

# INNOVATION SOZIALER DIENSTLEISTUNGEN JENSEITS DER BÜROKRATIE – QUALITÄTSWETTBEWERB ALS ENTDECKUNGSVERFAHREN?<sup>1</sup>

MARK SCHRÖDTER

In meinem Kommentar möchte ich das Verhältnis von Wettbewerb und Innovation in sozialen Dienstleistungen thematisieren. Die trügerische Überzeugungskraft der neoliberalen Privatisierungsstrategie basiert im Wesentlichen auf ihr Versprechen, Bürokratie abzubauen und Innovation systematisch zu fördern. Die neoliberale Ideologie spitzt dies als Entscheidung zwischen zwei Alternativen zu: Entweder wir dulden die technokratische Herrschaft der Bürokraten, die Verteilung, Qualität und Inhalt der Dienstleistungen bestimmen oder wir geben die Souveränität zurück an die Bürger, welche frei zwischen Anbietern wählen können, die auf dem Bildungs- und Sozialmarkt miteinander konkurrieren. Da die Kritik der Bürokratie in allen politischen Lagern stets positive Resonanz erwirkt – ja sogar konstitutiv für die Professionalisierung der Sozialen Arbeit war, erscheint nun der Wettbewerbsmechanismus als Allheilmittel ökonomischen und sozialen Fortschritts.

Die neoliberale  
Herausforderung

Nach Friedrich von Hayek – dem entscheidenden Gründungsvater des Neoliberalismus – ist innerhalb wie jenseits der ökonomischen Sphäre der Wettbewerb immer dann sinnvoll, wenn man etwas herausfinden möchte, was man vorher nicht weiß bzw. nicht wissen kann. Hayek spricht daher von dem „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“. So veranstaltete man im Sport einen Wettbewerb, weil man nicht weiß, wer der bessere der Kontrahenten ist.

Das Modell des  
Wettbewerbs als  
Entdeckungsverfal-  
ens

So bestünde im Dienstleistungsbereich das Problem darin, zwischen den widersprüchlichen Vorstellungen über Form, Inhalt und Ausmaß der benötigten Dienstleistungen nicht rational entscheiden zu können. Die „Kunden“ von Dienstleistungen haben unterschiedliche Bedürfnisse und Präferenzen, die Dienstleistungserbringer verfügen über unterschiedliche Angebote, sind unterschiedlich qualifiziert und fachlich bzw. inhaltlich unterschiedlich ausgerichtet.

---

<sup>1</sup> Dieser Text ist die stark gekürzte Fassung der Grundlage für einen Kommentar auf dem internationalen Kongreß *"Bildung über die Lebenszeit" der DGfE und der SGL, Symposium 19 "Bildung im Zeitalter der normierten Globalisierung – Folgen für die Sozialpädagogik"*, 21.–24. März 2004, Universität Zürich.

Die Kunden mit ihren je spezifischen Erfahrungen und die Dienstleistungserbringer divergieren nun in ihrer Meinung darüber, welche Methoden, Projekte und Maßnahmen am angemessensten und wirkungsvollsten sind. Hayek begreift all dies als Wissen, das dezentral auf die verschiedenen Akteure verteilt ist und auch dezentral ständig neu erzeugt wird, so daß weder eine expertokratische Instanz noch ein demokratisches Entscheidungsgremium über all dieses Wissen verfügen und entsprechend nicht rational entscheiden könne.

Die Strategien von Unternehmern begreift Hayek als Hypothesen, also etwa darüber, was die aktuellen Präferenzen der Kunden sind, welche Technologien sich zukünftig bewähren werden und welchen Preis man von den Kunden verlangen darf. Ob solche Hypothesen zutreffend oder falsch sind, bekommt der Unternehmer unmittelbar und schmerzhaft zu erfahren. Gescheiterte Hypothesen äußern sich im Verlust – aus dem andere auf Basis ihrer erfolgreichen Hypothesen Profit schlagen. Dies wird über den Preismechanismus kommuniziert, so daß weitere Unternehmer die Fehler der Verlierer durch Nachahmung der erfolgreichen Strategien der Gewinner vermeiden können.

Nun wird verschiedentlich behauptet, auf dem Bildungs- und Sozialmarkt könne der Wettbewerb ebenfalls als Entdeckungsverfahren begriffen werden. Ohne die höchst problematischen ökonomischen und erkenntnistheoretischen Grundannahmen dieses neoliberalen Wettbewerbsmodells und vor allem den Dezisionismus bei Hayek an dieser Stelle kritisieren zu können, möchte ich in Form der immanenten Kritik aufzeigen, daß der Wettbewerb in professionellen Handlungsfeldern sich nicht als Entdeckungsverfahren begreifen läßt.

Kontrastieren wir dazu das ökonomische Handeln einerseits mit dem des professionellen Handelns in Wissenschaft und Soziale Arbeit andererseits.

→ **Tabelle 1** [*kann direkt beim Autor bezogen werden*]

In der **Wirtschaft** werden von Unternehmern Produkte, also standardisierte Lösungen technischer Probleme vermarktet. Die Qualität dieser Produkte kann durch standardisierte Verfahren der Messung getestet und mit anderen in Hinblick auf die bessere Funktionsfähigkeit, die natürlich immer normativ bestimmt ist, verglichen werden. Insofern konkurrieren also Produkte miteinander.

Wettbewerbslogik  
in verschiedenen  
Handlungssphären

In der **Wissenschaft** geht es um die Lösung von Erkenntnisproblemen. Theorien und Forschungen, die in Form von Publikationen zirkulieren, konkurrieren miteinander – ebenfalls auf einer normativen Wertbasis – in der Logik des besseren Argumentes um höhere Erklärungskraft. Antrieb der Wissenschaftlerin ist der Erkenntnisdrang.

Auch in der **Sozialen Arbeit** konkurrieren Problemlösungen miteinander, nämlich um höhere Wirksamkeit im Lichte normativer Grundannahmen über die ethische Integrität der Intervention. Aufgrund dieser normativen Wertbasis vollzieht sich die Evaluation von Interventionsstrategien ebenfalls im Modus der Argumentation. – Produkte, Theorien und Interventionsstrategien vergleichen sich nun mal nicht von selbst.

Persönlicher Antrieb der Sozialpädagogin ist die Anteilnahme am sozialen Leid einerseits und die wissenschaftliche Neugierde an der Erkenntnis sozialer Probleme andererseits. Und es ist genau *dieser* Motivationskomplex, der den Verfechtern der Einführung von Wettbewerbsmechanismen und Anreizsystemen für die Soziale Arbeit als zu wenig erscheint. Nun sollen auch soziale *Einrichtungen* die Folgen ihres Handelns zu spüren bekommen, etwa dadurch, daß sie im Falle des Scheiterns keine Aufträge mehr erhalten und somit letztlich der Bestand der Organisation gefährdet ist. Dazu werden Ausschreibungsverfahren eingeführt, in denen die Einrichtungen in Form eines standardisierten Leistungsvergleichs miteinander konkurrieren.

Damit ist eine weitere Ebene des Wettbewerbs thematisch. → **Tabelle 2** [*kann direkt beim Autor bezogen werden*]. Das Ausschreibungsverfahren soll ja ein Äquivalent zum Wettbewerb zwischen Unternehmern sein. In der Sphäre der Wissenschaft gibt es einen ähnlichen Wettbewerbsmechanismus, das Reputationssystem.

Auf dieser Ebene spricht zunächst einiges dafür, den Wettbewerb nach dem neoliberalen Modell als Entdeckungsverfahren zu begreifen. Der Reputationsgewinn einer Wissenschaftlerin informiert die Kollegen darüber, daß hier eine gute Theorie bzw. Forschung vorliegt. Die Kollegen prüfen deshalb die entsprechende Publikation, um sich über Erkenntnisfortschritte zu informieren bzw. einfach, um durch Nachahmung selbst im wissenschaftlichen Diskurs anschlussfähig zu bleiben.

Gemeinsamkeiten  
und Unterschiede

Darüberhinaus scheint die Funktion des Reputationssystems für Personalselektion der Selektion erfolgreicher Unternehmer durch den Markt analog zu sein. Aber letztlich ist der Wettbewerb zwischen Personen in der Wissenschaft immer sekundär – zumindest solange, wie das Reputationssystem nicht in Form des *Social Science Citation Index* verobjektiviert und mit einem System sog. „leistungsbezogener Besoldung“ verknüpft wird. Für Wissenschaft ist also die Orientierung an ihren Produkten konstitutiv, nicht die Orientierung an Personen (daher die Hervorhebung durch den schwarzen Balken).

In der **Wirtschaft** scheint dies anders zu sein. Hier bewähren sich nicht überlegene *Produkte*, sondern überlegene Unternehmer-Strategien. Antrieb ist nicht der „Erfindergeist“ der Entwicklerin, sondern die „Profitgier“ des Unternehmers. Und weil er sich dabei auf den *Preis* als Informationssystem bzw. den Profit als Indikator von Erfolg stützen kann, besteht kein wirkliches Evaluationsproblem. Die Wirklichkeit des Kapitalisten hat sich schon immer selbst in Form von Zahlen beschrieben. Die Wirtschaft reduziert Qualität immer auf Preis, basiert also letztlich auf dem eindimensionalen Preiswettbewerb, nicht auf dem mehrdimensionalen Qualitätswettbewerb.

Das Ausschreibungsverfahren in der Sozialen Arbeit wird nun als Kandidat eines solchen Qualitätswettbewerbs verstanden. Oberflächlich betrachtet gibt es das ja auch in der Wissenschaft, nämlich bei der Verteilung von Forschungsressourcen. Entscheidend ist aber, daß hier nicht über die Qualität von Forschungsanträgen oder Forschungsergebnissen entschieden wird, sondern nur darüber, ob ein Forschungsvorhaben den derzeit gültigen wissenschaftlichen Standards entspricht. Es handelt sich daher überhaupt nicht um einen Wettbewerb, sondern um eine Form von kollegialer Selbstkontrolle. In der Sozialen Arbeit dagegen scheint nun das Ausschreibungsverfahren zum „Ausschreibungswettbewerb“ zu mutieren, wie das im britischen „Value-For-Money“-System bereits seit langem der Fall ist. Aber das einzige, was hier entdeckt wird, sind diejenigen Programme, die den vordefinierten Kriterien der Inspektoren am besten entsprechen. Es werden nicht mehr lediglich die Einhaltung basaler Standards überprüft bzw. offensichtliche Kunstfehler in der professionellen Praxis aufgespürt. Der sog. „Ausschreibungswettbewerb“ avanciert zum eigentlichen Ort der Qualitätsprüfung und Inspektoren entscheiden darüber,

welche „sozialpädagogischen Unternehmer“ erfolgreich sind und welche „Konkurs“ anzumelden haben.

Ironischerweise hat Hayek das, was seine Nachfolger in seinem Namen tun, als „Anmaßung des Wissens“ bezeichnet und gerade deshalb den Markt als Entdeckungsverfahren propangiert. Der Versuch der neoliberalen Modernisierer, bestehende Wettbewerbsmechanismen zu verstärken bzw. quasi-marktförmige Instrumente einzuführen, läuft also genau darauf hinaus, was sie vorgeblich zu bekämpfen angetreten waren: die bürokratische Herrschaft der Technokraten. Daß die Alternative zur quasi-marktförmigen Ausschreibung, also die Einführung *marktförmiger* Instrumente für die Soziale Arbeit unmöglich ist, ist auf dieser Tagung mehrfach betont worden. Wir sollten uns daher wieder verstärkt darauf rückbesinnen, was wir wirklich sind: eine *Profession* als das paradigmatische Dritte jenseits von Markt und Bürokratie, die nicht-warenförmige und nicht-standardisierbare soziale Dienstleistungen unter Bedingungen der Ungewißheit erbringt.

Profession als das  
Dritte zwischen  
Markt und  
Bürokratie