

Volkswirtschaftliche Schriften

Heft 551

Markt und Wettbewerb in der Sozialwirtschaft

**Wirtschaftsethische und moralökonomische
Perspektiven für den Pflegesektor**

Herausgegeben von

Detlef Aufderheide und Martin Dabrowski

In Verbindung mit

**Karl Homann · Christian Kirchner
Michael Schramm · Jochen Schumann
Viktor Vanberg · Josef Wieland**



Duncker & Humblot · Berlin

DETLEF AUFDERHEIDE / MARTIN DABROWSKI (Hrsg.)

Markt und Wettbewerb in der Sozialwirtschaft

Volkswirtschaftliche Schriften

Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann

Heft 551

Anschriften der Herausgeber:

Priv.-Doz. Dr. Detlef Aufderheide

Institut für Anlagen und Systemtechnologien
Westfälische Wilhelms-Universität
Münster

Am Stadtgraben 13 – 15

D-48143 Münster

Dr. Martin Dabrowski

Akademie Franz Hitze Haus
Fachbereich Wirtschaft, Sozialethik,
Umwelt

Kardinal-von-Galen-Ring 50

D-48149 Münster

Die Tagungsreihe „Wirtschaftsethik und Moralökonomik. Normen, soziale Ordnung und der Beitrag der Ökonomik“ wird in Kooperation zwischen der katholisch-sozialen Akademie FRANZ HITZE HAUS und der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster durchgeführt.

Markt und Wettbewerb in der Sozialwirtschaft

Wirtschaftsethische und moralökonomische
Perspektiven für den Pflegesektor

Herausgegeben von

Detlef Aufderheide und Martin Dabrowski

In Verbindung mit

Karl Homann · Christian Kirchner
Michael Schramm · Jochen Schumann
Viktor Vanberg · Josef Wieland



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2007 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0505-9372

ISBN 978-3-428-12202-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die Sozialwirtschaft steht unter erheblichem Veränderungsdruck. Forciert durch fiskalische Probleme und die Entwicklung einer europäischen Wettbewerbsordnung, zieht sich der Staat zunehmend aus der (Zuwendungs-)Finanzierung zurück. Die traditionellen Anbieter sozialwirtschaftlicher Leistungen sehen sich wachsendem marktwirtschaftlichen Wettbewerbsdruck durch gewinnorientierte private Unternehmungen ausgesetzt.

Wie gut aber kann dieser Wettbewerb funktionieren auf einem Markt, der sich im Vergleich zu anderen Märkten durch eine Reihe von Eigenheiten abgrenzt? Welche Auswirkungen hat beispielsweise die häufig fehlende Identität von Leistungsempfängern und Zahlern von Leistungen? Wie steht es um die enormen Schwierigkeiten der Leistungsmessung dort, wo emotionale Aspekte, Vertrauen und individuelle Zuwendung von großer Bedeutung für das Gelingen der individuellen Versorgung sind?

Optimisten gehen davon aus, dass dieser Markt grundsätzlich wie jeder andere funktionieren würde, während Skeptiker meinen, dass ein wettbewerbliches Angebot scheitern müsse. Der vorliegende Band geht einen dritten Weg. Er geht der grundlegenden Frage nach, *unter welchen Voraussetzungen* der Wettbewerb in ausgewählten Bereichen der Sozialwirtschaft funktionieren kann und *unter welchen Bedingungen* dabei die traditionellen Träger sozialwirtschaftlicher Leistungen gerade angesichts der erwähnten Besonderheiten möglicherweise sogar *Wettbewerbsvorteile* ausspielen können.

Der vorliegende Sammelband gibt die Ergebnisse einer disziplinenübergreifenden Tagung wieder, die im Dezember 2005 in der Akademie Franz Hitze Haus in Münster stattfand. In sieben Beiträgen werden zu ausgewählten Bereichen aktuelle Forschungsergebnisse präsentiert und von je zwei Korreferaten, nicht zuletzt mit Blick auf ihre praktische Anwendbarkeit, diskutiert. Dabei steht vor allem die Leistungsfähigkeit moderner ökonomischer Lösungsvorschläge im Dialog mit Praktikern aus der Sozialwirtschaft sowie mit Theologen, Juristen und Philosophen auf dem Prüfstand.

Mit den nunmehr vorliegenden Arbeiten wird eine Reihe fortgesetzt, die unter dem Rubrum „Normen, soziale Ordnung und der Beitrag der Ökonomik“ im Jahre 1996 begann. Die vier vorangegangenen Sammelbände tragen die folgenden Titel und Untertitel:

„Wirtschaftsethik und Moralökonomik. Normen, soziale Ordnung und der Beitrag der Ökonomik“;

„Internationaler Wettbewerb – nationale Sozialpolitik? Wirtschaftsethische und moralökonomische Perspektiven der Globalisierung“;

„Gesundheit – Ethik – Ökonomik. Wirtschaftsethische und moralökonomische Perspektiven des Gesundheitswesens“;

„Corporate Governance und Korruption. Wirtschaftsethische und moralökonomische Perspektiven der Bestechung und ihrer Bekämpfung“.

Sie sind in den „Volkswirtschaftlichen Schriften“ als Nr. 478, Nr. 500, Nr. 524 und Nr. 544 im selben Verlag erschienen.

Ausgangspunkt und Basis dieser Reihe ist eine Kooperation zwischen der Akademie Franz Hitze Haus und der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster. Deren vorrangiges Ziel liegt darin, dem Diskurs zwischen Ethik und Ökonomik, zwischen Ökonomen und Theologen bzw. Moralphilosophen sowie Vertretern anderer Disziplinen ein Forum zu bieten, um sich über aktuelle Forschungsergebnisse ebenso wie über die sich ergebenden Implikationen für die Praxis auszutauschen.

Hervorragende Voraussetzungen zum Gelingen dieses Vorhabens bietet das Franz Hitze Haus in Münster. Wir sind dem Leiter des Hauses, Herrn Prof. DDr. Thomas Sternberg, für die wieder außerordentlich harmonische Zusammenarbeit und großzügige Unterstützung bei der Durchführung der Tagung sehr dankbar.

Wie gewohnt konnten wir erneut in der inhaltlichen Vor- und Nachbereitung auf guten Rat aus dem disziplinenübergreifend besetzten Beraterkreis zurückgreifen: Den Herren Prof. Dr. Dr. Karl Homann, Prof. Dr. Dr. Christian Kirchner, LL.M., Prof. Dr. Michael Schramm, Prof. Dr. Dr. h.c. Jochen Schumann, Prof. Dr. Viktor Vanberg und Prof. Dr. Josef Wieland danken wir an dieser Stelle sehr herzlich.

Die zügige Veröffentlichung wurde auch deshalb möglich, weil die Autorinnen und Autoren ihre überarbeiteten Beiträge wie selbstverständlich im vereinbarten Zeitrahmen beigesteuert haben. Dafür sei ihnen an dieser Stelle herzlich gedankt.

Bastian Mell brachte auch dieses Mal wieder die Autorenvorlagen mit größter Sorgfalt und Zuverlässigkeit in die vorliegende Form, und es gelang ihm erneut souverän, die Vielfalt der Vorlagen in ein einheitliches Layout zu überführen. Auch ihm gebührt unser besonderer Dank.

Münster, im August 2006

*Detlef Aufderheide
Martin Dabrowski*

Inhaltsverzeichnis

Michael Schramm

Der Sozialmarkt im normativen Konflikt: Sozialethische Erörterung des Marktwettbewerbs in der Sozialwirtschaft	11
---	----

Alexander Brink

Sozialmarkt und Wettbewerb (Korreferat)	33
--	----

Bernhard Emunds

Die Sozialwirtschaft ist nicht einfach ein Sozialmarkt (Korreferat)	43
--	----

Nils Goldschmidt

Kann oder soll es Sektoren geben, die dem Markt entzogen werden, und gibt es in dieser Frage einen (unüberbrückbaren) Hiatus zwischen ,sozialethischer‘ und ‚ökonomischer‘ Perspektive?	53
---	----

Anne van Aaken

Rationale Sozialpolitik: Effizienz und das Verfassungsprinzip des Sozialstaates (Korreferat)	83
--	----

Jens Kreuter

Kann oder soll es Sektoren geben, die dem Markt entzogen werden, und gibt es in dieser Frage einen (unüberbrückbaren) Hiatus zwischen ,sozialethischer‘ und ‚ökonomischer‘ Perspektive? (Korreferat)	93
---	----

Frank Nullmeier

Vermarktlichung des Sozialstaates?	97
--	----

Andreas Lob-Hüdepohl

Vermarktlichung des Sozialstaates? – Anmerkungen aus sozialethischer Sicht (Korreferat)	109
--	-----

Christoph Lütge

Zwei Argumentationen pro Wettbewerb (Korreferat)	121
---	-----

Joachim Wiemeyer

Besonderheiten der Sozialwirtschaft – Grenzen des Wettbewerbs?	125
--	-----

Johannes Eurich

Sozialwirtschaft und gesellschaftliche Wohlfahrtspflege (Korreferat)	149
---	-----

Stefan Voigt

Besonderheiten der Sozialwirtschaft – Grenzen des Wettbewerbs? (Korreferat)	163
--	-----

Dirk Sauerland

Chancen und Probleme des Wettbewerbs im Pflegesektor	169
--	-----

Tobias Jakobi

Chancen und Probleme im Pflegesektor: Qualität in der Pflege durch Wettbewerbsdruck? (Korreferat)	195
---	-----

Torsten Sundmacher

Chancen und Probleme des Wettbewerbs im Pflegesektor – Probleme mit Konsumentensouveränität und Prinzipal-Agenten-Beziehungen als Hindernis? (Korreferat)	203
--	-----

Karl Gabriel

Ambulante Pflege zwischen Staat, Markt und Familie	215
--	-----

Andrea Clausen

Kooperation erfordert Solidarität und Vertrauen – Eine entscheidungs- theoretische Rekonstruktion (Korreferat)	233
--	-----

Alexander Spermann

Ambulante Pflege zwischen Staat, Markt und Familie (Korreferat)	245
--	-----

Georg Cremer

Ausschreibung sozialer Dienstleistungen als Problem – Wie lassen sich Transparenz, Wirtschaftlichkeit und das Wahlrecht der Hilfeberechtigten sichern?	249
--	-----

Alfred Jäger

Markt und Wettbewerb in der Sozialwirtschaft (Korreferat)	271
--	-----

Rüdiger Wilhelmi

Spielräume der Ausschreibung sozialer Dienstleistungen im deutschen und europäischen Vergaberecht (Korreferat)	279
--	-----

Autorenverzeichnis	289
--------------------------	-----

Der Sozialmarkt im normativen Konflikt

Sozialethische Erörterung des Marktwettbewerbs in der Sozialwirtschaft

Von Michael Schramm

„Marktwirtschaftliche Systeme haben nun mal
einen Hang zur Effizienz“.

Dan Brown (2001/2004), S. 224.

Es herrscht zwar keine Einigkeit darüber, welche ökonomischen Aktivitäten zur Sozialwirtschaft zu zählen sind und welche nicht¹, doch kann man in jedem Fall sagen: Der Markt der Sozialwirtschaft, also der Bereich der ‚Produktion‘ sozialer Dienstleistungen, der vor allem Produzenten und Kostenträger von Dienstleistungen im Gesundheitssystem und der Wohlfahrtspflege umfasst², ist kein ökonomischer Nebenschauplatz, sondern sowohl im Hinblick auf den Beitrag sozialer Dienstleistungen zum Bruttosozialprodukt als auch hinsichtlich des Beschäftigungsangebots ein volkswirtschaftlich erheblicher Megamarkt³. Und man muss kein Prophet sein, um vorauszusagen, dass seine Bedeutung eher zu- als abnehmen wird: Die Sozialwirtschaft ist eine Wachstumsbranche.⁴ Grund genug also, sich über die Logik ihrer geregelten Ausgestaltung Gedan-

¹ „Die Frage, was genau zur Sozialwirtschaft zu rechnen ist, ist bislang [...] nicht geklärt“ (*Zimmer/Nährlich* 2003, S. 65).

² (a) Das heterogene *Anbieterspektrum* („Leistungsträger“) umfasst vor allem 1. freigeinnützige Einrichtungen (Nonprofit-Organisationen), 2. private Anbieter und 3. öffentliche Institutionen und Organisationen. (b) Auf der *Finanzierungsebene* sind als ‚Kostenträger‘ die Gesetzlichen Sozialversicherungen und die privaten Krankenversicherungen zu nennen. (c) Zum Bereich der *sozialen Dienstleistungen* gehören u.a. medizinische Einrichtungen (Krankenhäuser, Rehabilitationseinrichtungen, Arztpraxen usw.), Einrichtungen der Jugend-, Familien-, Alten- und Behindertenhilfe (Kindergärten und Kindertagesstätten, Alten-, Altenwohn- und Altenpflegeheime, Behindertenheime), ambulante Pflege-, Versorgungs- und Beratungsdienste (z.B. Sozialstationen, Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen, Aids-Beratungsstellen), Rettungsdienste, Fort- und Weiterbildungsstätten für soziale (z.B. pflegerische) Berufe sowie auch seelsorgerische Angebote.

³ Einführend zum Komplex der Sozialwirtschaft: *Arnold/Maelicke* (2003).

⁴ *Zimmer/Nährlich* (2003), S. 69 ff.

ken zu machen. Dass diese umstritten ist, ist angesichts der sensiblen Güter, um die es im Bereich der Sozialwirtschaft geht (z.B. Vertrauensgüter), nicht verwunderlich.

I. Die Sozialwirtschaft in der ‚Sozialwirtschaft‘ oder: Was ist eigentlich ‚sozial‘?

Wenn über eine ‚sozialethische Erörterung des Marktwettbewerbs in der Sozialwirtschaft‘ gesprochen werden soll, so muss sich m. E. eine erste Bemerkung der (ethisch erwünschten) *sozialen Funktion des Marktwettbewerbs* und den *sozialethisch nicht unproblematischen Konnotationen des eingebürgerten Begriffs der ‚Sozialwirtschaft‘* widmen.

Es fällt zunächst auf, dass der Begriff ‚Sozialwirtschaft‘ in der sozialethischen Literatur nicht nur als Bezeichnung für den Gegenstandsbereich der ‚Produktion‘ sozialer Dienstleistungen dient, sondern auch in einer anderen, deutlich *grundlegenderen* Weise Verwendung findet. Exemplarisch sei der katholische Soziallehrer Johannes Messner zitiert: Messner spricht bereits in seiner Habilitationsschrift von 1927 vom „System der heutigen Sozialwirtschaft“.⁵ Hier wird der Terminus ‚Sozialwirtschaft‘ nicht nur als Bezeichnung eines partiellen Gegenstandsbereichs (etwa der ‚sozialen‘ Dienstleistungen) verwendet, sondern als allgemeiner Begriff, der die (ethische erwünschte) ‚soziale‘ Funktion der gesamten (Markt-)Wirtschaft signalisiert. Messner notiert, dass das bundesdeutsche Konzept der ‚Sozialen Marktwirtschaft‘ nur dann seinem eigenen Begriff einer (geordneten) ‚Sozialwirtschaft‘ entspreche,

„wenn ‚sozial‘ nicht nur äußerlich mit ‚Marktwirtschaft‘ in Verbindung gebracht wird, sondern die Marktwirtschaft als Teil der gesellschaftlichen Kooperation verstanden wird“.⁶

Messner versteht nicht nur die Gesellschaft allgemein, sondern auch die (Markt-)Wirtschaft als ein Unternehmen gesellschaftlicher Kooperation:

„Die Sozialwirtschaft ist die wirtschaftliche Kooperation“⁷, wobei der „Markt als Organ der gesellschaftlichen Kooperation“⁸ zu sehen ist. In diesem sind Markt und „Wettbewerb wesentlicher Teil der Ordnung der Sozialwirtschaft [...]“: Die Kooperation erfolgt durch die Konkurrenz“.⁹

⁵ Messner (1927/1929), S. 39.

⁶ Messner (1960), S. 1021.

⁷ Messner (1960), S. 865.

⁸ Messner (1960), S. 876.

⁹ Messner (1960), S. 875. Nicht nur die inhaltlichen, sondern auch die sprachlichen Parallelen der Position Messners zum Ansatz der ‚normativen Interaktionsökonomik‘

Die Konkurrenz des Marktwettbewerbs ist – falls zweckmäßig – ein geeignetes Instrument zu einem kooperativen = ‚sozialen‘ Zweck.¹⁰ Aufgrund der einschlägigen Anreizaspekte könne, so Messner,

„[i]n der nach naturrechtlichen Prinzipien geordneten Gesellschaft [...] die sozialwirtschaftliche ‚Kooperation‘ nur die Form der ‚Konkurrenz‘ haben“.¹¹

Allerdings sei die ‚Sozialwirtschaft‘ nur dann *Sozialwirtschaft*, wenn sie ihre *soziale Funktion* auch tatsächlich erfülle, und dies wiederum setze einen ‚geordneten‘ Wettbewerb (= einen gestalteten, geregelten Wettbewerb) voraus:

„Der Wettbewerb hat die Funktion eines fundamentalen Ordnungsprinzips der Sozialwirtschaft; er bedarf aber selbst eines ordnenden Prinzips, damit die Erfüllung seiner Funktion im Dienste des Zweckes der Sozialwirtschaft gewährleistet ist. Das Ziel ist demnach *der geordnete Wettbewerb*“.¹²

Wird der Notwendigkeit einer Gestaltung des Wettbewerbs Rechnung getragen, so wird die ‚Sozialwirtschaft‘ als *gesellschaftliche* Veranstaltung dann tatsächlich das, was sie *sozialethisch* sein sollte: *Sozialwirtschaft* (= Marktwirtschaft mit *sozialer* Funktion).¹³

Verwendet man den Begriff ‚Sozialwirtschaft‘ nun nicht nur im engeren Sinn als Bezeichnung für den *Gegenstandsbereich* der ‚Produktion‘ sozialer Dienstleistungen, sondern auch in der grundlegenderen Weise als Bezeichnung dafür, dass die Wirtschaft 1. ein Teil der *gesellschaftlichen* (= ‚sozialen‘) Kooperation ist, und dass ihr 2. eine *ethisch qualifizierte* (= ‚soziale‘) Funktion

fallen ins Auge: „Für den Ansatz konstitutioneller Ökonomik – oder [...] normativer Institutionenökonomik – ist Gesellschaft ein im Kern kooperatives Unternehmen, ein Projekt der wechselseitigen Zusammenarbeit. In diese Zusammenarbeit eingelassen sind Sphären der Konkurrenz. Diese Perspektive weist dem Wettbewerb eine wichtige, systematisch jedoch sekundäre Rolle zu: als Instrument gesellschaftlicher Kooperation. Konkurrenz ist kein Selbstzweck, kein genuines Ziel, sondern vielmehr ein Mittel, dessen man sich bedienen kann, um bestimmte Ergebnismuster hervorzubringen, die letztlich gesellschaftlicher Kooperation förderlich sind“ (Pies 1996, S. 16).

¹⁰ In diesem Sinn hatte auch der Erfinder des Ausdrucks ‚Soziale Marktwirtschaft‘, Alfred Müller-Armack, von der „Solidaritätsfunktion des Wettbewerbs“ (Müller-Armack 1974, S. 127) gesprochen und hervorgehoben, es ginge darum, „das Instrumentarium der Konkurrenz *sozial funktionsfähig* zu machen“ (Müller-Armack 1966, S. 246*).

¹¹ Messner (1960), S. 1023.

¹² Messner (1960), S. 1024.

¹³ Als solche genügt sie ökonomischen wie ethischen Kriterien: „Hat sich uns die *Sozialökonomik* als empirisch-theoretische [= *positive*] Wissenschaft von der Sozialwirtschaft erwiesen, so ist die *Sozialethik* in dem hier verstandenen Sinne als Ethik der heutigen Sozialwirtschaft eine normativ-praktische Wissenschaft von dem gleichen Gegenstand. Im gleichen Materialobjekt [= *Gegenstandsbereich*] sieht erstere auf das tatsächliche Sein, die letztere auf die richtige Ordnung (das Seinsollende)“ (Messner 1927/1929, S. 28).