

Zeitschrift:	Schweizer Heimwesen : Fachblatt VSA
Herausgeber:	Verein für Schweizerisches Heimwesen
Band:	61 (1990)
Heft:	2
Artikel:	Schweizerische Vereinigung für Sozialpolitik SVSP : "Die Zusammenarbeit von stationären und ambulanten Diensten im Sozialwesen" : Tagung vom 9. November 1989 in Bern
Autor:	Landolf, Susanne
DOI:	https://doi.org/10.5169/seals-809958

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

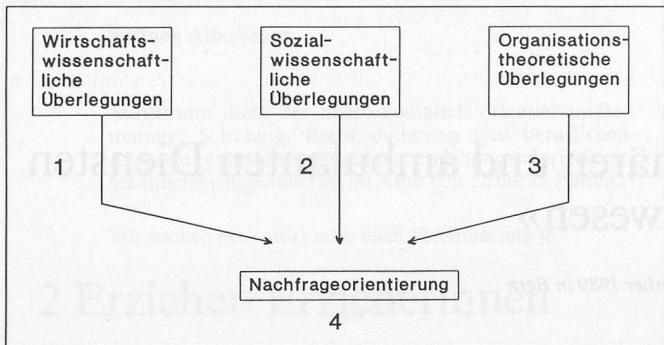
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 19.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>



offenbar, dass dadurch rein materielle Gesichtspunkte die Oberhand über die ideellen erlangen, *dass es immer nur ums Geld, ums Sparen* gehe, und dass *das Wirtschaftlichkeitsdenken eine optimale soziale Dienstleistung be- oder gar verhindere*.

Dass jedoch durchaus *positive, ja progressive Impulse* aus den Wirtschaftswissenschaften abgeleitet werden können, möchte ich im folgenden skizzieren:

Unsere Wirtschaftsordnung basiert auf der Annahme, dass durch das Prinzip des Wettbewerbes die eigennützigen Wirtschaftseinheiten dazu gebracht werden, diejenigen Güter und Dienstleistungen zu produzieren und auf dem Markt anzubieten, die den Präferenzen – das heißt den Bedürfnissen – der Nachfrager entsprechen.

In einem vollkommenen Markt kann jemand, der eine eigene Dienstleistung verkaufen will, das heißt ein Anbieter, nur erfolgreich sein, wenn er die Präferenzen der Nachfrager erfasst.

Der Nachfrager ist also der bestimmende Akteur, der aufgrund seiner Wünsche eine Dienstleistung zu einem gewissen Preis kauft beziehungsweise konsumiert – oder eben nicht.

Der Preis ist ein Regulator zwischen Angebot und Nachfrage und drückt auf der Seite des Nachfragers dessen Wertschätzung für ein bestimmtes Gut oder eine Dienstleistung aus und entspricht auf der Seite des Anbieters den Produktionskosten und einem «angemessenen» Gewinn.

Ich möchte hier auf die Wichtigkeit des ersten Bedeutungsbestandteiles des Preises aufmerksam machen:

Preise sind immer ein Ausdruck von Präferenzen beziehungsweise wird ein Preis durch einen Konsumenten akzeptiert, so entspricht – in reinen Marktmodellen – die Leistung des Gutes seinen Wünschen und Wertschätzungen.

In vollkommenen Märkten werden also die Bedürfnisse der Konsumenten optimal befriedigt, was direkt auch der Befriedigung der Produzenten dient.

Solche vollkommenen Märkte sind reine Nachfragermärkte. Anbieter von Gütern oder Dienstleistungen, die es nicht verstehen, auf die Wünsche ihrer Klienten einzugehen, werden über kurz oder lang auf ihren Produkten beziehungsweise Leistungen sitzen bleiben.

In Anbietermärkten dagegen bestimmt der Anbieter die Käuferverhalten. Dies klingt logisch, aber auch sehr theoretisch. Ich will hier deswegen zwei Beispiele machen, in denen die Anbieter dominieren: die «Märkte» der Planwirtschaft und als Element unserer Wirtschaftsordnung die Monopole beziehungsweise Kartelle.

Beide Beispiele stellen Situationen dar, in denen die Nachfrager, das heißt die Konsumenten, nicht oder nur beschränkt das kaufen können, was ihren individuellen Wünschen entspricht. In bei-

den Beispielen bestimmt entweder der Plan (zum Beispiel die berüchtigten Fünf-Jahres-Pläne im real existierenden Sozialismus) oder die Dominanz eines Anbieters beziehungsweise im Falle der Kartelle der zusammengeschlossenen Anbieter, welche Bedürfnisse der Käufer zu befriedigen sind.

Monopole und Kartelle verfälschen das Marktgeschehen; sie führen zu unvollkommenen Märkten. Die Verfälschungen bewirken, dass die in vollkommenen Märkten existierende Partnerschaft zwischen Anbietern und Nachfragern verloren geht. Beide – Monopole und Kartelle – bewirken nämlich, dass der Konsument Leistungen angeboten erhält, für die er eigentlich nicht bereit wäre, so viel zu bezahlen – oder sie überhaupt zu kaufen. In Kartellen, die Zusammenschlüsse einiger oder vieler Anbieter sind, werden Konsumveränderungen erreicht, die nicht den Wünschen des Nachfragers entsprechen.

Beispiele für schweizerische Angebotskartelle kennen Sie alle aus eigener Erfahrung: Die Biertrinker unter Ihnen erfahren am eigenen Portemonnaie die Verteuerung des Getränkes wegen der Preisabsprachen; ähnliches gilt für Tabakwaren und das Tabakkartell beziehungsweise für Bücher und das Kartell der Buchhändler und Verleger.

Einige dieser Eingriffe in den Markt mögen sinnvoll sein, wie zum Beispiel das Buchkartell, das damit auch kleinen Verlagen eine Existenz und vor allem Titeln mit kleiner Auflage ein Erscheinen ermöglicht. Ob ein Bier- oder Tabakkartell für die Volkswirtschaft und vor allem auch für den Konsumenten sinnvoll ist, darüber streiten sich die Geister – wohl zum Teil auch wegen unterschiedlicher Vorlieben.

Grundsätzlich ist aber – unabhängig von der Einstellung gegenüber der Schädlichkeit und dem Nutzen von Angebots- und Nachfragebeeinflussungen – immer etwas festzuhalten: solche Eingriffe betreffen und beeinflussen die Wünsche der Nachfrager.

In gewissen Fällen – wie beim Bier- und Tabakkartell – können die Konsumenten einer solchen Beeinflussung ihres Konsumbeziehungsweise Kaufverhaltens bis zu einem gewissen Grad ausweichen, indem sie auf andere Produkte – zum Beispiel Wein oder für Durstige auch Mineralwasser – umsteigen, das heißt, sie können substituieren.

In anderen Fällen – wie dem Bücherkartell – ist es für den Konsumenten, das heißt für den Liebhaber von Büchern, nicht oder nur teilweise möglich auszuweichen, es sei denn, auf Fernsehen, Radio usw.

Es gibt daneben auch staatlich provozierte – und kontrollierte – Verfälschungen von Angebot und Nachfrage. Die Monopole kennen Sie alle: die PTT, die Bundesbahnen, Fernsehen, aber auch Produktemonopole wie diejenigen auf Salz oder Schiesspulver.

Vollkommene Märkte existieren nur in der Theorie. In der Praxis werden die Märkte durch ganz unterschiedliche Einflüsse und Massnahmen verfälscht. Dies ist an sich weder gut noch böse, denn selbst Monopole müssen eine Marktleistung nicht in jedem Fall verteuern. Für eine rationale Politik ist es aber notwendig, dass man die Einflüsse und Massnahmen erkennt, analysiert und dann feststellt, ob sie erwünschte oder unerwünschte Folgen haben.

Ein Sonderfall liegt vor, wenn ein Nachfrager auf den Markt tritt, der nicht bereit oder in der Lage ist, den Preis zu bezahlen, mit dem die Anbieter ihr Angebot feilhalten können. In diesem Fall

muss der Nachfrager auf die Befriedigung seines Bedürfnisses verzichten oder sie verschieben, bis er in der Lage ist, den geforderten Preis zu bezahlen. Wenn nun aber zum Beispiel die politischen Entscheidungsträger zur Ansicht gelangen, dass die Befriedigung der betreffenden Nachfrage wichtig sei, zum Beispiel weil viele Menschen das gleiche Bedürfnis haben, oder weil es um ein kollektives Interesse geht, dann können sie das Angebot künstlich erhöhen oder den Preis künstlich reduzieren – subventionieren. Man spricht dann von *meritorischen Gütern*.

Darunter fallen zum Beispiel *Bildung* und *Gesundheit*. Mit einer gezielten Beeinflussung soll also das Angebot dieser Leistungen erhöht werden. Ein solcher Markt ist ein typischer Angebotsmarkt, weil die politischen Entscheidungsträger (in unserem Beispiel) darüber befinden, welche Güter, wieviel davon und in welcher Qualität in den Bereich der meritorischen Güter gelangen, das heißt verbilligt werden.

Was hat das nun alles mit den Sozialdiensten zu tun?

Ich will an dieser Stelle Sozialpolitik als Komplementärpolitik und *Kompensierungsanstrengung zur Wirtschaftspolitik* und deren Auswirkungen auf die Gesellschaft bezeichnen.

Es ging – beginnend im letzten Jahrhundert – darum, auf die Verelendung der Massen zu reagieren. Die Bedürfnisse waren so generell, dass einzelne Fürsorgemaßnahmen nicht mehr ausreichten; generelle Lösungen mussten gesucht werden und wurden schliesslich in den Sozialversicherungen gefunden. Generelle Lösungen haben definitionsgemäss die Eigenschaft, individuelle Anliegen zu vernachlässigen und sie sind fast immer angebotsorientiert.

Daran ist nichts falsch, denn wenn sich – wie in unserem Land – die Ansicht durchsetzt, dass ein Rechtsanspruch auf soziale Sicherheit besteht, dann ist nur eine generelle Leistung sinnvoll (AHV).

Es zeigt sich aber, dass die generellen Leistungen nicht ausreichen, weshalb darüber hinaus eine Nachfrage nach individuellen sozialen Dienstleistungen besteht.

Damit kommen wir zurück auf die Abläufe in vollkommenen und unvollkommenen Märkten:

In vollkommenen Märkten – in denen, wie gesagt, Nachfrager und Anbieter gleichwertige Partner sind – kann der Nachfrager mit seinem Geld und der Möglichkeit, sich zu artikulieren, eine Wahl aus der angebotenen Leistungspalette treffen oder gar neue Angebote fordern. Der Anbieter passt sich diesen Wünschen an, oder er geht Konkurs.

Soziale Dienstleistungen sind demgegenüber aus verschiedensten Gründen Elemente *unvollkommener Märkte*. Die (teilweise) fehlende Artikulationsfähigkeit der Konsumenten, die fehlenden finanziellen Mittel, aber auch politische Entscheidungen, die Art der Leistung, die Art der Leistungserstellung und der Zugänglichkeit sind Gründe für die Verfälschung von Angebot und Nachfrage.

Da die politischen Entscheidungsinstanzen beschlossen haben, dass es sich bei sozialen Dienstleistungen um meritorische Güter handeln kann, greifen sie mit eigenen Leistungen, mit Beiträgen und mit Subventionen in den Markt ein. Es handelt sich um einen Angebotsmarkt, denn die Entscheidungsträger behalten sich vor, Voraussetzungen, Umfang, Preis und Qualität der Leistungen, also des Angebots zu bestimmen.

Die Sache ist aber noch etwas komplexer, denn man kann auf verschiedenen Ebenen in das Marktgeschehen eingreifen. Man kann die einzelnen meritorischen Güter bis ins Detail bestimmen, man kann sich aber auch darauf beschränken, den Rahmen für bestimmte Leistungskategorien festzulegen. Im Sozialwesen kennen wir beide Möglichkeiten – die Verreglementierung beispielsweise für IV-Hilfsmittel auf der einen Seite, die Beiträge an die Institutionen auf der anderen.

Je nach der Interventionsebene sind die Leistungen theoretisch mehr oder weniger angebots- bzw. nachfrageorientiert.

Aber selbst wenn sich der politische Entscheidungsträger zurückhält, also nur den Rahmen festlegt, ist noch nicht gesichert, dass die Dienstleistungen wirklich nachfrageorientiert sind.

Damit komme ich zum dritten Aspekt, zu den *organisationstheoretischen Überlegungen*.

Organisationen und Unternehmungen, die Güter und Dienstleistungen erstellen, sind zu Beginn ihrer Tätigkeit und Aktivität auf dem Markt immer nachfrageorientiert. Sie haben ja aufgrund eines Bedürfnisses begonnen, Güter und Leistungen anzubieten. Mit dem Wachstum der Unternehmung und der nötigen Administration wächst in der Regel die Distanz zwischen den Konsumenten und den Instanzen, die über die Leistungen, die angeboten werden sollen, entscheiden.

Das Gesetz der Bürokratie, das fälschlicherweise meist nur für die Erklärung von Entwicklungen in der öffentlichen Verwaltung beigezogen wird, sagt aus, dass mit dem Wachstum einer Organisation der Aufwand zunimmt, der nötig ist, um den internen Ablauf zu sichern, und dass gleichzeitig gewisse Eigenschaften – wie Flexibilität, Verkaufs- und Kundenorientierung – abnehmen. Die Distanz zwischen der Nachfrage, beziehungsweise der Ermittlung der Präferenz des Kunden und der Angebotsplanung nimmt zu – die Nachfrageorientierung wird erschwert.

Diese organisationstypische Eigendynamik ist eine scheinbar unausweichliche Folge davon, dass mit der Zusammenarbeit von vielen Menschen die Reibungsverluste, die Aufwendungen für die Koordination und für die Kontrolle überhand nehmen. Sie ist in allen Organisationen und Unternehmungen zu finden, seien sie nun erwerbswirtschaftlich oder nicht-erwerbswirtschaftlich.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen den beiden Unternehmungskategorien besteht aber doch: Erwerbswirtschaftliche Organisationen, das heißt Unternehmungen mit Gewinnzielen, werden vom Markt kontrolliert: Beide erwähnten bürokratischen Entwicklungen wirken auf die Unternehmung zurück.

Wenn ihr Wachstum dazu führt, dass die Verwaltung immer grösser und komplizierter wird, so müssen deren Kosten auf die einzelnen Produkte und Leistungen umgelegt werden. Die Preise steigen dadurch, und die Konkurrenzfähigkeit auf dem Markt sinkt. Und wenn dann gleichzeitig die Kundenorientierung und Flexibilität abnehmen, dann kommt die Quittung postwendend – so geschehen in der Schweizer Uhrenindustrie, die stark angebotsorientiert anstelle von nachfrageorientiert war und entsprechend Qualitätsprodukte herstellte, die niemand wollte.

Bei den Sozialen Dienstleistungen fehlt diese automatische Kontrolle,

so dass sich weder Kostensteigerungen in den Verwaltungen noch die Entfernung des Angebotes von den Wünschen der Konsu-

menten sofort bemerkbar machen. Einerseits haben die Konsumenten oftmals keine Alternativen – keine Konkurrenzangebote – auf die sie ausweichen können. Andererseits werden soziale Dienstleistungen zur Hauptsache nicht direkt von den Konsumenten finanziert – die Einnahmen der Leistungserbringer sind in den seltensten Fällen das effektive Entgelt für die erbrachte Dienstleistung.

Wie können nun diese Defizite ausgeglichen werden, die durch die Unvollkommenheit der Märkte, also durch die fehlende Nachfragemacht, die fehlende Artikulationsfähigkeit des einzelnen, die fehlende Auswahlmöglichkeit, die fehlende Kontrolle entstehen?

Es gibt utopischere und realistischere Möglichkeiten

Es ist die Aufgabe und das Privileg eines unabhängigen Beraters, auch eher utopische Gedanken zu entwickeln. *Die Einführung des Marktes in der Sozialpolitik ist eine solche Utopie.*

Sie geht davon aus, dass

1. die Nachfrage mindestens die gleiche Position erhalten müssen wie die Anbieter, und
2. dass Monopole oder Quasi-Monopole durch eine Konkurrenz unter verschiedenen Anbietern abgelöst werden.

Beide Ziele könnten erreicht werden, wenn man den Nachfragern soviel Geld gäbe, wie sie zur Deckung ihrer Bedürfnisse benötigen. Da die gesuchte Lösung sich an den individuellen Bedürfnissen orientieren muss, kommt eine generelle Lösung nicht in Frage. Das individuelle Budget könnte von einer Budgetberatung festgelegt werden, und die Mittel würden im Sinne einer frei verfügbaren Quote zum Beispiel als Zusatz zur AHV- oder IV-Rente ausbezahlt. Damit kann jeder Nachfrager das kaufen, was seinen Bedürfnissen entspricht. Damit wird er noch nicht gerade eine Marktmacht werden, aber doch immerhin die Möglichkeit erhalten, das Angebot dank seiner finanziellen «Macht» zu lenken. Die Anbieter-Organisationen sind auf «Kunden» angewiesen, da sie in diesem Marktmodell nur noch über deren direkte Zahlungen (und allenfalls zusätzliche Spenden) finanziert werden. Sie sind so gezwungen, ihre Leistungen direkt auf die Präferenzen der Klienten auszurichten, ansonsten sie Konkurs gehen.

Ich bin mir bewusst, dass ein solches «Marktmodell» nicht die Lösung der Probleme ist und auch gefährliche Seiten hat, aber die Nachfrageorientierung, die damit erreicht wird, ist sicher eine positive Folge.

Eine weitere wohl auch eher utopische Lösung ist die *Verteilung von Gutscheinen*. Jeder Einwohner als Konsument von gewissen gesellschaftlichen Leistungen – Bildung, Gesundheit, Fürsorge, Betreuung usw. – erhält Gutscheine, die er für diese Leistungen einsetzen kann. Diese Lösung umgeht das Problem, dass soziale Dienstleistungen zum Teil nicht mit dem gleichen Maßstab – dem Franken – erfasst werden können, wie Güter und Dienstleistungen anderer Art. Außerdem wäre sie weniger diskriminierend, weil jeder Bürger solche Gutscheine erhielte, die einen halt mehr, je nach ihren Bedürfnissen.

Beide Lösungsvorschläge zielen darauf hin, einen Markt für soziale Dienstleistungen zu gestalten, der durch die «Macht» der Nachfrager bestimmt wird. Die heute zum Teil fehlenden Möglichkeiten, Zustimmung oder Ablehnung für angebotene Dienstleistungen auszudrücken, würden künstlich mit Hilfe von Geld oder Gutscheinen eingeführt.

Ich möchte aber bei Ihnen nicht den Eindruck hinterlassen, bei für mich so wichtigen Belangen wie der Nachfrageorientierung in Sozialen Diensten nur utopische – und deshalb nur langfristig realisierbare – Vorschläge zu unterbreiten.

Es gibt durchaus *realistische und bereits realisierte Lösungen*, die den Nachfragebezug der Dienstleistungen einzelner Organisationen sicherstellen. Diese Instrumente können unter dem Begriff der *Evaluation* zusammengefasst werden. Die Forderung nach Evaluation ist – wie ihren Schriften zu entnehmen ist, eine der Grundforderungen der SVSP. Der Zwang zu systematischer Wirkungsbeurteilung im Sozialwesen (und natürlich nicht nur dort) hat gegenüber den reinen «Geld-Lösungen» den Vorteil, dass damit die Bedürfnisse derjenigen Klienten des Sozialwesens, die nicht in der Lage sind, ihre Präferenzen zu artikulieren, oder mindestens nicht über Geld, gleichermaßen berücksichtigt werden.

Mit Hilfe der Evaluation lässt sich die Nachfrageorientierung der Unternehmung institutionalisieren, das heisst in den Arbeitsablauf einfließen, und sicherstellen, dass die Organisation, die soziale Dienstleistungen anbietet, weiß, was der Kunde möchte und entsprechend handelt.

In erwerbswirtschaftlichen Organisationen wird die Marktforschung als Mittel der Kundenwünsche erfassung bereits lange praktiziert, und was wir heute Nachmittag aus Berlin hören, deutet in die gleiche Richtung. Entsprechend angepasste Evaluations-Instrumente (sie existieren bereits) könnten die *Wunschkonformität und die Qualität der Dienstleistungen auch im sozialen Sektor garantieren*. Beispiele für Evaluationsinstrumente sind *Mitarbeiterbefragungen, Klientenbefragungen, begleitende Beobachtung* oder der von uns entwickelte *Q-Plan, der die Leistungen von stationären sozialen Einrichtungen erfassen kann*.

Hie und da ertönt der Ruf nach einem *Ombudsmann im Sozialwesen*. Ein solcher nützt wenig, da er eigentlich nur die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsabläufen prüft und allenfalls einmal eine Änderung solcher Abläufe vorschlägt. Viel nützlicher wäre es, von den sozialen Institutionen zu verlangen, ein oder zwei Prozent ihrer Mittel für die *Wirkungsbeurteilung einzusetzen*. Am Anfang müssten sicher externe Evaluatoren eingesetzt werden. Später könnten die Institutionen diese Aufgabe weitgehend selber übernehmen.

Sie sehen, dass es möglich ist, mit wirtschaftlichen Argumenten ein progressives sozialpolitisches Konzept zu entwickeln, ein Konzept, das mit dem Schlagwort «Hilfe zur Selbsthilfe» ernst macht. Nun bin ich mir im klaren darüber, dass die Forderung nach mehr Markt viele Leute erschreckt. Einige befürchten sogar eine schlechende Deregulierung und einen Abbau von Sozialleistungen. Das muss aber nicht so sein, genau gleich, wie die Leistungen auch im Sozialwesen nicht automatisch besser werden, nur weil sie teurer werden. Andere haben Bedenken gegenüber der Evaluation. Sobald wir eine Individualisierung des Angebots fordern – und etwas anderes ist die Forderung nach Nachfrageorientierung nicht – müssen wir akzeptieren, dass die individuellen Bedürfnisse auf irgend eine Weise ermittelt werden. Die Evaluation überprüft dann nur noch die Befriedigung dieser Bedürfnisse.

Wenn ich so eindringlich der Nachfrageorientierung im Sozialwesen das Wort geredet habe, bin ich mir bewusst, dass viele Organisationen und Einzelpersonen bereits so denken und handeln.