

3. Delegiertenversammlung des Deutschen Caritasverbands

17 - 19. Oktober 2006 in Augsburg

**Selbstbestimmte Teilhabe sichern –  
Märkte ordnen – im Wettbewerb bestehen**

**Prof. Dr. Georg Cremer, Generalsekretär**

**19. Oktober 2006**

Der Mensch steht im Mittelpunkt unserer Arbeit. So erklären wir es gerne in unseren Reden. Hilfesuchende und Mitarbeitende haben ein Recht darauf, dass wir diesen programmatischen Anspruch in der Praxis umsetzen. Immer wieder neu müssen wir deshalb darüber nachdenken, wie wir dem Menschen wirklich dienen können: In der Fachdiskussion hat sich in den letzten Jahren der Begriff der selbstbestimmten Teilhabe durchgesetzt. Es genügt nicht, als Caritas fürsorgerisch, sozusagen von außen, Menschen zu helfen, sondern wir haben den Anspruch, dass sie selbst die Federführung für ihren Hilfeprozess haben und wir Teilhabe am gesellschaftlichen Leben wo, wann und wie auch immer möglich befördern. Hierin konkretisiert sich der anwaltschaftliche Anspruch in der Arbeit der Dienste und Einrichtungen der verbandlichen Caritas. Unsere fachlichen und sozialpolitischen Positionen müssen sich auf diesen Auftrag hin ausrichten. In dem Umfang wie wir dies heute tun, können wir zur Sicherung der Teilhabe durch unsere Dienste und Einrichtungen jedoch nur beitragen, wenn es die dafür notwendigen sozialpolitischen und sozialrechtlichen Rahmensetzungen gibt. Diese bestimmen gleichzeitig, wie die Märkte, auf denen soziale Dienstleistungen heute erbracht werden, geordnet sind und ob diese uns den Freiraum geben, so zu arbeiten, wie es unserem Leitbild entspricht. Diese Rahmensetzungen ordnen den Sozialmarkt, die Ordnung sollten wir bewusst mitgestalten. Zudem stellt sich die unternehmerische Herausforderung, im Wettbewerb zu bestehen, die caritative Arbeit dauerhaft zu sichern und immer wieder neu zu gestalten. Selbstbestimmte Teilhabe sichern - Märkte ordnen und im Wettbewerb bestehen. Diese drei auf den ersten Blick sehr unterschiedliche Aufgaben sind also eng aufeinander bezogen.

Dabei müssen diese drei Aufgaben in einer Weise bewältigt werden, die den heutigen sozialpolitischen und gesamtwirtschaftlichen Herausforderungen gerecht wer-

den. Die fach- und sozialpolitische Arbeit heute ist unter anderen Bedingungen zu leisten als in der Expansionsphase der sozialstaatlichen Sicherung in den Siebziger und Achtziger Jahren. Gerade in Deutschland, wo die Finanzierung der sozialstaatlichen Sicherung weit enger als in den meist anderen Ländern an den Faktor Arbeit gekoppelt ist, müssen wir die Rückwirkungen von sozialrechtlichen Regelungen auf den Arbeitsmarkt beachten. Wir suchen nach Wegen, wie eine gute sozialstaatliche Sicherung auch unter den Bedingungen der zunehmenden weltwirtschaftlichen Verflechtung und des demografischen Wandels gesichert werden kann. Nur wenn unsere Positionen hierzu konsistent sind, haben wir eine Chance, Einfluss auf die künftige Gestaltung der sozialen Sicherung in Deutschland zu nehmen.

Im Folgenden möchte ich die drei Aufgabenfelder näher betrachten und dabei einige Schwerpunkte für die weitere Klärung unserer Positionen benennen.

### **Selbstbestimmte Teilhabe sichern**

Die selbstbestimmte Teilhabe zu fördern und zu sichern – dies ist der fachliche Anspruch für alle Helfefelder und die orientierende Norm für unsere fach- und sozialpolitischen Positionen. Was dies konkret bedeutet, ist in den einzelnen Arbeitsfeldern auszuloten. Ist gewährleistet, dass der Hilfesuchende selbst den entscheidenden Einfluss hat? Behindern oder fördern die Vorgaben des jeweiligen Leistungserbringungsrechts individuelle Hilfearrangements? Sind die Hilfen so integriert, dass sie Lösungen ermöglichen, die sich am individuellen Bedarf orientieren? Fördert oder behindert die konkrete soziale Dienstleistung die Selbstständigkeit des Hilfebedürftigen? Werden Verhalten und Strukturen, die der Entstehung einer Abhängigkeit von Hilfe vorbeugen, befördert? Werden wir seinem Wunsch gerecht, Hilfe in seinem bisherigen Umfeld, in der Familie oder zumindest in der Nähe zu seiner bisherigen Gemeinde zu erhalten? Fördern wir Solidaritätspotentiale in seinem Umfeld, zum Beispiel durch bürgerschaftliches und kirchliches Engagement, durch nicht-berufliche Hilfesysteme?

Selbstbestimmte Teilhabe zu unterstützen, sie in eine professionelle Haltung und in das tägliche berufliche Handeln umzusetzen, stellt große Anforderungen an Lei-

tungskräfte und Mitarbeitende. Es erfordert, den Hilfebedürftigen in seinem Unterstützungsbedarf und seiner Abhängigkeit als Subjekt zu begreifen, es erfordert fachliche und theologisch-ethische Orientierungen und eine entsprechende Unterstützung der Mitarbeitenden, um diesem Anspruch nahe kommen zu können.

Alle diese Fragen bergen mehr Sprengstoff als es vordergründig scheint. Es können sich beispielsweise Interessenskonflikte auftun zwischen dem Anspruch selbstbestimmte Teilhabe zu fördern und zu sichern, und durchaus legitimen Interessen, die wir als Träger sozialer Dienste haben. Dies zeigte sich in der Vergangenheit beispielsweise bei der Hilfe für Menschen mit Behinderung. Aufgrund der Bedingungen ihrer Gründungszeit bildeten die großen stationären Einrichtungen mit oft mehreren hundert Bewohnern und Mitarbeitern das Rückgrat der Hilfe. Die notwendige Umorientierung hin zu gemeindenahen Hilfeformen wurde zeitweise als kaum vereinbar gesehen mit den unternehmerischen Interessen dieser Einrichtungen. Die Debatten hierzu in den Fachverbänden der Behindertenhilfe waren seinerzeit entsprechend konfliktbeladen. Heute ist dieser Konflikt aufgrund einer langfristig orientierten Strategie auch der großen Einrichtungen der Behindertenhilfe hin zu stärker gemeindenahen Hilfeformen weitgehend entschärft.

Ein anderes Beispiel: Möglichen Interessenskonflikten werden wir auch dann begegnen, wenn wir uns stärker noch als bisher den Wünschen pflegebedürftiger hochbetagter Menschen öffnen, in ihrem bisherigen häuslichem Umfeld zu verbleiben und wir deswegen – wie es derzeit diskutiert wird – unsere Angebote im Bereich der Pflege um einen neuen Dienst der Alltagsbegleitung erweitern. Auch dies steht in einem – zumindest auf den ersten Blick – Gegensatz zu den Interessen der stationären und teilweise auch der ambulanten Einrichtungen der Altenhilfe.

Aber eine Caritas, die ihre Ansprüche an sich selbst ernst nimmt, muss zuerst von dem fachlichen Anspruch ausgehen, selbstbestimmte Teilhabe und Autonomie der Hilfesuchenden zu fördern und zu sichern, und dann erst als zweites die Frage stellen, mit welchen Unternehmensstrategien diese Aufgabe bewerkstelligt werden kann. Eine andere Prioritätenreihung wäre zudem auch langfristig unternehmenspolitisch nicht zielführend. Würden wir unsere fachlichen Konzepte nicht an den Interessen der Hilfesuchenden nach selbstbestimmter Teilhabe ausrichten, sondern beispiels-

weise an gegenwärtigen Belegungsinteressen oder anderen betriebswirtschaftlichen Indikatoren, so würden wir uns nicht nur von den Interessen der Hilfesuchenden entfernen, sondern auch letztlich Angebote vorhalten und weiterentwickeln, die künftig auf den Märkten sozialer Dienste nicht mehr nachgefragt werden.

Auf die beiden genannten Beispiele bezogen: Wenn wir den Trend zu gemeindenahe- nen Hilfeformen in der Behindertenhilfe seinerzeit verpasst hätten, wäre dies heute ein gravierender Wettbewerbsnachteil für die Einrichtungen der Behindertenhilfe. Wenn es uns nicht gelingen sollte, Alltagsbegleitung in die ambulante Pflege der Caritas zu integrieren, hätten wir künftig einen Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen Trägern ambulanter Hilfen, die diese Herausforderung aufgreifen. Dazu gehört die Ausdifferenzierung der Hilfesysteme, also die stärkere Öffnung der stationären Ein- richtungen, die Verschränkung mit den ambulanten Diensten, das Angebot von Lei- stungen, die fließende Übergänge schaffen können. Das Gute an Märkten ist, dass Anbieter die Interessen der Nutzer ihrer Dienste nicht dauerhaft ungestraft ignorieren können. Wir stehen tagtäglich in der Aufgabe, unseren ethischen Anspruch im Hören und Achten auf die echten Nöte und Bedürfnisse der Menschen in einem wettbe- werblich organisierten System der Erbringung sozialer Dienste, somit in einem Sozi- almarkt, umzusetzen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass der Sozialmarkt gut geordnet ist, womit wir beim zweiten Element der drei genannten Aufgabenfelder sind.

### **Märkte ordnen, den Sozialmarkt gestalten**

Die Dienste und Einrichtungen der Caritas stehen im Wettbewerb mit anderen Trä- gern sozialer Dienste und Einrichtungen. Und das ist gut so. Es ist ein Vorteil der his- torischen Entwicklung in Deutschland, dass der Staat den größten Teil der sozialen Dienstleistungen nicht selbst erbringt, sondern gemäß des Subsidiaritätsprinzips dies den Wohlfahrtsverbänden und seit einiger Zeit auch vermehrt privat-gewerblichen Trägern überlässt. Spätestens seit Mitte der 90er Jahre, mit der Einführung der Pfl- egeversicherung (Sozialgesetzbuch XI), gibt es den manifesten Willen der politischen Akteure, dass soziale Dienstleistungen deutlich stärker als bis zu dieser Zeit unter wettbewerblichen Bedingungen erbracht werden. Von Seiten der Wohlfahrtsverbän- de wurde seinerzeit befürchtet, private Anbieter würden per se schlechtere Qualität

liefern und eine Spirale nach unten auslösen. Bekanntermaßen ist dies im Bereich der ambulanten Pflege, der am stärksten dem Wettbewerb privatgewerblicher Anbieter ausgesetzt ist, nicht eingetreten.

Die stärkere wettbewerbliche Orientierung ist heute Faktum. Keine politische Kraft will dies zurückschrauben. Die europäische Integration wird diesen Trend zusätzlich beschleunigen, auch wenn die meisten Entscheidungen der Sozialpolitik weiterhin in den Mitgliedsstaaten getroffen werden. Die Caritas scheut diese wettbewerbliche Orientierung nicht, sie hat gute Voraussetzungen, sich auf den Märkten sozialer Dienstleistungen selbstbewusst zu behaupten.

Wir sollten, denke ich, auch konzedieren, dass Wettbewerb auch für uns einen Anreiz setzt, uns stärker an den Bedürfnissen der Hilfesuchenden und ihrer Angehörigen zu orientieren. Die Öffnungszeiten der Kindergärten sind heute elternfreundlicher als früher, das hat sicherlich nicht nur mit besseren Fachkonzepten, sondern auch mit dem Wegfall langer Wartelisten zu tun. Bei allem Ärger über schwarze Schafe in der Pflege: Es gibt hochkompetente Mitbewerber, seien sie gemeinnützig oder privat, ein Teil ihrer Mitarbeiter wurde bei uns ausgebildet. Diese Mitbewerber sind auch für die Pflegedienste der Caritas ein Ansporn, gute Arbeit zu leisten. Ein gut geordneter Wettbewerb ist im Interesse der Hilfesuchenden.

Märkte müssen geordnet sein. Märkte, die völlig frei sind, ohne eine staatliche Rahmensetzung, ohne bestimmte politische Vorgaben etc. gibt es allenfalls in veralteten volkswirtschaftlichen Lehrbüchern. Das betrifft keineswegs nur den Sozialbereich. Niemand käme auf die Idee, den Automobilmarkt in dem Sinne zu deregulieren, dass der Staat zum Beispiel auf Sicherheitsvorschriften verzichtet. Nach dem Motto: Man könne es schließlich ja auch dem Marktgeschehen überlassen, irgendwann werden es die Kunden schon herausfinden, welche Autos Sicherheitsmängel haben. Im Sozialbereich sind diese politischen Rahmensetzungen von besonderer Bedeutung, denn soziale Dienstleistungen sind Güter mit besonderen Eigenschaften. Es geht um den Menschen in seiner ganzen Verletzlichkeit. Einige Besonderheiten des Sozialmarktes seien hier genannt.

- Bei sozialen Dienstleistungen darf nicht das auf Märkten sonst übliche „Ausschlussprinzip“ gelten: Wer nicht zahlen will oder zahlen kann, kann das Gut eben nicht erlangen. Märkte ohne staatliche Ausgleichsmechanismen sind blind für Bedarfe, die nicht mit kaufkräftiger Nachfrage verbunden sind. Also brauchen wir staatliche Regelungen, wie soziale Dienstleistungen auch für Menschen ohne Einkommen und Vermögen finanziert werden können.
- Es geht aber nicht ausschließlich darum, den Zugang zu sozialen Dienstleistungen für Arme zu sichern. Es gibt weitere wichtige Besonderheiten dieser Dienstleistungen. Ein Teil (keineswegs alle) der Hilfebedürftigen sind nicht oder nicht mehr in der Lage, ihre Interessen als souveräne „Konsumenten“ wahrzunehmen. Sie brauchen die Hilfe anderer schon bei der Entscheidung für eine Dienstleistung.
- In vielen Fällen können Hilfesuchende die Qualität der Dienstleistungen nicht im Vorhinein und auch nicht abschließend beurteilen. Niemand kann sich zur Probe operieren lassen und dann entscheiden, ob er mit den Leistungen des Anbieters zufrieden ist. Es bedarf somit einer Qualitätssicherung, erst einmal durch die Träger selbst, aber mit einer staatlichen Letztverantwortung, wenn die Qualitätssicherung bei einem Träger versagt.
- Den Anbieter zu wechseln, wenn man unzufrieden ist, ist die wichtigste Sanktionsmacht, die ein Konsument hat. Aber für denjenigen, der hoch betagt in einem Pflegeheim wohnt, ist diese Option kaum gegeben.
- Und: Bei vielen sozialen Dienstleistungen ist die Wertorientierung der Leistungserbringer von großer Bedeutung für die Hilfesuchenden; man denke nur an eine Pflegeeinrichtung als Wohnort für die letzten Lebensjahre.

Alle diese Besonderheiten sprechen nicht dagegen, soziale Dienstleistungen in einem Wettbewerb von Trägern zu erbringen. Sie weisen aber darauf hin, dass es hier besondere Regelungen braucht, dass Märkte sozialer Dienste also in einer besonderen Weise geordnet sein müssen.

Wenn dies aber so ist, so kann sich die verbandliche Caritas nicht nur darauf beschränken, im gegebenen Ordnungsrahmen soziale Dienstleistungen anzubieten. Sie muss sich auch und insbesondere darum kümmern, wie konkret die Märkte sozialer Dienstleistungen zu ordnen sind. Denn die Art der Ordnung bestimmt sehr entscheidend mit, ob selbstbestimmte Teilhabe gesichert werden kann, wie gut die knappen Ressourcen, die für die sozialen Aufgaben zur Verfügung stehen, genutzt werden und ob Dienstleistungen bereitgestellt werden können, die den Vorgaben unseres Leitbilds entsprechen.

Die Relevanz der Ordnung der Märkte zeigt sich in vielen Beispielen der tagtäglichen Praxis sozialer Dienste. Ein Beispiel sind die langen Jahre der objektbezogenen Investitionskostenfinanzierung. Sie war faktisch verbunden mit einer staatlichen Bedarfsplanung. Aufgrund der Krise der öffentlichen Haushalte führte dies zu dem bekannten Investitionsstau und in der Folge zu langen Wartelisten bei einem Teil der stationären Einrichtungen zum Beispiel in der Altenhilfe. Wartelisten zwingen Hilfsbedürftige, diejenige Einrichtung zu akzeptieren, in der gerade ein Pflegeplatz frei ist. Wartelisten sind also nicht vereinbar mit dem Anspruch, selbstbestimmte Teilhabe zu sichern. Denn die Wahl über seinen Aufenthaltsort, gerade den Aufenthaltsort, in dem ein Hilfebedürftiger seine letzte Lebensphase verbringt, gehört zwingend zur Selbstbestimmung. Derzeit verschwinden die Wartelisten im Bereich der stationären Altenhilfe mehr und mehr, aus verschiedenen hier nicht näher zu behandelnden Gründen. Von unserem anwaltschaftlichen Anspruch her müssten wir uns darüber freuen. Wollen wir in einer ordnungspolitisch fundierten Weise auf die Gestaltung der Märkte sozialer Dienstleistungen Einfluss nehmen, so brauchen wir eine Position dazu, wie nach der Erosion der Objektförderung eine subjektbezogene Investitionskostenfinanzierung zu gestalten ist. Dazu gehört auch ein Modell, wie die Investitionskosten im Pflegesatz abzubilden sind. Ein Entwurf hierzu, der nach mehreren Beratungen mit Praktikern aus dem Verband erarbeitet wurde, ist derzeit im Konsultationsverfahren.

Es gibt ein sehr aktuelles Beispiel dafür, wie notwendig es ist, dass sich die Caritas einmischt, wenn es um die Ordnung des Sozialmarkts geht. Die bis heute vorherrschende Form, Märkte sozialer Dienstleistungen zu gestalten, ist das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis. Der Staat nimmt seine Gesamtverantwortung für die Erbringung

sozialer Dienstleistungen als Leistungs- und Kostenträger in einer besonderen Weise wahr. Er bewilligt dem Hilfebedürftigen eine soziale Leistung, erbringt diese aber nicht selbst, sondern trifft vertragliche Vereinbarungen mit den Leistungserbringern, z.B. Einrichtungen der Caritas, über Standards der Leistungserbringung und die Kostenerstattung. Dabei hat der Hilfeberechtigte selbst die Wahl, bei welchem Leistungserbringer er die staatliche Leistungszusage einlöst, für welchen Anbieter er sich somit entscheidet. Der Leistungserbringer erhält – sieht man von der auslaufenden Objektfinanzierung ab - nur dann die Kostenerstattung, wenn sich Hilfeberechtigte für sein Angebot entschieden haben.

Für uns als ein freier Verband, der nicht im staatlichen Auftrag, sondern aufgrund eines eigenen ethischen Auftrags handelt, ist dieses sozialrechtliche Dreiecksverhältnis von großer Bedeutung. Es verbindet die staatliche Verantwortung für die Erbringung sozialer Dienstleistungen mit einem pluralen Trägerangebot und damit dem Wahlrecht der Nutzer. Dieses sozialrechtliche Dreiecksverhältnis steht aber heute unter erheblichem Druck. Ein Teil der Kostenträger will es in einzelnen Hilfefeldern durch ein vergaberechtliches Ausschreibungsverfahren ersetzen. Die verbandliche Caritas hat sich hiergegen bisher erfolgreich zur Wehr gesetzt. Die Rechtsposition eines von Caritas und Diakonie in Auftrag gegebenen Gutachtens hat Eingang in erste Beschlüsse in gerichtlichen Eilverfahren gefunden, die beklagte Kostenträger zwingen, zum Verfahren des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses zurückzukehren. Dies ist gleichzeitig ein Beispiel dafür, was wir in der Kooperation verbandlicher Ebenen erreichen können, hier der Bundesebene und des klagenden Diözesan-Caritasverbandes Münster.

Die Forderung, bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen zu Ausschreibungen überzugehen, begründen die hieran interessierten Kostenträger damit, den Wettbewerb fördern zu wollen. Es geht aber in diesem Feld gar nicht um die Wahl zwischen Wettbewerb und einem Leistungsrecht ohne Wettbewerb. Auch im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis findet ein Wettbewerb statt, denn der Kostenträger muss diejenigen Leistungserbringer, die zur Erbringung der Leistung entsprechend der Qualitätsstandards in der Lage sind, zur Leistungserbringung zulassen. Im Dreiecksverhältnis ist es der Hilfeberechtigte, der entscheidet, bei welchem Leistungserbringer er seine soziale Dienstleistung nachfragt. Und nur wenn die Leistung erbracht wird, findet



auch eine Kostenerstattung statt. Dagegen muss im Ausschreibungsverfahren nach Vergaberecht der Kostenträger im Detail festlegen, wie der genaue Inhalt der sozialen Dienstleistung zu sein hat, da sonst die Angebote nicht vergleichbar sind. Der Kostenträger entscheidet, welchen Anbietern er einen Zuschlag erteilt. Mit diesen schließt er eine exklusive Vereinbarung. Möglicherweise ist es nur ein Anbieter und die Bedürfnisse der Hilfeberechtigten, bei Anbietern ihrer spezifischen Wertorientierung gepflegt oder betreut werden zu können, gehen ins Leere. Andere Anbieter kämen nur bei Selbstzahlern, die nicht auf die Unterstützung der Kostenträger angewiesen sind, zum Zuge. Im Vergleich zum sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis schwächt die Ausschreibung nach Vergaberecht die Stellung der Hilfeberechtigten. Im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis müssen die Träger sich um die Hilfeberechtigten bemühen, im Ausschreibungsverfahren kämpfen sie um einen andere Träger ausschließenden Zuschlag der Kostenträger. Sprich: im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis findet der Wettbewerb der Träger um die Kunden statt, wie auch in den anderen Märkten üblich. Beim Ausschreibungsverfahren findet der Wettbewerb zwischen den Leistungserbringern um den Zuschlag des Kostenträgers statt. Der Kunde spielt erst einmal keine Rolle.

Auch den Interessen der Träger entspricht das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis besser. Sie erhalten zwar keine Belegungsgarantie wie die Gewinner eines vergaberechtlichen Ausschreibungsverfahrens. Aber sie haben dafür einen Zulassungsanspruch, wenn sie die vereinbarten Standards der Leistungserbringung erfüllen können. Für Träger, die sich Freie nennen, ist es aber weitaus angemessener, bei der Sicherung ihrer Existenz von den tagtäglichen Entscheidungen vieler, vieler Nutzer abhängig zu sein, als von einer hoheitlichen Entscheidung des Kostenträgers.

Und die legitimen Interessen der Kostenträger? Wären diese besser gewahrt in einem vergaberechtlichen Wettbewerbsmodell? Das ist keineswegs ausgemacht. Im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis steht den Kostenträgern das Instrument des Mehrkostenvorbehalts zur Verfügung. Es ist dann unwirksam, wenn es aufgrund von Wartelisten keine Alternative zu einem teuren Platz gibt. Dies ist aber häufig Folge der Politik der Kostenträger selbst, wenn sie durch eine systemwidrige Bedarfsplanung oder über die Objektförderung das Angebot künstlich verknappen und so das Problem selbst erzeugen. Die Auseinandersetzung mit den Angriffen auf das sozial-

rechtliche Dreiecksverhältnis wird uns weiter begleiten. Zu einer erfolgreichen Strategie, dieses für die Stellung freier Träger so bedeutende System der Leistungserbringung zu verteidigen, werden auch Überlegungen gehören müssen, wie Defizite, die es auch im jetzigen System gibt, weiter reduziert werden können und wie die Stellung der Hilfesuchenden weiter gestärkt werden kann.

Ein Weg zur Stärkung der selbstbestimmten Teilhabe ist die stärkere Nutzung von persönlichen Budgets. Wenn wir die Forderung nach der Autonomie der Hilfesuchenden ernst nehmen, so müssen wir diese Option in allen Hilfefeldern ernsthaft prüfen. Es kann erweiterte Wahlrechte schaffen, den Hilfesuchenden mehr Einfluss auf den Inhalt der Dienstleistungserbringung ermöglichen, zu mehr Innovation und neuen Angeboten führen und einen Markt von Dienstleistern befördern, die miteinander hinsichtlich Qualität und Preis im Wettbewerb stehen. Allerdings sind die Bedingungen für die Einführung eines persönlichen Budgets je nach Hilfefeld unterschiedlich. In einigen Hilfefeldern werden persönliche Budgets ungeeignet sein. Bei sehr niederschweligen Angeboten zum Beispiel in der Sucht- und Wohnungslosenhilfe wäre schon der notwendige bürokratische Prozess der Budgetzuweisung an den Hilfesuchenden eine Hürde, die dieser nicht überschreiten könnte. Wer wie die Suchthilfe massiv in die momentanen Bedürfnisse von Klienten eingreifen muss, kann ihnen nicht bedingungslos die freie Verfügung über ein Budget überlassen. In vielen anderen Hilfefeldern kann das persönliche Budget sinnvoll eingesetzt werden, so in der Alten- und Behindertenhilfe. Wir stehen also vor der Aufgabe, die Möglichkeiten zur Verbesserung der Teilhabe und zur Stärkung der Wahlrechte der Hilfesuchenden auch mittels dieses Instruments in einzelnen Hilfefeldern im Detail durchzudeklinieren.

Ein funktionierender Wettbewerb mit einer starken Stellung der Hilfesuchenden ist auch ein wichtiges Element der Qualitätskontrolle. Viele Kostenträger setzen auf ein immer stärker werdendes Geflecht von Vorschriften und Kontrollen, trotz aller Rhetorik zum Bürokratieabbau. Haben Hilfesuchende aber Wahlmöglichkeiten und werden sie an der Wahrnehmung ihrer Wahlrechte nicht durch Wartelisten gehindert, so wird ein ganz natürlicher Druck auf jede Einrichtung erzeugt, über gute Qualität sicherzustellen, dass sich genügend Hilfesuchende für die jeweilige Einrichtung entscheiden. Nur so sichert sie langfristig ihre Existenz. Die ihre eigenen Interessen vertretenden

Hilfeberechtigten oder ihre Betreuungspersonen sind ein unverzichtbarer Bestandteil einer angemessenen Qualitätskontrolle. Die Frage nach der Nutzerzufriedenheit können sie besser beantworten als staatliche Kontrollinstanzen.

Eine verbandliche Caritas, die die Ordnung der Märkte sozialer Dienstleistungen mitgestalten will, braucht dafür eine Orientierung. Die Ordnung muss sicherstellen, dass Hilfebedürftige oder die für sie handelnden Betreuungspersonen selbst eine Wahl in ihrem Interesse treffen können. Die Sicherung des Wunsch- und Wahlrechts muss ein unverzichtbares Kernelement unserer Positionen sein.

Der Wert von Wahlrechten wird natürlich auch dadurch bestimmt, welche Qualität denn zur Wahl steht. Für die Sicherung der Nachfrage nach sozialen Diensten ist in unterschiedlichen Lebensphasen nahezu jeder auf die Hilfe der Sicherungssysteme angewiesen. Die offene Auseinandersetzung darüber, welche Qualitätsstandards die Refinanzierungsbedingungen ermöglichen, ist somit notwendiger Teil einer Auseinandersetzung. Die Ordnung der Märkte muss die Berufsfreiheit der Leistungserbringer respektieren. Sie muss gewährleisten, dass die in dem Markt Tätigen leistungsgerechte Einkommen erzielen und, was dazu gehört, verhindern, dass nicht leistungsgerechte Einkommen zu Lasten der Sicherungssysteme erzielt werden können. Die Marktordnung muss es ermöglichen, Angebotsstrukturen an neue Bedarfe anzupassen und Innovation hervorbringen. Diese Funktionen des Wettbewerbs werden befördert, wenn Hilfesuchende Wahlmöglichkeiten haben und wenn Träger, die die Qualitätsstandards erfüllen, zur Dienstleistung zugelassen werden müssen und wenn ihre wirtschaftliche Stellung von einer guten Leistungserfüllung abhängig ist.

Diese Position eines gut geordneten Wettbewerbs zu vertreten mag im Widerspruch stehen zu bestimmten Erfahrungen, die wir seit der stärkeren wettbewerblichen Orientierung bei den sozialen Diensten immer wieder machen. Kostenträger haben zum Wettbewerb häufig ein eher opportunistisches Verhältnis, sie betonen den Wettbewerb, wenn sie dadurch Möglichkeiten sehen, Kosten zu senken. Aber sie fordern zum Beispiel gleichzeitig unter dem Kostensenkungsargument eine Vereinheitlichung der Dienste. Wettbewerb ist aber ohne Vielfalt der Anbieter nicht möglich.

In der Vergangenheit wurde der Wettbewerbsgedanke nur halbherzig umgesetzt. Laut dem SGB XI sollen die Dienstleistungserbringer zwar in einem lebhaften Wettbewerb stehen, die einzelne Einrichtung steht aber marktbeherrschenden Sozialleistungsträgern und Sozialleistungsträgerkartellen gegenüber. Dies hat mit einer ordnungspolitischen Orientierung zur Gestaltung des Wettbewerbs nichts zu tun. Auch gibt es sehr ungute Vermischungen, wenn einerseits eine Umstellung erfolgt wie etwa von der Objektförderung zur Subjektförderung in der Investitionskostenfinanzierung, aber gleichzeitig bei dieser Umstellung die entsprechenden finanziellen Mittel „diffundieren“. Dann wird der Systemwechsel genutzt, um eine Sparmaßnahme zu kaschieren, die nicht offen ausgewiesen ist.

Der politische Trend zu einer stärkeren wettbewerblichen Steuerung der sozialen Dienste ist nicht umzukehren. Auch im Bereich der sozialen Dienstleistungen kann das leistungsfördernde Potential des Wettbewerbs genutzt werden. Daher sollten wir trotz dieser teilweise ärgerlichen Widersprüche in der Sozialpolitik zu einer eindeutigen anwaltschaftlich und ordnungspolitisch fundierten Positionierung unserer wettbewerbpolitischen Vorstellungen finden, um die Märkte sozialer Dienstleistungen mitzugestalten. Diese Positionen unter Nutzung aller Erfahrungen des Verbandes für die einzelnen Helfefelder im Detail zu bestimmen, wird eine Aufgabe der nächsten Zeit sein. Wichtige Eckpunkte hierzu hat bereits der Zentralratsausschuss „Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege“ in dem Dokument „Auf dem Weg zu einer kohärenten sozial- und wohlfahrtspolitischen Gesamtposition des Deutschen Caritasverbandes“ formuliert, die der 1. Delegiertenkonferenz 2004 vorlag.

### **Im Wettbewerb bestehen**

Auch in gut geordneten Märkten kann man scheitern. Die dritte Ebene der benannten Aufgaben betrifft die Träger der Dienste und Einrichtungen. Sie gestalten und verantworten ihre sozialen Dienstleistungen und müssen dabei so handeln, dass sie in den jeweiligen Märkten bestehen können. Die verbandlichen Gliederungen können sie dabei unterstützen. Die unternehmerischen Belange haben in den letzten Jahren einen deutlich höheren Stellenwert in der innerverbandlichen Diskussion erhalten. Alte ideologische Debatten zu einem Widerspruch zwischen Anwaltschaftlichkeit und unternehmerischem Handeln waren bei uns weniger ausgeprägt als bei anderen und

sind zum Glück weitgehend überwunden. Die Anwaltschaftlichkeit im Einsatz für die selbstbestimmte Teilhabe und eine gute sozialstaatliche Sicherung bleibt folgenlos, wenn sie nicht gepaart ist mit verantwortlichem unternehmerischem Handeln, soziale Dienstleistungen für Hilfebedürftige bereitzustellen.

Eine Reihe wichtiger Instrumente, um unternehmerisches Handeln zu befördern, werden derzeit weiterentwickelt. Wie wir zu flexibleren Arbeitsvertragsbedingungen kommen und die dafür notwendigen Strukturen schaffen, war ein Schwerpunkt dieser Delegiertenversammlung. Wenn wir dabei Erfolg haben, verbessern wir die Chancen der Dienste und Einrichtungen, sich in regional sehr unterschiedlichen Wettbewerbssituationen zu behaupten und – das gehört zwingend dazu – auch künftig qualifizierte Mitarbeitende für die Caritas zu gewinnen. Unternehmerisches Handeln ist Instrument zur Umsetzung des caritativen Auftrags. Es bedarf dabei der Integration betriebswirtschaftlicher und sozialetischer Kriterien. Die unternehmenspolitischen Leitlinien, die hierzu federführend von der Kommission „Ökonomie der Caritas“, unterstützt von der Arbeitsgruppe „Unternehmerische Belange“, erarbeitet werden, sollen diese Integration befördern. Auch hierzu ist ein innerverbandlicher Verständigungsprozess im Gange.

Mit der gemeinsam vom Verband und dem Sekretariat der Bischofskonferenz erarbeiteten Handreichung zur wirtschaftlichen Aufsicht haben wir klare Festlegungen zur Verantwortlichkeit der jeweiligen Träger und ihrer Organe zur Sicherstellung der Transparenz und Steuerbarkeit unserer Unternehmen. Der Zentralvorstand 3/2003 hat den Vorstand beauftragt, den Stand der Umsetzung dieser Richtlinien zu erheben.

Für die Entwicklung angemessener Unternehmensstrategien gehört der Vergleich mit anderen, die ähnliche Herausforderungen zu bewältigen haben. Als großer Verband mit vielen rechtlich selbständigen Trägern können wir uns große Chancen durch ein systematisches Benchmarking erschließen. Beispielsweise haben im Diözesan-Caritasverband Münster alle Sozialstationen durch ein Benchmarking erreicht, schwarze Zahlen zu schreiben. Wir nutzen die Chancen dieses Instruments noch zu wenig. Dazu braucht es eine größere Offenheit, unternehmerische Daten für den Vergleich zur Verfügung zu stellen und auf die vorhandenen Methoden der Anonymi-

sierung zu vertrauen. Auch ist die Klärung notwendig, auf welcher Ebene (Bund, Länder, Diözesen) wir ein Benchmarking am wirksamsten unterstützen können.

Wenn es uns zudem gemeinsam gelingt, eine explizite Caritas-Qualität weiterzuentwickeln und ihre Umsetzung zu evaluieren, können wir die Stellung der Caritas in den Märkten sozialer Dienste zusätzlich befördern. Die Integration von Instrumenten des Verbraucherschutzes einschließlich eines klar geregelten Beschwerdemanagements kann zudem die Stellung der Hilfesuchenden in unseren Diensten und Einrichtungen stärken und dient damit gleichzeitig der Orientierung an der Norm der selbstbestimmten Teilhabe. Auch nutzen die Träger der Caritas erst in Ansätzen die Möglichkeiten, sich beim Marketing für ihre Dienste und Einrichtungen gegenseitig zu unterstützen. Das Vertrauen, das die Bevölkerung in die Marke Caritas setzt, wie viele Umfragen beweisen, ist ein Potenzial, das wir besser nutzen könnten als bisher.

Jeder Träger der Caritas setzt selbst seine Schwerpunkte, wie er in den Märkten sozialer Dienstleistungen agiert. Wir sind kein Konzern mit einer zentralen Angebotssteuerung. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der einzelnen Helfefelder sind sehr unterschiedlich. Neben gesetzlich geregelten Helfefeldern mit eindeutig geregelten Leistungsansprüchen wie der Alten- oder Behindertenhilfe gibt es Felder, die allein von sehr fragilen kommunalen Finanzierungszusagen abhängen. Unser gemeinsames Interesse muss sein, dass wir auch in diesen fragilen Arbeitsfeldern für Menschen, die am Rande der Gesellschaft stehen, präsent bleiben. Die Kompetenz des Verbandes als sozialpolitischer Akteur hängt hiervon ab, wie unsere Erfahrungen zuletzt aus dem Sozialmonitoring zeigen.

Wir haben also drei eng aufeinander bezogene Aufgaben vor uns. Die leitende Norm, mit unserer Arbeit und damit auch unseren Diensten und Einrichtungen selbstbestimmte Teilhabe zu befördern, ergibt sich aus unserem caritativen Auftrag. Wie gut dies gelingen kann, hängt aber nicht allein von unserem Willen und unseren Fähigkeiten ab, sondern von dem sozialpolitischen und sozialrechtlichen Rahmen, in dem wir uns bewegen. Dieser bestimmt gleichzeitig, wie die Märkte sozialer Dienstleistungen geordnet sind, ob sie selbstbestimmte Teilhabe fördern oder behindern und uns

den Freiraum geben, im Sinne unseres Auftrags handeln zu können. Diesen dann möglichst gut zu nutzen, ist Aufgabe der caritativen Unternehmen. Die Leistungsfähigkeit der verbandlichen Arbeit bemisst sich auch daran, ob sie für die Bewältigung der unternehmerischen Herausforderungen dienlich ist.

Mit diesen Herausforderungen sind viele operative Aufgaben verbunden, für die, sofern sie auf Bundesebene liegen, der Vorstand Verantwortung trägt. Verbunden damit sind auch grundsätzliche Positionsklärungen, die in der Verantwortung der Delegiertenversammlung liegen. Einige habe ich angesprochen. Mit ihren Querschnittskommissionen hat sich die Delegiertenversammlung die hierfür notwendigen Instrumente gegeben. Diese Delegiertenversammlung hat die Kommission Sozialpolitik und Gesellschaft beauftragt, sich dieses Themas „Selbstbestimmte Teilhabe sichern, Märkte ordnen, im Wettbewerb bestehen“ anzunehmen. Auf der Delegiertenversammlung 2007 werden wir Gelegenheit haben, ausführlich darüber zu sprechen, wie wir diese drei Herausforderungen konstruktiv bewältigen können.