

Grenzen des Wettbewerbs



Die Mehrzahl sozialer Dienstleistungen unterliegt inzwischen dem Wettbewerb. Im Sozialraum drohen Zusammenarbeit und Prävention in zahlreichen Helfefeldern auf der Strecke zu bleiben. Was ist zu tun?

_____Wettbewerb entsteht bei sozialen Dienstleistungen vor allem, wenn Nutzer unter Anbietern auswählen können, die für konkrete Leistungen refinanziert werden. Diese subjektbezogene Finanzierung gibt den Nutzern Macht, da die Finanzierung der Leistungserbringer von ihrer Auswahlentscheidung abhängt.

Keine klare Abgrenzung

Voraussetzung für diese Art der Finanzierung ist aber, dass Bürger einen klar abgrenzbaren Hilfebedarf haben. Nehmen wir die Jugendhilfe als Beispiel. Wenn offensichtlich wird, dass die Eltern mit der Erziehung überfordert sind oder gar Verwahrlosung droht, greift das Instrumentarium der Kinder- und Jugendhilfe. Die Familie hat hierauf einen Rechtsanspruch. Die Kommunen können sich dieser Hilfe und den damit verbundenen Kosten nicht entziehen. Aber warum greift die Hilfe nicht, bevor das Kind in den Brunnen gefallen ist? Präventive Arbeit richtet sich nicht an einzelne Kinder und Jugendliche mit bereits amtlich festgestellten Defiziten, sondern muss sie dort erreichen, wo sie leben, ohne bereits zu selektieren: im Kindergarten, der

Schule und in ihrem Sozialraum. Dies kann man aber nicht subjektbezogen finanzieren. Prävention passt nicht in die Logik von Leistung und Gegenleistung bei individuell erbrachten Hilfen. Ebenso wenig besteht auf Prävention ein Rechtsanspruch. Die häufig klammern Kommunen beschränken sich auf das, wozu sie rechtlich verpflichtet sind: die Einzelfallhilfe.

Den Leistungserbringern in der Kinder- und Jugendhilfe wird – häufig recht pauschal – vorgeworfen, sie hätten an präventiver Arbeit kein wirkliches Interesse, denn der Löwenanteil ihrer Einnahmen komme aus den Einzelfallhilfen. Also präge nicht das Prinzip der Gemeinwesenarbeit ‚vom Fall zum Feld‘ ihr Tun, sondern das Prinzip ‚vom Fall zum Geld‘.

Budget für den Sozialraum

Wie eine bessere Ausrichtung auf Prävention gelingen kann, treibt derzeit die Länder, die Kommunen und viele Leistungserbringer um. Eine Reihe von Kommunen hat sich entschieden, es mit Sozialraumbudgets zu versuchen. Die Grundidee: Eine Gruppe von Trägern bekommt ein Budget für ein abgegrenztes Gebiet und bezahlt daraus so-

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

wohl Einzelfallhilfen als auch präventive Arbeit. Wenn es weniger Fälle gibt, können die Budgetnehmer mehr Geld für präventive Arbeit ausgeben. Die enge Koppelung von Mittelzuweisung und Fällen wird aufgehoben. Fehlanreize, so die Befürworter, würden überwunden. Das Budget sei das geeignete Instrument, um nun endlich die Sozialraumorientierung im Hilfesystem durchzusetzen.

Allerdings: Das Sozialraumbudget führt zur Marktabschottung weniger Anbieter. Wo es eingeführt wurde, wurden die bisher tätigen Leistungserbringer als Budgetnehmer bestimmt, damit alle etwas vom Kuchen abbekommen. Denn sobald ein Leistungserbringer, der kein Budgetnehmer wurde, gegen seinen Ausschluss klagt, gewinnt er vor Gericht. Das Modell steht rechtlich auf tönernen Füßen. Zwar sollen die Budgetnehmer auch Gelder aus dem Budget an andere Leistungserbringer weitergeben, wenn diese im konkreten Fall wirksamer helfen können. Aber die befassten Gerichte glaubten nicht, dass Budgetnehmer so selbstlos sind.

Auch mit der finanziellen Planungssicherheit, die die Kommunen mit dem Budget erhoffen, ist es nicht ganz so einfach. Denn Rechtsansprüche können nicht durch den Verweis auf ein begrenztes Budget ausgehebelt werden. Und es gibt neue Fehlanreize. Denn die Budgetnehmer wissen oder vermuten, dass das oberste Ziel ihrer Kommune die Einhaltung des Budgets ist. Also muss es ihr Interesse sein, so zu steuern, dass das Budget eingehalten wird, koste es, was es wolle. Das birgt die Gefahr, dass eine teure, aber notwendige stationäre Unterbringung eines Jugendlichen aus Kostengründen unterbleibt. Wo das geschieht, werden die Rollen zwischen öffentlichem Leistungsträger und privatem Leistungserbringer verwischt. Auch werden die Wahlrechte der Eltern ausgehebelt, wenn faktisch nur die Budgetnehmer als Leistungserbringer zur Verfügung stehen.

Aber dennoch: Wie kann mehr Prävention, wie mehr Sozialraumorientierung gelingen? Dass Sie dringend

Es gibt neue Fehlanreize für Budgetnehmer

Not tut, bezweifelt niemand. Wir brauchen Ansätze, ohne den Wettbewerb auszuhebeln. Die Gesamtverantwortung für die Lebensbedingungen im Sozialraum liegt bei den demokratisch legitimierten Instanzen wie dem Gemeinderat und der in seinem Auftrag tätigen Verwaltung. Sie können diese nicht an Budgetnehmer delegieren; es kann kein Marktmodell einer umfassenden Sozialraumorientierung geben. Aber wenn Prävention gelingen soll, müssen Leistungserbringer mehr bereitstellen als klar abgrenzbare Dienstleistungen für Menschen mit bereits mani-

festen Nöten. Nur Dienstleister, die im Sozialraum vernetzt sind, können die Ressourcen des Sozialraums nutzen: Ein Leistungserbringer der Jugendhilfe, der ein dichtes Netzwerk zu örtlichen Unternehmen und zu Sport- und Musikvereinen

aufgebaut hat, wird weit besser in der Lage sein, Jugendlichen einen Praktikumsplatz zu vermitteln oder sie zur Mitarbeit in einem Verein zu motivieren.

Prävention und Sozialraumorientierung müssen auch bei der Finanzierung eine Rolle spielen. Der offene Jugendtreff kann nicht einzelfallbezogen über Fachleistungsstunden finanziert werden. Die Kindertagesstätte im sozialen Brennpunkt kann nur die fachlich geforderte intensive Elternarbeit leisten, wenn sie hierfür Ressourcen erhält.

Und: Prävention und Sozialraumorientierung gelingen nur, wenn vor Ort Leistungsträger und Leistungserbringer untereinander sowie die Akteure im Sozialraum wie Kitas, Schulen, Kirchengemeinden oder Vereine zusammenarbeiten. Dafür braucht es politisch gesicherte Strukturen vor Ort. So können Leistungserbringer kooperieren, auch wenn sie in einem politisch gewollten Wettbewerb stehen.

Für Vertreter einer rein ökonomischen Lehre ist Kooperation unter Wettbewerbern anrühlich, häufig zu Recht. Jedoch, so sehr der Wettbewerb bei abgrenzbaren Dienstleistungen für Qualität, Effizienz und Nutzerorientierung sorgen kann: Die Prävention sozialer Notlagen darf nicht auf der Strecke bleiben.

Die Autoren



Georg Cremer ist Generalsekretär des Deutschen Caritasverbands und lehrt als außerordentlicher Professor an der Universität Freiburg Volkswirtschaft



Nils Goldschmidt ist Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Universität Siegen



Sven Höfer ist Professor für Rechtswissenschaften an der Hochschule Esslingen

Die Thesen kurz und bündig

- Während bei individuell zu erbringenden Hilfen mit Rechtsanspruch das Leistungsangebot über Märkte gesichert wird, besteht ein Defizit bei präventiven und sozialräumlichen Ansätzen.
- Das Sozialraumbudget bedeutet eine Abkehr vom Wettbewerb, es ist

rechtlich fragwürdig und verwischt die Verantwortung zwischen öffentlichen Leistungsträgern und privaten Leistungserbringern.

- Das Sozialraumbudget ist keine Bedingung für die Sozialraumorientierung. Aber es muss ergänzende Finanzierungsmechanismen für

Leistungen geben, die nicht einzelfallbezogen abgerechnet werden können.

- Prävention und Sozialraumorientierung erfordern politisch gesicherte Kooperation vor Ort, auch zwischen Leistungserbringern, die bei der Erbringung von Einzelfallhilfen im Wettbewerb stehen.