

◀ Nutzer müssen auswählen können

Kommunale Kostenträger versuchen derzeit, soziale Dienstleistungen wie ambulant betreutes Wohnen oder sozialpädagogische Familienhilfe auszuschreiben. Damit meinen sie, das Problem des knappen Angebots zu lösen, das sie durch ihre Bedarfsplanung selbst geschaffen haben. Doch nur durch ein Wahlrecht werden die Nutzer(innen) ge stärkt. Ausschreibungen hebeln dieses aus.

GEORG CREMER

Inhalt, Umfang und Qualität sozialer Dienstleistungen wurden bislang zwischen Kostenträgern und Leistungserbringern verhandelt und vereinbart. Nun wollen einige Kostenträger das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis aushebeln und gehen dazu über, soziale Dienstleistungen auszuschreiben. Gliederungen der verbandsrechtlichen Caritas haben sich mit den möglichen rechtlichen Schritten gegen die Ausschreibung sozialer Dienstleistungen zur Wehr gesetzt. Erste Urteile haben die Rechtsposition der Caritas¹ bestätigt; die Klärung des Rechtsstreits über den Instanzenweg wird einige Jahre dauern. Der Konflikt belastet mittlerweile auch das Verhältnis zwischen den Wohlfahrtsverbänden und den kommunalen Spitzenverbänden.

Das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis

Im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis nimmt der Staat über seine ausführenden Agenturen,

Unter Jugendlichen spricht sich schnell herum, wo sie gut gefördert werden.

die Leistungsträger (gleich Kostenträger), seine Gesamtverantwortung für die Erbringung sozialer Dienstleistungen in einer besonderen Weise wahr. Mit einer sozialen Dienstleistung sind drei Rechtsverhältnisse verbunden. Erstens: Der Kostenträger bewilligt dem Hilfebedürftigen die Leistung. Zweitens: Die Leistung wird jedoch nicht vom Kostenträger, sondern von freige-meinnützigen oder privat-gewerblichen Leistungserbringern erbracht. Regelmäßig ist der Kostenträger zur Übernahme der Kosten nur verpflichtet, wenn zwischen ihm und dem Leistungserbringer vertragliche Vereinbarungen bestehen, in denen die Bedingungen für die Leistungsabwicklung im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis und die Höhe der Vergütung geregelt werden. Drittens hat der Hilfeberechtigte selbst die Wahl, bei welchem Leistungserbringer er die staatliche Leistungszusage einlöst, für welchen

Anbieter er sich somit entscheidet. Er schließt mit diesem einen privatrechtlichen Vertrag über die zu erbringende Leistung. Der Einrichtungsträger, der die Leistung erbringt, erfüllt damit seine eigene Verpflichtung aus dem privatrechtlichen Vertrag mit dem Hilfeempfänger und handelt nicht im Auftrag und nicht auf Weisung des öffentlichen Kostenträgers.

Das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis ist für die freie Wohlfahrtspflege und damit auch für die verbandliche Caritas von zentraler Bedeutung. Es verbindet die staatliche Verantwortung für die Erbringung sozialer Dienstleistungen mit einem pluralen Trägerangebot und dem Wahlrecht der Nutzer(innen). Die freien Träger sind dabei nicht reine Auftragnehmer und damit keine Erfüllungsgehilfen des Sozialleistungsträgers, sondern sie sind Träger eigener Aufgaben. Die Hilfeberechtigten können unter den verschie-

denen zugelassenen Anbietern wählen; wenn die Zahl der Anbieter nicht künstlich beschränkt wird, ist das Wahlrecht der Hilfeberechtigten gesichert. Gegen die Erbringung sozialer Dienstleistungen im Rahmen des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses wird eingewandt, die Stellung des Hilfeberechtigten sei in diesem Modell vergleichsweise schwach.² Vergleichspunkt sind dann „normale“ Märkte für Güter und Dienstleistungen, bei denen die Nachfrager in direkten Beziehungen zu den Anbietern stehen und über ihre kaufkräftige Nachfrage das Angebot steuern. Es ist durchaus lohnend, über Reformen bei der Erbringung und Finanzierung sozialer Dienste und insbesondere darüber nachzudenken, wie die Stellung der Hilfeberechtigten gestärkt werden kann.

Der Übergang von einer Leistungserbringung im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis hin zur Ausschreibung sozialer Dienstleistungen durch die Kostenträger allerdings ist kein Schritt, der die Stellung der Hilfeberechtigten stärkt.

Raus aus der Defensive

Bei Politiker(inne)n, insbesondere Kommunalpolitiker(inne)n, in der Verwaltung und sogar bei Gerichten schwindet das Bewusstsein für die Bedeutung des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses. Vor allem Kommunen und örtliche Träger der Sozialhilfe versuchen vermehrt, soziale Dienstleistungen auszuschreiben, weil sie davon Kostensenkungen erwarten. In der politischen Auseinandersetzung, die dazu geführt wird, ist erkennbar, dass die Kostenträger versuchen, die Ausschreibung als das eigentliche wettbewerbliche Verfahren zur Vergabe sozialer Dienstleistungen hinzustellen. Wer also gegen die Ausschreibung sozialer Dienstleistungen ist, so die Argumentation, ist damit zugleich gegen den Wettbewerb und will offensichtlich nur seine bisherige privilegierte Stellung bei der Leistungserbringung verteidigen.

www.sozial

Traumatisierten Flüchtlingen helfen

www.traumanetzwerk.de

Das TraumaNetzwerk ist ein Projekt der Malteser, das aus ihrer jahrelangen Arbeit mit Aussiedler(inne)n, Flüchtlingen und Asylbewerber(inne)n entstanden ist. Das Projekt will die psychosoziale Betreuung und Behandlung traumatisierter Flüchtlinge verbessern. Es wird vom Europäischen Flüchtlingsfonds, der Dr. Hermann Schmitt-Vockenhausen Stiftung und der Stiftung Flüchtlingshilfe gefördert. Nach internationalen Statistiken sind 20 bis 30 Prozent der in Europa Asyl suchenden Flüchtlinge schwer traumatisiert. Ihnen steht ein unzureichendes Angebot an therapeutischen Institutionen mit Erfahrung in der Traumabehandlung gegenüber. Weitere Probleme der Vermittlung in Therapien und innerhalb der Behandlung bestehen in der Sprache und der anderen Kultur. Die Website TraumaNetzwerk bietet Mitarbeiter(inne)n der Flüchtlings-

arbeit eine Datenbank für die Suche nach geeigneten Therapeut(inn)en und Dolmetscher(inne)n. Unter der Rubrik „Mitgliederzugang“ können Netzwerkmitglieder in einem geschützten Bereich praxisbezogene aktuelle Informationen über Asyl und Trauma und den Zugriff auf eine Dolmetscherdatenbank nutzen. Für Mitglieder gibt es Informationen über Supervision, Fortbildungen im Bereich Traumatisierung, Hilfen zur Abrechnung mit Kommunen, Krankenkassen und Ländern sowie zur Gutachtererstellung. Außerdem sieht sich die Website als Forum für Therapeut(inn)en, um aktuelle Fragen auszutauschen. Das Netzwerk sucht ständig neue Therapeut(inn)en und Dolmetscher(innen) für den weiteren Aufbau und bietet auch einen Service für ehrenamtliche Mitarbeiter(innen).

Hildis Strigl

Bedauerlicherweise unterstützen diejenigen in der freien Wohlfahrtspflege, die auch heute noch pauschal die Meinung vertreten, Wettbewerb sei für den „Bereich des Sozialen“ grundsätzlich nicht geeignet (und die damit alte wettbewerbsfeindliche Argumentationsmuster pflegen), ungewollt die Kostenträger beim Versuch, die Wohlfahrtspflege argumentativ in die Defensive zu drängen. Es geht bei der Auseinandersetzung um die Ausschreibung sozialer Dienstleistungen definitiv nicht um die Frage, ob soziale Dienstleistungen unter wettbewerblichen Regeln erbracht werden können oder nicht. Soziale Dienstleistungen – dies ist spätestens seit Einführung der Pflegeversicherung nachgewiesen – können in einem Wettbewerb zwischen freigemeinnützigen und privat-gewerblichen Anbietern erbracht werden. Dieser Wettbewerb kann, wenn er in einem angemessenen Rahmen stattfindet, die Stellung der Hilfeberechtigten stärken.

Märkte für soziale Dienste müssen politisch gestaltet werden

Dagegen sind viele der Argumente, die teilweise auch heute noch aus der freien Wohlfahrtspflege grundsätzlich gegen eine wettbewerbliche Erbringung sozialer Dienstleistungen vorgebracht werden, schwach. Sie betonen Besonderheiten sozialer Dienstleistungen, die durchaus gegeben sind, ziehen daraus aber oft falsche Schlüsse.³ Es ist natürlich richtig, dass für jede(n) Bürger(in) der Zugang zu sozialen Dienstleistungen offen sein muss, unabhängig von seinem/ihrem Einkommen. Ebenso richtig ist, dass soziale Dienste oft überlebenswichtig sind, dass ein besonderes Vertrauensverhältnis zwischen Hilfebedürftigen und Leistungserbringer erforderlich ist, dass die Hilfebedürftigen häufig die Qualität der Dienstleistung nicht abschließend beurteilen können oder oft ohne fremde Hilfe selbst nicht in der Lage sind, ihre Interessen gegenüber den Anbietern zu vertreten. Auf diese und andere Beson-

derheiten sozialer Dienstleistungen wird zu Recht verwiesen. Aber daraus kann nicht gefolgert werden, bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen könne oder dürfe es keinen Wettbewerb geben. Eine andere Schlussfolgerung ist allerdings zwingend: Die Märkte für soziale Dienstleistungen müssen – stärker als dies bei vielen an-

Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär des DCV in Freiburg



E-Mail:
 georg.cremer@caritas.de

deren Märkten für Dienstleistungen gegeben ist – politisch gestaltet werden. Das Prinzip, niemanden aus dem sozialen Schutz auszuschließen, bedingt die Sozialversicherungspflicht und die Übernahme der Kosten der Dienstleistungserbringung für diejenigen, die – aus welchen Gründen auch immer – nicht versichert sind. Es bedarf besonderer staatlicher Regelungen, um ein kontinuierliches und, wenn nötig, flächendeckendes Angebot auch dort sicherzustellen, wo es bei der betriebswirtschaftlichen Kalkulation individuell agierender Träger nicht lohnend wäre. Eingeschränkte Möglichkeiten der Nutzer(innen), die Leistungen des Anbieters zu beurteilen, sprechen für definierte, staatlich garantierte Qualifikationsvoraussetzungen für soziale Berufe. Verbraucherberatung und Verbraucherschutz wären im Bereich sozialer Dienstleistungen dringend auszubauen. Die hohe Abhängigkeit der Nutzer(innen) von sozialen Diensten, ihr Charakter als Vertrauensgüter und die oft eingeschränkten Möglichkeiten zum Anbieterwechsel begründen die Notwendigkeit einer Rahmensetzung für die Qualitätskontrolle. Da soziale Güter Vertrauensgüter sind, bieten sich für gemeinnützige Träger besondere Chancen gegenüber den Nutzer(inne)n sozialer Dienste, denen ein Angebot mit einer spezifischen Wertorientie-

rung wichtig ist. Deshalb wird innerhalb der Caritas vermehrt darüber diskutiert, ob sie zukünftig auf die Entwicklung eines Markenbewusstseins setzen soll, das Wertgebundenheit, Professionalität und Wirtschaftlichkeit der Hilfe verbindet.

Die Wohlfahrtsverbände können mitgestalten

Die Wohlfahrtsverbände müssen es sich stärker als bisher zur Aufgabe machen, an der politischen Gestaltung der Märkte sozialer Dienstleistungen mitzuwirken. Damit sichern sie den politischen Rahmen, der für eine wertgebundene Erbringung sozialer Dienstleistungen notwendig ist. Sie sollten sich bei ihren Forderungen ordnungspolitisch ausrichten, das heißt, sich von folgender Frage leiten lassen: Welche Regelungen zur Gestaltung der Märkte sozialer Dienstleistungen sind am ehesten geeignet, ein vielfältiges, qualitativ gutes und kostengünstiges Angebot sozialer Dienstleistungen zu

Anzeige 1/6 hoch
 AWO

garantieren und zugleich die Nutzer(innen) mit der Macht auszustatten, durch ihre Entscheidungen das Angebot im Sinne ihrer Bedürfnisse und Interessen zu lenken? Unter dieser Orientierung berühren sich die unternehmenspolitische Interessenvertretung für die Dienste und Einrichtungen, die auf einen geordneten Rahmen für ihr Handeln angewiesen sind, und die anwaltschaftliche Orientierung. Denn zur anwaltschaftlichen Orientierung sollte auch das Bemühen gehören, die Nutzer(innen) sozialer Dienste mit einer im Markt wirksamen Stellung auszustatten, für ihre Interessen selbst einzutreten beziehungsweise dazu beizutragen, dass Betreuungspersonen wirksam im Interesse der Hilfeberechtigten handeln können, falls diese dazu selbst nicht in der Lage sind.

Ausschreibungen sind zwangsläufig dirigistisch

Wie aber sind Ausschreibungen sozialer Dienstleistungen unter dieser ordnungspolitischen Maxime zu bewerten? Ausschreibungen der öffentlichen Hand sind ein künstlich organisierter Wettbewerb. Sie sollen bei Anschaffung

gen der öffentlichen Hand die Haushalte schonen und eine Vergabe nach den Richtlinien des europäischen Wettbewerbsrechts sichern. Sie sind also eine Krücke, um den Wettbewerb auch bei der Nachfrage des Staates zu gewährleisten. Sie sind unverzichtbar in Situationen, bei denen ein auf freien Märkten gebildeter Preis nicht festgestellt werden kann. Ausschreibungen sind an genaue Voraussetzungen gebunden. Der Ausschreibende muss Art und Umfang der Leistungen im Detail vorgeben, weil sonst ein sinnvoller Vergleich zwischen den Preisen der Bieter nicht möglich ist. Ausschreibungen nach den Regeln des Vergaberechts sind in aller Regel mit einer Belegungsgarantie verbunden. Derjenige, der die Ausschreibung gewinnt, hat auch einen Anspruch, die ausgeschriebene Leistung erbringen zu können. Eine Belegungsgarantie bedeutet aber, dass der ausschreibende Kostenträger jenem Anbieter Hilfeberechtigte zuweisen muss, der in der Ausschreibung den Zuschlag erhalten hat. Ausschreibungen durch öffentliche Instanzen sind somit sehr dirigistische Verfahren. Sie stehen im Widerspruch zum Wunsch

und Wahlrecht der Nutzer(innen) sozialer Dienstleistungen. Sie sind für bestimmte Bereiche sinnvoll oder gar unvermeidlich, bei denen eine Versorgung in der Fläche mit hohen Vorhaltekosten und bei sehr unterschiedlicher Nutzungsintensität gesichert werden muss. Bei dem Gros der sozialen Dienstleistungen – der stationären und ambulanten Pflege oder den Hilfen für Menschen mit Behinderung oder Jugendhilfeleistungen – würde das Verfahren der Ausschreibung zu einem neuen Dirigismus führen, der die Entscheidungsrechte der Hilfeberechtigten aushebelt. Besonders gravierend wäre der Eingriff bei stationären Einrichtungen. Erstellt der Kostenträger über das Instrument der Ausschreibung eine Bedarfsplanung und beschränkt entsprechend das Angebot sozialer Dienste, so wird er wegen der Lebensdauer der aufzubringenden Investitionen die Leistung erst nach Ablauf von mindestens 25 oder 30 Jahren erneuern müssen. So lange sind Hilfeberechtigte auf die Leistungen des Gewinners der Ausschreibung angewiesen, egal wie gut oder schlecht sich diese erweisen werden.

Geldquelle	
	<i>für Soziales</i>
Kinderhilfsaktion „Herzenssache“	
<p>Mit der Kinderhilfsaktion „Herzenssache“ wollen der Südwestrundfunk (SWR) und der Saarländische Rundfunk (SR) Kindern und Jugendlichen helfen, die in Not geraten, krank oder behindert sind oder unter sozialer Benachteiligung leiden. Über Radio- und Fernsehberichte schafft „Herzenssache“ Aufmerksamkeit für kranke, behinderte und benachteiligte Kinder und sammelt Spenden für gemeinnützige Projekte und Hilfsorganisationen (zum Beispiel Elterninitiativen), vor allem aus Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und dem Saarland, die sich für solche Kinder und Jugendliche engagieren. Durch eine ausführliche Berichterstattung über „Herzenssache“-Projekte kann zudem jeder Spender sehen und hören, was seine Spende bewirkt hat. Um Spenden bewerben können sich ausschließlich eingetragene Vereine und als gemeinnützig anerkannte Einrichtungen, deren Schwerpunkt Kinder sind. Anträge</p>	<p>können ganzjährig gestellt werden, sollten jedoch für die Teilnahme an der jährlichen Weihnachtsaktion bis zum 1. Juli eingereicht sein. Vorrangig gefördert werden Projekte, die die Hilfe zur Selbsthilfe in den Vordergrund stellen oder die die unmittelbar Betroffenen und ehrenamtlich Tätigen bei ihrer Arbeit unterstützen. Es gibt keine 100-prozentige Förderung. Jeder Antragsteller muss eine Selbstbeteiligung nachweisen, die mindestens zehn Prozent der erforderlichen Kosten abdecken soll. Auch müssen alle öffentlichen und nicht-öffentlichen Förder- und Zuschussmöglichkeiten vorrangig ausgeschöpft und im Antrag neben dem Eigenanteil ausgewiesen werden. Projekte mit Langzeitperspektive haben Vorrang. Die Förderung ist auf maximal zwei Jahre begrenzt. Das Geld darf nur projektbezogen und nicht für Personal- und Verwaltungskosten verwendet werden. Die Verwaltungskosten von „Herzenssache“ tragen der SWR, der SR sowie mehrere Sponsorpartner. Damit kann jeder Cent für Kinder in Not verwendet werden. Weitere Informationen unter www.herzenssachede.de.</p> <p style="text-align: right;">Stephanie Rüth, Bank für Sozialwirtschaft</p>

Hilfeberechtigte sollten zwischen Anbietern wählen können

Die Ausschreibung würde den Wettbewerb zwischen den Trägern sozialer Dienste verlagern vom Wettbewerb um die Nutzer(innen) ihrer Dienste auf einen Wettbewerb um den staatlichen Zuschlag im Ausschreibungsverfahren. Die ausschreibende Instanz allein würde entscheiden, welches Angebot mit welcher Qualität im Interesse der Nutzer(innen) erforderlich ist. Dies würde nicht mehr durch Wahlentscheidungen der Hilfeberechtigten geschehen. Sie hätten damit auch keine Möglichkeit, Qualitätskontrolle „mit den Füßen“ wahrzunehmen, das heißt, den Anbieter zu wechseln, wenn sie mit seinen Leistungen unzufrieden sind. Sie wären auf das im Ausschreibungsverfahren festgelegte Angebot angewiesen.

Die Verantwortung der Qualitätskontrolle läge allein beim Kostenträger. Er könnte sich darauf berufen, die bei der Ausschreibung zugesicherten

Standards seien nicht eingehalten worden, oder er könnte bei mangelhafter Qualität dem Leistungserbringer drohen, ihn bei künftigen Ausschreibungen nicht zu berücksichtigen. Abgesehen von der Frage, ob Kostenträger als Anwälte der Qualitätskontrolle in den von ihnen zu finanzierenden Diensten und Einrichtungen nicht häufig in Widerspruch geraten zu ihren Interessen an Ausgabenbegrenzung: Die Rückmeldung „mit den Füßen“, die die ihre eigenen Interessen vertretenden Hilfeberechtigten oder ihre Betreuungspersonen den Trägern sozialer Dienste und Einrichtungen geben können, ist unverzichtbarer Bestandteil einer angemessenen Qualitätskontrolle und ist im Hinblick auf die Nutzerzufriedenheit in aller Regel wirksamer als behördliche Kontrolle durch die Kostenträger. Aus ordnungspolitischer Perspektive ist daher das Ausschreibungsverfahren den Regelungen des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses unterlegen.

Künstliche Verknappung des Angebots

Die Ausschreibung gewinnt Anhänger unter den Kostenträgern, weil sie sich davon Kostensenkungen versprechen. Wenn es so wäre, dass ausgeschriebene Leistungen bei gleicher Qualität deutlich günstiger zu erbringen wären als bei einem Angebot unter den Bedingungen des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses, dann liefere allerdings etwas schief. Ob dies so wäre, ist derzeit nicht ausgemacht. Die Ergebnisse der Leistungserbringung unter den Bedingungen des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses können insbesondere dann unbefriedigend sein, wenn das Angebot ungenügend ist und daher Nutzer(innen) erst über Wartelisten Zugang zu einer Dienstleistung erhalten. Dann läuft das Wunsch- und Wahlrecht ins Leere. Aber warum bleibt das Angebot ungenügend? Häufig begrenzen die Kostenträger das Angebot künstlich, bewusst durch das Instrument der staatlichen Bedarfsplanung

Anzeige 1/3 Seite quer
Logiway

beziehungsweise faktisch über die Objektförderung. Diese Instrumente wirken als Zutrittsschranken für neue Anbieter – übrigens keineswegs nur für privat-gewerbliche Träger, sondern auch für Träger der freien Wohlfahrtspflege. Bei einer durch Bedarfsplanung vollzogenen künstlichen Verknappung des Angebots bestehen keine oder nur sehr eingeschränkte Wahlalternativen und können auch vergleichsweise teure Einrichtungen auf Belegung hoffen.

Mehrkostenvorbehalt – aber nur mit Alternativen

Unter diesen Bedingungen kann auch das Instrument des Mehrkostenvorbehalts nicht greifen, unter dem das Wahlrecht der Hilfebedürftigen legitimerweise steht. Mit dem Mehrkostenvorbehalt können Kostenträger dem Wunsch eines Hilfeberechtigten nach Finanzierung eines bestimmten Dienstes oder eines Platzes in einer Einrichtung widersprechen, wenn dieser Dienst oder die Einrichtung mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden ist – gegenüber Alternativen, die den Hilfebedarf ebenfalls erfüllen. Der Mehrkostenvorbehalt nutzt den Kostenträger also nur, wenn sie Alternativen nachweisen können.

Die Begrenzung der Anbieter und die Verknappung des Angebots und damit der Mangel an Alternativen ist aber Folge der Politik der Kostenträger, die also selbst das Problem erzeugen, das ein Teil von ihnen mit der Abkehr vom sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis lösen will.

Viele Dienste verursachen keine angebotsinduzierte Nachfrage

Es ist keineswegs belegt, dass Ausschreibungen gegenüber den Regelungen des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses bei gleicher Qualität der Dienstleistungen zu Kostensenkungen führen. Kosteneinsparungen wären dann zu erwarten, wenn über die Ausschreibungen die Menge der Leistungserbringung begrenzt würde. Bei medizinischen Dienstleistungen war zu be-

obachten, dass mit dem Ausbau des Angebots auch die Nachfrage stieg. Mit der Zahl der niedergelassenen Ärzt(inn)en stiegen früher auch die abgerechneten Leistungen, obwohl die Bevölkerung sicherlich nicht schlagartig kränker wurde. Dieses Phänomen bezeichnen die Gesundheitsökonominnen als „angebotsinduzierte Nachfrage“. In der gesetzlichen Krankenversicherung versucht man diesem Problem mit Budgetierungen zu begegnen. Aber bei vielen ambulanten und stationären sozialen Dienstleistungen spielt die „angebotsinduzierte Nachfrage“ keine Rolle. Niemand geht in ein Pflegeheim, nur weil die Caritas freie Heimplätze hat. Zudem hat die Pflegeversicherung beziehungsweise bei ergänzendem Hilfebedarf der Sozialhilfeträger auch bei der Dienstleistungserbringung im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis die Mengensteuerung in der Hand, da sie per Verwaltungsakt über die Gewährung der Hilfe entscheidet. Gleiches gilt für die Sozial- und Jugendhilfe.⁵ Ausschreibungen oder andere Instrumente der Bedarfsplanung sind also nicht nötig, um zu verhindern, dass aus wirtschaftlichen Erwägungen heraus unnötige Leistungen erbracht werden.

Kostensenkungen über Ausschreibungen wären dann möglich, wenn die ausschreibenden Kostenträger die Menge des Angebots so begrenzen würden, dass ein bisher gegebener rechtlicher Hilfeanspruch faktisch nicht erfüllt werden könnte, also trotz festgestellter Bedürftigkeit kein stationärer Altenpflegeplatz oder kein Therapieplatz zur Verfügung stünde. Dies wäre eine Rationierung der Hilfe über Wartelisten, wie sie auch in anderen hoch dirigierten Hilfesystemen vorkommt. Zu dieser Absicht bekennt sich derzeit jedoch keiner der Kostenträger, die die Ausschreibung favorisieren. Kostensenkungen über Ausschreibungen wären zudem dann zu erwarten, wenn mit der Umstellung der Regeln der Leistungserbringung die Qualitätsstandards abgesenkt würden. Nur darf man

Kostensenkung durch Qualitätsabbau nicht als Effizienzgewinn eines wettbewerblichen Verfahrens verkaufen.

Die Rechte der Nutzer stärken

Statt zur Ausschreibung mit ihren dirigistischen Entscheidungen einschließlich einer das Wahlrecht aushebelnden Belegungsgarantie überzugehen, gibt es eine ordnungspolitisch vorzuziehende Alternative, die zudem die Macht des Nutzers sozialer Dienstleistungen zu stärken in der Lage ist.⁶

Das Wunsch- und Wahlrecht, wie es das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis im Grundsatz sichert, kann weiter ausgebaut werden, wenn die starren Vorgaben des Leistungserbringungsrechts gelockert werden und damit die Hilfeberechtigten mehr Möglichkeiten erhalten, ihr Hilfearrangement individuell zu gestalten. Mit dem Übergang von der Objektförderung zur Subjektförderung könnten die Hemmnisse für einen angemessenen Ausbau der Dienste und Einrichtungen überwunden werden. Bekanntermaßen bewirken die Krise der öffentlichen Haushalte und die ungenügenden Mittel für Reinvestitionen im Rahmen der Objektförderung einen schleichenden Substanzverzehr bei den Trägern. Wartelisten statt Wahlfreiheit sind die Folge.

Persönliche Budgets fördern Selbstbestimmung

Durch den Übergang zu Geldleistungen beziehungsweise durch Einführung Persönlicher Budgets kann die Subjektstellung der Hilfeberechtigten gestärkt werden. Sie können dann – möglicherweise mit Unterstützung einer Betreuungsperson – stärker als bisher zwischen unterschiedlichen Versorgungsformen und Hilfearten wählen. Natürlich würden dadurch auch die Anreize gestärkt, Preise und Leistungen zu vergleichen. Hilfebedürftige erhielten mehr Chancen, selbstbewusste Nutzer(innen) oder Kund(inn)en zu werden. Solange die Zuweisung von Leistungen zusammen mit einem großen Teil der dazugehörenden Verfah-

ren, der Planungsverantwortung und teilweise auch der Durchführungsverantwortung in der Hand von Behörden liegt, bleibt die Wahlfreiheit und Selbstbestimmung der Hilfeberechtigten auch unter den Regelungen des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses eingeschränkt, auch wenn sie deutlich größer ist als unter den Bedingungen der Ausschreibung.

Was ist zu erwarten, wenn sich das Persönliche Budget durchsetzt? Zunächst gewährt der Staat mit seinen ausführenden Agenturen, den Leistungsträgern, nicht mehr Sozialleistungen, sondern überträgt Kaufkraft, wie wir es beispielsweise bei der Rente, dem Kindergeld oder dem Wohngeld schon lange kennen. Das Wunsch- und Wahlrecht als Ausdruck der Selbstbestimmung wird ernst genommen. Damit gewinnen die Anspruchsberechtigten beziehungsweise ihre rechtlichen Vertreter mehr Einfluss auf die Art und Weise, wie ihr Bedarf an sozialen Dienstleistungen gedeckt wird. Bei reinen Geldtransfers entfällt das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis. Ein Persönliches Budget, das unter Verwendungsaufgaben gewährt wird, stärkt die Stellung des Nutzers im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis. Die Kontrolle durch die Nutzer(innen) selbst und ein verbesserter Verbraucherschutz könnten einen wesentlichen Teil der staatlichen Aufsicht ablösen.

So gesehen erfordert das Persönliche Budget einerseits eine grundsätzliche politische Auseinandersetzung über Ausformungen des Sozialstaats und andererseits konkrete Festsetzungen über Verfahren, Umfang und Qualität der Hilfe. Diese Auseinandersetzung, die im Gegensatz zu heute offen geführt werden muss, wird die Diskussion innerhalb der Wohlfahrtsverbände und das Verhältnis zwischen Wohlfahrtspflege und Staat auch künftig prägen. Die Wohlfahrtsverbände selbst müssen sich hier einer Debatte stellen, die differenziert nach den einzelnen Hilfefeldern zu führen ist.

Kostenträger haben wenig Vertrauen in den Wettbewerb

Derzeit scheint es allerdings so, als habe ein Teil der Kostenträger entgegen aller Wettbewerbsrhetorik kein Vertrauen darin, dass ein Wettbewerb mit möglichst freiem Zugang für neue Anbieter und ohne Bedarfsplanung bei vielen sozialen Dienstleistungen in der Lage ist, ein ausreichendes Angebot von guter Qualität und zu vernünftigen Preisen zu gewährleisten. Es ist weit eher zu befürchten, dass ein Teil der Kostenträger ihr Heil im alten Dirigismus der Bedarfsplanung sucht, der häufig verantwortlich dafür ist, dass die Ergebnisse des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses für die Hilfeberechtigten schlechter sind, als sie sein könnten. Zu befürchten ist, dass nun der neue Dirigismus der Ausschreibungen hinzukommt, bei denen es allein in der Entscheidungsgewalt der Kostenträger liegt, wie soziale Dienstleistungen gestaltet werden.

Durch Wahlrecht gewinnen Hilfeberechtigte Verantwortung

Nur eine Wohlfahrtspflege, die eine klare ordnungspolitische Perspektive einnimmt und sich an der Frage orientiert, wie die Rechte der Hilfeberechtigten gestärkt werden können, kann die Auseinandersetzung dazu glaubwürdig führen. Die Sicherung des Rechts der Hilfeberechtigten oder ihrer Betreuungspersonen, selbst eine Wahl in ihrem Interesse treffen zu können, muss im Zentrum dieser Orientierung stehen. Nur durch ein Wahlrecht gewinnen sie Macht und Verantwortung für die Lenkung des Angebots sozialer Dienste und die Kontrolle der Qualität dieser Dienste. Eine behördliche Angebotssteuerung behindert die Pluralität der Träger und beschränkt oder verhindert den Zutritt neuer Anbieter. Die Macht der Hilfeberechtigten ist auch für die Dienste und Einrichtungen der verbandlichen Caritas nicht bequem. Für Träger, die sich als freie Träger verstehen, ist es aber angemessener, in ihrer künftigen Stellung bei der Erbrin-

gung sozialer Dienstleistungen von den Wahlentscheidungen von Millionen Hilfeberechtigten abhängig zu sein als von der Angebotssteuerung staatlicher Instanzen. Dem Wettbewerb um die Hilfeberechtigten selbst können sich die Träger der verbandlichen Caritas selbstbewusst stellen. Eine solche ordnungspolitische Orientierung wird auch dem Anliegen förderlich sein, dem Ansinnen eines Teils der Kostenträger entgegenzutreten, das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis durch den Dirigismus der Ausschreibungen abzulösen und damit bessere Alternativen zu behindern.

Anmerkungen

1 Zur Rechtsposition der Caritas vgl. NEUMANN, Volker; NIELANDT, Dörte; PHILIPP, Albrecht: *Erbringung von Sozialleistungen nach Vergaberecht? Rechtsgutachten im Auftrag des Deutschen Caritasverbandes und des Diakonischen Werks der Evangelischen Kirche in Deutschland*. Freiburg : Deutscher Caritasverband, Stabsstelle Recht/Sozialrecht, 2004, neue caritas 8/2004, S. 35ff.

2 MEYER, Dirk: *Wettbewerbliche Neuorientierung der Freien Wohlfahrtspflege*. Berlin : Duncker & Humblot, 1999; MEYER, Dirk: *Für mehr Wettbewerb im stationären Altenhilfesektor*. Berlin : Duncker & Humblot, 2003, S. 71 ff.

3 Ausführlicher hierzu: CREMER, Georg: *Wohlfahrtsverbände und Staat – welche Spielregeln bestimmen die Zukunft der Sozialwirtschaft?* Erscheint 2005 in der Dokumentation zur ConSozial 2004

4 *Derzeit herrscht bei stationären Einrichtungen die Abschiebung auf 50 Jahre vor.*

5 BRÜNNER, Frank: *Vergütungsvereinbarungen für Pflegeeinrichtungen nach SGB XI*. Baden-Baden : Nomos, 2001, S. 109, S. 151.

6 Zum Folgenden siehe Deutscher Caritasverband, Zentralratsausschuss „Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege“: *Auf dem Weg zu einer kohärenten sozial- und wohlfahrtspolitischen Gesamtposition des Deutschen Caritasverbandes*, neue caritas 2/2005, S. 35ff.