

# Der Markt als institutionelles Arrangement



VON HANS BRAUN

Prof. Dr. em. Hans Braun ist Professor für Soziologie und Sozialpolitik an der Universität Trier und Mitglied der Arbeitsgruppe Angewandte Sozialforschung (AGAS). Die Arbeitsgebiete des ehemaligen Geschäftsführenden Direktor des Zentrums für Arbeit und Soziales an der Universität Trier (ZENTRAS) sind international vergleichende Sozialpolitik, Dienstleistungsökonomie, Wohlfahrtsforschung und Sozialstrukturanalyse.

[www.uni-trier.de](http://www.uni-trier.de)

**Nach wie vor gibt es keine verbindliche Verständigung darüber, was »soziale Dienstleistungen« sind und wie ihr Verhältnis zur übrigen Wirtschaft zu sehen ist. Ein neues Lehrbuch beschreibt die sozialrechtlichen Grundlagen, die Optionen zur Gestaltung der Märkte sowie die Interaktion und Interessen der Akteure.**

Seit Bernhard Badura und Peter Gross in ihrer 1976 erschienenen Arbeit den Blick auf die wachsende Bedeutung der Dienstleistungsstrategie in der Sozialpolitik gelenkt haben, ist die Diskussion um die Rahmenbedingungen für die Erbringung sozialer Dienstleistungen gewaltig angeschwollen. Dies gilt nicht zuletzt im Hinblick auf die Frage, welche Rolle Markt und Wettbewerb dabei spielen können.

Diese Frage steht auch im Zentrum des Buches von Georg Cremer, Nils Goldschmidt und Sven Höfer, wobei sie ausdrücklich darauf verweisen, dass die Förderung von Wettbewerb auf Märkten keinesfalls eine Lösung für alle Probleme darstellt, mit denen sich der Sozialstaat konfrontiert sieht. Zum Kern der Untersuchung von Markt und Wettbewerb bei sozialen Dienstleistungen wird der Leser in drei Schritten hingeführt.

- In einem ersten Schritt werden die Spezifika sozialer Dienstleistungen herausgearbeitet. Diese sind auf die Hilfe für Einzelne oder Gruppen in sozialen Problemlagen ausgerichtet und stellen eine Teilmenge personenbezogener Dienstleistungen dar. Auch für sie gilt somit, dass Leistungserstellung und Leistungsempfang gleichzeitig erfolgen und dass die Mitwirkung des Leistungsempfängers einen Einfluss auf den Erfolg einer Maßnahme hat.
- Die Rolle sozialer Dienstleistungen in der Dienstleistungsgesellschaft und die Entwicklung des sozialstaatlichen Gefüges, in dem in Deutschland die Erbrin-

gung solcher Dienstleistungen erfolgt, werden im zweiten Schritt dargestellt.

- Schließlich wird in einem dritten Schritt auf die Potentiale von Markt und Wettbewerb eingegangen. Dabei wird Markt über das Aufeinandertreffen von Angebot und Nachfrage hinaus als »institutionelles Arrangement« verstanden. Das damit verbundene Regelwerk gibt den Rahmen ab, in dem Wettbewerb stattfindet.

Markt und Wettbewerb im Sozialbereich stellen die Autoren schließlich in den größeren Zusammenhang des für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung Nachkriegsdeutschlands bedeutsamen Konzepts der sozialen Marktwirtschaft, welches das regelgebundene Spiel ökonomischer Kräfte mit sozialem Ausgleich verbindet. Es ist dies ein in sich stimmiger Schritt, auch wenn er verbreiteten Vorstellungen zuwiderlaufen mag, denen zufolge das Soziale in der sozialen Marktwirtschaft in erster Linie der, wie gerne gesagt wird, »Reparatur« der Schäden dient, die durch den Markt erst erzeugt werden.

Die sorgfältigen begrifflichen und theoretischen Vorklärungen liefern das Instrumentarium zur Untersuchung der prinzipiellen Marktfähigkeit sozialer Dienstleistungen und zur Charakterisierung der Marktakteure. Grundsätzlich, so der Ausgangspunkt, können die Vorteile, die Wettbewerb auf Märkten bietet, auch für die Erbringung sozialer Dienstleistungen genutzt werden.

Damit solche Märkte funktionieren, sind allerdings einige Besonderheiten zu berücksichtigen. So widersprüche es unseren Wertvorstellungen, Menschen deshalb von sozialen Dienstleistungen auszuschließen, weil sie nicht zahlungsfähig sind. Weiterhin ist zu beachten, dass die Konsumentensouveränität der Nutzer oftmals eingeschränkt ist. Dies hängt einmal damit zusammen, dass angesichts einer akuten Notsituation weder der Klient noch seine Angehörigen die Zeit und das Wissen haben, um Angebote ausfindig zu machen und zu vergleichen. Zum anderen können Klienten unter Umständen auch gar nicht selbst einschätzen, welche Leistungen der aktuellen Problemlage angemessen sind. In diesem Fall ist die Informationsasymmetrie zwischen Fachkraft und Klient offensichtlich. Das heißt, der Klient in seiner Rolle als Nachfrager muss auf das Urteil, aber auch auf die Qualifikation der für den Anbieter tätigen Fachkraft vertrauen.

Eingeschränkte Konsumentensouveränität und Informationsasymmetrien haben denn auch eine Diskussion darüber entfacht, ob der Kundenbegriff, den die Träger sozialer Dienstleistungen seit Mitte der neunziger Jahre im Hinblick auf ihre Klienten aufgegriffen haben, den Verhältnissen tatsächlich angemessen ist. Die Autoren sehen diese Problematik, weisen aber darauf hin, dass zum einen die Orientierung am Kundenbegriff zu einer besseren Dienstleistungsorientierung bei den Leistungserbringern geführt habe und dass es zum anderen durchaus Leistungsbereiche gebe, in denen sich der Nachfrager zumindest ansatzweise in einer Kundenrolle befinde.

### **Zwischen »Wettbewerb im Markt« und »Wettbewerb um den Markt«**

Ein entscheidendes Merkmal des Marktes für soziale Dienstleistungen ist die Tatsache, dass es neben dem Nutzer und neben dem Anbieter noch den Leistungsträger bzw. Kostenträger als dritten Akteur gibt. Anders als bei den üblichen Marktbeziehungen trägt bei sozialen Dienstleistungen der Nachfrager die Kosten gewöhnlich nicht oder nur zum Teil. Er ist allenfalls indirekt über Versicherungsbeiträge und Steuern an der Bestreitung der Kosten beteiligt. Es ist dies Ausdruck der von der ganz großen Mehrheit der Bevölkerung befürworteten sozialen Verantwortung des Staates.

Erbringt der Staat die Leistungen selbst, sind Leistungserbringer und Kostenträger identisch. Der Staat kann sich zur Erfüllung seiner Aufgaben aber auch privater Träger bedienen, wie dies in Deutschland, aber nicht nur da, üblich ist. Neben den in jüngerer Zeit verstärkt in Erscheinung tretenden privat-gewerblichen Trägern sind dies vor allem die privat-gemeinnützigen Träger der Freien Wohlfahrtspflege, deren Verbände traditionell eine starke Stellung im deutschen Sozialleistungssystem haben. Und vor dem Hintergrund der jüngeren deutschen Geschichte wird ja auch deutlich, wie wichtig es ist, dass der Staat insbesondere da, wo es um sensible persönliche Belange geht, möglichst wenig direkten Durchgriff auf die Lebenssphäre seiner Bürger hat.

Eine weit verbreitete Ausgestaltung findet die Interaktion der drei Marktakteure im »sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis«. Dieses basiert auf einem gegenüber dem Leistungsträger bestehenden Rechtsanspruch des Nutzers auf Sachleistungen, auf vertraglichen Regelungen zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer

## **»Gute Gründe sprechen dafür, dass der Staat selbst möglichst wenig direkten Durchgriff auf die Lebenssphäre seiner Bürger hat«**

sowie auf einer vertraglichen Beziehung zwischen Leistungserbringer und Nutzer.

Dem Grundgedanken des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses folgt auch das Gutscheinmodell. Beim Modell des Persönlichen Budgets besteht ein partieller Bezug zum sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis. Bei diesen beiden Modellen wird den Präferenzen der Leistungsberechtigten dadurch vermehrt Rechnung getragen, dass an sie Gutscheine ausgegeben werden, die bei vom Kostenträger zugelassenen Leistungserbringern eingelöst werden können, oder dass ihnen ein Geldbetrag zur Verfügung gestellt wird, mit dem sie innerhalb bestimmter Grenzen Leistungen einkaufen können. Handelt es sich beim Wettbewerb der Leistungserbringer im Rahmen oder im Umfeld des »sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses« um einen »Wettbewerb im Markt«, so geht es beim Vergabemodell, bei dem der Leistungsträger auf der Grundlage eines Ausschreibungsverfahrens einen Anbieter



Georg Cremer, Nils Goldschmidt, Sven Höfer: Soziale Dienstleistungen. Ökonomie, Recht, Politik. Verlag UTB, Stuttgart 2013. 282 Seiten. 24,99 Euro. ISBN 978-3-8252-3665-6.

mit der Erbringung sozialer Dienstleistungen für einen festgelegten Zeitraum in einem bestimmten Gebiet beauftragt, um einen »Wettbewerb um den Markt«.

Wie immer aber die Erbringung sozialer Dienstleistungen auch ausgestaltet ist, sie steht, so die Verfasser, vor Herausforderungen, die sich unter anderem

aus der Alterung der Bevölkerung, der Rekrutierung von qualifiziertem Personal und der zunehmenden kulturellen Heterogenität der Klientel ergeben.

Bei einer abschließenden Bewertung ist festzustellen, dass sich die Ausführungen der Verfasser auch bei recht komplexen Sachverhalten durch eine anschauliche Darstellungsweise, prägnante Formulierungen und eine klare Sprache auszeichnen – wichtige Qualitätsmerkmale eines guten Lehrbuchs. Den Autoren ist aber noch mehr gelungen als ein Lehrbuch, nämlich ein in der Sache überaus fundierter und in der Argumentation sorgfältig differenzierender Beitrag zur Diskussion um die Funktion von Markt und Wettbewerb im Sozialbereich.

Damit hat das Buch das Potenzial, zumindest die Aufgeschlossenen unter jenen Skeptikern, für die »sozial« und »Markt« schwer vereinbare Begriffe sind, zum Nachdenken über ihre Position anzuregen. ■