

BESCHLUSS

des Bundesvorstandes der FDP, Berlin, 17. September 2007

Der Bundesvorstand der Freien Demokratischen Partei hat auf seiner Sitzung am 17. September 2007 beschlossen:

Mehr Markt im Sozialmarkt: Chance für mehr Qualität, Kosteneffizienz und Kundenzufriedenheit

Soziale Dienstleistungen – z.B. für Pflege, Gesundheit, Behindertenhilfe, Jugend- oder Altenarbeit, psychosoziale Beratung oder Kinderbetreuung – stellen bereits heute einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor dar.

Liberaler begrüßen es, dass diese sozialen Dienstleistungen zunehmend von Privatunternehmen oder gemeinnützigen Organisationen im Sozialmarkt erbracht werden. Denn aus liberaler Sicht müssen der Staat oder die Sozialversicherungen zwar den Zugang zu bestimmten sozialen Dienstleistungen für alle Bürgerinnen und Bürger sicherstellen und ggf. finanzieren. Der Staat muss diese Dienstleistungen aber nicht selbst erbringen. Im Gegenteil, der Staat ist auch im sozialen Bereich ein schlechter Produzent – sei es als monopolistischer Anbieter oder als unfairer Konkurrent auf einem Markt.

Die FDP ist der Auffassung, dass, wenn der Staat geeignete Rahmenbedingungen schafft, auch soziale Dienstleistungen am besten im Wettbewerb auf einem Markt erbracht werden. Das senkt die Kosten und hebt die Qualität. Der Sozialmarkt ist heute aber ein unvollkommener Markt.

Die Nachfrager im Sozialmarkt werden staatlicherseits immer noch mehr als Leistungsempfänger denn als Kunden gesehen. Das in vielen Bereichen immer noch vorherrschende Sachleistungsprinzip bewirkt ein vereinheitlichtes Standard-Angebot. Weil anonyme Institutionen für Leistungsempfänger diese Sachleistungen bestellen und bezahlen, wird verhindert, dass der Kunde Wahlmöglichkeiten hat und zum Kontrolleur der Qualität wird. Statt dessen springt der Staat als Qualitätskontrolleur ein – verbunden mit neuer, auf Typisierung angewiesener Bürokratie. Ausufernde Dokumentation, zeitintensive Antragsstellungen und Abrechnungen – all das raubt den Sozialunternehmen Kapazitäten, die ihnen an anderer Stelle fehlen: für den Dienst am Menschen.

Die Anbieter leiden unter einer extremen staatlichen Regulierung, wie sie kaum ein anderer Wirtschaftsbereich kennt. Durch Vorgaben des Sozialgesetzbuches und zahlreicher Verordnungen wird nicht nur die Finanzierung der Leistungen geregelt, sondern auch in den unternehmerischen Weg ihrer Bereitstellung eingegriffen. Wie breit die Türen und wie tief die Fenster sein müssen, wie viele Wahlessen anzubieten sind, wie viele Angestellte für welche Tätig-

keit vorgehalten werden müssen – all das ist zum Beispiel für ein Pflegeheim staatlich geregelt. Und das unabhängig von den Bedürfnissen der Kunden.

Die Folge ist neben suboptimaler Leistungsqualität eine zunehmende Frustration der Beschäftigten im sozialen Sektor. So beträgt die durchschnittliche Verweildauer von Altenpflegern im Beruf nur zehn Jahre. Jeder zweite spielt mit dem Gedanken, auszusteigen. Dabei kann es sich die Gesellschaft nicht zuletzt angesichts des demografischen Wandels nicht leisten, diese qualifizierten Kräfte zu verlieren. Um so bedeutender ist es, Rahmenbedingungen zu schaffen, die die Arbeitszufriedenheit in sozialen Berufen steigern und nicht beschädigen.

Schließlich ist der Sozialmarkt in Teilen von Sozialkonzernen in kommunaler, kirchlicher oder gemeinnütziger Trägerschaft geprägt. Deren starke Stellung resultiert teils aus historischer Entwicklung, teils aus politischer Einflussnahme und teils aus Fehlanreizen auf der Nachfragerseite. Notwendig ist eine Stärkung mittelständischer Unternehmen und kleinerer freier Träger gegenüber den Sozialkonzernen. Auch dazu ist eine Befreiung unternehmerischen Handelns von übermäßiger Regulierung und eine Gleichbehandlung bei Finanzierungsentscheidungen erforderlich. Viel zu lange war es für Länder und Kommunen ein zu bequemer Weg, z.B. bei Subventionsfinanzierung für die Kinderbetreuung eine Balance zwischen kommunalen Einrichtungen und den großen Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege zu suchen, statt auch einem jungen innovativen Anbieter eine faire Chance zu geben.

Um mehr Markt in den Sozialmarkt zu bringen, hält die FDP vor allem folgende Veränderungen für erforderlich:

1. Den Leistungsempfänger zum Kunden machen

Ziel liberaler Reformen ist die Selbstbestimmung des einzelnen Menschen. Deshalb ist die staatliche Finanzierung für soziale Dienstleistungen so zu organisieren, dass der Kunde und nicht eine Behörde entscheidet, welche Leistungen für ihn gut sind. Das Konzept des persönlichen Budgets ist zum Beispiel in der Behindertenhilfe ein guter Ansatz. In anderen Sektoren – z.B. in der Kinderbetreuung – sind Gutscheine ein geeigneter Weg, um den Kunden darüber entscheiden zu lassen, welches Angebot nachfragegerecht ist und wie die Qualität bewertet wird. So wird der kundenorientierte Wettbewerb zwischen den Anbietern gestärkt.

Deshalb sollte die Subventions- bzw. Defizitfinanzierung von Einrichtungen wo immer möglich durch Gutscheinformfinanzierung oder Geldleistungen an die zu Unterstützenden abgelöst werden. Subjekt- vor Objektfinanzierung muss Leitlinie sein. Wo dies nicht möglich ist, sind Ausschreibungslösungen zu prüfen. Die FDP setzt sich dafür ein, das SGB VIII und das SGB XII dahingehend zu ändern, dass z.B. Leistungen des ambulant betreuten Wohnens oder der Erziehungshilfe rechtssicher von den öffentlichen Kostenträgern nach Vergaberecht ausgeschrieben werden können. Finanzierungssysteme müssen dabei so ausgestaltet sein, dass Einrichtungen nicht gegenüber individuellen Angeboten und Lösungen bevorzugt werden. Konkret bedeutet das im Bereich der Kinderbetreuung die gleichberechtigte Einbeziehung von Tagesmüttern und –vätern.

Eine bürokratievermeidende Kontrollfunktion der Nachfrager wird besonders wirksam sein, wenn der Nutzer einen zumutbaren Eigenanteil zu tragen hat. Dies trifft besonders auf das Gesundheitswesen zu. Die sich hieraus ergebenden Kostensenkungen geben Spielraum für eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge.

Notwendig für eine selbstbestimmte Kundenentscheidung ist der Ausbau des Verbraucherschutzes im Sozialbereich – sowohl was Information der Betroffenen als auch Kontrolle der Zivilgesellschaft angeht. Dies ist bei einer weitgehenden Deregulierung des Sozialmarktes staatlich zu unterstützen. Voraussetzung für Kontrolle sind hierbei vor allem transparente, leistungsabhängige Kostenabrechnungen statt Monats-, Halbjahres- oder Jahres - Pauschalabrechnungen. Hinzu kommt, dass auch die Angehörigen besser informiert und eingebunden werden, denn etwa bei dementen oder geistig behinderten Menschen müssen die Angehörigen oder ein Betreuer, der die Aufgabe des Budgetassistenten hat, die Kundenfunktion übernehmen.

2. Abbau von Bürokratie und Regulierung

Voraussetzung für mehr Unternehmergeist im Sozialmarkt ist der Abbau von Bürokratie und Regulierung. Die Anforderungen an Bau und Ausstattung von sozialen Einrichtungen sind dringend abzusenken. Das gilt für Kinderbetreuung ebenso wie für die Altenpflege. Konkret sollten z.B. für Heime und betreute Wohnprojekte keine zwingenden Vorgaben mehr gemacht werden für Mindestzimmerzahlen, Zimmergrößen, Fensterhöhen und weitere Ausstattungsdetails. Hier sollte stattdessen auf Markttransparenz durch Gütesiegel und letztlich die freie Entscheidung der Kunden oder ihrer Angehörigen gesetzt werden, ob sie sich für eine Einrichtung entscheiden wollen. Der Staat sollte zu Grunde legen, dass es sich hier um kein Krankenhaus, sondern um Wohn- und Lebensräume handelt, an die auch alte oder behinderte Menschen unterschiedliche Anforderungen stellen.

Wichtig ist darüber hinaus eine bessere Koordinierung staatlicher Prüfinstanzen – z.B. Heimaufsicht, Arbeits-, Gesundheits- und Brandschutz, medizinischer Dienst der Krankenkassen. Diese verursachen durch unkoordinierte Prüfungen nicht nur hohen Zeitaufwand, sondern führen durch widerstreitende Anweisungen teils zu unlösbaren Konflikten für die Einrichtungen. Die Prüfinstanzen sollten deshalb so koordiniert werden, dass es in Konfliktfällen nur einen Ansprechpartner für die Einrichtung gibt.

Auch beim Tarifrecht im sozialen Sektor herrscht durch die verbreitete Anlehnung an Flächentarifverträge des öffentlichen Dienstes oder der Kirchen besonderer Handlungsbedarf. Betriebliche Regelungen müssen gerade auch im sozialen Sektor ermöglicht werden, um Gehalts- und Arbeitszeitstrukturen flexibler an die Bedürfnisse des jeweiligen Anbieters anpassen zu können.

3. Vorgabe von Ergebnisqualität statt Vorgabe von Struktur- und Prozessqualität

Bürokratieabbau im Betriebsablauf wird nur eine leere Absichtserklärung bleiben, wenn es nicht gelingt, sich Stück für Stück von der detaillierten Vorgabe von Struktur- und Prozessqualität zu verabschieden. Denn diese Zielsetzungen sind Ursache für zeitraubende Dokumentation, Inflexibilität und unnötige Kosten bei den Anbietern sowie ein weitgehend standardisiertes Angebot unabhängig von den Bedürfnissen der Kunden.

Als Ersatz für die Vorgabe von Strukturen und Prozessen muss das Ergebnis sozialer Dienste im Mittelpunkt stehen. Die Messung und Bewertung der Ergebnisqualität muss daher Ziel einer Reform sein. Neben einer politischen Umorientierung sind hierzu aber auch weitere Forschungsanstrengungen notwendig, um Ergebnisqualität valide zu messen und aussagekräftige Gütesiegel für die Verbraucher zu entwickeln. Hier ist ein Schwerpunkt der Forschungsförderung zu setzen.

4. weniger Staat, mehr Zivilgesellschaft und Ehrenamt

Neben dem staatlichen und dem gewinnorientierten Sektor spielt auf dem Sozialmarkt der so genannte „dritte Sektor“ u.a. mit gemeinnützigen Organisationen eine bedeutende Rolle. Um das Potenzial dieses Sektors auszubauen, sollten die Bedingungen für Stiftungen weiter verbessert werden. Kleinen gemeinnützigen Organisationen sollte der Staat eine Unterstützung durch betriebswirtschaftliche Beratung ermöglichen. Darüber hinaus sind die rechtlichen Grundlagen (z.B. Vereinsrecht) zu überprüfen, ob durch sie die Potenziale des „dritten Sektors“ behindert werden.

Die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen und ihrer Tochterunternehmen ist auf Aktivitäten zu beschränken, die Private nicht mindestens genauso gut erbringen können. Das gilt auch für kommunale Sozialunternehmen wie Krankenhäuser, Pflegeheime und Kindergärten. Gegebenenfalls können auch Public Private Partnerships oder Ausschreibungsmodelle ein Weg sein. Die Kommunen sollten darüber hinaus die Aktivitäten ihrer Verwaltung überprüfen, ob bestimmte Betreuungs- und Beratungsleistungen statt von der Kommune nicht ebenso gut oder besser von freien Trägern mit kommunaler Finanzierung durchgeführt werden können. Beispiele hierfür sind die Beratung zur HIV-Prävention und der Betrieb von Jugendzentren.

Auch das Ehrenamt muss ausgebaut werden, um den sozialen Sektor angesichts der begrenzten staatlichen Finanzmittel und teils ebenfalls begrenzter Möglichkeiten zur Eigenleistung der Nutzer leistungsfähiger zu machen. Dabei ist staatliche Unterstützung etwa im Steuerrecht auf fremdnützige ehrenamtliche Tätigkeiten zu konzentrieren und zugleich ist eine Bevorzugung bestimmter Sektoren von Ehrenamtlichkeit zu vermeiden. Vorrangig ist aber die Entwicklung einer Anerkennungskultur. Für den Ausbau von Ehrenamtlichkeit in der Gesellschaft ist ein Netz von Ehrenamtagenturen hilfreich, die ehrenamtliches Engagement propagieren und vermitteln. Die Kooperation mit diesen Agenturen ist dabei vordringliche Aufgabe der Kommunen.