aus europarechtlicher Perspektive, und d. h. aus Sicht des Wettbewerbs-, Beihilfe-, Vergabe-, Betrauungs- und Konzessionsrechts, die in Deutschland historisch gewachsenen Mechanismen des Zusammenspiels öffentlicher Hände einerseits und freier und privater Träger andererseits ohnehin nahe am Europäischen Sozialmodell der Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse (DA[W]I) sind. Die Differenzen liegen im Detail der praktizierten Aufgabendelegation,

also mit Blick auf Ausschreibungswettbewerb, transparenten Betrauungsakten usw. Nun konvergiert das deutsche Sozial- und Gesundheitswesen infolge der seit vielen Jahren implementierten neuen Steuerungsideen ohnehin endogen zur Marktöffnung und zur Wettbewerbssteuerung. Diese endogenen Trends treiben die Konvergenz weiter voran. Darauf ist weiter unten wieder zurück zu kommen.

Zum Thema „Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben“ liegt auch der gleichnamige Sammelband (Duncker & Humblot, Berlin 2008, 239 S.) vor, der von Jong Hyun Seok und Jan Ziekow herausgegeben wird und zurück geht auf Vorträge auf dem koreanisch-deutschen Symposium zum Verwaltungsrechtsvergleich 2007 in Speyer. Struktureller Hintergrund ist der Trend zur Transformation des Leistungsstaates in den Typus des Gewährleistungsstaates. Die Vielfalt der hieraus erwachsenden Formen werden im Ländervergleich dargelegt. Dabei wird mit Bezug auf unterschiedliche policy-Felder wie auch mit Blick auf spezifische Aspekte (wie Bürgerpartizipation, Fehlverhalten und Haftung, Informationszugangsregelungen) sowohl auf PPP-Formen abgestellt wie auch auf Regulierungspraktiken. Die ersten beiden Beiträge von Jong Hyun Seok (S. 11 ff.) und Jan Ziekow (S. 23 ff.) leiten jeweils überblicksartig mit Bezug auf die zwei Vergleichsländer ein. Paarweise schreiten danach die Analysen von Vertiefungs- und Beispielsfeldern voran. Die Beiträge sind allein schon angesichts der offensichtlichen Themen-Internationalisierung von Interesse. Was fehlt ist jedoch eine leserfreundlich-führende Gesamteinleitung zum Sammelband und vielleicht auch ein Ausblick auf mögliche weitere Perspektiven.

Es interessieren also Blicke auf die weiteren Entwicklungsprozesse (von Teilen) des Dritten Sektors und auch organisations- bzw. unternehmensinterne Steuerungsprobleme. Zur ersten Perspektive liegt die Aufsatzsammlung vor, die von Ingo Bode, Adalbert Evers und Ansgar Klein herausgegeben wird („Bürgergesellschaft als Projekt. Eine Bestandsaufnahme zu Entwicklung und Förderung zivilgesellschaftlicher Potenziale in Deutschland“ [VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009, 346 S.]). Die klassischen Unternehmensführungsprobleme im Spannungsfeld von normativer Unternehmensphilosophie einerseits und wettbewerblichem Umfeld andererseits behandelt der Band, der von Rolf-Jürgen Korte und Hartwig Drude geschrieben ist („Führen von Sozialleistungsunternehmen. Konfessionelle Sozialarbeit und unternehmerisches Handeln im Einklang.“ Mit einem Begleitwort von Karl Albrecht Schachtschneider [Duncker & Humblot, Berlin 2008, 293 S.]).

Zunächst, unter einem Umweg nach Wien, zur einzelwirtschaftlichen Perspektive der NPO-Forschung, bevor die beiden Werke von Bode u. a. und von Korte und Drude besprochen werden können.

Das beste Nachschlagewerk zu diesen Wechselwirkungen von nicht-erwerbswirtschaftlichen Unternehmen in ihrer Umwelt ist das von Christoph Badelt, Michael Meyer und Ruth Simsa herausgegebene „Handbuch der Nonprofit Organisationen. Strukturen und Management“, 4. überarb. Aufl. (Schäffer-Poeschel, Stuttgart 2007, XXIII, 674 S.). Die 4. Auflage ist empfehlenswert. Gegenüber der 3. Auflage von 2002 sind alle Beiträge überarbeitet und aktualisiert worden. So sind die empirischen Abschnitte auf den Stand

der Dinge gebracht worden. Auch der europäischen Dimension ist mehr Platz eingeräumt worden. Zwei sehr wichtige Beiträge sind neu aufgenommen worden. Zeitgerecht beschäftigen sich diese mit Governanceproblemen einerseits und mit Aspekten der Kommunikation in den Organisationen im Lichte der Ökonomisierungsprozesse andererseits. Im Vorwort charakterisieren die Herausgeber zu recht selbstbewußt das Werk als Standardwerk, resultierend aus der „Wiener Schule“ der NPO-Forschung und heben die inter-disziplinäre Bearbeitungsweise positiv heraus: „Wir meinen nämlich, dass gerade NPOs nicht lediglich aus betriebswirtschaftlicher Sicht verstanden werden können, allerdings auch nicht gänzlich ohne diese.“ (S. V)

Die oben angeführte Aufsatzsammlung, die von Bode, Evers und Klein herausgegeben wurde, versteht sich als Bestandsaufnahme, die sich auf die Entwicklung, aber auch auf die Förderung zivilgesellschaftlicher Potenziale in Deutschland bezieht. Mit verschiedenen Dimensionen wie Corporate Citizenship, Governance und kommunaler Politik wird die Sammlung von Beiträgen auch im engeren Sinne anschlussfähig zu den hier interessierenden Perspektiven. Der auf einen Kongress im Jahre 2006 zurückreichende Band vermittelt allerdings wenig neue Einsichten. Das gilt z. B. für den konstatierten Bildungs-Bias oder auch für die Darlegung geschlechtsspezifischer Themensaspekte.

Es fällt eher ein Mangel an Distanz zum bürgerschaftlichen Engagement auf, wenn einleitend bedauernd konstatiert wird, die Reformpolitik hätte dieses Feld sozialen Handelns zu wenig oder gar überhaupt nicht in den Mittelpunkt der Veränderungen positioniert. Wenngleich an der zwingenden Relevanz einer wohlfahrtspluralistischen Sicht (Welfare mix-Struktur der Wohlfahrtsproduktion) heute und in Zukunft nicht wirklich gezweifelt werden kann, fällt in der einschlägigen Literatur, interpretiere ich die Formulierung von Norbert Elias „Zwischen Engagement und Distanzierung“ als ergebnisoffene Balance-Aufgabe, doch die Prometheus-artige Einschätzung des bürgerschaftlichen, zivilgesellschaftlichen oder Dritte Sektor-Handelns auf. Die interessanten Themen der Einbettung sozial verantwortlichen Handelns in die erwerbswirtschaftliche Logik des Wirtschaftens ebenso wie die umgekehrte Transformation von bürgerschaftlichem Engagement durch Ökonomisierung (Verbetriebswirtschaftlichung und Wirksamkeit des wettbewerblichen Umfeldes) bleiben auf der Ebene von Problemanzeigen stehen; vertiefende Theoriebildungsangebote bleiben aus. Gerade in diese Richtung wird aber eine kritische Forschung arbeiten müssen. Mitunter wird man auch den Eindruck nicht los, dass theoriegeschichtlich bereits erreichte Entwicklungen in der betriebswirtschaftlichen Theoriebildung, etwa in der genossenschaftlichen Forschung, nicht mehr Eingang finden bei „neu entdeckten“ Themen der Sozialwissenschaften. Auch die förderungspolitische Dimension des Bandes beschränkt sich auf einige Aspekte der Rahmenbedingungen im Miteinander von Akteuren in Governance-Modi oder auf die (berechtigte) Kritik der Instrumentalisierungen durch die Politik. Der Beitrag zum „System Bertelsmann“ trägt allerdings erheblich zum kritischen Verständnis mancher Mehr-Ebenen-Entwicklungen in der morphologischen Ausdifferenzierung gesellschaftlichen / unternehmerischen Engagements bei.

Dennoch, trotz der bisherigen Kritik, bleibt das Buch für die Diskussion interessant, weil es nochmals auf einem spezifischen ‚Profilniveau‘ einen Überblick verschafft. Wie so oft

bei Sammelbänden sind jedoch die Akzente höchst unsystematisch angeordnet und es fällt daher schwer, unter dem angekündigten Aspekt der „Bestandsaufnahme“ das generalisierte Wissen erkennbar zu machen. Überraschend ist, dass der europarechtliche und – politische Kontext weitgehend ausgeblendet wird.

Das Buch von Korte und Drude zum „Führen von Sozialleistungsunternehmen“ ist bereits mit dem Eingangssatz des Geleitwortes thematisch und problemanzeigend höchst anschlussfähig, wenn konstatiert wird, dass Sozialleistungsunternehmen „ein notwendiger Teil der Daseinsvorsorge des Gemeinwesens“ (S. 5) sind. Die Wahl des Begriffes des Sozial“leistungs“unternehmens (S. 17) ist allerdings mit Blick auf die übliche sozialrechtliche Verwendungsweise der Sozialleistungen etwas gewöhnungsbedürftig. Der Begriff des Sozialunternehmens hätte ausgereicht, um auch die angezeigten unternehmenspolitischen Spannungen in der Rollenausübung deutlich werden zu lassen. Konfessionelle Sozialarbeit (wobei Sozialarbeit wiederum nur als Teil oder zum Teil als Sozialleistungen zwingend bezeichnet werden kann) soll als unternehmerisches Handeln dargelegt werden.

Bei der Durchführung kann durchaus positiv festgehalten werden, dass die Autoren im Teil I Freiheit nur als sittliches Dasein im Lichte des Kantschen Sittengesetzes und der universalistischen Liebes-Ethik definierbar sehen. Bemerkenswert ist jedoch, dass diese Ethos-Darlegung angesichts der kultur- und mentalitätsgeschichtlichen Ambivalenzen des jüdisch-christlichen Traditionszusammenhangs (trotz der Darlegungen auf den S. 26 ff.) weitgehend flach erfolgen. Weder wird an die kritischen – genealogisch-archäologischen – Forschungen (zur Gnade und Barmherzigkeit, zum mentalen Modell der anstaltsförmigen Hilfe etc.) in der Foucault-Perspektive (auch nur zitativ-anführend) angeknüpft (trotz S. 49), noch werden feministische Diskurse aufgegriffen, was angesichts der neueren Debatte der „Ethik der Achtsamkeit“ in der Care-Debatte differenzierte Möglichkeiten einer angewandten Ethik in organisationalen Handlungskontexten ermöglicht hätte. Insofern fehlt auch jeder Bezug zur empirischen Situation der Mikropolitik in sozialen Einrichtungen unter dem Aspekt der Modernisierung der individuellen Hilfeplanungen. An diesem Eindruck ändern auch einige positive Bekundungen zum Vertragstypus der Beziehungen und zum Kundenstatus der Menschen nichts. Denn gerade an der Kompatibilität der Theoriestufen der aktuellen Ethik-Debatte und der Soziologie und Psychologie der institutionellen Empowerment-Praktiken mit vertragstheoretischen Konstruktbildungen ist ja Zweifel anzumelden. Es wird nicht an die moderne (philosophische wie theologische) Anthropologie, Phänomenologie und an die Ontologie der Liebe angeknüpft.

Auch ist Teil I im Lichte der alt- und neutestamentlichen Forschung (historisch-ethnologische Forschung zur Quellennutzung, Ikonographie, Metaphern-Forschung, Wortfeldstudien, Gottesbilder-Forschung, Forschungen zur Konstruktion und Behandlung sozialer Fragen in der Bibel, aber auch Forschungen zur [kulturell eingebetteten] frühchristlichen Gemeindesituation, zur Agape und zur Caritas/Diakonie etc.) weder methodologisch-methodisch noch befundbezogen ausreichend oder gar hinreichend. So eindeutig ist z. B. das fremdensozialrechtliche Paradigma im AT nämlich nicht, wie konsta-

tiert wird (S. 32). Das gilt insbesondere für das rechtsmorphologisch komplizierte Phänomen der Schuldknechtschaft im vorchristlichen Altertum. Richtig ist ebenfalls, dass das soziale Gerechtigkeitsproblem nicht auf „bloße Hilfe“ reduziert werden kann (S. 31). Aber auch diese Problematik ist komplizierter und in den Schriften des AT und NT ambivalenter, zu schweigen von der realen Sozialgeschichte der Kirche.

Teil II behandelt die eigentliche Sozialunternehmenswirtschaftslehre. Hier liegen auch die Stärken der Autoren, wenngleich auch dort nur Synopsen einer bereits in der Literatur breit ausgefalteten Diskussion zur Sozialwirtschaft und zum Non Profit Management entfaltet werden. Allerdings bleibt das Werk in diesem Teil II eher konservativ-betriebswirtschaftlich, auch wenn die theologisch-kantianische Überwölbung herausgestellt bleibt. So werden zwar Personalentwicklungsfragen angesprochen, ein tieferer Blick in die kulturelle Grammatik des Change Managements bleibt jedoch aus. Die Spannungen in der Mikropolitik der Begegnung von Professionen und „Klientel“ (Kunden, Nachfrager etc.) als tiefenkulturelle Ambivalanz der professionellen Handlungslogiken (trotz S. 47 f., S. 53) im Mehr-Ebenen-System der unternehmerischen Organisationsentwicklung, der Oberflächen-Kultur des unternehmerischen Leitbildes und des wettbewerblichen Umfeldes der Unternehmen werden nicht hinreichend herausgestellt. Hier erweist sich die Aufstellung einer modernen Führungslehre von Sozialleistungsunternehmen als außerordentlich unmodern und konservativ in einem methodologischen und forschungsstrategischen Sinne. Systemisches Denken findet daher auch keinen Eingang; die Stakeholder-Analysen bleiben so gesehen relativ oberflächlich, da die tieferen kulturellen Handlungsgrammatiken und die so erzeugten Ambivalenzen und Kontradiktionen nicht deutlich werden können

Mit Blick auf Teil II der Arbeit, die der Zukunft des Themas gewidmet ist, fällt auf, wie knapp die Diskussion ausfällt und wie unter-komplex die Betrachtung organisiert ist. Allein: Kann ohne Bezug auf die europarechtlichen Entwicklungen über die Zukunft des sozialen Sektors verhandelt werden?

EU-Rechts-Kompatibilität mitgliedstaatlicher Sozial- und Daseinsvorsorgepraxis und die Konvergenz im Mehr-Ebenen-System

Das Europäische Recht wirkt massiv auf die Art und Weise der Erstellung der Gesundheits- und Dienstleistungen in Deutschland zurück. Dies hat zunächst einen politisch-institutionellen Kontext. In der politik- und rechtswissenschaftlichen Literatur ist es nach wie vor kontrovers, ob das europäische politische System (nur) völkerrechtlich als Vertragssystem oder (schon) herrschaftlich als Supranationalisierung zu interpretieren ist. Tendiert Europa zum Staatenbund oder zum Bundesstaat? Gemischte Interpretationsformeln bieten sich an: so der Begriff des „Verfassungsvertragsverbundes“. Wir konstatieren, dass aus europäischer Richtung im Mehr-Ebenen-System die Sozialpolitik und die Daseinsvorsorge bereits als geteilte Kompetenz die „Modernisierungen“ nationaler Praktiken angetrieben hat. Trotz der Subsidiaritätsklausel in Art. 5 (2) EGV und entgegen Art.

136 und 152 EGV erzwingt die Herbeiführung der Übereinstimmung einerseits der Art und Weise mitgliedstaatlicher Modalitäten zur Erstellung von Gesundheits- und Sozialdienstleistungen, definiert als Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse, andererseits mit den Prinzipien des Binnenmarktes (Freizügigkeiten der Nachfrager wie der Anbieter als Grundfreiheiten) eine schleichende Konvergenz der Steuerungsmechanismen. Damit ist „Sozialpolitik“ bereits heute schon eine „geteilte Kompetenz“.

Die Mannheimer Dissertation von Christiane Cischinsky vom Herbst 2007 „Auswirkungen der Europäischen Integration auf das deutsche Gesundheitswesen“ (Lang, Frankfurt am Main 2008, XV, 203 S.) skizziert und diskutiert verschiedene Kanäle der Rückwirkungen des Europäischen Rechts auf das deutsche Gesundheitswesen: Aktionsprogramme der EU im Bereich der Öffentlichen Gesundheit, die Offene Methode der Koordinierung (OMK) sowie die einschlägige EuGH-Rechtsprechung im Bereich der grenzüberschreitenden Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen. Nähere politikwissenschaftliche Analyseheuristiken fehlen nun ebenso wie vertiefte rechtswissenschaftliche Darlegungen der kontroversen Materien; die Arbeit ist ökonomisch orientiert und erhofft sich von einer Europäisierung der deutschen Gesundheitsmärkte im Rahmen des Binnenmarktes die Steigerung der Effizienz des deutschen Systems. Verbraucherschutzfragen und Aspekte der Informiertheit der Versicherten/Patienten fundieren und ergänzen diese Marktöffnungsperspektive der ökonomischen Analyse. Die Komplexität der inter-disziplinär geführten und zu führenden Europäisierungsanalyse der Gesundheits- und Sozialdienstleistungen wird jedoch nicht eingefangen.

Die Probleme der Liberalisierung sind in diesem Feld jedoch tiefgreifender. Die EuGH-Rechtssprechung ist, und dies angesichts der oben betonten These der unbedingten Binnenmarktkompatibilität nationaler Praxis nicht überraschend, zunächst eindeutig hinsichtlich der Grundfreiheit der grenzüberschreitenden Patientenmobilität. Die Rechtsurteile sind zahlreich und längst populär. Die Anpassungsprobleme für die Mitgliedstaaten können aber erheblich sein und sind sicherlich nicht vereinfachend und oberflächlich zu übergehen. Im Kern geht es im Kontext des Sachleistungsprinzips und der Gesamtvergütungsverhandlungen im ambulanten ärztlichen Bereich und in der Krankenhausbedarfsplanung der Länder um Probleme der Kapazitätsplanung und Kapazitätsauslastung. Je nach kollektivvertraglicher Vergütungspraxis im ambulanten Sektor kann es zu doppelten Finanzströmen für die Kassen kommen. In der einschlägigen rechtswissenschaftlichen Literatur wird die Europarechtstauglichkeit des mit der GMG-Reform des SGB V eingeführten § 140e SGB V als Problemlösung in Richtung auf grenzüberschreitende Vertragsbildung hinterfragt. Auch ist die Genehmigungspflicht seitens der Kassen im stationären Behandlungsfall gegenüber einer im ambulanten Behandlungsfall so nicht vorgesehenen Genehmigungspraxis im Lichte neuerer EuGH-Rechtsprechung ins Wanken geraten. Investitionsaufwand und Kapazitätseffekte gibt es auch in der vertragsärztlichen ambulanten Niederlassungsplanung; und Grundfreiheiten gelten grundsätzlich und nicht nur für Teilsektoren. Die Patientenmobilität trägt somit zu einer grundlegenden Neu-Orientierung in der Leistungserstellungssteuerung aus der Perspektive von Marktöffnung und Wettbewerbsorientierung bei.

Das ist jedoch nicht die ganze Dynamik. Ein allumfängliches Liberalisierungsmodell der Gesundheitsmärkte, so eine zu skizzierende Vision, würde die Zulassung im Rahmen der Sicherstellung (und Gewährleistung gegenüber den Kassen) durch die kassenärztlichen Vereinigungen (als markt-geschlossene Konzessionspraxis) abschaffen (damit die KVen insgesamt), die Bedarfsplanung im Rahmen der dualen Krankenhausfinanzierung durch die Länder und die monistische Finanzierung durch (kontrakt-manageriale) „Einkaufskassen“ mit hinreichender (regionaler) Betriebsgröße herbeiführen. Ein Kostenerstattungsprinzip ließe eine grenzüberschreitende Patientenmobilität im Verbund mit grenzüberschreitenden Vertragsbildungen technisch vereinfachen. Die Kassen kaufen im Ausschreibungswettbewerbsmodus Anbieter(netze) ein, unterliegen zwar nicht dem Kartellrecht, aber den europäischen Standards des nichtdiskriminierenden, transparenten und binnenmarktkompatiblen Vergaberechts, das hier aber eher im Rahmen konzessionsrechtlicher Varianten zum Zuge kommt. Versteckte wettbewerbsverzerrende (nationale) Beihilfen müssen unterbleiben; die Rolle der Verbraucher wäre zu stärken. Landesregulierungsbehörden, eventuell unter Mitwirkung von Anbieterspitzenverbänden im Sinne von untergesetzlichen Normsetzungsakteuren, wären aufsichtsrechtlich zu installieren. Weitere ausmalende Details sollen hier aus Raumgründen unterbleiben.

Die Arbeit von Christiane Cischinsky korreliert, vor diesem Hintergrund einer Analyse- und Diskussionsvertiefung gesehen, letztendlich relativ oberflächlich die Binnenmarktliberalisierung einerseits mit den üblichen Auflistungen der Anreizkompatibilitätsprobleme des deutschen Ordnungsrahmens andererseits.

Es gibt weitere kritisch zu berücksichtigende Perspektiven auf diese Dynamik. Mitunter wird in der rechts- und politikwissenschaftlichen Literatur die Position vertreten, die Grundfreiheitsdogmatik des EGV dominiere nicht die Zuschreibung der nationalen Kompetenz in Fragen der Sozialpolitik. Unabhängig, ob dies im Lichte spezifischer sozialstaatlicher Entwicklungsszenarien sympathisch erscheinen mag oder nicht; das Binnenmarktrecht überrollt offensichtlich die Vielfalt nationaler Gepflogenheiten und fordert unter der Regie eines „Modernisierungs“-Mottos erhebliche Anpassungen seitens der Mitgliedsstaaten ab. Dies trifft oftmals identitätsrelevante Traditionen im „kulturellen Erbe“ der Staaten. Doch aus Kommissionssicht mögen das alles nur Pfadabhängigkeiten sein, die effizientere Arrangements blockieren. Es ist im Augenblick noch nicht abzusehen, ob die so dicht skizzierten Probleme im Kontext einer Rahmenrichtlinie für alle Dienstleistungssektoren geregelt werden oder ob es sektorspezifische Richtlinienlösungen geben wird. Generelle sektorielle Ausnahmen wird es mit Sicherheit nicht geben. Dafür ist die europäische Modernisierungspolitik selbst bereits zu pfadabhängig geworden.

Eine dezidiert Europäisierungs-kritische Position nimmt die Arbeit von Anett Wunder ein. Die Spannung zwischen den binnenmarktzentrierten Grundfreiheiten und der dem Art. 152 Abs. 5 S. 1 folgenden Kompetenzverteilung im Gesundheitswesen stellt die Frankfurter Dissertation von 2008 „Grenzüberschreitende Krankenbehandlung im Spannungsfeld von Grundfreiheiten und vertraglicher Kompetenzverteilung“ (Lang, Frankfurt am Main 2008, 227 S.) dar. Hier kommt jene institutionelle und rechtliche Regimekom-

plexität ins Spiel, die bei Cischinsky fehlt. Dabei ist die Arbeit alles andere als juristisch trocken: „Die Grundfreiheiten bilden als Instrumente der negativen Integration das Einfallstor des Gemeinschaftsrechtes in das nationale Recht“, lautet eine zentrale These (S. 16). Die Autorin behauptet nun die Gleichrangigkeit der Grundfreiheiten und der Kompetenznormen. Die Dominanz der binnenmarkt-orientierten Grundfreiheiten wird daher als Demokratiedefizit definiert. Im antreibenden Hintergrund hat sich der EuGH vom Vertragsgericht zum Verfassungsgericht transformiert. So kommt es zunehmend durch eine richterrechtliche Harmonisierung zur schleichenden Aushöhlung nationaler Kompetenzen (S. 17). Diese Ausgangsposition bekräftigt die Autorin am Ende der Arbeit als evidenten Befund (S. 201). Diese Kritik an der Konstitutionalisierung Europas übersieht allerdings u. E. die bereits realisierte Entwicklung einer „geteilten Kompetenz“ im EU-Mehr-Ebenen-System, weil die Mitgliedschaft in der EU und im Regime des EG-Verfassungsvertragsverbundes zur Kompatibilität nationaler Praktiken der Steuerung sozialer Dienstleistungssysteme mit dem EU-Wirtschaftsrecht zwingt.

Das Subsidiaritätsprinzip liegt so gesehen auf einer ganz anderen Ebene. Die Arbeit von Wunder besticht in ihrer ganz klar geführten Argumentation mit eindeutigen demokratietheoretischen Prämissen. Die vielfältigen und komplizierten Details der emergierenden Interdependenzen von Binnenmarkt und nationaler Steuerungspraxis aus Sicht der Anbieter- und der Nachfragerdynamik, auf die Cischinsky noch weitgehend oberflächlich-apologetisch fokussierte, übergeht die Autorin aber zumeist in der von ihr eingenommenen Analyse- und Abstraktionsebene. Die Konkretionsebene der Theorie und Empirie der DA(W)I wird nicht hinreichend einbezogen.

Interessant ist es nun, dass diese Entwicklung ja nicht allein exogen durch das Europäische Rechtsregime erzwungen wird. Wie in vielen anderen Policy-Feldern (Jugendhilfe, Pflegepolitik) auch, entwickelt sich die deutsche Sozialpolitikpraxis und Daseinsvorsorge seit Jahrzehnten endogen im Kontext neuer Steuerung, Quasi-Markt-Öffnung und New Public Management auf eine derartige Gewährleistungsstaatlichkeit hin. Strukturell war das deutsche Sozial- und Gesundheitswesen immer schon weitgehend als Praxis der Delegation öffentlicher Aufgaben an freie und private Anbieter zu charakterisieren. Im (ambulanten) SGB XI -Bereich liegt überhaupt keine kollektivvertragliche Bedarfsplanung vor. Es handelt sich um ein marktoffenes „Konzessions“-modell. Der Markt ist zwar qualitäts-kontrolliert und reguliert, wirft jedoch u. a. erhebliche Vernetzungsprobleme im kommunalen und quartierbezogenen Sozialraum auf. Die Sicherstellung im ambulanten medizinischen Sektor wird öffentlichen-rechtlichen Körperschaften/Anstalten übertragen; im stationären Bereich werden die Anbieterverbände quasi verkörperschaftlicht. Den Ländern kommt eine hoheitliche Daseinsvorsorgekompetenz zu, die derzeit radikalere Strukturreformen durch das Zwei-Kammer-System im bundesdeutschen Föderalismus fast unmöglich machen.

Der § 140a-d SGB V ist nun, in diesem gesamten Kontext positioniert, zum Nukleus einer schleichenden Verlagerung des Sicherstellungsauftrages auf die Einzelkassen im Wettbewerb geworden. Darauf baut das im deutschen Diskurs verbreitete Reformmodell der „solidarischen Wettbewerbsordnung“ auf, wie es oben radikalisiert als Liberalisie-

rungsidee skizziert wurde. Das Zukunftsmodell heißt „selektives Kontrahieren“ der Einzelkassen im wettbewerblichen Ordnungsrahmen verbraucherschutz-orientierter Aufsichtsregulation. Der Gesundheitsfonds, wie er mit der Reform des SGB V durch das GKV-WSG eingeführt wurde, forciert durch Fusionen der Kassen die Herbeiführung einer (regionalen) Oligopolstruktur der Kassenlandschaft und schafft so die Mindestbetriebsgrößen für ein Einkaufsmodell. Die Vernetzungstendenzen auf der Anbieterseite schaffen wertschöpfungsketten-orientierte Oligopole. Auf die Aspekte der Transaktions- und Regulationskosten dieses Ausschreibungswettbewerbsmodells soll hier nur nochmals hinweisend erinnert werden. Kartellrechtlich dürfte dieser Weg des deutschen Sozialrechts in Richtung auf Selektionsverträge weitgehend irrelevant sein. Auch nach europäischer Rechtsprechung stellen die GKV-Kassen nicht wirtschaftliche Unternehmen im Sinne des funktionellen Unternehmensbegriffs dar. Denn schließlich sind es (für die Pflichtversicherten) zwangsgenossenschaftliche Solidargebilde, die zwar im Wettbewerb um die Versicherten stehen, aber durch den RSA re-solidarisiert werden. Und die Ausschreibungspraxis der Kassen, hier können wir der Dissertation von Katrin Pruns folgen, muss zwar europäischen Standards mit Blick auf Transparenz und Nicht-Diskriminierung entsprechen, folgt aber nicht streng dem Vergaberecht, da nicht direkt Leistungen beschafft werden, sondern Konzessionen vergeben werden. Die Leistungen werden ja erst im Zuge der Inanspruchnahme durch die Versicherten in der Rolle nachfragender Patienten produziert und realisiert. Ein unmittelbarer Beschaffungsvorgang liegt durch die Verträge also nicht vor. Der neuere SGB V-Kurs in Richtung auf Einschreibemodelle der Versicherten im Zusammenhang mit konkurrierenden Versorgungsmodellen (wenn auch auf der Basis eines einheitlichen Leistungskataloges) und in Verbindung mit der Schaffung von Bonus-geregelten Tarifzonen für diese verschiedenen Versorgungsmodelle treibt das Einkaufsmodell aber in den Geltungsbereich des Vergaberechts im engeren Sinne. Bislang, so Teile der aktuellen rechtswissenschaftlichen Literatur, kann die Einkaufspraxis jenseits des Kartellrechts jedoch im Rahmen der im deutschen Sozialrecht selbst verankerten Vorgaben angemessen praktiziert werden.

Eine zentrale Dimension einer notwendigen Konkretionsebene, die bei der Arbeit von Anett Wunder fehlt, behandelt die Bremer rechtswissenschaftliche Dissertation, die von Katrin Pruns im WS 2007/08 vorgelegt wurde und nunmehr publiziert ist („Kartell- und vergaberechtliche Probleme des selektiven Kontrahierens auf europäischer und nationaler Ebene“ [LIT, Berlin 2008, XVI, 508 S.]). Die Arbeit liegt im Trend der soeben dargelegten Interpretation der normativ-rechtlichen Interpretation der Einkaufsmodelle der Kassen. Das Thema ist allein schon angesichts der geradezu inflationierten Literatur über die Zusammenhänge von (europäischem) Wettbewerbsrecht, nationalem Kartellrecht und Sozialrecht nur sehr aufwendig zu erarbeiten. Die Reformpolitik des deutschen Gesundheitswesens evoziert natürlich die Frage nach der Relevanz des europäischen und deutschen Wettbewerbsrechts durch die schleichende Ersetzung kollektivvertraglicher durch einzelvertragliche Steuerung, vor allem, aber nicht nur in der Integrationsversorgung gemäß § 140a-d SGB V. Insofern der Sicherstellungsauftrag zunehmend auf die Einzelkassen im Wettbewerb übergeht und diese Player werden (neuerdings auch noch

forciert durch die fusionsantreibenden Wirkungen des Gesundheitsfonds gemäß GKV-WSG), wird das sich herausbildende öffentlich-rechtliche Kontraktmanagement, das die Körperschaften des staatsmittelbaren Sektors im veränderten Wohlfahrtsstaatsregime Deutschlands hier einnehmen, zum Gegenstand entsprechender rechtswissenschaftlicher Erwägungen.

Der derzeitige Entwicklungsstand des Vertragssystemwettbewerbs kann, so auch das durch die aktuelle Literatur breit gestützte Urteil von Pruns (S. 433), eine Dominanz des Europäischen Wettbewerbsrechts und des nationalen Kartellrechts über das Sozialrecht nicht bewirken. Die GKV-Kassen sind keine funktionellen Unternehmen im Sinne des EU-Rechts und der EuGH-Rechtssprechung. Dies liegt auch darin begründet, dass die Eröffnung der Wettbewerbssteuerung im Außenverhältnis zu den Netzerkanbietern nichts daran ändert, dass die Kassen im Innenverhältnis zu ihren Versicherten und auch im horizontalen Außenverhältnis zu den anderen GKV-Kassen (über den RSA) Solidargebilde zur Erfüllung der frei zugänglichen Gesundheitsversorgung der Bevölkerung darstellen. Dennoch definiert das deutsche Kartellrecht eine Reihe von diskriminierungsrechtlich fundierten Anforderungen, denen das Sozialversicherungswesen im Rahmen des selektiven Kontrahierens nachkommen muss (S. 434 f.). Der neue § 69 S. 2 SGB V nimmt der GKV einen diesbezüglichen Ausnahmereichscharakter. Die Autorin ist ferner der Auffassung, das europäische Vertragsrecht, unabhängig von den Schwellenwertregelungen, gelte grundsätzlich nicht, da die Verträge immer erst auf der Basis individueller Inanspruchnahmevergange seitens der Patienten zur Entgeltlichkeit führten, also keine direkten Beschaffungsvorgänge seien. Pruns klassifiziert daher die Selektionsverträge als Dienstleistungskonzessionsverträge (S. 436). Dennoch haben die Vertragsbildungen europäische Standards hinsichtlich transparenter und diskriminierungsfreier Auswahlverfahren zu beachten. Weitere Reformelemente, wie etwa die Tarifzonen der Bonusregelungen im Rahmen der befristeten Einschreibungen der Versicherten in verschiedene Formen der Versorgungsumsetzung des einheitlichen Leistungskataloges, können aber diese Konzessionspraxis immer weiter in die Wirksamkeitsrelevanz des europäischen Wettbewerbsrechts hineinschieben.

Europäisierung der Sozialpolitik und der Daseinsvorsorge?

Das Thema der Supranationalisierung mitgliedstaatlicher Sozialpolitik als Europäisierung der Kompetenzverteilung im EU-Mehr-Ebenen-System hält im Lichte derartiger Entwicklungen an. Materiell gesehen wirken demnach die europäische Ebene und die nationale Ebene der Mitgliedstaaten also bereits zusammen in der Praxis verschiedener sozialer Felder. Die EU-Ebene wirkt hier nicht einfach nur ergänzend oder förderlich, sondern gestaltend. Nochmals pointiert gesagt: Die Freizügigkeiten als Grundfreiheiten des Binnenmarktes erzwingen, und das meint die soeben betonte Rolle der Gestaltung seitens der EU-Ebene, immer mehr eine definitiv „geteilte Kompetenz“, denn: Die Art und Weise des Funktionierens der Erstellung von Dienstleistungen im Gesundheits- und Sozialsektor

muss mit dem europäischen Recht übereinstimmen. Dieses Recht ist im Kern ein Binnenmarktrecht.

Die vertikalen und horizontalen Politikverschachtelungen im Mehr-Ebenen-System Europas werden durch den Politikkurs der EU-Kommission und durch die rechtsschöpferische Tätigkeit des EuGH als europäisches Quasi-Verfassungsgericht inhaltlich derart geprägt, dass es zu einer materiellen Europäisierung der Sozialpolitik und der Daseinsvorsorge kommt. Verschiedene Felder einer sich herauskristallisierten europäischen Sozialpolitik sind zu unterscheiden. Neben dem koordinierenden (Arbeits- und) Sozialrecht, das ja z. B. den Leistungsexport der Altersrentenanwartschaften geregelt hat, ist der Europäische Sozialfonds (ESF) unmittelbar sozialpolitisch wirksam, da er personenzentriert an der Employability ansetzt und durch Humankapitalmaßnahmen die Re-Integration besonders gefährdeter Bevölkerungsgruppen in den Arbeitsmarkt im Lichte des wirtschaftlichen Strukturwandels fördert. Hat diese Sozialpolitik wirtschaftspolitische Aspekte, da Humankapital zugleich eine wachstums- und wettbewerbspolitische Bedeutung hat, so ist der Europäische Fonds für die regionale Entwicklung (EFRE) primär regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik, weist durch die Erwirkung infrastruktureller Impulse aber auch sozialpolitische Aspekte auf, da die Lebenslagen der Wohnbevölkerung von den Potenzialen der Region abhängen. Zumindest sind die Schnittflächen zur Daseinsvorsorge evident. Der Fonds wird, zunehmend kontrovers, mit Blick auf den Abbau regionaler Disparitäten diskutiert. ESF und EFRE wirken ferner zusammen. Ein zentrales Politikfeld sind die Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse, die DA(W)I. Das „Europäische Sozialmodell“, das nach Auffassung der EU-Kommission aus dem Binnenmarkt erwächst und zu diesem passungsfähig ist, sieht eine Markttöffnung und eine wettbewerbliche Steuerung der sozialen Dienstleistungsmärkte vor, allerdings auf der Grundlage des freien Zugangs des Unionsbürgers zu den Dienstleistungen und den Sozialschutzsystemen. Dies ist als Grundrecht auch in der Grundrechtscharta von Nizza verbürgt. Die weitere Primärverrechtlichung hängt mitunter vom Schicksal des zweiten Versuchs einer europäischen konstitutionellen Vertragsreform ab. Hinzu kommen noch die Ziele einer hohen Produktqualität und einer fiskalischen Nachhaltigkeit der Ziele. Dies sind zugleich die obersten Ziele der Offenen Methode der Koordinierung (OMK). Hier bestehen demnach Interdependenzen.

Hier siedeln sich nun neuere Publikationen wie die von Klaus Zapka („Europäische Sozialpolitik. Zur Effizienz [supra-]nationaler Sozialpolitik“ [Cuvillier, Göttingen 2007, 317 S.]) ebenso an wie die Osnabrücker Sozialwissenschaftliche Dissertation von Antje Stephan aus dem Jahr 2007 mit dem Titel „Die Beschäftigungspolitik der EU. Genese, Etablierung und Grenzen der EBS“ (Nomos, Baden-Baden 2008, 389 S.).

Das Buch von Zapka stellt eine Überarbeitung seiner Göttinger Vorlesung dar. Zunächst wird breit in die Sozialstaatsforschung eingeleitet (S. 5-83). Ob dabei der wirkliche Stand der Wohlfahrtsstaatsforschung und die Berücksichtigung der dazu erforderlichen Literatur erreicht wird, kann dahingestellt bleiben; Lehrveranstaltungen werden ja in unterschiedlichen Kontexten abgehalten. Ob man allerdings die Sozialstaatsentwicklung der letzten Dekaden einfach nur als Abbau und nicht vielmehr als Umbau und entsprechend

partiellen Ausbau beschreiben muss und ob nicht viel stärker die Differenzen im Policy-Felder-Vergleich herauszustellen sind, sind schon stärker relevante Einwürfe. Man kann die tendenziell positive Einschätzung des Wohlfahrtsstaates in der Tat bejahen; dennoch darf der kenntnisreiche Blick für vielfältige Entwicklungs-, Aufstellungs- und daher Effektivitäts- und Effizienzprobleme in verschiedenen Teilbereichen nicht verloren gehen. Bis S. 130 erfolgt eine geschichtliche Rekonstruktion der europäischen Sozialpolitik. Nach dichter Darstellung von Theorien der supranationalen Sozialpolitik im Schnittbereich von Ordnungs- und Integrationstheorie vertieft der Verfasser seine Einschätzungen zur Problemlage mit einer onkologischen Diagnose des Mehr-Ebenen-Systems (S. 137). Ein schwerwiegendes Problem in der Analyse von Zapka liegt darin begründet, dass er mit Kapitel 3.3.4 die Politik sozialer Gerechtigkeit auf der nationalen Ebene in Kontrast setzt zur wettbewerblichen Gerechtigkeit auf der EU-Ebene. Das Problem besteht darin, dass natürlich bereits jeder Nationalstaat als Wohlfahrtsstaat das Problem des Konflikts re-distributiver (Solidaritäts-)Logik mit der Leistungs-Gerechtigkeits-Logik wettbewerblicher Systeme (des eigenen marktwirtschaftlichen Basissystems) politisch leben muss, ausgedrückt in divergierenden Akzentuierungen zwischen „politics against markets“ oder als anreiz-kompatible Markt-Konformität sozialer Politik (vgl. auch S. 169). Was also horizontal innerhalb des nationalen Gehäuses wirtschafts- und wohlfahrtskulturell gestaltet werden muss, repliziert sich im Mehr-Ebenen-System nun auch vertikal als Problem des Gleichgewichts von Wirtschaftsraum- und Sozialraum-Orientierung in der europäischen Politik und Rechtsprechung.

Das Buch von Zapka macht berechtigt die angesprochenen Spannungen deutlich. An mancher Stelle sind die Konturen zu grob gezeichnet; eine letztendliche Position wird auch nicht so richtig prägnant, zumal es an einem Fazit fehlt.

Spricht Zapka schließlich auch das Politikfeld der (rechtlich unverbindlichen) Koordinierung der Beschäftigungspolitik an, so ist „Die Beschäftigungspolitik der EU“ das zentrale Thema der Dissertation von Antje Stephan. Es geht um die Genese, die Etablierung und die Grenzen der EBS (so der Untertitel).

Die multi-disziplinäre Studie versucht, einen Beitrag zu leisten zur Erklärung der begrenzten Erfolgsbilanz der bisherigen EBS im Zusammenhang mit der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) im Lichte der Lissabon-Strategie. Die OMK wird als neue Governance-Methode definiert (S. 23 ff.) und wird dabei eingebettet in ein Spannungsfeld zwischen (dominanter) liberaler Binnenmarktpolitik und einem (moderaten) regulierten Kapitalismus (S. 32 f. sowie S. 318 als Fazit). Die Arbeit kommt zu dem Ergebnis, dass die OMK prozedural, aber nicht ergebnisorientiert ein Erfolg ist. Dies liegt, allerdings ist dieser Befund aus der Literatur nicht gerade überraschend, an dem soften Charakter dieser Governance-Methode, also an der sanktionslosen Strategie des peer review/pressure, des naming und shaming, also des policy learnings durch ein management by objectives. Diese Ergebnisse sind nun allerdings im Lichte der insgesamt bereits vorliegenden OMK-Forschungsliteratur nicht neuartig. Interessant ist die Arbeit im vorliegenden Besprechungskontext deshalb, weil natürlich auch nach Transfereffekten in andere OMK-Felder gefragt werden kann; und hier kommen wieder die DA(W)I ins Spiel. Ferner ist

hinsichtlich der Theorie der Europäisierung als Supranationalisierung der Befund zu formulieren, dass die Architektur des EU-Mehr-Ebenen-Systems angesichts vertikaler und horizontaler Verschachtelungen sich doch als differenzierter und komplizierter erweist als vielfach dichotom definierende Problemsichtungen (Zentralisierung versus nationale Souveränitäten) nahe legen.

Kommen wir daher aus den stärker sozialpolitischen Politikfeldern zurück zum öffentlichen und kommunalen Kontext des Daseinsvorsorge-orientierten Wirtschaftens.

Kommunale Kontexte und verwaltungswissenschaftliche Rahmen-themen

Kommunale Wirtschaft ist bedeutsam. Das zeigt auch die kleine empirische Studie von Peter Richter („Die Bedeutung der kommunalen Wirtschaft. Eine vergleichende Ost-West-Analyse“ [edition sigma, Berlin 2008, 137 S.]), die er unter Mitwirkung einer Reihe anderer Personen erstellte. Die Datenlage zur kommunalen Wirtschaft ist in der Tat schlecht und die methodische Situation schwierig. Die Vielfalt der Organisationen, die Vielfalt der Beteiligungsformen und die Vielfalt der Branchen verursachen diesen Befund. In der vorliegenden Studie werden verschiedene Datenquellen und -zugänge gewählt, um die Situation in Brandenburg mit der in anderen Bundesländern zu vergleichen. Die Studie ist von dieser Forschungssituation her gesehen einerseits von begrenzter Reichweite und problematisierbar, andererseits gerade wegen der schlechten Datenlage eine ertragsreiche und wichtige Studie. Sie bemüht sich, die Daten zugleich in den größeren Kontext des Wandels der Staatlichkeit, auch gerade angesichts des europarechtlichen Veränderungsdrucks, einzuordnen und zu diskutieren.

Zeigt diese Studie von Richter u. a., dass das öffentliche Wirtschaften in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht auf kommunaler Ebene bedeutsam ist, so zeigen andere Studien aber auch den komplexen, multi-dimensionalen und gestaltreichen Wandel kommunaler Politik und Verwaltung.

Sicherlich haben Leo Kißler, Ralph Greifenstein und Elke Wiechmann den Titel „Großbaustelle Arbeitsverwaltung“ (edition sigma, Berlin 2008, 158 S.) gut gewählt, um, so der Untertitel, „Arbeitsbedingungen und –beziehungen im Schatten der Arbeitsmarktreform“ zu analysieren. Fragen die Evaluationsstudien zu den Hartz IV-Reformen und somit zum SGB II nach den sozialpolitischen Wirkungen aus der Perspektive der Langzeitarbeitslosen¹, so fragt diese Studie nun nach den veränderten Arbeitsbedingungen der Beschäftigten in den ARGen und in den Optionskommunen. Dies erweist sich als eine wichtige Forschungsergänzung im Rahmen der „Modernisierung“ des Sozialstaates auf der Grundlage eines angemessenen Stakeholder-Ansatzes.

1 Eine solche Bilanz ziehen z. B. Jürgen Klute & Sandra Kotlenga (Hrsg.). Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nach Hartz. Fünf Jahre Hartzreformen: Bestandsaufnahme – Analysen – Perspektiven (Universitätsverlag Göttingen, Göttingen 2008, 254 S.).

Die Studie beruht auf vier Fallstudien (je zwei zum Kooperations- und zum Optionsmodell) und auf einer bundesweiten Befragung von Personalräten. Die Arbeitsbelastungen und auch die reformzielorientierte Ausreifung der Institutionenmodernisierung werden dabei untersucht. Offensichtlich kommt das Optionsmodell im Vergleich zum Kooperationsmodell günstiger in der Beurteilung weg. Die Gründe sind weitgehend organisations- bzw. verwaltungskulturelle Unterschiede, die sich psychologisch gesehen in unterschiedlichen Belastungs- und Erfolgsbilanzen ausdrücken. Die Studie ist trotz ihres explorativen Charakters bedeutsam für das Verständnis der Binnenprozesse von Verwaltungsmodernisierungen als Organisationsentwicklungen (und deshalb hier zu besprechen), die mit erheblichen Dramaturgien der psychischen Erlebnisordnungen des Personals verbunden sind und verweist auf einen Choreografiebedarf. Auch das, neben der Sicht des sozialstaatlichen Klientels oder der „Kundenperspektive“, ist eine Dimension der Psychologie des ge- und erlebten Wohlfahrtsstaates, der hier Züge des Kontraktmanagements und der Zielvereinbarungsökonomik annimmt.

Die Arbeitsmarktpolitik im Kontext des ganzen SGB II ist dem neuen Steuerungsdenken im deutschen Verwaltungssektor zuzuordnen. Jörg Bogumil, Stephan Grohs, Sabine Kuhlmann und Anna K. Ohm haben „Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung“, so der Untertitel, vorgelegt, um das Thema „Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell“ transparent darzulegen (Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sonderband 29 [edition sigma, Berlin 2007, 342 S.]).

Das Buch basiert auf einer von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten und von der KGSt unterstützten empirischen Untersuchung. Es geht um die Evaluierung der Ökonomisierung des kommunalen und öffentlichen Verwaltungssektors durch die New Public Management-Bewegung seit zehn Jahren, wobei es um institutionen-, performance- und outcomes-bezogene Betrachtungen geht (S. 11 f.). Hintergrund und Kontext ist die Frage nach der umwelt-orientierten Öffnung der Verwaltung in Verbindung mit einer neuen Balance zwischen Hierarchie- und Markt-Logik. Die Analyse beruht auf quantitativ-standardi-sierten Befragungen der Verwaltungsspitzen und der Personalratsvorsitzfunktionen, ergänzt durch qualitative Fallstudien.

Kapitel 2 skizziert das Neue Steuerungsmodell der Verwaltungsmodernisierung, Kapitel 3 die institutionenreformierende Umsetzung des Modells. Kapitel 4 stellt Ergebnisse hinsichtlich der Performanzveränderungen vor, Kapitel 5 diskutiert Erklärungsfaktoren, Kapitel 6 die Fallstudien von Städten mit und ohne Reformimplementation. Die Kapitel 3 bis 6 werden jeweils mit einer Zusammenfassung abgeschlossen. Kapitel 7 zieht ein Fazit für die deutsche Entwicklung.

Die Ergebnisse fallen gemischt aus (vgl. auch S. 315 ff.). Erklärend (vgl. auch S. 306 ff.) dürfte u. a. eine gewisse Reformresistenz kleiner Städte anzuführen sein sowie ein grundsätzliches Hinterherhinken ostdeutscher Kommunen. MitarbeiterInnen-Orientierung scheint einen deutlichen Einfluss zu haben. Parteiendifferentiale spielen wohl keine wirkliche Rolle; die Haushaltssituation ist in ihrer Wirkung uneindeutig. Ob und inwieweit gewisse Prozesse und Ergebnisse ursächlich mit der (auch zeitpfad-variiierenden [S. 279] und intensitäts-schwankenden [S. 280]) Diskurskraft und der Pragmatik neuer Steue-

rungsmodelle zu tun haben, muss insgesamt fraglich bleiben. Darauf verweisen „Re-Weberianisierungen“, klassisch-sektorale Reformstrategien, aber auch Pfade wie die der Konzernbildung.

Will man validierende Betrachtungen zu den Ergebnissen der Studie vornehmen, so müsste man natürlich die methodisch bedingten Grenzen aufweisen. Das betrifft auch die Evaluationskriterien wie die inner-organisatorische formale Dezentralität und die manageriale Output-Steuerung. Die Analyse dominanter Reformverläufe und typischer Wirkungsmuster basiert auf den drei Fallstudien. Damit bleiben die Ergebnisse, adäquat für das qualitative Sozialforschungsinstrumentarium, explorativ. Zwei Fallstudien positionieren sich in der Verteilung aller Beobachtungsfälle auf der Skala der Realisierungen des Modernisierungsindex als Extrembeispiele. Aber gerade in diesem Rahmen sind die Ergebnisse instruktiv, allerdings auch nicht geradezu überraschend. So kommt es zu Gleichzeitigkeiten von Orientierungen am neuen Steuerungsmodell, sektoralen Handlungsansätzen und Policy-Orientierungen, die in der Literatur als Amalgamierungen, Ko-Evolutionen und Hybridisierungen bezeichnet werden (S. 290). Interessant ist der Vermutungsbefund, diese Reformprozesse hätten das Informations- und Kompetenzgefälle zwischen Verwaltung und Politik eher noch vertieft. Die politische Steuerung ist demnach nicht effizienter oder effektiver geworden. Ein Wandel der Verwaltungskultur sei jedoch induziert worden, wenngleich die dargelegten Befunde zur Arbeitsmotivation und -zufriedenheit eher höchst widersprüchlich ausfallen.

Viele Evaluationsergebnisse sind und bleiben ernüchternd (S. 316). Bei den Dezentralitätsprozessen zeichnen sich Optimierungsfragen ab, die mit antifragmentations-bezogenen Gegengewichten zu tun haben. Das Verwaltungsreformklima scheint sich jedoch, dem neuen Steuerungsmodell-Diskurs zurechenbar, verbessert zu haben. Auch Transparenzgewinne sind zu verzeichnen. Was bleibt, das ist Ambivalenz (S. 318). Gemessen an (überzogenen?) Soll-Werten fällt der Soll-Ist-Vergleich sehr defizitär aus. Aber die Analyse zeigt die Grenzen der These der Verwaltungsreformresistenz (S. 318): „Die Kommunalverwaltungen sind heute ohne jeden Zweifel bürger- und kundenorientierter“ (S. 318). Interessant sind abschließende Bemerkungen, die die Ergebnisschwächen auch mit einer zu starken Verbetriebswirtschaftlichung des Reformmodells erklären. Re-Zentralisierungen und Re-Hierarchisierungen seien ebenfalls zu beobachten.

Es bleibt schwierig zu beurteilen, wieviel generalisierbares Wissen diese Studie produziert hat. Stichprobe, Methodendesign und Messgrößen-Bildungen begrenzen die Aussagekraft erheblich. Wissenschaftstheoretisch bleibt letztendlich auch unklar, ob eine Reinkultur der Neuen Steuerung überhaupt den richtigen Soll-Wert liefert, denn realiter lassen sich immer nur unvollkommene Welten mit anderen unvollkommenen Welten vergleichen, um so die komparativ am wenigsten unvollkommene Welt zu präferieren. Doch wie vollkommen ist die reine Welt einer NSM-Praxis als Funktion der NPM-Theorie?

PPP: national und transnational

PPP ist und bleibt ein Dauerthema in den komplizierten und vielgestaltigen Wandlungen der Staatlichkeit. Die Übertragung von PPP-Modellen auf den Sozialsektor, insbesondere auf die Gesundheitsdienstleistungen ist aber noch ein weitgehend unterentwickeltes und daher noch nicht breit analysiertes und diskutiertes Phänomen.

Eine grundlegende, Theorie und Praxis aufarbeitende Arbeit zum Thema „Die Institutionalisierung öffentlich-rechtlicher Partnerschaften in Deutschland“, so der Untertitel, liegt nun mit der Studie von Detlef Sack „Governance und Politics“ vor (Nomos, Baden-Baden 2009, 343 S.), die über die vorwiegende praxeologische Literatur ökonomischer und juristischer Provenienz hinausgehen will und hinausgeht. Die politikwissenschaftliche Analyse fragt dagegen nach den Gründen in den machtbasierten Entscheidungsprozessen, die die Institutionalisierung von PPP vorantreibt. Der Zusammenhang mit Governance ergibt sich aus dem Befund, dass Politik nicht mehr dominant staatszentriert als Regierungslehre diskutiert werden kann, sondern komplexe, interaktive Abhängigkeiten in der Steuerung mit Blick auf die Produktion öffentlicher Leistungen wirksam sind. Es interessieren jene Politics-Entwicklungen, die zur Implementation dieser neuen Governance-Modi in Form von PPP geführt haben, wobei zahlreiche Einflussfaktoren analysiert werden müssen: Leitbilder und Deutungsinnovationen, fachöffentliche Diskurse, administrative Praktiken, transnationale Policy-Transfers, strategisches Akteurshandeln und institutionelle Konflikte etc. Dieses Forschungsvorhaben wird dann dicht und komplex über die verschiedenen Kapitel hinweg entfaltet.

Hinsichtlich der Wirkungen ist die Studie überaus kritisch: privatwirtschaftliche Oligopolbildungen, intransparente organisatorische Polyzentralismen, Kontrollprobleme (Vertragsbildungen, personelle Zusammensetzungen, Beteiligungscontrolling etc.). Die Leitidee der Daseinsvorsorge würde so tendenziell geschwächt, wenngleich Subsidiarität und Pluralismus zunächst aufgewertet erschienen. Die Studie produziert im Ergebnis eine „gehörige Portion Skepsis“ (S. 282).

Methodologisch wertvoll ist die Arbeit, weil sie nicht nur nicht im Praxeologischen verbleibt, sondern auch über den gängigen Funktionalismus hinausgeht. Sie stellt nämlich auch, im Gefüge äußerst komplexer multi-faktorieller Wirkkräfte (und auf der Basis einer beträchtlich umfassend aufgearbeiteten internationalen Literatur), jene narrative Identitätsstiftung durch diskursive Praktiken heraus, die institutionelle Leitbilder mit ihren sinnvollen Rationalitätskriterien, Logiken der Angemessenheit, Formungen von Interessen etc. umfassen (vgl. auch S. 283). Kernthema, gleichsam tiefengrammatisch auch hinter diesem konkreten Thema aufgedeckt, ist somit die (trans-funktionalistische Analyse der) autoritative(n) Normenallokation im gesellschaftlichen Streit (S. 291).

Fundamentale Kritik erfährt PPP durch das Buch von Werner Rügemer „Heuschrecken‘ im öffentlichen Raum. Public Private Partnership. Anatomie eines globalen Finanzinstruments“ (transcript, Bielefeld 2008, 169 S.). Die Arbeit ist sicherlich nicht als wissenschaftliche Arbeit zu werten; aber, publiziert in dem spezifisch wissenschaftsprofilierten

transcript-Verlag, die journalistische Inszenierung bleibt durchweg interessant und aufschlussreich.

PPP wird als eine Variante von Privatisierung definiert (S. 8). Die gesellschaftliche Privatisierungsbilanz sei international weitgehend negativ; „Privatisierung und PPP zerstören den öffentlichen Raum“ (S. 9.). Eine Reihe großer britischer PPP-Projekte werden dargelegt. Vor diesem Hintergrund wird der Entwicklungsstand in Deutschland exemplarisch diskutiert (S. 53 ff., S. 67 ff.). Die Darlegungen geben zu Denken. Die ganze phänomenologische Komplexität holt diese Anatomie sicherlich nicht ein. Der Arbeit selbst mangelt es jedoch nicht an eindeutiger Positionsfindung, wenn sie quasi religionsphänomenologisch argumentiert: „Die PPP-Erzählung ist wie alle neoliberalen Erzählungen ein faktenresistentes Glaubensbekenntnis. Es ist eine Art Berufsgebet, eine Erkennungsmelodie, eine Beschwörungsformel, die von den Mitgliedern der PPP-Sekte rituell und ohne Nachdenken hergebetet, vorgesungen, gemurmelt und wiederholt wird“ (S. 67). Wie man auch zu dieser Welt-Sicht und der Strategie der Skandal-Beispielaufzählung stehen mag; die überaus komplizierten, oftmals geradezu intransparenten Rechtskonstruktionen produzieren in der Tat eine tiefe Kluft im Verhältnis zur (Kompetenz der) kommunalen Demokratie (S. 161 f.).

Weniger dramatisch inszeniert sind spezialthematische Dissertationen zu PPP. Eine wird nachfolgend besprochen.

In ihrer Arbeit „Public Private Partnership in der Investitionskostenfinanzierung öffentlicher Krankenhäuser“ (Lang, Frankfurt am Main 2007, 192 S.) behandelt Frauke Coding „Eine Analyse des Leasingmodells unter Einschluss institutionenökonomischer Aspekte“, so der Untertitel. Die Arbeit nimmt faktisch-normativ die bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit Krankenhausleistungen in Deutschland zum Ausgangspunkt (S. 11). Ausgangsbefund ist auch der chronische Investitions- und Modernisierungstau im Krankenhaussektor. Die Probleme und Grenzen der dualen Finanzierung werden damit offensichtlich. Die vorliegende Analyse behandelt in diesem Kontext eine Alternative zur Privatisierung. Leasingmodelle im Rahmen von PPP-Regimen sieht die Autorin als „Einbindung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben“ an (S. 14). Dabei bleibt der faktisch-normative Bezugsrahmen der Prüfung dieser Alternative die Instrumentalfunktion öffentlicher Krankenhäuser und die spezifischen Sachzieldominanzen (S. 16). Finanz- und leistungswirtschaftliche Aspekte werden ebenso einbezogen wie verhaltenswissenschaftliche Aspekte der Akteursanalyse aus der Perspektive der Neuen Institutionenökonomik. Damit reicht die Analyse über die übliche öffentlich-betriebswirtschaftliche Perspektive auf der Basis der Erörterung von Prinzipal-Agenten-Problemen in die ökonomische Vertragsbildungsanalyse hinein.

In ihrem Fazit der Analyse gibt die Autorin eine positive Bilanz der Perspektiven. PPP durch Leasingmodelle ermögliche nicht nur finanzwirtschaftliche Kooperationen, sondern auch Lernprozesse in Governance-Kompetenzen auf der Grundlage der weiterhin gültigen gemeinwirtschaftlichen Bindung, was analytisch durch die erfolgten konzeptionell-begrifflichen Erarbeitungen von PPP (S. 21 f.) möglich ist. Die finanzwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit wird im Vergleich zur Strategie der Aufnahme von Kommunalkrediten

dargelegt. Kostenprobleme werfen allerdings (S. 150 ff.) die schwierigen Prinzipal-Agenten-Probleme (Agency costs) auf (S. 178).

Transnational wird die PPP-Strategie am Beispiel der Umgangsweise mit HIV und AIDS in Südafrika in der Studie von Viviane Brunne demonstriert. Die Bochumer sozialwissenschaftliche Dissertation ist unter dem Titel „HIV und AIDS in Südafrika. Die Public-Private Partnership-Strategie“ publiziert (Nomos, Baden-Baden 2008, 528 S.). Ausgangsbefund ist die soziale Tatsache, dass AIDS nicht nur die Erkrankung an den Folgen eines Virus ist, sondern AIDS in einem komplexen Geflecht sozioökonomischer, politischer und kultureller Mechanismen, insbesondere unter der Prägekraft spezifischer Gender-Ordnungen eine extreme Ausbreitung findet. Südafrika ist von AIDS massiv betroffen. Da nun traditionelle Akteurskonstellationen in der Gesundheitspolitik angesichts dieser komplizierten Kausalverstrickungen versagen, kommt das PPP-Modell ins Spiel. Die starke Betroffenheit der Arbeitskräfte von dieser Krankheit motivierte zu einem Pilotprojekt der GTZ mit der Niederlassung von Daimler-Chrysler in Südafrika.

Die Untersuchung ist analytisch als Mehr-Ebenen-Systemansatz (vgl. anschaulich auch S. 69 und S. 467) angelegt und beruht im Rahmen des Feldforschungsaufenthaltes auf Experteninterviews mit teilstrukturierten Leitfadeninterviews. Die Antwortfindung hinsichtlich der Erfolgsbilanz der PPP-Projekte ist nicht einfach mit Ja oder Nein zu beantworten. Die Studie arbeitet vielmehr entscheidende Faktoren auf der Mikroebene heraus, die angesichts des Einflusses der südafrikanischen Makroebene auf die Mikroebene kritisch fragen lässt, welche Faktoren auf der Makroebene zu gestalten sind, damit die Projekte auf der Mikroebene funktionieren. Südafrika ist in einer nachholenden „Nation-building“-Modernisierung begriffen, wobei jedoch die Widersprüche derart hoch sind und eine Fülle von Ambivalenzen produzieren, so dass sich die durchaus ausgeprägte Tradition generalisierter Solidar- und Reziprozitätsnormen nicht fruchtbar in vielfältige Kooperationsformen partnerschaftlicher Art umformen lassen. Vor diesem Hintergrund werden detailliert Faktoren auf der Mikroebene benannt und auch die Rolle der internationalen Ebene einbezogen. Politische Empfehlungen werden abgeleitet. Interessant ist der wissenschaftliche Ausblick, in dem die Fokussierung der PPP-Forschung auf die Managementprobleme kritisiert wird. Insbesondere sind die Versuche bedeutsam, die Möglichkeiten, aber auch die klaren Grenzen von Rational choice-fundierten PPP-Analysen im Lichte der Mehr-Ebenen- und Netzwerkanalysen darzulegen.

Öffentliche Daseinsvorsorge

Im Prinzip sieht das europäische Recht, so wie es vom EuGH entworfen wird und von der EU-Kommission politisch forciert (und umgekehrt) wird, die Entwicklung des Wohlfahrtsstaats zu einem reinen Gewährleistungsstaat vor. Dieser Gewährleistungsstaat hat die Freiheit zur politischen Zielsetzung. So widerspricht eine universelle Solidarfinanzierung im Krankheitsfall überhaupt nicht dem Binnenmarkt. Nur muss die Finanzierungsseite von der Leistungserstellungsseite strikt getrennt sein; die Erstellung soll über (regu-

lierte Quasi-)Märkte organisiert werden und wettbewerblich gesteuert werden. Hier lässt, wie oben breiter dargelegt werden konnte, das Europäische Sozialmodell viel Platz für das soziale Grundrecht auf freien Zugang, für verbraucherrechtspolitische Maßnahmen (Versicherten- und Patientenrechte, Transparenz, Produktqualität etc.). Auf das Thema der Patientenmobilität ist gleich noch kurz zu sprechen zu kommen. Und sicherlich wird es insgesamt noch über (eine historisch zu definierende) lange Zeit zu einem „Wettbewerb der Systeme“ kommen, zumal die Konvergenzwirkungen der OMK schwach und eher schleichend sind in einem doppelten Sinne: im Sinne des Unmerklichen und im Sinne des Schnecken tempos.

Wohlfahrtsstaatliches Kontraktmanagement soll nun (infolge der Logik des Monti-Paketes) heißen, dass die öffentlichen (und hier relevant: auch die öffentlich-rechtlichen) Akteure die zu erstellenden Leistungen obligatorisch ausschreiben, je nach binnenmarkt-relevantem Volumen auch europaweit. Nur unterhalb von kritischen Schwellenwerten (de minimus-Regelung) können die Vorgänge von der Notifizierungspflicht und eventuell im Kontext rein lokaler Wirtschaftsbedeutung von diesem Regulationsregime insgesamt verschont bleiben. Sog. Betrauungsakte sind eine Alternative, sind aber nach der richterrechtlichen Praxis des EuGH über eine Reihe von Kriterien hinsichtlich Transparenz, Wirtschaftlichkeit etc. kompliziert reguliert. Größte, grundsätzliche Vorbehalte hat die EU-Kommission gegen das „Inhouse“-Prinzip. Dies wirft im Gesundheits- und Sozialsektor ungelöste Probleme im Fall der öffentlichen, z. B. kommunalen, Trägerschaft etwa von Krankenhäusern auf. Es geht also insgesamt um die Bedeutung des Europäischen Binnenmarktrechts, Wettbewerbs-, Beihilfe- und Vergaberechts, neuerdings auch des Dienstleistungs-Konzessionsrechts für die nationale (deutsche) Praxis der Sicherstellung und Gewährleistung solidarisch finanzierter Gesundheitsdienstleistungen. Hier siedelt sich die zu besprechende Arbeit von Alfred Rinken an.

Die öffentliche Anstalt als selbständiges Kommunalunternehmen präsentiert Alfred Rinken in seiner Studie „Alternativen zur Privatisierung“ (Nomos, Baden-Baden 2008, 341 S.). Wie der Untertitel konkretisiert, behandelt Rinken „Das selbständige Kommunalunternehmen als Organisationsform der kommunalen Daseinsvorsorge am Beispiel der kommunalen Krankenhäuser“. Rinken kann überzeugend demonstrieren, wie das selbständige Kommunalunternehmen in dieser Organisationsform erfolgreich einerseits die Instrumentalfunktion des öffentlichen Krankenhauses im Rahmen der kommunalen sozialen Daseinsvorsorge und andererseits eben die Versorgungsaufgaben wirtschaftlich und wettbewerbsfähig im Rahmen der rechtlich hier möglichen strategischen Unternehmensführungsspielräume realisieren kann. Europarechtlich und -politisch hoch relevant ist diese Perspektive gerade angesichts der dogmatisch verengten Präferenz der EU-Kommission sowie der Rechtsprechung des EuGH für Ausschreibungswettbewerbsmechanismen und im Lichte der daraus resultierenden Marginalisierung der Einsatzmöglichkeiten von Inhouse-Mechanismen. Gerade auch die öffentlichen und kommunalen Krankenhäuser bleiben ja dem markt-orientierten, wettbewerbsregulierenden Eifer der EU weiterhin ausgesetzt: „Mit dem selbständigen Kommunalunternehmen steht ein flexibles öffentlich-rechtliches Handlungsinstrument zur Verfügung, das die Wahl von pri-

vatrechtlichen Gesellschaftsformen in weitem Umfang überflüssig und danach nach dem Regel-Ausnahmeprinzip unzulässig macht. Ein detaillierter Rechtsformenvergleich zwischen Kommunalunternehmen und privatrechtlicher GmbH macht deutlich, dass das Kommunalunternehmen unter den meisten Vergleichsgesichtspunkten der GmbH gleichwertig, in einer Reihe von Punkten deutlich überlegen ist; nur bei der Beteiligung eines Privaten ist die Wahl einer privatrechtlichen Gesellschaftsform zur Zeit alternativlos“ (S. 291 f.). Rinken plädiert angesichts dieser Rechts- und somit Organisationsformenwahl zur strategisch kompetenten und wirtschaftlichen Erfüllung der öffentlichen Aufgabe weiterhin für die Gewährleistung der Trägervielfalt öffentlicher, freier und privater Krankenhäuser.

Vergaberecht ist das eine Thema; das Kartellrecht verweist auf andere Felder des Wettbewerbsrechts. Ein wichtiges Thema ist das Beihilferecht. Wenngleich die nachfolgend zu besprechende Dissertation keinen direkten Fokus auf Daseinsvorsorgefelder hat, so bleibt die Analyse doch von Relevanz.

Beihilferechtsbezogen ist die politikwissenschaftliche Dissertation von Michael Blauberger „Staatliche Beihilfen in Europa. Die Integration der Beihilfekontrolle in der EU und die Europäisierung der Beihilfepolitik in den neuen Mitgliedstaaten“ (VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2009, 262 S.) von Interesse. Und dies nicht nur, da auch analysiert wird, wie die EU-Kommission ihre Kompetenzen nutzt, um die Beihilfepolitik in den neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten zu beeinflussen. Interessant ist die Dissertation, die am MPI für Gesellschaftsforschung in Köln und an der Universität Bremen entstanden ist und im Kontext eines Projekts aus dem 6. EU-Rahmenprogramm im integrierten Projekt „New Modes of Governance“ finanziert wurde, weil allgemein das Spannungsfeld zwischen EU-Beihilfenkontrolle im Lichte des freien Wettbewerbs einerseits und anderen Politikzielen andererseits beleuchtet wird. Dabei orientiert sich die Arbeit am Europäisierungs-Konzept (S. 16 f.) und es kommen Misfit-/Mismatch- und Compliance-Hypothesen zum Zuge (S. 17 ff.). Die Arbeit geht aber über diese Perspektiven hinaus. Gefragt wird auch, ob und inwieweit Tendenzen des Übergangs einer Politik der negativen zu einer Politik der positiven Integration beobachtbar sind (S. 47). Der Blick auf Osteuropa zeigt Europäisierungseffekte im Vergleich zu der Situation vor und nach dem Beitritt. Varianzen bestehen aber im Ländervergleich wie auch im Politikfeld-Vergleich. Das Buch ist interessant aufgrund der politikwissenschaftlichen Perspektiven und angesichts des Bezuges auf die neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten. In rechtswissenschaftlicher Hinsicht mangelt es der Arbeit sicherlich an Substanz und Differenzierung. Aber eine forschungsorientierte Dissertation soll ja auch nicht mit einem Handbuch des EU-Wettbewerbs, Vergabe-, Beihilfe- und Konzessionsrechts konkurrieren.