



Debatte

Nützliche Bürokratie

Die Märkte sozialer Dienstleistungen haben ihre eigenen Regeln. Der modische Ruf nach mehr Entbürokratisierung stößt bei der Unterstützung von Hilfebedürftigen an seine Grenzen.

Die Funktionsfähigkeit von Märkten setzt souveräne Kunden voraus, die ihre Interessen gegenüber den Anbietern selbstbewusst und informiert vertreten und eine Wahl treffen, die ihren Präferenzen entspricht. Diese Kundensouveränität wird in sozialen Dienstleistungsmärkten immer wieder pauschal in Frage gestellt. Hier ist allerdings Differenzierung notwendig. Bei vielen sozialen Dienstleistungen kann die Fähigkeit der Nutzer zu souveränen Entscheidungen nicht ernsthaft bezweifelt werden. Menschen mit einer körperlichen Behinderung beispielsweise können entscheiden, welche Dienste sie zur Bewältigung ihres Alltags brauchen. Richtig ist aber auch, dass es Nutzer sozialer Dienstleistungen gibt, die zu souveränen Kundenentscheidungen nicht in der Lage sind. Diese Menschen benötigen Treuhänder, die in ihrem Interesse handeln. Es besteht aber auch die Gefahr, dass Treuhänder eigene Interessen zu Lasten der Hilfebedürftigen verfolgen. Hier ist der Gesetzgeber gefordert. Er muss Rahmenbedingungen schaffen, die ermöglichen, dass Menschen, die ihre Interessen nicht selbst vertreten können, tatsächlich bestmöglich unterstützt werden. So darf niemand zum Betreuer bestellt werden, der etwa als Angestellter in einem Abhängigkeitsverhältnis zu einem Heim steht, in dem der zu Betreuende wohnt. Wer hier über Bürokratie stöhnt, sollte bedenken, dass dadurch die Rolle von Heimbewohnern gestärkt wird. Generell gilt: Nutzer werden ihre Entscheidungen umso souveräner treffen, je besser sie informiert und je geringer die Kosten für die Informationsbeschaffung sind. Jedoch ist eine Beurteilung der Qualität bei sozialen Dienstleistungen oft vorab nicht möglich, sondern

Soziale Dienste bauen auf Vertrauen auf

erst, wenn der Nutzer bereits die Dienstleistung erhalten hat. Auch ist die Information zwischen Leistungsanbietern und -erbringern nicht selten sehr ungleich verteilt. Nutzer können dann die Qualität nur sehr eingeschränkt beurteilen und ihre Entscheidungen müssen zwangsläufig ein Element des Vertrauens enthalten. Patienten sind auf die Richtigkeit von Diagnose und Therapie angewiesen, ohne dass sie alle wesentlichen Elemente des Prozesses beurteilen können.

Hier ist Marktordnungspolitik gefordert. Zwar liegt es auch im Interesse der Anbieter, die auf das Angebot guter Leistungen setzen, ihre Standards transparent zu machen, Reputation aufzubauen und diese nicht durch Schlechtleistungen zu gefährden. Dies allein reicht aber oft nicht.

Die staatliche Rahmensetzung legt den Leistungserbringern Informationspflichten auf, führt gegebenenfalls Mindestqualitätsstandards ein und bestimmt die Voraussetzungen für die Zulassung der Anbieter sowie für den Zugang zu sozialen Berufen. Dies senkt die Informationsprobleme für die Nutzer, da sie darauf vertrauen können, dass gewisse Standards regelmäßig bei allen Anbietern gewahrt sind.

Wie schwierig dies in der Praxis sein kann, zeigen die Pflegenoten des Medizinischen Dienstes. Mit ihnen sollte jeder mit einem Mausklick erfahren können, wie gut oder schlecht ein Heim ist. Die Bewertung beruht auf der Pflegedokumentation der Heime. Da alle Heime gelernt haben, ihre Dokumentation in Ordnung zu halten, sind die Noten immer besser geworden und sagen heute fast nichts mehr aus. Schlimmer noch: Die Perfektionierung der Dokumentation frisst Zeit, die am Pflegebett fehlt. Staatliche Rahmensetzung kann

Die Autoren

Georg Cremer ist Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes und lehrt als außerplanmäßiger Professor an der Universität Freiburg Volkswirtschaftslehre

Nils Goldschmidt ist Professor für Wirtschaftswissenschaft und ihrer Didaktik an der Universität Siegen.

Sven Höfer ist Professor für Rechtswissenschaft an der Hochschule Esslingen
Kontakt:
georg.cremer@caritas.de

Serie ‚Die Ordnung der Sozialmärkte‘

01.02/14 Inklusion als Ordnungsprinzip	03/14 Märkte ordnen	04/14 Wettbewerb regeln	05/14 Träger beauftragen	06/14 Leistungen finanzieren
---	------------------------	----------------------------	-----------------------------	---------------------------------

Die Thesen kurz und bündig

__Die Marktordnungspolitik muss die Besonderheiten sozialer Dienstleistungen berücksichtigen.

__Die Betreuung von Nutzern, die auf Unterstützung angewiesen sind, muss unabhängig von den Interessen der Leistungsanbieter erbracht werden.

__Informationspflichten für die Anbieter, Mindestqualitätsstandards oder Ausbildungsvoraussetzungen für das Fachpersonal sollen Nutzern eine Orientierung

im Markt ermöglichen.

__Abhängigkeit von Leistungsnutzern muss verhindert werden. Die Leistungsanbieter können dies durch eine glaubwürdige Selbstverpflichtung entschärfen.

__Entbürokratisierung bei sozialen Dienstleistungen kann nur gelingen, wenn stärker unterschieden wird, welche Nutzer in besonderer Weise auf Schutz angewiesen sind, und dies auch entsprechend berücksichtigt wird.

also Folgen haben, die niemand so wollte. Nur: Auch wer hier über Bürokratie schimpft, springt zu kurz. Denn die Schutzbedürftigkeit der Bewohner, ihr Interesse und das ihrer Angehörigen an Transparenz sind nicht von der Hand zu weisen. Es kann also nicht darum gehen, die staatliche Rahmensetzung einfach zu streichen, sondern darum, Systeme der Qualitätsbewertung aufzubauen, welche die Ergebnisqualität der Pflege und die Zufriedenheit der Heimbewohner zuverlässig erfassen und gleichzeitig effizient sind.

Der Schutz Hilflöser braucht Bürokratie

Viele Hilfesuchende sind dauerhaft auf Hilfe angewiesen. Auch dies fordert die Marktordnungspolitik heraus, damit ihre Abhängigkeit nicht ausgenutzt werden kann. Auch dem Nutzer einer sozialen Dienstleistung steht es grundsätzlich jederzeit frei, den Anbieter zu wechseln. Wenn er einen anderen mobilen Pflegedienst wählen kann, ergeben sich daraus keine größeren Probleme. Aber ein hochbetagter Mensch, der im Vertrauen auf die zugesagte Pflegequalität in ein Pflegeheim eingezogen ist, kann nicht glaubhaft mit dem Anbieterwechsel drohen, wenn er befürchten muss, einen weiteren Umzug nicht mehr zu verkraften. Gute Anbieter werden eine solche Abhängigkeit nicht ausnutzen. Im Hinblick auf weniger edle Marktteilnehmer sind Regeln wie etwa besondere Kündigungserfordernisse oder Anforderungen bei Entgelterhöhungen notwendig, die solches Ausnutzen verhindern. Bürokratie ist dabei unverzichtbar.

Märkte sozialer Dienstleistungen weisen Besonderheiten auf. Was auf anderen Märkten funktioniert, kann hier wirkungslos oder dysfunktional sein. Eine Ordnung des Marktes muss dies berücksichtigen. Es sind Regeln erforderlich, die es Hilfebedürftigen trotz Einschränkungen, ungleich verteilten Informationen und dem Risiko der Abhängigkeit ermöglichen, die sozialen Dienstleistungen zu erhalten, die sie benötigen und wünschen.

MELDUNGEN

Integrationshelfer

Verbände erwägen Klage

Die Düsseldorfer Wohlfahrtsverbände erwägen, in einem Streit mit der Kommune um die Bestellung von Integrationshelfern vor Gericht zu ziehen. Die Stadt will die Aufgabe öffentlich ausschreiben und damit Wettbewerb mit anderen Unternehmen schaffen. Caritas, Diakonie und Parität, die bisweilen die Integrationshelfer in den Schulen der Landeshauptstadt stellen, halten dieses Vorhaben für unzulässig.

Rettungsdienst

Dumping-Vorwürfe

Mit ihren Rettungsdienst-Ausschreibungen tragen die Lokalpolitiker erheblich Mitschuld am Lohndumping im Rettungsdienst. Zu diesem Ergebnis kommt der Mitteldeutsche Rundfunk, der bei einer Recherche diverse Rettungsdienst-Angestellte und Arbeitsrechtler befragt hat. Demnach sei es verbreitete Praxis, das Lohnniveau durch Neuausschreibungen zu drücken. Bestehende Arbeitsverhältnisse würden mit dem Trägerwechsel gekündigt, neue Verträge dann zu niedrigeren Konditionen gestaltet. Gewinner seien die Kommunen, die geringere Ausgaben hätten.

Stationäre Pflege

Mehr Versorgung

Stationäre Pflegeeinrichtungen müssen ihre Bewohner immer häufiger auch medizinisch versorgen. Das berichtet die Fachzeitschrift ‚Altenheim‘ in ihrer März-Ausgabe. So hätten sich die Fälle, in denen Bewohner direkt aus der Klinik ins Pflegeheim einziehen, zwischen 2002 und 2010 mehr als vervierfacht. Daher komme es für die Altenpflege-Einrichtungen nun einerseits darauf an, vermehrt auf Gesundheits- und Krankenpfleger zu setzen, andererseits den Aufwand für die medizinische Versorgung nachzuhalten und in Kostensatzverhandlungen geltend zu machen.

Urteil I

Integrationshelfer

Sozialhilfeträger sind dazu verpflichtet, Schülern bei Bedarf einen Integrationshelfer zu bezahlen. Die Kosten für die Assistenz dürfen nicht an den Eltern hängen bleiben. Integrationshelfer seien nicht pädagogisch tätig, sondern helfen den Kindern im Schulalltag. Ausgenommen von der Leistungspflicht seien aber nur pädagogische Maßnahmen.

Landesozialgericht NRW, Urteil vom 7. Januar 2014, AS LG SO 429/13 B ER

Urteil II

Tarifplus umlegen

Pflegeheime in Mecklenburg-Vorpommern können Tarifsteigerungen für ihre Mitarbeiter voll auf die Bewohner umlegen. Pflegekassen müssen bei der Finanzierung Rücksicht darauf nehmen, wie die Kosten in einem Pflegeheim wirklich zustande kommen.

Landesozialgericht Neubrandenburg, Urteil vom 7. März 2013, AZ L 6 P 16/11 KL