



Debatte

# Transparenz statt Klüngel

Märkte für soziale Dienstleistungen werden häufig über das sogenannte sozialrechtliche Dreiecksverhältnis geordnet. Vielen gilt dieses Modell mittlerweile als wettbewerbshemmend. Das Gegenteil ist der Fall.

\_\_\_In vielen Bereichen des Sozialrechts werden Sozialleistungen auf der Grundlage des Sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses erbracht: Der Leistungsberechtigte hat gegen den Sozialleistungsträger einen Anspruch auf eine Sozialleistung, etwa ein pflegebedürftiger Mensch gegenüber der Pflegekasse. Damit der Sozialleistungsträger seiner Verpflichtung nachkommen kann, bedient er sich eines privaten Leistungserbringers, im Beispiel wäre das ein mobiler Pflegedienst, mit dem er einen öffentlich-rechtlichen Vertrag abschließt. In dem Vertrag sind beispielsweise die Vergütung und die Qualität der Leistung geregelt. Der Pflegebedürftige nimmt den Pflegedienst in Anspruch, was wiederum auf Grundlage eines privatrechtlichen Vertrages geschieht.

## Kein Anspruch auf Vergütung

Im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis schließt der Leistungsträger mit allen geeigneten Anbietern die notwendigen Verträge ab. In unserem Beispiel wären das alle geeigneten Pflegedienste. Dadurch erhalten die Leistungserbringer die Möglichkeit, ihre soziale Dienstleistung auf dem Markt anzubieten. Ein Anspruch auf eine Vergütung entsteht allerdings erst, wenn der Leistungsberechtigte die Leistung auch in Anspruch nimmt, der Anbieter die Dienstleistung also tatsächlich erbringt.

Im diesem Marktordnungsmodell erhält der Leistungserbringer bei fachlicher Eignung einen ungehinderten Marktzutritt. Wie auf

anderen Märkten auch ist er allerdings dem wirtschaftlichen Risiko ausgesetzt, nicht nachgefragt zu werden, weil der Nutzer zwischen Anbietern wählen kann. Seine Nachfragemacht ist nur dadurch beschränkt, dass er nicht über den Leistungsinhalt und die Vergütung verhandelt. Hier nimmt das Sozialrechtliche Dreiecksverhältnis Rücksicht auf die Steuerungsinteressen des Leistungsträgers als Kostenträger. Die Durchsetzung dieser Steuerungsinteressen ist wiederum dadurch eingeschränkt, dass der Nutzer letztlich die Auswahlentscheidung trifft und der Leistungsträger seine Vorstellungen nicht einseitig umsetzen kann, sondern auf Vertragsverhandlungen mit den Leistungserbringern verwiesen ist. Kritiker plädieren dafür, das Modell durch ein anderes wie beispielsweise die Ausschreibung zu ersetzen. Anlass zur Kritik bietet aber weniger die Theorie, sondern die praktische Umsetzung. Das Sozialrechtliche Dreiecksverhältnis ist von seiner Grundstruktur nicht wettbewerbsfeindlich. Im Gegenteil, bei einer idealtypischen Umsetzung stehen die Anbieter sozialer Dienstleistungen in einem permanenten Wettbewerb um die Gunst des Nutzers. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass es mehrere Anbieter gibt, zwischen denen der Nutzer eine Auswahlentscheidung treffen kann. Gibt es nur einen oder eine sehr begrenzte Zahl von Leistungserbringern, dann kann sich die den Wettbewerb erzeugende Nachfragemacht des Nutzers nicht entfalten.

Eine Begrenzung der Anbieterzahl kann durch die Art der Dienstleistung oder die Marktsituation bedingt sein. So können beispielsweise im Rettungswesen nicht alle geeigneten Anbieter zugelassen werden, im ländlichen Raum ist es aufgrund der Größe des Marktes möglicherweise nur für einen Anbieter auf Dauer möglich, die Dienstleistung wirtschaftlich anzubieten. In diesen Situationen funktioniert der Wettbewerb im Sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis tatsächlich nicht.

## Beschränkungen beseitigen

Die Anbieterzahl kann allerdings – und dies ist der häufigere Fall – auch künstlich beschränkt werden, wenn etwa ein offener Marktzutritt nicht gewollt ist. Grund hierfür kann eine Bedarfsplanung der Kostenträger sein, die den Umfang der sozialen Dienstleistung festlegen will. Dazu bestimmt er wenige Anbieter, den gewünschten Umfang bereitzustellen. Oder es bestehen hohe Marktzutrittschranken, weil die Kostenträger aus Tradition, Routine oder aus politischen Rücksichten nur mit wenigen einflussreichen Leistungserbringern Verträge abschließen und so dem Interesse der etablierten Anbieter entsprechen, den Marktzutritt neuer Anbieter zu erschweren. Diese Vorgehensweise ist rechtswidrig und mit dem Sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis nicht vereinbar. Sie erfordert dementsprechend auch kein anderes Marktordnungsmodell, sondern gehört beseitigt.

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 Autoren**  
 Georg Cremer ist Generalsekretär des Deutschen Caritasverbandes  
 Nils Goldschmidt ist Professor für Wirtschaftswissenschaft an der Universität Siegen.  
 Sven Höfer ist Professor für Rechtswissenschaft an der Hochschule Esslingen