



Brüsseler Kreis

Von Menschen und Märkten

Wettbewerb und Wahlfreiheit für eine personenzentrierte und inklusive Sozialwirtschaft

Dokumentation zum Parlamentarischen Abend in Berlin
am 12. April 2016

Vorwort

Prof. Dr. Hanns-Stephan Haas

Sprecher des Brüsseler Kreis e.V. | Vorstandsvorsitzender der Evangelischen Stiftung Alsterdorf

Als konfessionsübergreifender Zusammenschluss von sozialwirtschaftlichen Unternehmen aus Caritas und Diakonie tritt der Brüsseler Kreis, seit Gründung im Jahr 2000, für ein soziales Europa in der Praxisperspektive von Unternehmen ein. Europa wird dabei als Lernraum verstanden und zwischenzeitlich ist der Brüsseler Kreis mit vielen Unternehmen aus unseren europäischen Nachbarländern vernetzt und fragt mit ihnen zusammen nach neuen Lösungen wachsender sozialer Herausforderungen. Wir sehen die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Sozialstaatsmodelle und politischer Steuerungen des Sozial- und Gesundheitssektors und sind überzeugt von der Notwendigkeit und Innovationskraft von Unternehmen. Die Mitglieder des Brüsseler Kreises verstehen sich dabei als Sozialunternehmer, die sich an den Klagemauern der Unterfinanzierung weniger wohl fühlen als im Alltag der Gestaltung. In diesem Sinne haben wir in den anderthalb Jahrzehnten unseres Bestehens wichtige Anstöße auch für den sozialpolitischen Diskurs geben können. Zuletzt haben wir uns mit einer Initiative eingebracht, konfessionelle Unternehmen grundsätzlich für Mitarbeitende anderer Religionen und Weltanschauungen zu öffnen.

Der Brüsseler Kreis sieht sich dabei nicht in erster Linie als Lobbyverband von Unternehmen sondern als Plattform für einen offenen Diskurs in praktischer Absicht. Wir wollen unser Land und Europa in den bescheidenen Maßen unserer Möglichkeiten sozial mitgestalten. Wir diskutieren dazu, auch und gerade offen und kontrovers, Lösungsmöglichkeiten und verlassen gerne angestammte Trampelpfade.

„Von Menschen und Märkten“ ist ein solches Diskussionsthema, das den offenen Streit braucht. Als Unternehmen stehen wir dem Markt grundsätzlich positiv gegenüber. Wir bejahen den fairen Wettbewerb und überprüfen seine Gestaltung zugleich unter dem Gesichtspunkt der Lebensdienlichkeit. Märkte, die Menschen zu Verlierern und Fürsorgeabhängigen machen, sind uns suspekt. Inwieweit ist es deshalb notwendig, dass das Wahlrecht gerade auch für sozial benachteiligte Menschen erhalten bleibt? Inwieweit gibt es einen notwendigen Zusammenhang zwischen gesellschaftlichen Teilhaberechten und Kundensouveränität? Im folgenden Vortrag werden hierzu von Christian Dopheide, Vorstand der Evangelischen Stiftung Hephata, erste Impulse für die weiterführende Diskussion geliefert.

Impuls

Christian Dopheide

Vorstand der Evangelischen Stiftung Hephata

Wettbewerb und Wahlfreiheit: wir sehen Anlass, den inneren Zusammenhang dieser beiden Begriffe ans Licht zu holen. Wir empfinden diesen Anlass immer wieder bei unseren Studienreisen ins europäische Ausland, wo die Vorstellung, dass bedürftige Menschen eine Wahl haben könnten, wenig verbreitet ist. Wir empfinden diesen Anlass aber auch immer wieder im Inland bei sozialrechtlichen Reformvorhaben, behördlichen Initiativen und Hintergrundgesprächen, die uns signalisieren: die Zahl derer nimmt zu, die das Wunsch- und Wahlrecht als eine Art Hemmschuh bei der Modernisierung des Sozialstaats empfinden. Ich möchte aufzeigen, dass das genau anders ist und fange dabei vorne an:

- | -

Das Wunsch- und Wahlrecht in unserem heutigen Sozialsystem verdanken wir dem 30-jährigen Krieg und seinem prekären Ausgang im westfälischen Frieden. Zurück blieb nämlich ein ausgeblutetes, bikonfessionelles Land. Die Wanderungsbewegungen, die wir in Deutschland nicht erst seit heute, sondern seit jeher erleben, trugen dazu bei, dass die konfessionellen Verhältnisse, insbesondere in den Städten, noch mehr durchmischt wurden.

Als es dann 1918 galt, mit der „Weimarer Verfassung“ ein demokratisches Deutschland auf den Weg zu bringen, da wurde die weltanschauliche Neutralisierung sozialer Einrichtungen durch deren Verstaatlichung sehr ernsthaft diskutiert. Die Kirchen haben sich erfolgreich dagegen gewehrt. Es blieb bei konfessionell differenzierten Angeboten. Die Einführung des Wunsch- und Wahlrechtes ins deutsche Sozialsystem diente also zuallererst dem Zweck, zu vermeiden, dass der fromme katholische Patient von einem zwielfichtigen protestantischen Arzt zu versorgen war – und vice versa selbstverständlich auch.

- || -

Erneut stand die Verstaatlichung des deutschen Sozialsystems zur Diskussion, als es schon wieder galt, ein demokratisches Deutschland zu konzipieren: nach 1945. Und es wäre nach dem 2. Weltkrieg gewiss zur Verstaatlichung sozialer Einrichtungen gekommen, wenn es vor 1945 nicht ausgerechnet der Staat selbst gewesen wäre, der sich seinen Bürgern gegenüber als ein Wolf erwiesen hatte. Nicht, dass bei den Kirchen alles gut gewesen wäre. Es sprach aber nach 1945 nichts dafür, ein besonderes Vertrauen in das mitmenschliche Potential der deutschen Bürokratie zu setzen. Es sprach vielmehr alles dafür, die direkte Arbeit am Menschen in die Hände staatsferner Akteure zu legen, während der Staat selbst ein Stück zurücktritt und sich auf die Infrastruktur sowie die Gewährleistungsverantwortung beschränkt.

Man achte auf diese entscheidende Wendung:

- Nach 1918 wurde auf die Verstaatlichung sozialer Dienstleistungen verzichtet mit Rücksicht auf die Anbieter und ihr konfessionelles Eigeninteresse.
- Nach 1945 wurde auf die Verstaatlichung verzichtet mit Rücksicht auf die Nutzer. Sie sollten im Falle ihrer Hilfsbedürftigkeit nicht dem direkten Zugriff der staatlichen Bürokratie ausgeliefert sein.

- III -

Eine markante Zuspitzung erhielt diese Sicht auf das Verhältnis des Bürgers zu seinem Staat in einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 24.06.1954 (BVerwG V C 78.54). Der Streitgegenstand ist unerheblich. Wirkung zeitigten die folgenden Ausführungen in der Begründung:

„Der einzelne ist zwar der öffentlichen Gewalt unterworfen, aber nicht Untertan, sondern Bürger. Darum darf er in der Regel nicht lediglich Gegenstand staatlichen Handelns sein. Er wird vielmehr als selbständige sittlich verantwortliche Persönlichkeit und deshalb als

Träger von Rechten und Pflichten anerkannt. Dies muss besonders dann gelten, wenn es um seine Daseinsmöglichkeit geht. ... Die unantastbare, von der staatlichen Gewalt zu schützende Würde des Menschen (Art. 1) verbietet es, ihn lediglich als Gegenstand staatlichen Handelns zu betrachten, soweit es sich um die Sicherung des ‚notwendigen Lebensbedarfs‘ ..., also seines Daseins überhaupt, handelt.“

Dieser Klarstellung des Bundesverwaltungsgerichts haben wir sechs Jahre später die Einführung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) zu verdanken. Zur fundamentalen Grundlage dieses und aller nachfolgenden Sozialgesetze in Deutschland gehört seitdem die Entkoppelung der Bürgerrechte und -pflichten des Einzelnen von seiner Kaufkraft. Wem es an der Kaufkraft fehlt, die zur Deckung seines notwendigen Lebensbedarfes erforderlich ist, der wird trotzdem nicht bloß Gegenstand staatlicher Versorgung. Der bleibt trotzdem ein Bürger. Mit eigenen Pflichten und mit eigenen Rechten. Und zu seinen Rechten gehört es notwendigerweise, die Wahl zu haben zwischen angemessenen Alternativen. Denn wer keine Wahl hat, der hat auch kein Recht.

- IV -

All dies ist nicht selbstverständlich. Im Gegenteil. Auf unseren Studienreisen ins europäische Ausland stellen wir immer wieder fest, mit welcher Selbstverständlichkeit Menschen, deren Hilfsbedürftigkeit das Maß ihrer privaten Kaufkraft übersteigt, zum bloßen Gegenstand staatlichen Handelns werden. Natürlich ist dieses Handeln immer gut gemeint. Der Staat hat immer alle lieb, denen gegenüber er in Aktion tritt. Selbst Erich Mielke hat das ja bis zuletzt so gehalten.

Die Sozialsysteme in Europa haben ein durchaus unterschiedliches Niveau. Für die allermeisten aber gilt: „Wenn Du Dir nicht selbst helfen kannst, dann musst Du Dir helfen lassen – und das heißt: der Staat entscheidet, was mit Dir geschieht.“ Dass man auch dann die Wahl hat, wenn man sich nichts kaufen kann, das ist eine Innovation des Bundesverwaltungsgerichts aus 1954. Sie verdient maximale Beachtung.

- V -

Eine weitere Wendung erhält die Sache durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 18.07.1967 (2 BvR 335/62). Es fällt übrigens auf, dass wir einige der bedeutsamsten Schritte in der zeitgemäßen Entwicklung unseres Sozialrechts nicht den Parlamenten, sondern den Gerichten zu verdanken haben. Strittig war 1967 die sogenannte „Funktionsblockade“ im Gesetz für Jugendwohlfahrt (JWG), mit der die öffentlichen Träger der Jugendhilfe daran gehindert wurden, selbst tätig zu werden, wenn ein freier Träger der Jugendhilfe willig und fähig war, seinerseits ein gefordertes und geeignetes Angebot aufzubauen. Vier Städte und vier Bundesländer empfanden dies als einen unzulässigen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung. Sie beanstandeten auch, dass hier dem „Subsidiaritätsprinzip des thomistischen Naturrechts“ Verfassungsrang verliehen werde.

Das Gericht erklärt den Vorrang der freien Träger für verfassungskonform, bemüht dafür aber nicht mehr den angeblich thomistischen Begriff der Subsidiarität. Pragmatisch hebt das Gericht vielmehr darauf ab, dass durch das gesetzlich verordnete Zusammenwirken privater und öffentlicher Instanzen „eine vernünftige Aufgabenverteilung und eine möglichst wirtschaftliche Verwendung der zur Verfügung stehenden öffentlichen und privaten Mittel“ sichergestellt werde. Hier haben wir es also nicht mit einer weltanschaulich geprägten

Entscheidung zu tun, sondern ganz schlicht mit dem Argument der Effizienz. Freien Trägern wird nicht mehr aus konfessionellen oder staatsphilosophischen, sondern aus wirtschaftlichen Gründen ein Vorrang eingeräumt. Dass Privatisierungen die Effizienz stärken, das war also schon Ende der 60er Jahre höchststrichterliche Überzeugung.

- VI -

Mit dem Bundessozialhilfegesetz und dem Jugendwohlfahrtsgesetz hat der bundesdeutsche Sozialstaat dann tatsächlich seine Form gefunden. Und das ist die Form eines Dreiecks. Am Staate hängt das ganze Dreieck. Aber ansonsten tritt dieser zurück in den Hintergrund. Er beschränkt sich auf seine Funktion als Ordnungsgeber sowie als „lender of last resort“, der weiterhilft, wenn keiner hilft.

Die eigentliche Leistungserbringung hingegen erfolgt, wenn eben möglich, privat. Und ich betone das Wort „privat“. Die deutsche Sozialwirtschaft ist privatisiert, nicht erst seit den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts, sondern seit jeher. Sie ist nämlich, anders als im übrigen Europa, nie verstaatlicht worden. Und der Nutzer einer sozialen Dienstleistung ist ein Bürger. Er ist auch dann ein Bürger, wenn es ihm an Kaufkraft gebricht. Das deutsche Wunsch- und Wahlrecht spricht ihm also die Rolle eines Kunden zu. Mit der Pflicht, zur Deckung seines Bedarfs zuerst die eigenen Ressourcen einzusetzen. Und mit dem Recht, auch dann eine Wahl zwischen Alternativen zu haben, wenn die eigenen Ressourcen nicht ausreichen.

Was als konfessioneller Kompromiss begonnen hat, das mündet in ein Modell, das dem klassischen deutschen, sprich: einem ordoliberalen Wirtschaftsmodell Freiburger Provenienz, sehr nahe kommt. Der Staat als starker Ordnungsgeber und als fairer Garant

einer dezenten, aber angemessenen Umverteilung. Ansonsten übt sich die staatliche Ebene in einer sehr vornehmen und klaren Zurückhaltung gegenüber dem freien Spiel der Anbieter und Nutzer. Das sozialrechtliche Dreieck erweist sich somit als ein zutiefst marktwirtschaftlich geprägtes Instrument. Es wird leider nur selten als ein solches erkannt und gewürdigt.

- VII -

Stattdessen loben die einen und fürchten die anderen das Instrument der öffentlichen Vergabe per Ausschreibung als das eigentlich marktwirtschaftliche Instrument. Nun bin ich kein Volkswirtschaftler. Aber als Laie verstehe ich unter dem „Markt“ einen Ort, an dem eine Mehrzahl von Anbietern einer Mehrzahl von Nachfragern begegnet. Das ist aber ersichtlich dann nicht der Fall, wenn eine einzelne Behörde die Nachfrage vieler verwaltet, indem sie deren Bedarf in Lose bündelt und dem Billigsten zur Versorgung übereignet.

Solch ein Verfahren bringt die Preise runter, das ist die gute Nachricht. Die schlechte Nachricht ist, dass es die gleichen Folgen zeitigt, wie die künstlich nach unten gesetzten Mietpreise in einer Planwirtschaft: alle sind zufrieden, solange sie nicht bemerken, dass die Substanz erodiert. Am Ende aber sind die Zustände unhaltbar geworden. Denn der Preis verliert ja seine Funktion als Knappheitsindikator, sobald er, politisch gewollt, einseitig durchgesetzt werden kann.

Ausgerechnet die Monopolkommission sehnt sich nach einer solchen Konstellation. In ihrem 20. Hauptgutachten erwartet sie, dass zukünftig *„Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe verstärkt ausgeschrieben werden.“* Ein Institut also, das der Brechung der Marktmacht von Monopolen dienen soll, befürwortet die Bildung monopolistischer Marktmacht auf der Nachfrageseite. Monopsonie, also Monopole auf der

Nachfrageseite, sind selten, weshalb sie in der Ökonomie wenig Beachtung finden. Wie sie im Bereich sozialer Dienstleistungen wirken, konnten wir in Großbritannien besichtigen. Soziale Berufe bewegen sich dort bereits durchgehend auf dem Niveau des Mindestlohns. Am 23. November 2012 berichtete dann die Times über das Ergebnis unter der Schlagzeile: *„Hungrig, krank, verlassen und vernachlässigt: Der Skandal in Pflegeheimen. Ältere sind dazu verdammt, in gefallenen Institutionen zu leben.“* (*“Hungry, sick, neglected: the care home scandal. Elderly condemned to live in failing institutions”* – The Times, Ausg. v. 23. November 2012)

Die Bildung eines Nachfragemonopols ist kein marktwirtschaftliches Instrument. Sie ist ein marktwirtschaftlich verkleidetes Instrument der Planwirtschaft, welches für politisch genehme Preise sorgt unter Inkaufnahme eines Selbstbetrugs bezüglich der damit erworbenen Qualität. Ein Ordnungsrahmen, der das Prädikat „marktwirtschaftlich“ verdient, stellt stattdessen sicher, dass eine Mehrzahl von Anbietern einer Mehrzahl von Nutzern begegnet, welche die gebotene Qualität nicht bloß abstrakt beurteilen, sondern konkret nutzen können. Nur so führt das freie Spiel von Angebot und Nachfrage zum bedarfsgerechten Ergebnis.

Das häufig vorgebrachte Argument einer angeblich fehlenden Kundensouveränität der Nutzer kann ich nicht akzeptieren. Es ist im Kern entmündigend und gehört deshalb beschränkt auf die wenigen Bereiche, in denen tatsächlich, wegen Selbst- oder Fremdgefährdung, ein hoheitliches Handeln geboten ist. Auch die Sorge, Wahlfreiheit verführe zu Missbrauch und übermäßiger Inanspruchnahme, teile ich nicht. Nach meiner Erfahrung streben die meisten Menschen nach einem möglichst selbstbestimmten Leben und nach einer Dienstleistung, die ihnen dazu verhilft. Die wenigsten

Menschen fühlen sich als Überversorgte wohl, wenn ihnen Alternativen zugänglich sind. Wer Wahlfreiheit beschneidet aus Sorge vor Missbrauch, traut erstens marktwirtschaftlichen Lösungen nicht über den Weg und hat zweitens aufgehört, auch den hilfsbedürftigen Bürger als eine selbstständige, sittlich verantwortliche Persönlichkeit anzuerkennen. Der Bürger aber merkt es, wenn er gegängelt wird. Und er rächt sich dafür bei anderer Gelegenheit.

- VIII -

Was ist aber nun mit den Kosten? Müssen wir nicht darum besorgt sein, unsere Ausgaben für soziale Dienstleistungen möglichst gering zu halten, damit der Wohlstand im Lande sich mehrern kann? Nun, für jeden Unternehmer gibt es einen ganz einfachen Weg, seine Kosten zu minimieren. Er muss einfach seinen Laden zumachen. Dann kostet er nichts mehr. Insofern müsste Somalia eins der wohlhabendsten Länder der Erde sein, denn das Soziale kostet dort fast nichts. Nirgendwo macht es Sinn, die Aufwandsseite zu diskutieren, ohne sie zur Ertragsseite ins Verhältnis zu setzen. Auch im Bereich der sozialen Dienstleistung macht das keinen Sinn.

Moderne Gesellschaften sind arbeitsteilig organisiert und deshalb funktional differenziert. Arbeitsteilige Gesellschaften mehrern den allgemeinen Wohlstand. Gesellschaften mit einem hohen Selbstversorgungsgrad ihrer Haushalte sind signifikant ärmer. Arbeitsteilung bedeutet, Prozesse aus der Ökonomie des Haushalts auszulagern in den volkswirtschaftlich relevanten Kreislauf des Leistungsaustausches. Meine Großmutter hat ihr Brot noch zuhause gebacken. Wir schneiden es nicht einmal mehr daheim. Das freut den Bäcker und auch den Finanzminister.

- IX -

Das Prinzip der Arbeitsteilung geht aber weiter. Zurzeit erleben wir, wie drei Kernprozesse, die noch vor wenigen Jahren klassischerweise hauhaltsintern gestaltet wurden, Teil des volkswirtschaftlich relevanten Leistungsaustausches werden: frühkindliche Bildung, Pflege im Alter, Assistenz für Menschen mit Behinderung. Hinzu kommt der Bedarf an Hilfen zur Erziehung. Auf all diesen Sektoren nehmen die Bedarfe beständig zu und kein Kraut wird dagegen gewachsen sein. Es muss auch keins gewachsen sein, wenn es denn stimmt, dass Arbeitsteilung im Ergebnis wohlstandsmehrend wirkt, weshalb ich folgende These aufstelle:

Unter den Verhältnissen, auf die wir zugehen, werden nicht die Gesellschaften reüssieren, die den Sektor sozialer Dienstleistungen kostenmäßig minimieren. Es werden auch nicht die Gesellschaften reüssieren, die diesen Sektor planwirtschaftlich verwalten. Reüssieren werden die Gesellschaften, die diesen Sektor als eine neue, volkswirtschaftlich relevante Branche begreifen und ihn deshalb so ordnen, dass der Nutzer in die Rolle eines Kunden kommt – auf dass er, so weit als eben möglich, selbst entscheide, wer für ihn der richtige ist.

Ein Letztes. Wenn es denn so ist, dass in modernen Gesellschaften der Assistenzquotient zwingend steigt, dass also die Zahl der Mitbürger beständig zunimmt, die in irgendeiner Weise professionelle Leistungen des Gesundheits- und Sozialwesens nutzen wollen oder müssen, dann wird es auch für das gesellschaftliche Klima in unserem Land von entscheidender Bedeutung sein, in welcher Rolle sich die Menschen in diesem Fall erleben. Nehmen sie die Rolle eines Kunden ein? Oder erleben sie sich als das „vom Kunden beigestellte Produkt“, an dem eine Leistung vollzogen wird? Werden sie also selbst die Wahl haben zwischen angemessenen Alternativen, oder wird eine Behörde für sie die Wahl entscheiden? Wer im Alltag die Wahl hat, der geht vielleicht auch am Sonntag zur Wahl. Wer aber schon in seinem Alltag bloß verwaltet wird, der wird sich auch vom Wahlsonntag nichts Besseres erhoffen.

Deshalb ist die Feststellung des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahre 1954 auch für die zukünftige demokratische Qualität unseres Gemeinwesens von elementarer Bedeutung:

„Der einzelne ist zwar der öffentlichen Gewalt unterworfen, aber nicht Untertan, sondern Bürger. Darum darf er in der Regel nicht lediglich Gegenstand staatlichen Handelns sein. Er wird vielmehr als selbständige, sittlich verantwortliche Persönlichkeit und deshalb als Träger von Rechten und Pflichten anerkannt.“

Impressum

Herausgeber:
Brüsseler Kreis e. V.
Geschäftsstelle
Siggenweilerstraße 11
88074 Meckenbeuren
Internet: www.bruesseler-kreis.de

Text und Redaktion:

Prof. Dr. Hanns-Stephan Haas (Vorstandsvorsitzender Evangelische Stiftung Alsterdorf)
Christian Dopheide (Vorstand der Evangelischen Stiftung Hephata)
Daniel Kiesel (Geschäftsführer des Brüsseler Kreis e. V.)

Gestaltung:

buero wagner, Wien

Stand: Mai 2016