



Fairer Wettbewerb: Das beste Team gewinnt.

Bild: Franz Sales Haus Essen

Teilhabe am Markt durchsetzen

Märkte sind nicht von sich aus gerecht. Es braucht bewusste politische Regelungen, damit auch Hilfebedürftige selbstbestimmt Zugang zu sozialen Dienstleistungen haben. Die Caritas tritt für die Wahlfreiheit Bedürftiger ein.

Georg Cremer

DIE ZENTRALE FRAGE zu sozialen Märkten aus ordnungspolitischer Sicht lautet: Wie muss der Wettbewerb geordnet sein, damit selbstbestimmte Teilhabe von Hilfebedürftigen gelingen kann und damit freie Träger die sozialen Dienstleistungen bereitstellen können, die Hilfebedürftige benötigen und wünschen?

Ordnungspolitische Herausforderungen stellen sich auf allen Feldern gesellschaftlicher Kooperation und in allen Märkten. Ohne Schutz des Eigentums zum Beispiel würden viele Investitionen unterbleiben. Ohne funktionierendes

Rechtssystem wären Verträge wertlos. Ohne Kartellrecht verkäme der Wettbewerb zum Recht der Stärkeren, sich zu lasten Dritter zu verbünden. Ohne Regelungen gegen unlauteren Wettbewerb wären Kunden häufig schutzlos. Der Leistungswettbewerb, der Grundlage unseres Wohlstandes ist, stellt sich nicht von alleine ein. Er ist stets an differenzierte institutionelle Voraussetzungen gebunden. Diese entstehen nicht aus dem Wettbewerb selbst, sondern bedürfen der bewussten politischen Gestaltung und demokratischen Legitimation. Nur ein geordneter

Wettbewerb kann sozial erwünschte Folgen zeitigen.

Konsumenten sollen das Angebot bestimmen

Märkte sind kein Selbstzweck. Sie haben eine dienende Funktion. Ob Märkte funktional für menschliche Bedürfnisse sind, hängt davon ab, wie sie geordnet sind. Märkte haben die Aufgabe, die Grundlage für die wirtschaftliche Existenz der Anbieter zu schaffen und für die Nachfrager (gute) Waren und Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen. Dabei sind Menschen

nicht nur als Konsumenten Nachfrager auf Märkten. Sie sind auch Mitarbeitende bei der Erstellung des Angebots. Wie Bedingungen einer menschengerechten Arbeit gesichert werden können, darf daher aus ordnungspolitischen Überlegungen nicht ausgeklammert werden. Zur sozialen Ausgestaltung der Marktwirtschaft muss auch die gesellschaftliche Verantwortung dafür gehören, dass Menschen befähigt werden, um überhaupt leistungsfähig und damit wettbewerbsfähig zu werden. Denn auch dies können Märkte allein nicht bewerkstelligen. Befähigung zielt auf weit mehr als die erfolgreiche Teilnahme an Marktprozessen ab. In einer marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaft ist dies aber ein wichtiger Teil der Befähigung.

Nutzer brauchen Kontinuität sozialer Dienstleistungen

Die Ordnung des Wettbewerbs muss die Besonderheiten sozialer Dienste widerspiegeln. Auch für Menschen ohne Einkommen und Vermögen muss der Zugang zu sozialen Diensten gesichert sein. Auch sind die Nutzer der Dienste nicht einfach „Kunden“. Sie sind Hilfebedürftige, zum Teil in existenziellen Notlagen. Je nach Situation sind sie nicht in der Lage, ihre Interessen selbst zu vertreten. In vielen Situationen haben sie nicht die Möglichkeit oder die Kraft, den Anbieter zu wechseln, wenn sie an den falschen geraten sind. Nutzer sind auf Kontinuität qualitativ guter Dienstleistungen angewiesen. Sie haben ein Recht, eine helfende Organisation zu wählen, die ihre Wertorientierung teilt beziehungsweise respektiert.

Diese Besonderheiten sozialer Dienste sind zu erfassen, nicht um Wettbewerb abzuwehren, sondern um angemessene Regeln seiner Gestaltung zu beschreiben. Zwingend sind Leistungsansprüche, die den Zugang von Armen zu sozialen Diensten sichern, Regeln, die Transparenz bei der Leistungserbringung herstellen, Verfahren der Qualitätssicherung und Ausbildungsvoraussetzungen für Fachkräfte. Dazu gehört die sozialpolitische und sozialrechtliche Rahmensetzung, die über-

haupt erst die Voraussetzung für soziale Dienstleistungen schafft, die allen zugute kommen können.

Märkte ordnen sich nicht von selbst, sondern müssen in einem Prozess politischer Verständigung geordnet werden: Der Deutsche Caritasverband (DCV) ist Mitgestalter des Sozialstaats. Diese Aufgabe der Mitgestaltung bezieht sich ganz wesentlich auf die Ordnung des Wettbewerbs selbst. Die verbandliche Caritas kann sich nicht darauf beschränken, aus den vorgegebenen Rahmenbedingungen des Wettbewerbs das Bestmögliche für sich selbst zu machen – so wichtig dies natürlich auch ist. Sie muss dafür eintreten, dass der Rahmen des Wettbewerbs so gestaltet wird, dass Hilfebedürftige ihr Recht auf selbstbestimmte Teilhabe verwirklichen können.

Eine Ordnungspolitik braucht Kriterien: Die leitende Norm muss das Wunsch- und Wahlrecht der Hilfebedürftigen sein. Ohne Vielfalt gibt es keine Wahlrechte. Vielfalt der Hilfeformen und Anbieter bedeutet Wettbewerb. Ordnungspolitik hat die Aufgabe, den Wettbewerb so zu ordnen, dass er seine Funktionen möglichst gut erfüllen kann: Der Wettbewerb soll Handlungs- und Wahlfreiheit sichern. Dies gilt einerseits für die Hilfeberechtigten. Es gilt aber auch für die Caritas als Träger sozialer Dienste. Wenn die Caritas beispielsweise aus dem engen Korsett einer staatlichen Bedarfsplanung oder den hochbürokratischen Bewilligungsregeln einer dualen Finanzierung entlassen wird, dann kann dies zwar mehr Risiko bedeuten, aber es bedeutet sicherlich einen Gewinn an Gestaltungsfreiheit!

Leistungsgerechte Einkommen ermöglichen

Der Wettbewerb soll leistungsgerechte Einkommen ermöglichen und nicht leistungsgerechte Einkommen zulasten der sozialen Sicherungssysteme verhindern. Er soll die Angebotsstrukturen an die Bedürfnisse der Nachfrager anpassen. Wenn Hilfeberechtigte Wahlrechte haben, wenn sie über für sie geeignete Hilfearran-

gements entscheiden, üben sie Einfluss auf die Angebotsstrukturen aus. Der Wettbewerb soll Qualität und Innovation fördern.

Dabei gibt es aber kein simples Einheitsmodell, das auf alle sozialen Hilfefelder gleichermaßen passt. In der Altenhilfe können die Angehörigen als Vertreter der Interessen von pflegebedürftigen Menschen tätig werden, wenn diese dazu nicht selbst in der Lage sind; eine stärkere Nutzung des persönlichen Budgets kann ihre Wahlrechte stärken. Bei Jugendlichen, die in einer stationären Einrichtung der Jugendhilfe wohnen, weil sie zu Hause verwaorlost waren oder misshandelt wurden, ist es in der Regel zwecklos, auf ihre Eltern als Interessensvertreter zu setzen. Gutscheine können häufig ein sinnvolles Instrument sein, das Wahlchancen stärkt, aber sie sind zu bürokratisch, wenn der Sozialarbeiter im Jugendzentrum einem Jugendlichen erst dann bei einer Bewerbung helfen darf, wenn nach Wochen der Beratungsschein von der Agentur für Arbeit kommt. Einheitslösungen führen zu unangepassten Lösungen und schaden guten Instrumenten.

Nutzer haben ein Recht auf Wahlfreiheit

Eine ordnungspolitische Orientierung, die das Recht der Hilfebedürftigen auf selbstbestimmte Teilhabe ins Zentrum rückt, ist nicht immer bequem. Wird sie ernst genommen, so zwingt sie dazu, als erste Priorität von diesem Anspruch auszugehen. Mit welchen Unternehmensstrategien die Caritas Dienste anbieten kann, die die Teilhabe sichern, ist die zweite, nachgelagerte Frage. Bei der Prüfung eines Konzepts wie des persönlichen Budgets muss im Vordergrund stehen, ob und wie dies die Wahlrechte der Nutzer befördert, und nicht die bange Frage, ob man jeweils schon gewappnet ist, wenn Nutzer mehr Wahlrechte erhalten. Wahlrechte sind nicht immer bequem, weil Hilfebedürftige in Abwägung ihrer Interessen sich gegen einen Dienst der Caritas entscheiden können. Damit aber genau üben sie ihren Einfluss aus, natürlich auch auf die Arbeit der

Caritas. Wenn wir ehrlich sind, müssen wir zugeben, dass wir alle zusammen in der verbandlichen Caritas nicht so selbstlos sind, dass immer nur das Beste für Hilfebedürftige herauskäme, auch wenn sie auf Dienste der Caritas angewiesen wären, ohne eine Wahl zu haben. Ein gut geordneter Wettbewerb kann auch in der Caritas Anreize setzen, die eigene Arbeit zu überprüfen und neue Wege zu gehen.

„Wahlrechte sind nicht immer bequem“

Seit mehr als zehn Jahren arbeiten viele Dienste der Caritas unter Bedingungen, die deutlich stärker wettbewerblich geprägt sind als früher. Dass sich die Caritas – alles in allem – in dem härteren Wettbewerb gut behauptet hat, zeigt, dass viele Hilfebedürftigen die Dienste der Caritas nicht deswegen tagtäglich aufsuchen, weil sie keine andere Wahl hätten, sondern weil sie sich unter verschiedenen Anbietern für die Caritas entscheiden. In seiner wirtschaftlichen Existenz von den Wahlentscheidungen der Nutzer abzuhängen sollte in gut funktionierenden Märkten normal sein. Die Erfahrung der Vergangenheit zeigt, dass die Dienste und Einrichtungen der Caritas diese Abhängigkeit nicht fürchten müssen (weit weniger jedenfalls als manchmal wenig transparente und langwierige Entscheidungen bei der öffentlichen Mittelvergabe oder in Ausschreibungsverfahren).

Unternehmerische Interessen wahren

Die Priorität einer ordnungspolitischen Orientierung, die die selbstbestimmte Teilhabe der Hilfeberechtigten ins Zentrum rückt, heißt nicht, dass die verbandliche Caritas die unternehmenspolitische Dimension ihres Handelns geringschätzen könnte. Wahlrechte stehen nur auf dem Papier, wenn die Bedingungen der Refi-

nanzierung oder andere Rahmenbedingungen so sind, dass qualitativ gute Dienste nicht angeboten werden können. Wenn die sozialrechtlichen Regeln geändert werden – etwa durch den Übergang zum persönlichen Budget – muss der Caritasverband auch die Belange der Einrichtungen vertreten, die diesen Übergang bewältigen müssen; und zwar nicht allein aus unternehmenspolitischen Überlegungen heraus, sondern auch, weil es im Interesse der Nutzer und ihrer Wahlrechte ist, Reformen des Regelwerks so zu gestalten, dass die Infrastruktur der Hilfe mit den Änderungen Schritt halten kann.

Eine ordnungspolitisch fundierte Position, die das Recht auf selbstbestimmte Teilhabe der Hilfebedürftigen ins Zentrum rückt, trägt zur Glaubwürdigkeit der verbandlichen Caritas bei. Ein Beispiel hierfür ist die Auseinandersetzung zum grundlegenden Modell der Beziehungen zwischen Hilfeberechtigten, Dienstleistungsanbietern und Kostenträgern. Es gibt Kostenträger, die den Wettbewerb im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis verlassen und zu Ausschreibungen nach Vergaberecht übergehen wollen. Doch dies beschränkt oder unterbindet Wahlrechte. Da der Caritasverband in dieser Frage eindeutig ordnungspolitisch fundiert argumentiert und die Frage der Wahlrechte ins Zentrum der Debatte gerückt hat, konnte er in der Auseinandersetzung Einfluss gewinnen und auch Gerichte überzeugen.

Die europäische Dimension

Eine ordnungspolitisch fundierte Position wird die Caritas auch dabei unterstützen, auf der europäischen Ebene für die Rolle freier Träger zu werben. Das ist schwierig, weil die deutsche Situation nicht überall verstanden wird. Andere Mitgliedsländer der Europäischen Union haben im Gegensatz zu Deutschland staatsdominierte Systeme. Dort wird es schon als Fortschritt angesehen, wenn der Staat private Anbieter über Ausschreibungen an der staatlich dominierten Leistungserstellung beteiligt. Aber auch dort wächst die Erkenntnis, dass Hilfebedürftige Wahlrechte wollen,

um eine Hilfe zu erhalten, die ihren Bedürfnissen entspricht. Das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis sowie anstehende Weiterentwicklungen wie eine stärkere Nutzung persönlicher Budgets sind mit den Grundfreiheiten des Binnenmarkts vereinbar. Allerdings muss dann die Ausgestaltung des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses diskriminierungsfrei erfolgen. Das heißt, grundsätzlich müssen auch Leistungsanbieter aus anderen Ländern in Deutschland zugelassen werden, wenn sie die hier gültigen Qualitätsstandards erfüllen können. Die Stellung der Caritas als Leistungsanbieter bedrohen könnten sie nur, wenn diese dauerhaft etwas falsch macht.

Wahlrechte und selbstbestimmte Teilhabe muss die Caritas auch und gerade für die Menschen verteidigen, die bei ihrem Zugang zu sozialen Diensten vollständig von der Hilfe der Solidargemeinschaft abhängig sind. Man stelle sich vor, Selbstzahler in der Pflege hätten alle Wahlrechte, aber diejenigen, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, würden vom Sozialhilfeträger auf den oder die wenigen Gewinner einer Ausschreibung verwiesen, hätten also kein oder allenfalls ein sehr, sehr eingeschränktes Wahlrecht – eine für die Caritas völlig inakzeptable Vorstellung. Die Caritas muss für die Teilhaberechte aller Hilfebedürftigen eintreten, auch und gerade wenn sie nicht über Einkommen und Vermögen verfügen. Indem sie dies tut, belegt sie, dass sie als wertorientierter, freier Akteur gebraucht wird.

Anmerkung

Gekürzte Fassung eines Vortrags auf der 5. Delegiertenversammlung des Deutschen Caritasverbandes. Vollständige Version: www.caritas.de/generalsekretar



Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär des
DCV in Freiburg
E-Mail: georg.cremer@caritas.de