

Georg Cremer / Roland Fritz / Nils Goldschmidt

Soziale Dienstleistungen und Quasi-Märkte in der Sozialen Marktwirtschaft

1. Einführung und Problemaufriss

Mit der Einführung der sozialen Pflegeversicherung 1995 wurde die fünfte Säule der Sozialversicherung aufgebaut und gleichzeitig markiert sie einen Paradigmenwechsel bezüglich der Erbringung sozialer Dienstleistungen in Deutschland. Die Politik verabschiedete sich von der lange dominierenden Sicht, dass soziale Dienstleistungen fernab von marktlichen Steuerungsmechanismen erbracht werden sollten. Die Reform führte zur Entwicklung eines wachsenden Pflegemarktes. Aufgegeben wurde das Selbstkostendeckungsprinzip, stattdessen wurden prospektive Entgelte vereinbart. Aufgrund der Haushaltsprobleme der Bundesländer erodierte zudem die mit einer Angebotsplanung verbundene staatliche Investitionskostenfinanzierung, sie war Grund für lange Wartelisten und eine schwache Stellung der Nachfrager gewesen. Nun wurde der Pflegemarkt für neue Anbieter geöffnet, privat-gewerbliche Leistungserbringer wurden zugelassen. Die Abhängigkeit der Leistungserbringer von den Wahlentscheidungen der Leistungsnutzer stieg. In der Summe bewirkten diese Änderungen, dass die wirtschaftlichen Risiken für die bis dahin dominierenden frei-gemeinnützigen Leistungserbringer deutlich stiegen und diese als im Markt stehende gemeinnützige Unternehmen geführt werden mussten. Die zusätzlichen Mittel aus der Pflegeversicherung ermöglichten ein rasches Wachstum des Dienstleistungsangebots; aufgrund der breiten Palette ambulanter Dienstleistungen können pflegebedürftige Personen heute weit länger in ihrem vertrauten häuslichen Umfeld verbleiben als früher. Privat-gewerbliche wie privat-gemeinnützige Anbieter können unter gesicherten Rahmenbedingungen auf dem wachsenden Pflegemarkt tätig sein.

Die durch die Einführung der sozialen Pflegeversicherung ausgelöste Strukturreform im Bereich der Pflege und die damit einhergehende Etablierung eines Pflegemarktes veranschaulichen zwei Dinge: Erstens, soziale Dienstleistungen werden in Deutschland grundsätzlich auf Märkten erbracht, und zweitens, die Struktur dieses Marktes und das Zusammenspiel von Anbietern und Nachfragern auf diesen Märkten hängt im Wesentlichen davon ab, wie diese Märkte durch staatliche Regelungen geordnet werden. Es geht somit zentral um Governance in der Sozialpolitik und die Beobachtung, »dass sowohl die rein hierarchische Steuerung als auch die rein marktwirtschaftliche Konkurrenz unzureichende Ergebnisse hervorbringen wird und insofern [...] eine Vielzahl unterschiedlicher Arrangements für die Lösung sozialer Probleme

eingesetzt werden kann«¹. Diese Einsicht in die Notwendigkeit, Märkte zu gestalten und sie an den Interessen der Bürgerinnen und Bürger auszurichten, ist auch das Grundanliegen der Sozialen Marktwirtschaft. So wollen wir im Folgenden aufzeigen, dass die Ordnung sozialer Dienstleistungsmärkte ganz unmittelbar dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft entspricht. Hierzu soll in Abschnitt 2 kurz in die ordnungspolitischen Grundideen der Sozialen Marktwirtschaft eingeführt und verdeutlicht werden, warum die Nutzung von – wohlgeordneten – Märkten in der Regel gesellschaftlich wünschenswerte Konsequenzen nach sich zieht. Abschnitt 3 zeigt auf, in welcher Weise sich die Erbringung von Dienstleistungen im Sozialbereich von der Bereitstellung anderer Waren und Dienstleistungen grundlegend unterscheidet und warum deshalb für diesen Sektor spezifische Regelungen unabdingbar sind. In Abschnitt 4 verknüpfen wir diese Überlegungen mit der international geführten Diskussion um die Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen auf Quasi-Märkten. Abschnitt 5 kontrastiert die marktliche Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen mit der Praxis der Sozialraumbudgetierung. Der Beitrag schließt mit einem kurzen Fazit (Abschnitt 6).

2. Soziale Marktwirtschaft und Ordnungspolitik²

Es gehört zu den gerne gepflegten, aber im Kern falschen Mythen, dass es den Vordenkern der Sozialen Marktwirtschaft lediglich um materiellen Wohlstand gegangen sei. Man würde das ordnungspolitische Projekt der Sozialen Marktwirtschaft missverstehen, wenn man in der Idee einer prinzipiengeleiteten Wirtschaftspolitik zur Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung lediglich ein Projekt zur Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz sehen würde. Vielmehr ging es immer auch darum, die Wirtschaftsordnung so zu gestalten, dass sie auch Maß an ihren sozialen Wirkungen nimmt: »Es gibt nichts, was nicht sozial wichtig wäre. Es gibt keine wirtschaftspolitische Maßnahme, die nicht zugleich auch, sei es direkt oder indirekt, soziale Auswirkungen und soziale Bedeutung hätte. Wer soziale Interessen vertreten will, sollte daher sein Augenmerk vor allem auf die Gestaltung der Gesamtordnung richten.«³ Im Mittelpunkt steht damit anstelle punktueller Ansätze und interventionistischer Eingriffe die Suche nach allgemeinen Regeln im Rahmen einer gesellschaftlichen Gesamtordnung. Es ist das erklärte Ziel der Sozialen Marktwirtschaft, die Vorteile von Markt und Wettbewerb mit den Forderungen eines sozialen Ausgleichs zu verbinden. Es geht – in einer Formulierung des Ökonomen Alfred Müller-Armack, auf den der Begriff Soziale Marktwirtschaft zurückgeht – um Lösungswege dafür, »wie die divergierenden Zielsetzungen sozialer Sicherheit und wirtschaftlicher Freiheit zu einem neuartigen Ausgleich gebracht werden

- 1 Werner Schönig, *Kooperkurrenz in der Sozialwirtschaft. Zur sozialpolitischen Nutzung von Kooperation und Konkurrenz*, Weinheim 2015, S. 119.
- 2 Dieser Abschnitt beruht mit zum Teil wörtlichen Übernahmen auf: Georg Cremer / Nils Goldschmidt / Sven Höfer, *Soziale Dienstleistungen. Ökonomie, Recht, Politik*, Tübingen 2013, Kapitel 3, S. 37-59.
- 3 Walter Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen 2004 [1952], S. 313.

können«⁴. Dieser Zielkonflikt steht bis heute hinter den meisten Diskussionen über das Verhältnis von Sozialstaat und Marktwirtschaft.

Angestrebt ist im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft eine solche Ordnung des Gemeinwesens, in der prinzipiell jeder jenseits von Herkunft und gesellschaftlicher Stellung gleiche Chancen hat. In diesem Sinne meint der Slogan »Wohlstand für alle« von Ludwig Erhard⁵ nicht einen bloßen materiellen Konsumismus, sondern ein gesellschaftliches Projekt, das allen – und eben nicht nur einigen wenigen – die Möglichkeit für ein gutes Leben geben will. Es geht um eine Wirtschaft für die Menschen.⁶ Programmatisch fordert so auch Alfred Müller-Armack in seiner Idee von der Sozialen Marktwirtschaft als einer »irenischen Formel« (abgeleitet vom griechischen Begriff εἰρήνη – Frieden) die Versöhnung von wirtschaftlicher Effizienz und gesellschaftlichem Wollen, die zugleich auf einer Versöhnung unterschiedlicher Vorstellungen innerhalb der Gesellschaft beruhen muss.⁷ So verstanden hat die Soziale Marktwirtschaft ein genuin ethisches bzw. normatives Anliegen. Markt und Wettbewerb sind ein Mittel und nicht das Ziel der gesellschaftlichen Gestaltung. Ordnungspolitik zielt auf eine menschenwürdige Ordnung, die dem gelingenden Leben jedes Einzelnen dienlich ist: »Was eine marktliche Wettbewerbsordnung [...] legitimiert, sind nicht die von ihren Befürwortern zu Recht betonten positiven Funktionseigenschaften, sondern die freiwillige Zustimmung, die sie von den unter ihr lebenden Menschen erfährt.«⁸ Welche Regeln also letztlich im Interesse einer Gesellschaft sind, ist der Entscheidung der betroffenen Individuen (innerhalb politischer Prozesse) zu überlassen. Entsprechend gilt es immer auch die unterschiedlichen Interessen in der Gesellschaft in den Blick zu nehmen. Bei der Erhöhung der Leistungen für Demenzkranke sollten nicht nur die Verbesserungen für die Erkrankten berücksichtigt werden, sondern auch die Interessen der Familien und Angehörigen, aber ebenso die der Steuerzahler oder die Interessen anderer Erkrankter, denen keine Leistungsverbesserungen in Aussicht gestellt werden.

Fragt man nach den generellen Begründungsmustern für die Gestaltung der Gesellschaft im Allgemeinen, dann erscheint es unmittelbar einsichtig, dass eine Gesellschaftsordnung, die systematisch und dauerhaft einzelne Mitglieder von den Errungenschaften der gesellschaftlichen Entwicklung (Gesundheit, Wohlstand, Bildung, Kultur usw.) im weiten Maße ausschließt, kaum die Zustimmung der Gesellschaftsmitglieder finden würde. Ein Grunderfordernis einer zustimmungsfähigen Gesellschaftsordnung wird also die Frage sein, inwieweit die gesellschaftlichen Strukturen so gestal-

4 Alfred Müller-Armack, »Stil und Ordnung der Sozialen Marktwirtschaft« in: ders., *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik*, 2. Aufl., Bern/Stuttgart 1976 [1952], S. 231-242, hier S. 236.

5 Ludwig Erhard, *Wohlstand für alle*, Düsseldorf 2000 [1957].

6 Nils Goldschmidt, »Wirtschaft für den Menschen« in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 1. Juni 2018, S. 16.

7 Alfred Müller-Armack, »Soziale Irenik« in: ders., *Religion und Wirtschaft. Geistesgeschichtliche Hintergründe unserer europäischen Lebensform*, Bern/Stuttgart 1981 [1950] S. 559-578.

8 Viktor J. Vanberg, »Konstitutionenökonomische Überlegungen zum Konzept der Wettbewerbsfreiheit« in: Nils Goldschmidt / Michael Wohlgemuth (Hg.), *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik*, Tübingen 2008, S. 707-731, hier S. 726.

tet sind, dass allen Mitgliedern der Gesellschaft Teilhabe an der Gesellschaft möglich ist. Alexander Rüstow, der wesentlich die konzeptionelle Ausgestaltung der Sozialen Marktwirtschaft mitentwickelte, prägte für die Zielsetzung der Ordnungspolitik den Begriff der Vitalpolitik, »d.h. einer Wirtschafts- und Sozialpolitik, die bewusst nicht nach irgendwelchen Rekorden und Höchstleistungen strebt, nicht danach strebt, dass irgendwelche Kurven der Lohnentwicklung oder von sonst etwas möglichst steil aufwärts gehen, denn von aufwärtsgehenden Kurven kann man schließlich nicht leben und glücklich werden, sondern die bewusst die Frage stellt, was getan werden kann, um den einzelnen Menschen glücklich und zufrieden zu machen«⁹. Vitalpolitik ist eine gesellschaftspolitische Aufgabe, es ist eine Frage nach den Umständen, die es dem Einzelnen ermöglichen soll, ein sinnerfülltes (d.h. glückliches) Leben zu führen: »Vital ist dasjenige, was die ›vita humana‹, was das menschliche Leben, das menschenwürdige Leben fördert.«¹⁰ Es geht also zunächst nicht um einzelne Faktoren, die (monetär) messbar wirken, sondern um die bewusste politische Förderung von Lebensumständen, die dem Einzelnen Perspektiven für ein gelingendes Leben eröffnen. Für den Großteil der Gesellschaftsmitglieder wird dies schon dadurch grundlegend möglich, dass sie am Markt ein Einkommen erzielen, das ihnen Chancen gibt, ein ihren Vorstellungen angemessenes Leben zu führen. Dies gilt aber nicht für alle: Für nicht wenige bedarf es der gesellschaftlichen Unterstützung, dieses Ziel, ein selbstbestimmtes Leben führen zu können, zu erreichen, z.B. durch Bildung, Qualifizierung usw. Zudem bedürfen einige der dauerhaften Hilfe, da sie aufgrund von physischen, psychischen oder sozialen Einschränkungen nicht in der Lage sind, eine allein selbstbestimmte Lebensführung zu verwirklichen. Vor diesem Hintergrund verstehen wir soziale Dienstleistungen als jene Dienstleistungen, die der Lösung sozialer Probleme und der Hilfe in sozialen Bedarfs- und Notlagen von Einzelnen, Gruppen und Gemeinwesen dienen oder diese durch Prävention zu verhindern suchen.

Hiermit lässt sich nun auch der normative Gehalt sozialer Dienstleistungen bestimmen: Als ein Teil des sozialpolitischen Arrangements einer Gesellschaft zielen soziale Dienstleistungen auf die konkreten Maßnahmen, die Menschen dabei unterstützen, entsprechend ihrer jeweiligen Fähigkeiten in einem weitest möglichen Maße an der Gesellschaft und ihren Errungenschaften teilzuhaben. Sie unterstützen zugleich Menschen dabei, ihre Potentiale zu entfalten und so die Fähigkeiten herauszubilden, die Teilhabe ermöglichen. Dass soziale Dienstleistungen dabei nicht selten als Ergänzung (z.B. bei der Arbeitsvermittlung), häufig aber auch als Ersatz (z.B. durch die Beschäftigung in einer Werkstatt für Menschen mit Behinderung) oder als Gegengewicht (z.B. mittels psychosozialer Beratung bei beruflichen Schwierigkeiten) zu wirtschaftlichen Prozessen angesehen werden müssen, sagt nichts darüber aus, auf welche Art und Weise soziale Dienstleistungen erbracht werden können bzw. sollen. Hierin liegt ein häufig

9 Alexander Rüstow, »Hat der Westen eine Idee?« in: ders., *Rede und Antwort*, Ludwigsburg 1963 [1957], S. 165-189, hier S. 182f.

10 Alexander Rüstow, »Paläoliberalismus, Kommunismus und Neoliberalismus« in: Franz Greiß (Hg.), *Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur. Festgabe für Müller-Armack*, Berlin 1961, S. 61-70, hier S. 68.

vorzufindendes Missverständnis: Aus der richtigen Einsicht, dass wirtschaftliche Prozesse durchaus auch die Probleme erzeugen oder verschärfen können, die mittels sozialer Dienstleistungen aufgefangen und abgemildert werden sollen, folgt eben gerade nicht, dass Markt und Wettbewerb *per se* ungeeignet sind, soziale Dienstleistungen in einer der Gesellschaft dienlichen Form bereitzustellen. Diese beiden Ebenen zu unterscheiden – zum einen das schwierige Verhältnis von marktlichen Strukturen und gesellschaftlichen Zwecken, zum anderen die Möglichkeit mittels passender Rahmenbedingungen, Markt und Wettbewerb sozialen Zielen dienstbar zu machen –, ist für die Theorie und Praxis der sozialen Dienstleistungen eine besondere Herausforderung, wie wir im Folgenden darstellen wollen.

3. Spezifika von Märkten für Soziale Dienstleistungen¹¹

Ob soziale Dienstleistungen auf Märkten erbracht werden können, auf denen die Hilfesuchenden als Kunden privaten Leistungsanbietern gegenüberreten, wird seit Mitte der 1990er Jahre intensiv diskutiert. Um die Frage zu erörtern, ob soziale Dienstleistungen überhaupt marktfähig sind, ist es sinnvoll, die Theorie des Marktversagens als Ausgangspunkt zu nehmen. Grundlegend für die Theorie des Marktversagens ist die Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Gütern anhand zweier Kriterien, der Gültigkeit des Ausschlussprinzips und der Rivalität im Konsum. Bei privaten Gütern ist das Ausschlussprinzip anwendbar, d.h. nicht zur Zahlung bereite (oder nicht zahlungsfähige) Bürger können vom Konsum des Gutes ausgeschlossen werden. Zudem ist der Konsum rivalisierend, d.h. eine bestimmte Einheit eines Gutes kann nicht gleichzeitig von mehreren Personen konsumiert werden, zumindest führt die Mitnutzung durch Dritte zu einer Nutzeneinbuße. Sind beide Charakteristika nicht erfüllt, ist also ein Ausschluss nicht möglich und der Konsum zudem nicht rivalisierend, so spricht man von ‚öffentlichen Gütern‘. Bei den meisten sozialen Dienstleistungen ist der Ausschluss nicht zahlungsbereiter (bzw. nicht zahlungsfähiger) potentieller Nutzer von der Leistungsnutzung offensichtlich ohne nennenswerte technische Schwierigkeiten möglich und der Konsum rivalisierend. Rein technisch gesehen, könnten Krankenhäuser oder Pflegeheime nicht zahlungsfähigen Bürgern in gleicher Weise den Zugang verweigern wie dies Hotels tun. Soziale Dienstleistungen können also auf Märkten erbracht werden, die (in der notwendigen staatlich garantierten Rahmenordnung) allein durch die Nachfrageentscheidungen der Nutzer und die Angebotsentscheidungen der Leistungserbringer bestimmt werden. In einer Reihe Länder werden existenzielle soziale Dienstleistungen ohne eine staatliche Mitwirkung bei der Sicherung ihrer Bereitstellung erbracht und stehen ausschließlich Nutzern zur Verfügung, die zur Zahlung fähig und bereit sind (z.B. Gesundheitsdienstleistungen, die nicht durch ein öffentlich

11 Dieser Abschnitt beruht mit zum Teil wörtlichen Übernahmen auf: Cremer / Goldschmidt / Höfer, Soziale Dienstleistungen, aaO. (FN 2), S. 61-85.

getragenes Gesundheitswesen bereitgestellt werden). Wir werden hierauf in unserer Diskussion über Quasi-Märkte nochmals zurückkommen.

Die Anwendung des Ausschlussprinzips ist freilich bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen aus Sicht einer deutlichen Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger nicht gewollt bzw. ist nur in Randbereichen der Dienstleistungserbringung, etwa bei Zusatzleistungen, akzeptiert. Denn zusätzlich zu der ökonomischen Frage, ob überhaupt eine Bereitstellung über Märkte möglich ist, stellt sich ganz im Sinne einer dem Menschen dienlichen Sozialen Marktwirtschaft die politische Frage, ob Art und Umfang der Bereitstellung und Nutzung eines Gutes allein dem marktlichen Koordinationsmechanismus überlassen werden soll. In die Theorie öffentlicher Güter hat Richard A. Musgrave den (umstrittenen) Begriff der ›meritorischen‹ Bedürfnisse bzw. Güter eingeführt.¹² Mit diesem Begriff hat Musgrave den Tatbestand aufgegriffen, dass es die Politik in vielen Fällen auch bei rein privaten Gütern nicht allein dem Markt und dem dort wirkenden privatem Angebot und den privaten Nachfrageentscheidungen überlässt, ob und wie umfangreich das Gut genutzt wird. Die Güter werden staatlicherseits gefördert, weil ihr Konsum für die Allgemeinheit ›verdienstvoll‹ (= meritorisch) ist.¹³ Der Wert des Begriffs liegt im Verweis auf die Notwendigkeit, im politischen Aushandlungsprozess zu klären, ob es auch dann, wenn ein Gut über private Märkte bereitgestellt werden kann, Gründe gibt, seine Nutzung öffentlich zu fördern. Die politische Übereinkunft, zur Zahlung nicht fähige Bürger nicht von sozialen Dienstleistungen auszuschließen, hat vielfältige Gründe. Der wichtigste sind Überlegungen der Fairness. Eine deutliche Mehrheit der Bürger ist bereit, sich in die Situation derjenigen hineinzusetzen, die ohne eine politische Garantie, nur gestützt auf ihr Einkommen, keinen Zugang zu Gesundheitshilfe oder Pflege hätten und unversorgt blieben. Die politische Zusicherung des Zugangs zu sozialen Dienstleistungen für alle Bürger gibt zudem auch denjenigen Sicherheit, die momentan ihre Bedarfe eigenständig sichern können, aber keineswegs sicher sein können, auch künftig hierzu in der Lage zu sein.

Die politische Nichtakzeptanz des Ausschlussprinzips hat zur Folge, dass der Staat (unter gewissen zu definierenden Bedingungen) den Zugang zu sozialen Dienstleistungen auch für nicht zahlungsfähige Bürger sicherstellt. Der Staat kann den Zugang durch ein öffentliches Angebot für alle oder allein für die nicht zahlungsfähigen Bürger sichern. Die Dienstleistungserbringung erfolgt dann abseits marktlicher Strukturen als staatliches Angebot. Erfolgt die Dienstleistungserbringung wie in Deutschland überwiegend durch private Leistungserbringer und damit in marktlichen Strukturen, so ergibt sich aus der staatlichen Garantiefunktion ein staatlicher Regelungsbedarf, der über die staatliche Rahmensezung zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Märkte von Gütern hinausgeht, bei denen das Ausschlussprinzip abwendbar ist. Denn der

12 Richard A. Musgrave, *Finanztheorie*. Studienausgabe, Tübingen 1974, S. 14ff. und Richard A. Musgrave / Peggy B. Musgrave / Lore Kullmer, *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis*, Stuttgart 1975, S. 76ff.

13 Der Begriff der ›meritorischen‹ Güter ist umstritten, weil er selbst nichts zur Erklärung beiträgt, wann staatlicherseits gehandelt wird und wann nicht. Vgl. Charles B. Blankart, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, München 2011, S. 70.

Staat muss garantieren, dass die Versorgung aller Bürger gesichert ist. Aus der politischen Nichtakzeptanz des Ausschlussprinzips in Kombination mit einer nicht-staatlichen, sondern marktnahen Leistungserbringung ergibt sich die Interaktion dreier Akteure: dem Leistungsberechtigten als Nutzer, den privaten Anbieter als Leistungserbringer sowie dem Staat als Leistungs- und Kostenträger. Diese Konstellation wird üblicherweise als sozialrechtliches Dreiecksverhältnis bezeichnet.

Zudem weisen soziale Dienstleistungen im Vergleich zu anderen Gütern Besonderheiten auf. Wir wollen dies anhand von fünf Eigenheiten näher erläutern.

Externe Effekte: Während in vielen Bereichen des Wirtschaftslebens vorwiegend negative Effekte auf Dritte diskutiert werden (z.B. Umweltverschmutzung, CO₂-Ausstoß), sind in Bezug auf soziale Dienstleistungen vor allem positive externe Effekte relevant. So kann argumentiert werden, dass Schutzimpfungen, Jugendsozialarbeit oder erfolgreiche Schuldnerberatung allesamt Nutzen stiften, der weit über die Vorteile der direkt Betroffenen hinausgeht.

Unteilbarkeiten und Größenvorteile: Während viele soziale Dienstleistungen (z.B. ambulante Pflege) durch sehr kleine Einheiten erbracht werden können, gibt es Bereiche, bei denen dem Wettbewerb auf Märkten Grenzen gesetzt sind, bzw. wo eine mehrfache Bereitstellung eines Gutes nicht sinnvoll ist. Beispiele hierfür sind u.a. ein Krankenhaus in einer Kleinstadt oder das Rettungswesen, bei dem der Hauptteil der anfallenden Kosten in der Koordination der Rettungszentrale liegt und der daher nicht zweimal erbracht werden sollte.

Eingeschränkte Konsumentensouveränität: Der Begriff des ›Konsumenten‹ ist mit Blick auf soziale Dienstleistungen nicht immer glücklich. So kann ein Nutzer von Wiedereingliederungsmaßnahmen oder eine Person, die einen Drogenentzug durchführt, nur schwerlich als Konsument dargestellt werden. Darüber hinaus finden sich im Bereich der sozialen Dienstleistungen viele Situationen, in denen Nutzer nicht selbst (›souverän‹) über die genauen Spezifikationen der konsumierten Leistungen entscheiden (können) und stattdessen von Treuhändern vertreten werden. Hier gelten dann die standardmäßig in der Principal Agent-Theorie beschriebenen Problemlagen, der bei der Marktausgestaltung Rechnung getragen werden muss.

Informationsmängel: Auf Märkten für soziale Dienstleistungen spielen Informationsasymmetrien eine große Rolle, da sie als ›Erfahrungsgüter‹ vor dem Kauf nicht geprüft werden können. Vor allem bei sehr spezialisierten Dienstleistungen (etwa im Gesundheitsbereich) oder bei sehr weitreichenden Entscheidungen (bspw. über einen adäquaten Pflegeplatz) wird der potentielle Nutzer die Qualität der angebotenen Leistung nicht einschätzen können. Hier kommt der glaubwürdigen Kommunikation der Seriosität seitens der Anbieter bzw. kluger Regelsetzung eine wichtige Rolle zu.

Lock-in-Problematik: Vor allem für in stationären Einrichtungen betreute Personen ist häufig die Möglichkeit, bei Unzufriedenheit mit den dort erbrachten Leistungen den Anbieter zu wechseln, stark eingeschränkt, da ein Wechsel mit extrem hohen (vor allem psychischen) Kosten verbunden wäre.

Die sich aus diesen Spezifika ergebenden notwendigen Ordnungsaufgaben für Sozialdienstleistungsmärkte sind offensichtlich hoch kompliziert und für die verschiedenen

Teilmärkte sehr unterschiedlich. Dies spiegelt sich auch in der Komplexität des Sozialrechts wider und in der Vielzahl von Lösungsansätzen, den Markt für soziale Dienstleistungen zu ordnen. Anders als insbesondere Ökonomen aber glauben, ist diese Komplexität nicht primär ein Bürokratie- oder Verwaltungsversagen, sondern vor allem auch Ausdruck der sehr unterschiedlichen Bedingungen bei den einzelnen sozialen Dienstleistungen. Aufgrund der staatlichen Garantiefunktion müssen die Voraussetzungen definiert werden, an die der Rechtsanspruch auf eine Dienstleistung gebunden ist. Das Vorliegen der Voraussetzungen muss geprüft werden. Qualitätsvorgaben und Ausbildungsrichtlinien für das Fachpersonal sollen sicherstellen, dass trotz eingeschränkter Konsumentensouveränität und vielfältiger Informationsasymmetrien fachliche Standards von allen Leistungserbringern eingehalten werden. Spezifische vertragsrechtliche Vorgaben sollen verhindern, dass die Lock-in-Problematik in stationären Einrichtungen ausgebeutet werden kann. Dabei muss das Sozialrecht einerseits eine rechtskonforme Verausgabung öffentlicher Mittel sicherstellen, gleichzeitig aber dem Einzelnen und seinen Bedürfnissen gerecht werden. Denn im Mittelpunkt steht nicht so sehr eine allgemein kategorisierbare soziale Problemlage, sondern vielmehr der Einzelne und seine Möglichkeiten zur gesellschaftlicher Teilhabe. Im nächsten Abschnitt wollen aufzeigen, wie das Verhältnis von sozialen Dienstleistungen und marktlichen Strukturen noch aus einer anderen Perspektive heraus weiter ausgeleuchtet werden kann.

4. Quasi-Märkte

Die Debatte über die Governance von Märkten für soziale Dienstleistungen ist keine spezifisch deutsche Eigenheit – die Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen erfolgt auch in vielen anderen Staaten über private Leistungserbringer in stark regulierten marktlichen Strukturen. In der internationalen, insbesondere angelsächsischen Literatur wird diese Vorgehensweise zumeist unter dem Begriff der ›Quasi-Märkte‹ verhandelt. Wir wollen im Folgenden diese Diskussion in Grundzügen nachzeichnen, da sie Impulse auch für die deutschsprachige Debatte liefern kann.

Die Grundidee der Quasi-Märkte besteht darin, die Effizienzvorteile von Märkten mit der Sicherstellung gewisser Gerechtigkeitsideale im Sozialsektor, die hauptsächlich durch staatliche Intervention und Gesetzgebung gewährleistet werden können, zu kombinieren. Quasi-Märkte werden dabei häufig als ›Hybrid‹¹⁴ zwischen traditionellen Formen von staatlichen Eingriffen durch zentralisierte Bürokratien und dezentralisierten Märkten beschrieben. Hierbei obliegt die Finanzierung der erbrachten Dienstleistungen Regierungsbehörden oder Einrichtungen der Sozialversicherung, während die Erbringung nicht zentral und monopolistisch erfolgt, sondern über eine Reihe von autonomen (privat-gewerblichen, privat-gemeinnützigen wie auch staatlichen) Anbie-

14 Paul A. Lewis, *Quasi-Markets: An overview and analysis*, King's College London, 2017, S. 2, online verfügbar: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3032300 (letzter Zugriff: 3.7.2018).

tern, die miteinander im Wettbewerb um die Gunst der Konsumenten stehen. Die entscheidende Abweichung zur traditionellen Bereitstellung sozialer Dienstleistungen über staatliche Einrichtungen ist hier im so genannten *purchaser-provider split*¹⁵ zu suchen, nach welchem die für die Finanzierung von Leistungen zuständigen Einrichtungen nicht länger auch für deren Bereitstellung verantwortlich sind. Diese Trennung besteht auch im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis in Deutschland. Dadurch soll Wettbewerb bei der Bereitstellung der jeweiligen Dienstleistungen hergestellt werden, der insgesamt zu höherer Qualität und/oder geringeren Kosten, einer stärkeren Berücksichtigung von Kundenwünschen, mehr Auswahl und vermehrter Innovation führen soll.¹⁶ Ebenso soll die Nutzung von Quasi-Märkten Regierungsbudgets entlasten, indem chronisch ineffiziente Anbieter nicht mehr über »soft budget constraints«¹⁷ künstlich am Leben erhalten werden müssen. Der entscheidende Unterschied zu traditionellen Märkten besteht nun aber darin, dass die Finanzierung der auf einem Quasi-Markt nachgefragten Leistungen nicht vom Nutzer direkt kommt, sondern über staatliche oder kommunale Einrichtungen erfolgt, die darüber hinaus eine gewisse Kontroll- und Steuerungsfunktion über das Geschehen im Markt wahrnehmen. So soll verhindert werden, dass Nachfrager ausgeschlossen werden, denen auf allein wettbewerblich organisierten Märkten auf Grund von nicht ausreichender Zahlungsfähigkeit der Konsum der relevanten Dienstleistung nicht möglich wäre. Durch Regulierungs- und Kontrollfunktionen können Leistungsträger sicherstellen, dass auch andere Ziele der Marktnutzung (z.B. Qualitätsstandards, Teilhabe für alle Gesellschaftsschichten, Verhinderung von Diskriminierung, etc.)¹⁸ erreicht werden.

Typische Felder der Anwendung von Quasi-Märkten sind Gesundheitsleistungen, Pflege¹⁹ und insbesondere Bildung²⁰. Auch werden Ideen der Quasi-Märkte im Feld der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik²¹ angewendet, indem die Vermittlung von Arbeitslosen an private Firmen outsourcet wird, die dann von Gemeinden auf der Basis

- 15 Eine genaue Beschäftigung mit dem Konzept findet sich in Jane Lewis / Penny Bernstock / Virginia Bovell / Fiona Wookey, »The Purchaser/Provider Split in Social Care: Is It Working?« in: *Social Policy and Administration* 30, Nr. 1 (1996), S. 1-19.
- 16 William Bartlett / Julian Le Grand, »The Theory of Quasi-Markets« in: Julian Le Grand / William Bartlett (Hg.), *Quasi-Markets and Social Policy*, London 1993, S. 13-34.
- 17 Vgl. János Kornai, »The Soft Budget Constraint« in: *Kyklos* 39 (1986), S. 3-30.
- 18 Julian Le Grand, »Quasi-Markets and Social Policy« in: *The Economic Journal* 101, Nr. 408 (1991), S. 1256-1267, hier S. 1262f.
- 19 Marie T. Bertelsen / Tine Rostgaard, »Marketisation in Eldercare in Denmark: Free Choice and the Quest for Quality and Efficiency« in: Gabrielle Meagher / Marta Szebehely (Hg.), *Marketisation in Nordic Eldercare. A Research Report on Legislation, Oversight, Extent and Consequences*, Stockholm 2003, S. 127-161.
- 20 Einen Überblick über die Nutzung von Quasi-Märkten im britischen Schulsystem gibt: Institute for Government, *Policy Brief: The development of quasi-markets in secondary education*, 2012, online verfügbar: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/development-quasi-markets-secondary-education> (letzter Zugriff: 3.7.2018). Ein richtungsweisender Artikel für die Entwicklung in Großbritannien ist: Howard Glennerster, »Quasi-Markets for Education?« in: *The Economic Journal* 101, Nr. 408 (1991), S. 1268-1276.
- 21 Für eine Diskussion der Wirksamkeit von Quasi-Märkten in der Arbeitsmarktaktivierung in den Niederlanden vgl. Rick van Berkel / Paul van der Aa, »The marketization of activation

des Erfolgs der ergriffenen Maßnahmen bezahlt werden. Die Nutzung von Quasi-Märkten ist vor allem in angelsächsischen Staaten verbreitet, aber auch die skandinavischen Länder sowie die Niederlande bringen diese mittlerweile verstärkt zum Einsatz.

Die zusammenfassende Evaluierung des Erfolges von quasi-marktlichen Lösungen ist nicht leicht. Zu sehr unterscheiden sich die getroffenen Maßnahmen je nach Sektor und Staat, so dass ein genereller Befund erschwert wird. Darüber hinaus wird die Diskussion um Quasi-Märkte zumeist nicht vor dem Hintergrund theoretischer Überlegungen geführt, sondern sie orientiert sich fast ausschließlich an konkreten, praktischen Problemen und deren Lösungen.²² Grundsätzlich wird in der Literatur zu Quasi-Märkten konstatiert, dass die angestrebten Effizienzsteigerungen und vielfach auch Kostenreduktionen erreicht werden können, es aber unklar ist, ob dies nicht in einem Teil der Fälle zu Lasten der Qualität und der Verfügbarkeit der angebotenen Leistungen geht.²³

Die Einführung von Quasi-Märkten erfolgte in vielen Staaten im Kontext der Reform und ›Vereinfachung‹ von Wohlfahrtsstaaten.²⁴ Die Diskussion über die Einführung von Quasi-Märkten wird folglich häufig unter den Gesichtspunkten der ›Deregulierung‹ oder des ›Rückbaus des Sozialstaates‹ geführt. Dies ist aus zweierlei Gründen unglücklich: Erstens dient die Einführung von Quasi-Märkten nicht der bloßen Verkleinerung des staatlichen Einflusses, sondern vielfach vor allem einer Neuzuteilung der Aufgabenbereiche und Verantwortlichkeiten des Staates. Zweitens ist es mitnichten so, dass Quasi-Märkte von staatlicher Einflussnahme befreit wären: im Gesundheits- und Bildungssektor, wie auch auf dem Gebiet der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, behält sich der Staat in der Regel Rechte zur Einflussnahme auf die Marktgestaltung vor.

services: a modern panacea? Some lessons from the Dutch experience« in: *Journal of European Social Policy* 15, Nr. 4 (2005), S. 329-343 und Rik van Berkel, »Quasi-Markets and the Delivery of Activation – A Frontline Perspective« in: *Social Policy Administration* 48, Nr. 2 (2014), S. 188-203. Ludo Struyven / Geert Steurs, »Design and redesign of a quasi-market for the reintegration of jobseekers – empirical evidence from Australia and the Netherlands« in: *Journal of European Social Policy* 15, Nr. 3 (2005), S. 211-229 diskutieren auch die diesbezüglichen Entwicklungen in Australien.

22 Werner Schönig, Koopkurrenz in der Sozialwirtschaft, aaO. (FN 1), S. 62f.

23 Vgl. bspw. Thomas Bredgaard / Flemming Larsen, »Quasi-Markets in Employment Policy: Do They Deliver on Promises?« in: *Social Policy and Society* 7, Nr. 1 (2008), S. 341-352, Nick Adnett / Peter Davies, »Schooling Quasi-Markets: Reconciling Economic and Sociological Analyses« in: *British Journal of Educational Studies* 47, Nr. 3 (1999), S. 221-234 und Lisbeth Lundahl, »Sweden: decentralization, deregulation, quasi-markets – and then what?« in: *Journal of Education Policy* 17, Nr. 6 (2002), S. 687-697.

24 Besonders gilt dies beispielsweise für Großbritannien, wo der staatlich geführte und finanzierte National Health Service (NHS) in den 1980er und 1990er-Jahren über die Nutzung von Quasi-Märkten reformiert wurde. Einen Überblick über die Motivationen zu dieser Reform und deren (Miss-)Erfolg gibt Julian Le Grand, Quasi-Markets and Social Policy, aaO. (FN 18).

Interessant ist auch, welches Menschenbild der Anwendung von Quasi-Märkten zugrunde liegt. Le Grand²⁵ unterscheidet hier zwischen *knaves* und *knights* (also strikt eigeninteressierten vs. gemeinwohlorientierten Akteuren) auf der einen Seite und *pawns* und *queens* (passiv-myopischen vs. eigenständig handelnden Akteure) auf der anderen Seite. Er zeigt auf, dass die traditionelle Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen über staatliche Bürokratien häufig auf der Annahme aufbaut, dass die Leistungserbringer ›ritterlich-ehrbare‹ Überzeugungen haben, sich selbst gegenüber dem Allgemeinwohl zurückzunehmen und somit wie *knights* handeln, während die Leistungsnutzer keinen gesonderten Wert auf Wahlmöglichkeiten legen und *pawns* seien. In den quasi-marktlichen Reformen seit den 1980er Jahren erblickt Le Grand nun eine Verschiebung hin zu einem Menschenbild, welches vermehrt auf Eigennützigkeit²⁶ und die Wertschätzung von Wahlmöglichkeiten achtet.

Die Darstellung des Zusammenhangs zwischen Menschenbild und den gewählten Politikmaßnahmen im Sozialbereich spiegelt sich auch in der (vielfältigen) Kritik wider, der die Nutzung von Quasi-Märkten ausgesetzt ist. Es sind insbesondere vier Argumente die gegen die Nutzung von Quasi-Märkten ins Feld geführt werden. So wird erstens von manchen Kommentatoren durch die Nutzung von Quasi-Märkten ein sogenannter *crowding-out effect* befürchtet, wonach die Monetarisierung von sozialen Dienstleistungen die ursprünglich vorhandenen, altruistischen Präferenzen der Erbringer zu Gunsten einer selbstbezogenen Moral verdrängt.²⁷ Ob und gegebenenfalls wie stark dieser Effekt auftritt, ist jedoch aus empirischer Sicht strittig.²⁸ Zweitens und potentiell problematischer erscheinen Konstruktionsfehler in der Anreizstruktur von Quasi-Märkten. Häufig diskutiert wird diesbezüglich das sogenannte *cream skimming*²⁹, das in solchen Fällen auftreten kann, in denen a) die Kosten der Bereitstellung einer Dienstleistung sich sehr stark zwischen einzelnen Gruppen von Konsumenten unterscheiden, b) die Entlohnung der Leistungserbringer invariabel ist und c) ein Nachfrageüberhang nach der betreffenden sozialen Dienstleistung existiert, sodass eine Form der Rationierung gefunden werden muss. Unter diesen Umständen und ohne

25 Julian Le Grand, *Motivation, Agency and Public Policy. Of Knights & Knaves, Pawns & Queens*, Oxford 2003.

26 Auch wenn die eigennützige Modellierung von Akteuren in der Ökonomik natürlich schon sehr lange gängige Praxis ist, so wurde für den Sozialbereich häufig nicht nur ein höheres Ausmaß an Altruismus angenommen, sondern die Eigennutzorientierung der Akteure teilweise schlichtweg ignoriert.

27 Wohl am prominentesten wurde der Punkt kürzlich gemacht von: Michael J. Sandel, *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets*, New York 2012. Vgl. auch Debra Satz, *Why Some Things Should Not Be For Sale: The Moral Limits of Markets*, Oxford 2010 sowie Elizabeth Anderson, »The ethical limitations of the market« in: *Economics and Philosophy* 6, Nr. 2 (1990), S. 179-205.

28 Für gegenteilige Erkenntnisse vgl. beispielsweise Jeremy Kendal, »Of knights, knaves and merchants: the case of residential care for older people in England in the late 1990s« in: *Social Policy and Administration* 35, Nr. 4 (2002), S. 360-375.

29 Vgl. Manos Matsaganis / Howard Glennerster, »Cream Skimming and fundholding« in: Will Bartlett / Carol Propper / Deborah Wilson / Julian Le Grand (Hg.), *Quasi-Markets in the Welfare State*, Bristol 1994, S. 245-268.

eine adäquate Überwachung seitens der Leistungsträger, ist es denkbar, dass es Leistungserbringern möglich gemacht wird, die für sie teuersten Leistungsnutzer zu diskriminieren, welche in der Regel jene sind, die die Leistung am dringendsten benötigen. Drittens muss hervorgehoben werden, dass die sachgerechte Organisation eines funktionalen Quasi-Marktes mit hohen Administrations- und Überwachungskosten verbunden sein kann. Bereits die Einführung eines veränderten Governance-Regimes bringt Kosten mit sich, die im vorhinein nur schwer abschätzbar sind.³⁰ Viertens wird gegen Quasi-Märkte ins Feld geführt, dass Konsumenten in den Bereichen, in denen Quasi-Märkte eingesetzt werden, vielfach gar keine Auswahl haben möchten, da die Notwendigkeit des Treffens einer Wahl in diesen komplizierten Bereichen leicht zu Überforderung führen kann (*›the agony of choice‹*).³¹

Zum Verständnis dieser Einwände ist der Hinweis notwendig, dass auch in Großbritannien – ähnlich wie in Deutschland bei Einführung der Pflegeversicherung Mitte der 1990er Jahre – die Nutzung marktlicher Steuerungsinstrumente bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen höchst strittig war. Sie galt gerade im Gesundheitsbereich als Abkehr von den Errungenschaften eines eine gleiche Gesundheitsbehandlung für alle sichernden staatlichen Gesundheitssystems. Aber die Probleme des National Health Service wie lange Wartezeiten und die hohe Abhängigkeit der Patienten von den für sie regional zuständigen Leistungsanbietern gab den Anlass für die Forschung zu den Quasi-Märkten. Die referierte Kritik gibt wertvolle Hinweise auf die Gestaltungsprobleme einer marktlichen Steuerung, ist aber zu pauschal, um eine marktliche Steuerung für den Bereich sozialer Dienstleistungen generell zurückzuweisen. Le Grand hat sich sehr intensiv mit der Kritik auseinandergesetzt. Aus der Tatsache, dass es Situationen geben kann, in denen zu viele Wahlmöglichkeiten die Nutzer überfordern, kann nicht geschlossen werden, dass sie keine Wahlmöglichkeiten wollen. Le Grand verweist darauf, dass Wahlmöglichkeiten, die im Gesundheitssystem eingeführt wurden, um lange Wartezeiten abzukürzen, von den Nutzern (selbstverständlich) genutzt wurden. Er widerspricht auch dem Vorwurf, Wahlmöglichkeiten seien ein Mittelklassekonzept. So schrieb etwa Roy Hattersley in der Tageszeitung *›The Guardian‹*: »Choice is the obsession of the suburban middle classes. But when some families choose, the rest accept what is left. And the rest are always the disadvantaged and the dispossessed.«³² Wahlmöglichkeiten sind in dieser Sicht also ein Nullsummenspiel zu Lasten der Benachteiligten. Le Grand dagegen referiert eine Reihe von Befragungen, die deutlich machen, dass gerade weniger gut situierte Personen Wahlmöglichkeiten positiv bewer-

30 Liisa Kähkönen, »Costs and Efficiency of Quasi-Markets in Practice« in: *Local Government Studies* 31, Nr. 1 (2005), S. 85-97.

31 Juliane Winkelmann / Ricardo Rodrigues / Kai Leichsenring, *To Make or to Buy Long-term Care II: Lessons from Quasi-markets in Europe*, European Center Policy Brief, Vienna 2014, S. 9, online verfügbar: <https://www.euro.centre.org/publications/detail/412> (letzter Zugriff: 3.7.2018.).

32 Roy Hattersley, »Agitators will inherit the earth« in: *The Guardian* vom 17.11.2003.

ten, was Le Grand damit erklärt, dass diese die Erfahrung gemacht haben, dass sie allein mit Beschwerdesystemen (*voice*) ihre Interessen nicht durchsetzen konnten.³³

Es lassen sich auch Bezüge zwischen der Quasi-Markt-Forschung und dem Ansatz des Marktdesigns herstellen.³⁴ Letzterer befasst sich mit der Ausgestaltung von Märkten, so dass die Ergebnisse der auf diesen Märkten durchgeführten Handlungen im Aggregat den Zielen entsprechen, die vom ›Marktdesigner‹ gesetzt werden. Ein klassischer Anwendungsbereich von Marktdesign ist beispielsweise die einnahmenmaximierende Gestaltung von Auktionen, wie sie vielfach bei der Versteigerung von Mobilfunklizenzen³⁵ oder der Energieversorgung³⁶ zum Einsatz kommt. Besondere Relevanz – vor allem mit Bezug zu sozialen Dienstleistungen – hat Marktdesign allerdings auf so genannten Matching-Märkten, auf welchen der Preismechanismus alleine keine effiziente Ressourcenallokation gewährleistet und die Frage, mit wem etwaige Tauschprozesse durchgeführt werden, eine wesentliche Rolle zukommt.³⁷ Dies gilt vor allem für jene Bereiche, in denen Preise als Koordinierungsmechanismen als explizit gesellschaftlich unerwünscht gelten, wie vielfach im Bildungs- und Gesundheitsbereich. So verwenden die Städte Boston und New York beispielsweise den Gale-Shapley-Algorithmus, um die Präferenzen von Eltern bei der Vergabe von Schulplätzen zu berücksichtigen.³⁸ Ungemein weitreichende Konsequenzen hat die richtige Gestaltung von Austauschmodalitäten – und vor allem die Möglichkeit zum Tausch – bei ›Märkten‹³⁹ für Organspenden. Die große Problematik beim Spenden von Nieren besteht darin, dass Freunde und Verwandte der erkrankten Person, die häufig zur Spende einer Niere bereit wären, keine Austauschkompatibilität mit dieser aufweisen. Zur Lösung dieser

33 Zur Auseinandersetzung von Le Grand mit den Einwänden vgl. Julian Le Grand, *The Other Invisible Hand. Delivering Public Services through Choice and Competition*, Princeton 2007, S. 38ff.

34 Für einen Überblick über diesen Ansatz vgl. Guillaume Haeringer, *Market Design: Auctions and Matching*, Cambridge 2018 und Paul Milgrom, *Discovering Markets: Auction Design in Markets with Complex Constraints*, New York 2017; eher populärwissenschaftlich hierzu: Alvin E. Roth, *Who gets What – and Why?*, New York 2016.

35 Paul Klemperer, »How (not) to run auctions: The European 3G telecom auctions« in: *European Economic Review* 46, Nr. 4-5 (2002), S. 829-845.

36 Peter Cramton, *Electricity Market Design: The Good, the Bad, and the Ugly*, Proceedings of the Hawaii International Conference on System Sciences, 2003.

37 Als klassisches Beispiel hierfür gilt der Arbeitsmarkt, auf welchem die bloße Bereitschaft eines Arbeitnehmers, für einen Arbeitgeber zu arbeiten, noch nicht ausreicht, um einen Job antreten zu können – dazu ist ja auch die Einwilligung des letzteren notwendig, der sich möglicherweise aus einem Pool an Bewerbern für einen Einzigen entscheiden muss.

38 Vgl. Attila Abdulkadiroglu / Parag A. Pathak / Alvin E. Roth, »The New York City High School Match« in: *The American Economic Review* 95, Nr. 2 (2005), S. 364-367, wobei die Besonderheit des Algorithmus darin besteht, dass er es Eltern ermöglicht, ihre wahren Präferenzen zu offenbaren, ohne dadurch Nachteile erwarten zu müssen. Ein ähnlicher Mechanismus wird beispielsweise auch bezüglich der Sekundarstufe in Ungarn angewendet; vgl. Peter Biro, *Student Admissions in Hungary as Gale and Shapley Envisaged*, Technical Report, No. TR-2008-291, University of Glasgow, Department of Computing Science, 2008.

39 Die Verwendung des Begriffs ›Markt‹ ist hier in der Tat fragwürdig, da nur ein einziges Land – der Iran – den Tausch von Nieren gegen Geld erlaubt. Das soziale Stigma gegen die Nutzung von Märkten dürfte hier also besonders stark sein.

Problematik hat der Wirtschaftsnobelpreisträger Alvin E. Roth (neben anderen) sogenannte Tauschketten bzw. Ringtausche in die Diskussion gebracht⁴⁰, wobei die Niere eines Spenders nicht direkt an die ihm nahestehende Person geht, sondern über ein Tauschnetzwerk an jenen Empfänger in der Tauchkette vermittelt wird, mit dem die größte Kompatibilität besteht. Auch wenn die Planungs- und Durchführungskosten des Verfahrens hoch sind⁴¹, werden diese mittlerweile in den Vereinigten Staaten relativ häufig, teilweise mit einer beindruckenden Zahl an teilnehmenden Spendern und Empfängern und mit großem Erfolg, vollzogen.⁴²

Wie lassen sich nun die Diskussionen über die Erbringung von sozialen Dienstleistungen über das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis mit jenen über Quasi-Märkte und Marktdesign zusammenbringen? Es zeigen sich bemerkenswerte Überschneidungen: Die Analyse zur Anwendung von Marktprinzipien auf Bereiche, in denen diese bisher als unerwünscht galten, wird stets mit einer Reflexion über eine zweckdienliche Gestaltung dieser neuen Märkte verknüpft. In der deutschsprachigen Diskussion scheint diesbezüglich die Frage nach etwaigen ethischen Widerständen gegen die Marktnutzung dezidiert gestellt zu werden, wobei – wie die Diskussion um die Schwierigkeiten der monetären Kompensation bei Organspenden zeigt – dieses Problem auch in der internationalen Forschung aufgegriffen wird. Das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis sollte als quasi-marktliche Struktur aufgefasst werden. So könnte die deutschsprachige Diskussion von einem stärkeren Bezug auf diese umfassende Literatur und deren praxisorientierte Ausrichtung profitieren.

5. Besser als eine Marktordnung? Das Beispiel der Sozialraumorientierung und -budgetierung⁴³

Marktordnungsmodelle im Bereich sozialer Dienstleistungen, die Diskussion um Quasi-Märkte und Marktdesign zielen auf individuelle Problemlagen, auf den Hilfebedarf des einzelnen Bürgers. Der bestehende Hilfebedarf konstituiert den Anspruch auf Leistung und (quasi-)marktliche Bereitstellung. Aus dieser Perspektive erscheint es grundsätzlich erstrebenswert, durch mehr Pluralität unter den Leistungserbringern eine stärker wettbewerblich orientierte Dienstleistungserbringung zu erreichen und die Stellung der Leistungsberechtigten zu stärken. Es geht um das sozialrechtlich verbürgte Wunsch- und Wahlrecht der Nutzer.

40 Alvin E. Roth / Tayfun Sönmez / M.Utkü Ünver, »Kidney exchange« in: *The Quarterly Journal of Economics* 119, Nr. 2 (2004), S. 457-488.

41 Alvin E. Roth / Tayfun Sönmez / M.Utkü Ünver, »Pairwise Kidney exchange« in: *Journal of Economic Theory* 125, Nr. 2 (2005), S. 151-188.

42 Einen Überblick geben Susan L. Saidman / Alvin E. Roth / Tayfun Sonmez / M. Ütku Ünver / Francis L. Delmonico, *Increasing the Opportunity of Live Kidney Donation by Matching for Two and Three Way Exchanges*, MPRA Paper 58247, München 2014.

43 Zum Folgenden ausführlicher: Georg Cremer, »Sozialraumorientierung und Markt – Geht das zusammen? Märkte sozialer Dienstleistungen – die ordnungspolitische Herausforderung« in: Ulrike Wössner (Hg.), *Sozialraumorientierung. Fachkonzept sozialer Arbeit und Steuerungskonzept von Sozialunternehmen*, Wiesbaden 2018 (im Erscheinen).

Mit dem Konzept der Sozialraumorientierung wird ein anderer Weg beschritten. In diesem System wird die Marktorientierung und die damit verbundene Defizit- und Einzelfallorientierung als problematisch angesehen. Denn das Konzept zielt über die Hilfe im Einzelfall hinaus auf die Erschließung von Ressourcen im Sozialraum, auf Mobilisierung und Partizipation von Gruppen, die sich für ihren Sozialraum engagieren. Sehr pointiert wurden die Begrenzungen des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses insbesondere in der Jugendhilfe diskutiert und als Konsequenz der Übergang zum Sozialraumbudget als einem alternativen Finanzierungsmodell gefordert. Im Fokus der Kritik steht dabei, dass erst eine individualisierte ›Defizitanalyse‹ den Rechtsanspruch auf Hilfe begründet.⁴⁴ Die Hilfe, so die Kritik, greift erst, wenn bei einem Jugendlichen ein Defizit festgestellt wurde, sich sein Elternhaus mit der Erziehung als überfordert erwiesen hat und sein Sozialverhalten auffällig geworden ist. Die fallbezogene Finanzierung motiviert Leistungserbringer nicht oder allenfalls ungenügend, bereits im Vorfeld sozialer Probleme aktiv zu werden. Möglicherweise könnten präventive Ansätze aber der Verfestigung von Problemen, aus denen später Leistungsansprüche resultieren, frühzeitig entgegenwirken. Ein besonderer Fokus der Kritik zielt auf potentielle negative Anreize der Finanzierung über Fachleistungsstunden, einem im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis durchaus üblichen Finanzierungsmechanismus, mit dem die bewilligte und erbrachte Einzelleistung vergütet wird. Eine rasche Problembewältigung kann zum Verlust von Fachleistungsstunden und damit zu finanziellen Nachteilen der Leistungserbringer führen. Dadurch, so die Kritik, fördere das System eine dauerhafte Abhängigkeit von ›Klienten‹ anstelle von wirksamen Hilfen.

Als Lösung für die dargelegten Probleme wird das Sozialraumbudget in einer Reihe von Kommunen genutzt. Seine Befürworter sehen in dieser Finanzierungsform den zentralen Hebel, um die Umorientierung der praktischen sozialen Arbeit auf die Sozialraumorientierung zu befördern.⁴⁵ Das Sozialraumbudget führt die öffentlichen Mittel für soziale Arbeit in einem Budget zusammen und delegiert die soziale Arbeit an einen Budgetnehmer oder an eine Gruppe von Budgetnehmern. Diese können das Budget flexibel sowohl für fallbezogene als auch für fallunabhängige soziale Arbeit verwenden. Das Sozialraumbudget hat jedoch seine eigenen Schwierigkeiten.⁴⁶ Es ist keineswegs sicher, dass mit einem Wechsel der Finanzierungsform auch eine stärkere Ausrichtung der Hilfen auf den Sozialraum erfolgt. Ohne einen konsequenten Orientierungswechsel bei Leistungsträgern und Leistungserbringern kann es auch schlicht zu einer Budgetfinanzierung von Einzelfallhilfen, nun konzentriert bei dem oder den Budgetnehmern, führen. Abhängig von der genauen Ausgestaltung des Sozialraumbudgets besteht die Gefahr, dass die öffentliche Steuerungsverantwortung in einer un-

44 Frank Früchtel / Gudrun Gyprian / Wolfgang Budde, *Sozialraum und Soziale Arbeit*, Wiesbaden 2010, S. 109ff.

45 Wolfgang Hinte / Gerhard Litges / Johannes Groppe (2003), *Sozialräumliche Finanzierungsmodelle. Qualifizierte Jugendhilfe auch in Zeiten knapper Kassen*, Berlin 2003.

46 Hierzu ausführlicher Cremer / Goldschmidt / Höfer, *Soziale Dienstleistungen*, aaO. (FN 2), S. 209-222.

angemessenen Weise auf die Budgetnehmer verlagert wird und diese Aufgaben übernehmen, die in die hoheitliche Kompetenz der Leistungsträger gehören.

Da die Budgetnehmer in die Rolle exklusiver oder dominierender Leistungserbringer gebracht werden, leidet das Wahlrecht der hilfeberechtigten Bürger. Bei einer rigiden Budgetbewirtschaftung oder hohem Druck auf die Budgetnehmer, mit dem geplanten Budget auszukommen, kann es sogar zur Nichterfüllung rechtlich zustehender Leistungen kommen. Dies ist dem Konzept des Sozialraumbudgets aber nicht zwingend inhärent, sondern wäre ein Steuerungsversagen. Denn: »Rechtsansprüche sind immer budgetsprengend und damit sozialraumbudgetsprengend.«⁴⁷

Hohe Risiken für die dauerhafte Umsetzung des Sozialraumbudgets ergeben sich aus der Auswahl des oder der Budgetnehmer. Im Gegensatz zur Zulassung zur Leistungserbringung im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis ist diese Auswahl erforderlich. Ein oder einige geeignete Leistungserbringer werden ausgewählt, andere, möglicherweise ebenso geeignete Leistungserbringer kommen nicht zum Zuge. Ohne rechtskonformes Verfahren stellt diese Selektion einen Eingriff in die Berufsfreiheit der nicht zum Zuge gekommenen Leistungserbringer an.

Die Einführung eines Sozialraumbudgets erfolgt häufig nach dem Platzhirschprinzip. Die »Bestandssicherung als Einführungsstrategie«⁴⁸ sichert den Wechsel des Finanzierungssystems ab. Alle relevanten Träger müssen bedacht werden, damit sie ihre institutionellen Interessen gewahrt sehen und nicht gegen die Einführung des Sozialraumbudgets klagen. Das funktioniert nur so lange, bis neue potentielle Leistungserbringer ihre Rechte geltend machen. An den rechtlichen Einsprüchen der nicht zum Zuge gekommenen Leistungserbringer ist in einer Reihe von Kommunen die Einführung von Sozialraumbudgets gescheitert.

Vertragliche Konstellationen mit den Budgetnehmern sehen vor, dass diese als Teil ihrer Steuerungsaufgabe andere Leistungserbringer mit Hilfemaßnahmen beauftragen, wenn diese besser geeignet sind, in einer bestimmten Konstellation die Hilfeleistung zu erbringen. Das muss man eher als frommen Wunsch klassifizieren, da es den institutionellen Interessen der Budgetnehmer in der Regel nicht entspricht. Der Verweis auf die mögliche Auftragsvergabe an Dritte ist jedenfalls ungeeignet, um die Selektion der Budgetnehmer rechtlich abzusichern.

Die Diskussion um die Sozialraumbudgetierung macht jedoch einen Punkt sehr deutlich: Bei präventiven Angeboten gibt es aus dem Blickwinkel der Marktordnung einen sehr gravierenden Unterschied zu individuellen Hilfen. Während viele individuelle Hilfen in der Pluralität einer Reihe von Anbietern erbracht werden können und

47 Johannes Münder, »Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht. Rechtsgutachten im Auftrag von IGfH und SOS-Kinderdorf e. V.« in: Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hg.), *Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand. Rechtliche und sozialpädagogische Bewertungen zu einem Reformprojekt in der Jugendhilfe*, München 2001, S. 6–124, hier S. 30.

48 Jörg Bogumil / Lars Holtkamp, *Entscheidungs- und Implementationsprobleme bei Sozialraumbudgets aus politikwissenschaftlicher Sicht*. Expertise im Auftrag der Regiestelle E & C der Stiftung SPI und im Auftrag des BMFSFJ, Hagen 2002, S. 20.

die Auswahl unter diesen dem Hilfesuchenden selbst obliegt, sind präventive Hilfen häufig Angebote, die ohne eine vorherige Leistungszusage des Leistungsträgers zugänglich sein sollten und die als soziale Infrastruktur in einem örtlichen Sozialraum sinnvollerweise von einem Leistungserbringer erbracht werden. Damit muss der Leistungsträger etwas tun, was er in einem pluralen Setting mehrerer oder vieler Anbieter nicht tun muss: den Leistungserbringer auswählen und damit in aller Regel gleichzeitig entscheiden, dass andere, ebenfalls geeignete Leistungserbringer nicht zum Zuge kommen.

Dies muss in einer transparenten und rechtssicheren Weise erfolgen. Es bietet sich hierzu das Zuwendungsrecht an, etwa in Verbindung mit einem Interessenbekundungsverfahren. Hier hat die Kommune einen hohen Gestaltungsspielraum, den sie nutzen kann, um ihre Verantwortung für den Sozialraum wahrzunehmen. Die Kommune kann bei der Auswahl berücksichtigen, welche der Leistungserbringer gute Voraussetzungen für eine sozialräumliche Arbeit mitbringen. Ein Interessenbekundungsverfahren kann dafür genutzt werden, kreative Ansätze zum Vorschein zu bringen. Der Leistungsträger konzidiert, dass er keine abschließende Vorstellung darüber hat, mit welchen fachlichen Ansätzen er die soziale Problemlage bearbeiten will. Damit die Interessenbekundung als ›Entdeckungsverfahren‹ wirken kann, müssen allerdings die Interessen der Leistungserbringer gewahrt werden. Sie werden eher bereit sein, kreative Ansätze zu offenbaren, wenn sie erwarten können, dass ihre Kreativität sich dann auch in einer Zuwendung für sie auszahlt und sie nicht befürchten müssen, dass sie im Verfahren Konzepte offenbaren, von deren Umsetzung sie dann ausgeschlossen sind. Es ist auch darauf zu achten, dass im Interessenbekundungsverfahren die konzeptionelle Freiheit der Leistungserbringer nicht unnötig eingeschränkt wird, denn die Vorteile der Pluralität von Leistungserbringern können sich nur entfalten, wenn unterschiedliche Konzepte und Lösungsansätze erprobt werden können. Auch die Leistungsfähigkeit sozialräumlicher Arbeit muss sich, wie bei jedem anderen Fachkonzept auch, empirisch erweisen.

Bleibt man in der Grundstruktur des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses, ist eine Übertragung der Leistungserbringung an einen Budgetnehmer bzw. einen Trägerverbund mit einer (weitgehend) exklusiven Stellung nur sehr eingeschränkt möglich. Die Leistungserbringung muss aber dennoch über klar abgrenzbare Dienstleistungen für klar umrissene Zielgruppen hinausgehen. Bei der Sicherung von Bürgerbeteiligung, bei der Veränderung politischer Entscheidungsprozesse und der Einbindung ehrenamtlichen Engagements können frei-gemeinnützige Träger ihren gesellschaftlichen Mehrwert gegenüber privat-gewerblichen Anbietern zeigen. Allerdings ist es häufig nicht möglich, sozialräumliche Arbeit mit der einzelfallbezogenen Leistungserbringung ›einfach so‹ mit zu erledigen. Die Neuorientierung gelingt nur, wenn sie durch eine entsprechende Organisationsentwicklung, durch Personalqualifizierung und auch personelle Ressourcen abgesichert ist.

6. Fazit

Der Rekurs auf marktliche Ordnungsmodelle und die Soziale Marktwirtschaft mag in ideeller wie in praktischer Hinsicht die Diskussion um die Gestaltung sozialer Dienstleistungsmärkte befruchten: »Vergessen wir nicht, dass eine moderne und freiheitliche Gesellschaftspolitik den Menschen in dem Bewusstsein des Wertes und der Würde seiner Persönlichkeit stärken will. Dieses Bild hat unserer Sozialpolitik als Richtschnur zu dienen.«⁴⁹

Der Zugang zu sozialen Diensten ist in Deutschland in aller Regel über Rechtsansprüche gesichert. Die staatliche Rahmenordnung der Dienstleistungserbringung stellt sicher, dass auch nicht zahlungsfähige Bürger Zugang zu den essentiellen sozialen Dienstleistungen haben. In aller Regel nehmen sie die gleichen Dienste in Anspruch – Pflegeheime, Krankenhäuser und Beratungsdienste – wie Angehörige der Mitte. Das ist als große soziale Errungenschaft zu würdigen.

Das System der Dienstleistungserbringung ist in der Tradition des deutschen Sozialstaats subsidiär geprägt. Sie erfolgt in aller Regel nicht durch staatliche, sondern durch private Leistungserbringer, lange Zeit ausschließlich privat-gemeinnützige, seit Mitte der 1990er Jahre auch privat-gewerbliche Anbieter. Die Stärkung marktwirtschaftlicher Steuerungsmechanismen war aber nicht mit einer ordnungspolitischen Debatte verbunden, auch heute findet diese nur in Ansätzen statt. Dies ist höchst nachteilig, da es die Ordnung der Märkte entscheidet, ob Dienstleistungen nach den individuellen Bedürfnissen hilfeberechtigter Bürger erbracht und gute Qualität gesichert werden kann.

Wahlrechte der hilfeschuchenden Bürger haben einen hohen Wert. In einer paternalistischen Sicht hilfebedürftiger Bürger waren Wahlrechte nachrangig, es galt als ausreichend, überhaupt Hilfe zu geben. Diese Sichtweise ist heute mehr und mehr überwunden. Wahlrechte zu sichern bedeutet, Vielfalt von Leistungserbringern zuzulassen, damit Bürger einen Leistungserbringer ihren Prioritäten gemäß wählen können und auch durch die Option, den Anbieter zu wechseln, ihren Interessen Nachdruck verleihen können. Dies sichert ein offen gestaltetes sozialrechtliches Dreiecksverhältnis. Es diskriminiert zudem keine Leistungserbringer, da alle zur Leistungserbringung geeigneten Leistungserbringer zugelassen werden müssen. Die erforderliche Entscheidung, wer die Leistung erbringt, trifft nicht der staatliche Leistungs- und Kostenträger, sondern der leistungsberechtigte Bürger selbst. Nur dann erhält der Leistungserbringer über die staatliche Refinanzierung der Leistung ein Entgelt. Der staatliche Leistungsträger wird seiner Verantwortung für die Dienstleistungserbringung durch die Rahmensetzung für die Leistungserbringung und den Refinanzierungsmechanismus gerecht.

Eine ordnungspolitische Debatte ist auch erforderlich, weil die Besonderheiten sozialer Dienstleistungserbringung institutionelle Regelungen erfordern, die in den ein-

49 Ludwig Erhard, »Politik der Mitte und der Verständigung. Regierungserklärung vom 18. Oktober 1963« in: ders., *Gedanken aus fünf Jahrzehnten. Reden und Schriften*. Herausgegeben von Karl Hohmann, Düsseldorf 1988, S. 814–847, hier S. 834.

zelen Helfefeldern höchst unterschiedlich sein können. Nicht überall ist die Konsumentenouveränität eingeschränkt oder stellt sich eine Lock-in-Problematik.

Wie die Erörterung zur Sozialraumorientierung zeigt, ist das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis nicht bei allen Herausforderungen gleichermaßen geeignet. Da es über die Feststellung der Leistungsvoraussetzungen einzelfallorientiert ist, ist es für die Bereitstellung von niedrigschwelligen Diensten im Sozialraum als Standardmodell nicht geeignet. Häufig können niederschwellige Angebote nicht in der Pluralität unterschiedlicher Anbieter erbracht werden. Nach einem geeigneten *market design* für sozialräumliche Angebote, das rechtskonform ist, stärker als bisherige Dienstleistungen präventiv wirkt und die Ressourcen des Sozialraums einbezieht, wird derzeit auf kommunaler Ebene in einem von Versuch und Irrtum geprägten Prozess gesucht. Auch hier wäre es hilfreich, wenn alle Akteure bewusster als bisher darüber sprechen würden, wie Märkte sozialer Dienstleistungen zu ordnen sind.

Zusammenfassung

Wohlgeordnete Märkte gelten als Voraussetzung der Sozialen Marktwirtschaft. Der Beitrag legt dar, wie die Nutzung von Markt und Wettbewerb in der Sozialen Marktwirtschaft mit der Forderung nach einem sozialen Ausgleich verbunden wird, um allen Gesellschaftsmitgliedern Teilhabe zu ermöglichen. Dies wird am Beispiel der Märkte für soziale Dienstleistungen dargestellt, auf dem die spezifischen Besonderheiten der erbrachten Dienstleistungen berücksichtigt werden müssen, um eine menschenwürdige Marktordnung zu gewährleisten. Hierbei wird auch der internationale Forschungsstand zu Quasi-Märkten berücksichtigt und eine vermehrte Integration dieser Forschungslinie in die Diskussion über Soziale Dienstleistungen gefordert. Die in Deutschland dominierende Marktordnungsform des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses verbindet, wenn sie offen und diskriminierungsfrei gestaltet ist, öffentliche Verantwortung mit den Wahlrechten hilfeberechtigter Bürger und einem Freiraum für private Leistungserbringer. Sie ist jedoch, wie an der sozialräumlichen sozialen Arbeit dargelegt wird, kein Modell, das allen Anforderungen gerecht wird. Eine stärker ordnungspolitisch orientierte Debatte zu sozialen Dienstleistungen ist gefordert.

English summary

Well-ordered markets are seen as an essential requirement for the Social Market Economy. We demonstrate how the use of markets and competition can be combined with the demand for social balance and the desire to enable all members of society to fully take part in social life. This is exemplified by the example of the market for social services, in which the particularities of the services provided must be taken into account in order to ensure an equitable and humane market structure. With respect to this, we also discuss international research on quasi-markets and call for an integration of this strand of research into the debate about social services. The German system for pro-

viding social services is a market setting with a tripartite relationship between the state, service providers and users. If implemented openly and without discrimination it combines public responsibility with free choice for citizens and sufficient scope of action for private service providers. It does however not fit to all challenges, as is demonstrated with reference to programmes oriented to social space. We argue for a shift in the debate about social services towards the concept of the Social Market Economy.

Georg Cremer / Roland Fritz / Nils Goldschmidt, Social services and quasi-markets in the Social Market Economy

Brauchen Politiker den „Willen zur Macht“?



Politik als Beruf

Eine motivationspsychologische Analyse

Von StM a.D. Dr. Florian Gerster

2018, ca. 180 S., brosch., ca. 29,- €

ISBN 978-3-8487-5010-8

eISBN 978-3-8452-9262-5

nomos-shop.de/39178

Als beteiligter Beobachter untersucht Florian Gerster in Tiefeninterviews mit Politikern den Einfluss der sozialen Motive Macht, Leistung und Anschluss auf die Entscheidung für „Politik als Beruf“. Das sekundäre Leistungsmotiv steht nach dieser Untersuchung im Dienst des primären Machtmotivs, und das öffentliche Wirken – die „Bühne“ – ist ein besonderer Anreiz.



Unser Wissenschaftsprogramm ist auch online verfügbar unter: www.nomos-elibrary.de

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter (+49)7221/2104-37.

Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos