

Enste, Dominik

Research Report

Die Wohlfahrtsverbände in Deutschland: Eine ordnungspolitische Analyse und Reformagenda

IW-Analysen, No. 9

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Enste, Dominik (2004) : Die Wohlfahrtsverbände in Deutschland: Eine ordnungspolitische Analyse und Reformagenda, IW-Analysen, No. 9, ISBN 3-602-14678-2, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/181770>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



analysen

Forschungsberichte
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Dominik H. Enste

Die Wohlfahrtsverbände in Deutschland

Eine ordnungspolitische Analyse
und Reformagenda

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

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

ISBN 3-602-14678-2

Diese Veröffentlichung wurde gefördert von der informedia-Stiftung
Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften
und Publizistik, Köln.

Der Autor

Dr. rer. pol. Dominik H. Enste, geboren 1967 in Arnshausen; Ausbildung zum Bankkaufmann; Studium der Wirtschaftswissenschaften in Köln, Dublin und Fairfax, Virginia; wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand am Wirtschaftspolitischen Seminar der Universität zu Köln und Lehrbeauftragter an der Fachhochschule Köln (1996 bis 2001); Vorstandsassistent im Gerling Konzern (2001 bis 2003); seit April 2003 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich „Rechts- und Institutionenökonomik/Wirtschaftsethik“; seit 2004 außerdem Lehrbeauftragter an der Europa Fachhochschule Fresenius.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2004 Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln
Postfach 51 06 70, 50942 Köln
Telefon (02 21) 49 81-4 52
Telefax (02 21) 49 81-4 45
Internet: www.divkoeln.de
E-Mail: div@iwkoeln.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	7
1.1	Die Freie Wohlfahrtspflege unter Anpassungsdruck	7
1.2	Die Bedeutung der Freien Wohlfahrtspflege	9
1.3	Kritik an den Wohlfahrtsverbänden und deren Einrichtungen	11
1.4	Aufbau der Studie	15
2	Wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen	19
2.1	Demographische Entwicklung	19
2.1.1	Höhere Lebenserwartung und niedrigere Geburtenraten	19
2.1.2	Gesellschaftliche Konsequenzen	22
2.2	Die Lage auf dem Arbeitsmarkt	23
2.3	Wachstum und Konjunktur	26
2.4	Finanz- und Sozialpolitik	27
2.4.1	Sozialausgaben und Steuern	27
2.4.2	Reformbedarf in den Sozialversicherungssystemen	29
2.4.3	Entwicklungen im Pflegebereich	30
2.4.4	Finanzhilfen, Steuervergünstigungen und Subventionen im sozialen Bereich	33
2.5	Gesellschaftliches und bürgerschaftliches Engagement	38
2.5.1	Wertewandel und Sozialkapital	38
2.5.2	Zivilgesellschaft und Freiwilligenarbeit	41
2.5.3	Ehrenamtliches Engagement in Wohlfahrtsorganisationen	45
2.6	Wettbewerbspolitik und Marktöffnung	45
2.6.1	Europäisierung des Dienstleistungsangebots	45
2.6.2	Wettbewerb versus Korporatismus	48
2.7	Zusammenfassung der Herausforderungen	49
3	Aufbau, Struktur und Sozialmanagement der Freien Wohlfahrtspflege	50
3.1	Dritter Sektor: Intermediär zwischen Markt und Staat	50
3.1.1	Definition und Klassifikation von Non-Profit-Organisationen	51
3.1.2	Daten zum Dritten Sektor	53
3.2	Die Freie Wohlfahrtspflege in Deutschland	61
3.2.1	Definition und Struktur im Überblick	61

3.2.2	Die Freie Wohlfahrtspflege als Arbeitgeber	64
3.2.3	Arbeitsschwerpunkte und Marktanteile	67
3.2.4	Wertschöpfung in den Einrichtungen	71
3.2.5	Finanzierungsstruktur	73
3.2.6	Die Finanzierungsinstrumente im Einzelnen	75
3.2.7	Rechnungslegung und Controlling	84
3.3	Die sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege im Einzelnen	87
3.3.1	Der Deutsche Caritasverband e. V. (DCV)	88
3.3.2	Das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V. (DW)	93
3.3.3	Arbeiterwohlfahrt – Bundesverband e. V. (AWO)	98
3.3.4	Der Paritätische Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V. (DPWV)	103
3.3.5	Das Deutsche Rote Kreuz e. V. (DRK)	106
3.3.6	Die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e. V. (ZWSt)	109
4	Ordnungspolitische Analyse der Freien Wohlfahrtspflege	110
4.1	Ordnungsökonomische Basis für die Analyse und die Ableitung von Handlungsempfehlungen	110
4.1.1	Markt versus Staat	110
4.1.2	Subsidiarität, Wettbewerb und Gerechtigkeit	112
4.1.3	Verdrängung privater Initiative durch staatliche Eingriffe	115
4.2	Markt, Wohlfahrtsverbände und Staat im Vergleich	120
4.3	Überprüfung der Marktverfassung für soziale Dienstleistungen	126
4.3.1	Ausgangspunkt: Die Kritik der Monopolkommission	126
4.3.2	Bürokratie und Inflexibilität aufgrund staatlicher Regulierung und fehlenden Wettbewerbs	128
4.3.3	Inflexible, nicht leistungsorientierte Lohnstruktur (BAT)	130
4.3.4	Unsystematische Regelungen des Gemeinnützigkeitsrechts	131
4.3.5	Kosten von „Gratisressourcen“	135
4.3.6	Informationsdefizite auf dem Spendenmarkt	139

4.3.7	Geringe Innovationskraft im sozialen Bereich	141
4.3.8	Organisatorische Defizite	142
4.3.9	Das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis	147
4.4	Wohlfahrtsverbände als korporative Akteure	149
4.4.1	Ein bilaterales Kartell	149
4.4.2	Der Pflegesektor als Beispiel	152
4.4.3	Die Rolle der Spitzenverbände	153
4.4.4	Rahmenverträge als Marktzutrittsschranke	156
4.4.5	Interessen und Interessenkonflikte der anderen Akteure	159
5	Handlungsempfehlungen	161
5.1	Ordnungspolitische Leitlinie	161
5.2	Strategische Optionen für die Wohlfahrtsverbände	165
5.3	Modernes Sozialmanagement	167
5.3.1	Managementsystem	168
5.3.2	Qualitätsmanagement	170
5.3.3	Personalmanagement	172
5.3.4	Rechnungswesen, Controlling und Risikomanagement	173
5.3.5	Externe Kontrolle und Transparenz	175
5.3.6	Ein Best-Practice-Beispiel für modernes Sozialmanagement	179
5.4	Ordnungspolitische Reformagenda	179
5.4.1	Wettbewerbliche Rahmenbedingungen	181
5.4.2	„Governance-Kodex der Freien Wohlfahrtspflege“	183
5.4.3	Subjektförderung statt Objektförderung	184
5.4.4	Soziale Dienstleistungen als arbeitsintensiver, standortgebundener Wachstumsfaktor	189
6	Zusammenfassung und Ausblick	190
	Literatur	197
	Kurzdarstellung / Abstract	208

Vorwort

Die Forschungsarbeiten zu dieser Studie wurden durch die Kooperationsbereitschaft und die konstruktive Zusammenarbeit mit Vertretern der Wohlfahrtsverbände sowie deren Einrichtungen unterstützt und bereichert. Für die zahlreichen persönlichen, informativen und ausführlichen Gespräche bedanken wir uns sehr herzlich und hoffen, den Dialog auf Basis dieser Studie intensivieren zu können.

Bei der schwierigen Datenrecherche und -aufbereitung sowie der Literaturrecherche haben Frau Dorothee Herring und Frau Tamara Birke wertvolle Arbeit geleistet, für die ihnen besonderer Dank gebührt. Frau Simone Gottwald hat dankenswerterweise das Korrekturlesen übernommen.

Die Studie wurde gefördert durch die informedia-Stiftung Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik, Köln.

Köln, im Dezember 2004

1

Einleitung

1.1 Die Freie Wohlfahrtspflege unter Anpassungsdruck

Demographischer Wandel, Globalisierung, Strukturwandel, Arbeitslosigkeit und steigende Defizite bei den öffentlichen Haushalten erfordern große Flexibilität und Anpassungsbereitschaft der Menschen, um die Stagnation zu überwinden. Dies gilt in zunehmendem Maße auch für die Anbieter sozialer Dienstleistungen. Diese werden noch überwiegend von Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege wie Krankenhäusern, Kindertagesstätten und Heimen sowie durch ambulante Dienste und Beratungsstellen im Gesundheits- und Pflegewesen sowie in der Familien-, Jugend- und Altenhilfe erbracht.

Deren Marktbedingungen werden sich weiter verändern. Zwar wird angesichts der demographischen und gesellschaftlichen Entwicklungen die Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen künftig weiter stark zunehmen. Ein wachsender Teil dieser Nachfrage wird jedoch nicht mehr von den unter Finanzknappheit leidenden öffentlichen Haushalten, sondern von den privaten Haushalten selbst finanziert werden, wie die ersten Reformansätze der Gesundheitsreform 2003/04 bereits andeuten. Zugleich intensiviert sich der Wettbewerb zwischen den Anbietern, zu denen vermehrt auch privatgewerbliche Unternehmen und im Rahmen der Europäisierung auch ausländische Dienstleister zählen. Denn viele soziale Dienstleistungen, gerade im Gesundheits- und Pflegebereich, haben längst den Charakter marktmäßiger Austauschbeziehungen erlangt.

Die bisherige Form der Finanzierung der Sozialversicherungssysteme hat zu leistungsfeindlichen Steuer- und Abgabesätzen geführt, die mit Blick auf die demographische Entwicklung baldmöglichst eine Reform der Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung erfordern. Zur Begrenzung unter anderem der Sozialversicherungsbeiträge bei gleichzeitiger Sicherstellung einer guten Qualität ist neben der Umstellung auf ein kapitalgedecktes Finanzierungssystem der Renten- und Pflegeversi-

cherung auch eine ökonomische Analyse und Überprüfung der Effizienz und Effektivität der derzeitigen Angebotsbedingungen sozialer Dienstleistungen erforderlich.

Die Wohlfahrtsverbände befinden sich als Anbieter in einer „Zwitterstellung“ und müssen den Spagat zwischen zunehmender Ökonomisierung und Konkurrenz durch private Anbieter auf der einen und ihrem traditionellen Selbstverständnis in Verbindung mit nachlassendem ehrenamtlichem Engagement auf der anderen Seite bewältigen. Gleichzeitig haben „Caritas und Co.“ mit einem massiven Vertrauensverlust in der Bevölkerung zu kämpfen. Nach Angaben der neuesten repräsentativen Umfrage „Perspektive Deutschland 2003/04“ hat sich das Misstrauen gegenüber dem Diakonischen Werk (DW) verdoppelt. Während 2002/03 nur knapp 8 Prozent dem DW misstrauten, sind dies in diesem Jahr fast 16 Prozent. Ähnlich sieht dies bei der Caritas aus, bei der die Zahl der Menschen, die ihr überhaupt nicht vertrauen, von 8,7 Prozent auf 14,7 Prozent anstieg. Die Kirchen selbst haben zwar mit deutlich mehr Misstrauen zu kämpfen, haben sich aber leicht verbessern (evangelische Kirche 25,8 Prozent) beziehungsweise ihr Niveau halten können (katholische Kirche 45,7 Prozent). Auch die Zahl derjenigen, die Verbesserungsbedarf sehen, hat sich von knapp 13 Prozent auf 21 Prozent (Diakonie) beziehungsweise 23,5 Prozent (Caritas) erhöht. Wenngleich auch viele andere Institutionen mit zunehmendem Misstrauen zu kämpfen haben, bewegen sich die Zuwachsraten nur noch bei Greenpeace (von 6,4 auf 16,8 Prozent Misstrauen) auf ähnlich hohem Niveau. Da einmal zerstörtes Vertrauen, gerade im sensiblen Spendenmarkt und bei sozialen Dienstleistungen am Menschen, sehr schwer wieder aufgebaut werden kann, sind baldige Reformen unumgänglich, die sowohl den Besonderheiten des Dritten Sektors als auch den kommenden Herausforderungen Rechnung tragen.

Über die richtige Strategie herrscht dabei sowohl zwischen als auch innerhalb der Wohlfahrtsverbände Uneinigkeit. Die Kontroverse wird auf Tagungen, in wissenschaftlichen Beiträgen und den Medien ausgetragen. Kritik an der Ökonomisierung und an den Einsparungen im sozialen Bereich äußern zum Beispiel Bauer (2003), Lahrmann (2003) und Meiwes

(2004). Auch die Resonanz auf die vorab veröffentlichte Broschüre „Auf den Schultern der Schwachen“ (IW Köln, 2004 c), die einige der hier ausführlicher erläuterten Empfehlungen enthält, veranschaulicht dies. Von heftiger Ablehnung aus den Spitzenverbänden bis hin zur Unterstützung der Forderungen durch Einrichtungsträger reichten die Reaktionen. So fordert Rückert (2004) als Reaktion auf die Broschüre: „Wir müssen die inzwischen harsche Kritik an der Intransparenz und mangelnden Wirtschaftlichkeit der Wohlfahrtsverbände endlich ernst nehmen. Es geht um unsere Glaubwürdigkeit.“

Die vorliegende ordnungspolitische Analyse will Impulse für die Intensivierung der Diskussion geben und einen Dialog zwischen Wirtschaft und Wohlfahrtsverbänden anstoßen, um gemeinsam Wege und Lösungen für drängende Zukunftsfragen zu finden, die alle betreffen:

Wie kann in Zukunft die Versorgung mit sozialen Dienstleistungen gesichert werden? Welche Leistungen können innerhalb eines wettbewerblichen Rahmens sowohl von privatgewerblichen als auch freigemeinnützigen Einrichtungen angeboten werden? Welche Leistungen bedürfen der staatlichen Subventionierung und wie sollte diese ausgestaltet werden? Wie kann das Angebot verbessert werden, ohne die Lohnzusatzkosten weiter zu erhöhen? Ist die Freie Wohlfahrtspflege auf die Herausforderungen vorbereitet und was kann sie verbessern? Wie kann es gelingen, das Wachstum des Marktes für soziale Dienstleistungen nicht ausschließlich als Problem in Verbindung mit steigenden Kosten zu sehen, sondern als positiven Wachstumsmotor für die Volkswirtschaft? Welche staatlichen Rahmenbedingungen sind dafür erforderlich?

1.2 Die Bedeutung der Freien Wohlfahrtspflege

Die besondere Bedeutung der Wohlfahrtsverbände in Deutschland, die in anderen europäischen Ländern in dieser Weise nicht existiert, fußt auf der historisch gewachsenen privilegierten Stellung der Wohlfahrtsverbände im deutschen Sozialstaat, welche mit dem Subsidiaritätsprinzip gerechtfertigt wird und in den sechziger Jahren in der deutschen Sozialgesetz-

gebung verankert wurde. Unter Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip wurde der Freien Wohlfahrtspflege (FW) eine Vorrangstellung gegenüber anderen staatlichen und kommerziellen Anbietern eingeräumt. In einigen Bereichen (zum Beispiel Pflege) wurde die Dominanz der Wohlfahrtsverbände, die zum Teil als „Wohlfahrtskartell“ bezeichnet wird, durch die Öffnung der Bereiche für den Wettbewerb gebrochen. Bei anderen Dienstleistungen, zum Beispiel Kindertagesstätten, Beratung, Behinderten- und Jugendhilfe, sind sie neben dem Staat weiterhin nahezu alleiniger Anbieter. Anhand einer Dienstleistungs- und Gütertypologie soll überprüft werden, inwiefern die historisch gewachsene Struktur noch zeitgemäß und wirtschaftlich sinnvoll ist.

Dabei richtet sich die öffentliche Kritik, aber auch der Handlungsdruck aufgrund der notwendigen Reduktion der öffentlichen Ausgaben, vor allem gegen die Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände, die als Empfänger der staatlichen Gelder besonders betroffen sind.¹ Angesichts der Sachzwänge, die Einsparungen erfordern, steht die Freie Wohlfahrtspflege als Nutznießer des Sozialstaats im Mittelpunkt der Studie. Ziel ist es, aus ordnungsökonomischer Perspektive Wege aufzuzeigen, wie effiziente und effektive Lösungen aussehen könnten, die einen weiteren Anstieg der Lohnzusatzkosten und damit der Arbeitslosigkeit vermeiden und positive Wachstumsimpulse auslösen helfen.

Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Freien Wohlfahrtspflege, zu der die sechs Spitzenverbände „Deutscher Caritas Verband“, „Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche“, „Deutsches Rotes Kreuz“, „Arbeiterwohlfahrt“, „Paritätischer Wohlfahrtsverband“ und „Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland“ zählen, wird kaum wahrgenommen, obwohl deren Betriebe im Alltag stets präsent sind. Dabei erreichte die Wertschöpfung allein der Freien Wohlfahrtspflege Schätzungen zufolge im Jahr 2002 mit 55 Milliarden Euro die Größenordnung wichtiger Schlüsselindustrien – mit entsprechender Bedeutung für Wachstum, Beschäftigung und Staatsfinanzen.

¹ „Vertrauen zerschlagen“ (Meiwes, 2004); „Schlimmer als erwartet. Das löst keine soziale Pleitewelle aus, sondern totalen Kahlschlag“ (Lahrman, 2003).

In über 100.000 Einrichtungen und Diensten beschäftigte sie in Deutschland in den Jahren 2002/2003 gut 1,3 Millionen hauptamtliche Voll- und Teilzeitkräfte. Dies sind fast achtmal so viele, wie das belegschaftsstärkste nicht staatliche Unternehmen Siemens an Mitarbeitern in Deutschland hat. Seit 1950 stieg der Anteil der Freien Wohlfahrtspflege an allen Erwerbstätigen von 0,7 Prozent auf heute 3,7 Prozent – denn personenbezogene Dienstleistungen sind besonders arbeitsintensiv. Hinzu kommen noch etwa 1,25 Millionen ehrenamtliche Mitarbeiter. Fast könnte man deshalb von der Freien Wohlfahrtspflege als „hidden champion“ im Dienstleistungssektor sprechen.

1.3 Kritik an den Wohlfahrtsverbänden und deren Einrichtungen

In den Medien ist immer wieder von Unregelmäßigkeiten bei der Verwendung der öffentlichen Mittel oder auch von Spendengeldern berichtet worden (Übersicht 1).

Übersicht 1

Die Freie Wohlfahrtspflege im Spiegel der Presse

- „Konzerne unterm Kreuz“ (Spiegel, 52/1995)
- „Wohlfahrt im Rolls-Royce“ (Capital, 12/1996)
- „Die falsche Moral im Wohlfahrtskartell“ (Handelsblatt, 16.10.1997)
- „Wettbewerbsgebot auch für die Freie Wohlfahrtspflege“ (FAZ, 1.9.1998)
- „Die Etikettenschwindler – Mit dubiosen Methoden beschaffen sich Johanniter, Malteser und Co. ihr Geld“ (Rheinischer Merkur, 40/1999)
- „Ein Modell mit viel Patina – Qualitätsrisiko Vorstand – gemeinnützige Organisationen brauchen für ihre Arbeit ein radikal neues Konzept“ (Frankfurter Rundschau, 29.12.1999)
- „Kartell der Bremser – Teure Hilfe – Wie der Staat Wettbewerb verhindert“ (Capital, 3/2004)
- „Das gnadenlose Geschäft mit der Pflege – Missmanagement in Altenheimen“ (Report München vom 28.6.2004, Bayerischer Rundfunk)
- „Ende ohne Gnade – Die Altenhilfe lässt Hilflose verkommen“ (Die Zeit, 8.7.2004)

Die größeren, publik gewordenen Spendenskandale sowie eine breite öffentliche und wissenschaftliche Kritik an den Wohlfahrtsverbänden liegen

zum Teil schon einige Jahre zurück, dennoch nimmt das Misstrauen in der Bevölkerung weiter zu und die Freie Wohlfahrtspflege gerät immer wieder in das Visier der Rechnungshöfe. Berichte der Landesrechnungshöfe (Übersicht 2) bestätigen die Befürchtungen der Kritiker, dass es Unregelmäßigkeiten gibt.

Übersicht 2

Unregelmäßigkeiten bei Wohlfahrtsverbänden

Verschiedene Formen des Missbrauchs von finanziellen Mitteln sind in Gutachten von Landesrechnungshöfen dokumentiert, zum Beispiel:

- Manipulation von Förderanträgen
- Überhöhte Kostenabrechnungen
- Verdeckte Rücklagenbildung
- Zweckwidrige Verwendung von Zuschüssen
- Kreative Gestaltung der Verbandsstrukturen, um als finanzschwache Institution mehr öffentliche Zuschüsse zu erhalten

Betroffene Verbände sind unter anderem:

- Care Deutschland
- AWO Brandenburg
- DRK Torgau
- AWO Ravensburg
- Caritas München
- Bayerisches Rotes Kreuz
- Caritas Trier

Die Kritik aus der Wissenschaft (unter anderem von der Monopolkommission, 1998), die Landesrechnungshofberichte, aber auch die Kritik aus den eigenen Reihen dokumentiert, dass die Wohlfahrtsverbände sich nicht mehr allein unter Berufung auf Grundsätze der Nächstenliebe und Gemeinnützigkeit sowie eines falsch verstandenen Subsidiaritätsprinzips einer volks- wie betriebswirtschaftlich orientierten Grundsatzdiskussion entziehen können. Eine ordnungs- und institutionenökonomische Analyse ist notwendig, damit ein ordnungspolitischer Rahmen und eine Marktverfassung vorgeschlagen werden können, an denen sich die Reformagenda orientiert.

Die Kritik innerhalb der Wohlfahrtsverbände richtet sich oft gegen die mangelnde Professionalität des Managements der Einrichtungen (Übersicht 3).

Übersicht 3

Beispiele für mangelnde Professionalität

Ausgewählte Kritikpunkte an sozialen Einrichtungen:

- Mangelhafte Nutzung vorhandener Ressourcen und somit geringe betriebswirtschaftliche Effizienz
- Fehlbedarfsfinanzierung führt zu unterentwickeltem Kostenbewusstsein und fehlenden Anreizen zur eigenen Mittelbeschaffung
- „Muddling through“ ohne klare Zielsetzungen und Methodenkonzepte
- Angebotsdiktat auf Basis politischer Vorgaben und fehlende Rückkopplung mit den Nutzerinteressen
- Zunehmende Unzufriedenheit der Nutzer mit den Hilfsangeboten und darauf folgende Zunahme der Selbsthilfeinitiativen
- „Dilettantismus in Management und Führung“ (Engelhardt, 2000, 43)
- Geringe Arbeitsmotivation und Mängel fachlicher Qualifikation der Mitarbeiter
- Fehlendes Dienstleistungsbewusstsein
- Mangelhafte Kooperation innerhalb und zwischen den Einrichtungen
- „Abenteuerliche Fluktuationsraten der Mitarbeiter“ (Engelhardt, 2000, 43)
- Fehlende Zielausrichtung der Organisationsstruktur
- Betreibung von Einrichtungen auf Basis überholter gesetzlicher Grundlagen (zum Beispiel Vereinsrecht bei großen Einrichtungen)

Quelle: Hauser et al., 2000, 43 f.

Die Gespräche mit Vertretern einzelner betroffener Verbände und Einrichtungsträger zeigen, dass diese „externen“ Schocks in vielen Fällen eine heilsame Wirkung entfaltet und zu besserer Kontrolle geführt haben.

Reformen der verkrusteten und tradierten Strukturen erfolgen nur dann („pathologisches Lernen“), wenn

1. ein öffentlich gewordener Skandal den Verband oder Einrichtungsträger dazu zwingt,

2. die finanziellen staatlichen Mittel drastisch gekürzt werden und keine politische Einflussnahme dies verhindern kann,
3. der Wettbewerb zwischen den freigemeinnützigen und privatgewerblichen Anbietern zunimmt.

Mehr Transparenz und klarere allgemeine Regeln und Wettbewerbsbedingungen sind im gesamten Bereich der sozialen Dienstleistungen notwendig, denn die Wohlfahrtsverbände haben sich zu mächtigen Organisationen mit hohen Jahresumsätzen entwickelt, wie dies auch von Caritas und Diakonie selber zugegeben wird: „In jüngerer Vergangenheit zeigt sich zunehmend eine Konzentration der Aktivitäten gemeinnütziger Organisationen im Rahmen größerer Trägereinheiten; diese können strukturell mit Konzernen gleichgesetzt werden“ (Solidaris, 2003, 37).

Eine stärkere Anwendung unternehmensrechtlicher Vorschriften ist somit unvermeidbar, wie auch das Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (2004) erläutert. Dies gilt umso mehr, weil die Freie Wohlfahrtspflege ein enger Partner des Staates ist und die Spitzenverbände – von der Wochenzeitschrift „Spiegel“ als soziale „Dienstleistungsmultis“ bezeichnet – hohe Zuwendungen des Bundes, Lottereeinnahmen, steuerliche Vergünstigungen und Kostenerstattungen von den Sozialkassen erhalten.

Problematisch sind dabei neben den teilweise ineffizienten Strukturen und zu großen Verwaltungen innerhalb der Wohlfahrtsverbände vor allem die falschen staatlichen Anreizstrukturen wie das zum Teil noch praktizierte Kostenerstattungsprinzip oder die Investitionsförderung. Dies macht Buchungstricks, die Bildung illegaler Rücklagen oder Manipulationen bei Einnahmen und Ausgaben attraktiv.

Teilweise werden diese Vorgänge auch noch von der Politik gedeckt oder zumindest nicht verhindert, wie zum Beispiel Berichte von Landesrechnungshöfen (LRH), unter anderem des LRH Berlin (2003), LRH Schleswig-Holstein (2000, 2002), LRH Niedersachsen (2001, 2002), des Bayerischen Obersten Rechnungshofs (1997, 1998), des LRH Bremen (2003), LRH Thüringen (2003) und LRH Sachsen (2003), belegen.

1.4 Aufbau der Studie

Aus beiden Entwicklungen – einer geschärften öffentlichen Wahrnehmung einerseits und einem zunehmenden Veränderungsdruck andererseits – folgt die Notwendigkeit, den Bereich der Freien Wohlfahrtspflege einer grundsätzlich gehaltenen Analyse zu unterziehen, die den Aufbau und die Struktur der Wohlfahrtsverbände erfasst, die Herausforderungen beschreibt, vor denen sie stehen, und die Reformnotwendigkeiten herausarbeitet.

Dazu sind drei Schritte erforderlich: Neben einer (1) umfangreichen Bestandsaufnahme der Ist-Situation und der Herausforderungen der Freien Wohlfahrtspflege ist (2) die Offenlegung der Organisationslogik dieses Dienstleistungsbereichs insbesondere aus einer volkswirtschaftlichen Perspektive ein zentrales Ziel der Arbeit. Auf der Basis der dadurch ermittelten Diagnostik sollen (3) wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen für die Gestaltung der Marktverfassung in der Freien Wohlfahrtspflege abgeleitet werden.

In diesem Zusammenhang sind auch Verbesserungen der Organisations- und Managementstruktur der Wohlfahrtsorganisationen zu diskutieren, die in eine Art Corporate Governance für die Wohlfahrtsverbände münden könnten. Dabei sind die Besonderheiten der Non-Profit-Organisationen zu beachten. Es sollte auf eine sukzessive Transformation des Managements hingewirkt werden, um nicht eine Blockadehaltung der Betroffenen zu provozieren. Neben der Sicherstellung einer größeren Transparenz zielt die betriebswirtschaftliche Diskussion vor allem auf eine Verbesserung sowohl der internen als auch der externen Kontrollmöglichkeiten. Dazu zählen die Einführung und Nutzung von betriebswirtschaftlichen Informations-, Planungs- und Controlling-Tools genauso wie die Erweiterung der staatlichen Rechnungsprüfung und -kontrolle sowie der Publizitätspflichten. Ein Weg sind die Einführung von Bilanzierungsrichtlinien und die Offenlegung der Rechnungslegung, die im erwerbswirtschaftlichen Sektor bei Unternehmen ähnlicher Größenordnung seit langem vorgeschrieben und durch das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) seit 1. Mai 1998 entscheidend verschärft worden sind.

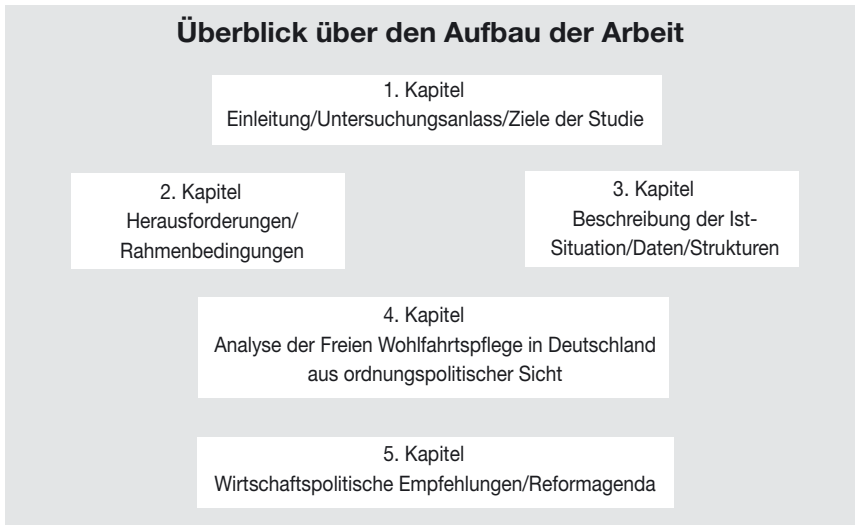
Für bereits heute effizient und effektiv agierende Wohlfahrtsverbände hätte dies den Vorteil, dass sie sich von „schwarzen Schafen“ abgrenzen und im Wettbewerb um öffentliche Gelder und Spenden besser dastehen könnten.

Zu prüfen ist ferner, ob und inwiefern die Wohlfahrtsorganisationen aufgrund ihrer langjährigen Erfahrungen im Dritten Sektor eine „Problemlöserfunktion“ entfalten könnten. Voraussetzung dafür ist jedoch eine Reform der Institutionen der Freien Wohlfahrtspflege. Die bestehenden Strukturen haben bisher eher Blockaden als Innovationen und Reformen hervorgebracht. Eine ordnungspolitische Analyse kann die individuelle „Rationalität“ dieses „Rentseeking“-Verhaltens offen legen und gleichzeitig Wege aufzeigen, wie eine größere Harmonie zwischen Gesellschaftsinteressen und Eigennutzorientierung der Funktionäre erreicht werden kann.

Die zu entwickelnde Reformagenda wird bei den Trägern von Einrichtungen umso eher akzeptiert werden können, je mehr sie umsetzungsorientiert ist und konkrete Handlungsempfehlungen (unter Umständen auch für das Managementsystem) statt einer breit angelegten Fundamentalkritik liefert. Im Empfehlungsteil wird sorgfältig zu prüfen sein, welche Güter und Dienstleistungen von wem angeboten werden können. Mit Blick auf die „Zwitterstellung“ der Freien Wohlfahrtspflege zwischen Staat und Markt ist dafür die Entwicklung einer Typologie hilfreich, die aufzeigt, welche sozialen Dienstleistungen nur vom Staat oder nur von der Freien Wohlfahrtspflege und welche auch von erwerbswirtschaftlichen Unternehmen angeboten werden können. Diese Aufgabenstellung wird anhand der folgenden Gliederung bearbeitet:

Nach der Einführung in die Problemstellung im ersten Kapitel werden im zweiten Kapitel die Herausforderungen, denen sich die Wohlfahrtsverbände angesichts der Veränderungen der institutionellen Rahmenbedingungen stellen müssen, thematisiert. Dazu zählen die demographische Entwicklung, die gesellschaftliche und kulturelle Evolution, Veränderungen der Erwerbsarbeit, Wirtschafts- und Einkommensentwicklung, finanz- und sozialpolitische Entscheidungen sowie die geänderten wettbewerbspoli-

Überblick über den Aufbau der Arbeit



tischen Rahmenbedingungen. In Kapitel 3 werden der Dritte Sektor und die Freie Wohlfahrtspflege voneinander abgegrenzt und definiert. Daran schließen sich Schätzungen zur Größe und zur Entwicklung der Freien Wohlfahrtspflege an. Dabei werden auch deren Organisationsstrukturen und das Sozialmanagement sowie die volkswirtschaftliche Bedeutung und mögliche Wohlfahrtswirkungen dargestellt.

Ausgangspunkt für die Analyse der Freien Wohlfahrtspflege ist die theoretische Einordnung der Freien Wohlfahrtspflege als Intermediär zwischen Markt und Staat, die in Kapitel 4 vorgenommen wird. Daran schließt sich die Bewertung aus volkswirtschaftlicher und ordnungspolitischer Sicht an. Dabei werden verschiedene Besonderheiten und Ineffizienzen, zum Beispiel die Bürokratie und Inflexibilität in der Freien Wohlfahrtspflege, geringe Innovationskraft im sozialen Bereich, hohe Opportunitätskosten unter anderem bei Zivildienstleistenden, Ressourcenverschwendung durch Ehrenamt, X-Ineffizienzen bei der Leistungserstellung, genauso kritisch untersucht wie mögliche Wettbewerbsbeschränkungen durch die Angebots- und Nachfragemacht, die sich durch Kartellabsprachen sowie die Gemeinnützigkeit ergeben können.

In Kapitel 5 werden wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen skizziert, die in eine ordnungspolitische Reformagenda mit Vorschlägen für eine Corporate Governance für Wohlfahrtsverbände münden. Diskutiert werden Aspekte wie Gewinnerzielungsabsicht versus Gemeinnützigkeit, veränderter Ordnungsrahmen durch Gesetzesänderungen, freier Marktzutritt und Nichtdiskriminierung für privatwirtschaftliche Anbieter, Subjekt- versus Objektförderung auf der Nachfragerseite, Einrichtung von Kontrollinstanzen für Funktionäre und Geschäftsführer sowie die Frage nach der zukünftigen Strategie der Freien Wohlfahrtspflege.

2

Wirtschaftliche und gesellschaftliche Herausforderungen

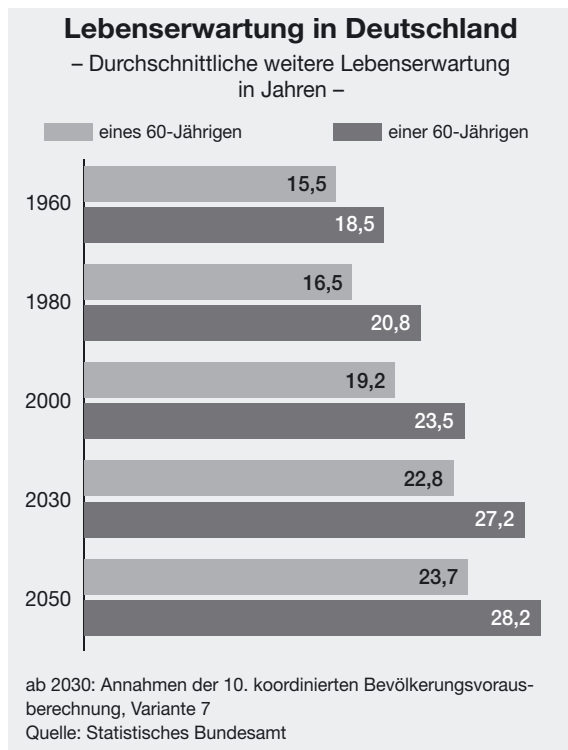
Die wirtschaftlichen Herausforderungen werden innerhalb der Wohlfahrtsverbände noch nicht umfassend genug beachtet, da befürchtet wird, dass ökonomisches Denken mit dem eigenen Selbstverständnis kollidiert. Wenn betriebswirtschaftliche Stäbe in den Verbänden institutionalisiert werden und Ökonomen die Leitung von sozialen Einrichtungen übernehmen, könnten – so die Sorge – das christliche, soziale Profil und die humane Zuwendung zum Menschen gefährdet werden. „Dem liegt die Grundthese eines Gegensatzes zwischen christlichem Liebesdienst und ökonomischer Rationalität zugrunde“ (Wiemeyer, 2001, 127). Inwieweit diese Sorge unbegründet ist und wie trotz großer Herausforderungen soziale Dienstleistungen auch zukünftig von Wohlfahrtsverbänden angeboten werden können, soll hier aufgezeigt werden. Dabei werden soziale Dienstleistungen definiert als pflegende, beratende oder betreuende Tätigkeiten zur Prävention oder Kuration, zur Verhinderung oder Lösung sozialer Probleme und Konflikte, die berufsmäßig (professionell) erbracht werden. Notwendige Merkmale sozialer Dienstleistungen sind darüber hinaus die Bedürftigkeit der Nachfrager in materieller, psychisch-intellektueller und/oder physischer Hinsicht sowie die Personenbezogenheit der Dienstleistungen, das heißt, sie werden in der Regel von Menschen für Menschen erbracht und sind grundsätzlich „humankapitalorientiert“ (vergleiche unter anderem Arnold/Maelicke, 2003, 215 ff.).

2.1 Demographische Entwicklung

2.1.1 Höhere Lebenserwartung und niedrigere Geburtenraten

Auf die zukünftige Angebots- und Nachfragestruktur bei sozialen Dienstleistungen, die von der Freien Wohlfahrtspflege schwerpunktmäßig angeboten werden, hat die demographische Entwicklung einen besonderen Einfluss. Denn der demographische Wandel – bedingt durch immer weniger Kinder und eine höhere Lebenserwartung – betrifft Lebensbereiche von A bis Z: von der Altersarmut über das Bildungssystem und die Fi-

Abbildung 1



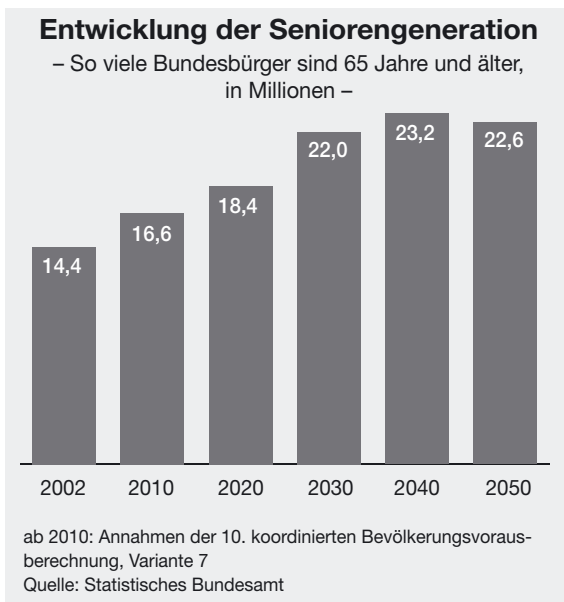
finanzierungsprobleme der Sozialversicherungen bis hin zur medizinischen Versorgungslücke und zur Zuwanderungspolitik. Insbesondere die Inanspruchnahme der sozialen Dienstleistungen im Alter (unter anderem Betreuung, Beratung, Pflege) wird aufgrund der höheren durchschnittlichen Lebenserwartung zunehmen. Gleichzeitig sinkt aber die Zahl der abhängig Beschäftigten, die mit ihren Sozialbeiträgen viele dieser Leistungen derzeit noch über die Sozialversicherungssysteme finanzieren.

Im Detail betrachtet: Die Lebenserwartung in Deutschland hat sich seit dem Jahr 1880 mehr als verdoppelt (Männer: von 36 auf 75 Jahre; Frauen: von 38 auf 81 Jahre), dabei umfasst die Lebensarbeitszeit heutzutage nur noch knapp die Hälfte der Lebenszeit. Die Lebenserwartung der Männer steigt bis 2050 von heute 79,2 auf 83,7 Jahre, während Frauen durchschnittlich sogar 88,2 Jahre (heute: 83,5 Jahre) alt werden. Für eine 60-Jährige bedeutet dies, dass sie im Jahr 2050 im Durchschnitt noch 28 Jahre zu leben hat, während ein Mann immerhin noch knapp 24 Jahre vor sich hat (Abbildung 1). Diese an sich gute Nachricht wird erst dadurch zu einem Problem vor allem für die Sozialversicherungshaushalte, dass immer mehr ältere Menschen pro Erwerbstätigen in Deutschland leben.

Im Jahr 2003 kommen noch 43 Personen im Alter über 59 Jahre auf 100 Personen zwischen 20 und 59 Jahren, im Jahre 2020 werden dies knapp 60, im Jahr 2050 fast 85 sein. In der Tendenzaussage stimmen diesbezüglich die unterschiedlichen Prognosen überein (vgl. unter anderem Statistisches Bundesamt, 2002; IW Köln, 2004 a). Wenn diese Entwicklung fortgeschrieben wird, bedeutet dies eine Zunahme der über

80-Jährigen bis zum Jahr 2050 um 175 Prozent beziehungsweise von 2,9 Millionen (2002) auf 8 Millionen (2050), von denen die Hälfte pflegebedürftig und ein Drittel an Demenz erkrankt sein dürfte. Die Zahl der über 65-Jährigen hätte sich dann um rund 60 Prozent von 14,4 Millionen auf rund 23 Millionen erhöht (Abbildung 2).

Abbildung 2



Aufgrund der Konstruktion unserer umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme müssen deren Gesundheits- und Pflegekosten gleichzeitig von immer weniger Menschen finanziert werden. Die Geburtenrate liegt in Deutschland weit unter dem bestandserhaltenden Niveau von 2,1 Kindern pro Frau (2002: 1,36). Nur Griechenland, Italien, Spanien, Ungarn und Tschechien haben eine geringere Geburtenrate (zwischen 1,34 und 1,18 Kinder pro Frau), während in den USA und in Mexiko eine Frau im Durchschnitt mehr als zwei Kinder bekommt. Die Elterngeneration wird in Deutschland hingegen nur zu etwa zwei Dritteln durch Kinder ersetzt. Die Sterbefälle überwiegen also die Geburten, so dass die Alterspyramide sich stetig nach unten verengt. Verteilungskämpfe zwischen Jung und

Alt werden – trotz des Bevölkerungsrückgangs um etwa eine Million bis zum Jahr 2010 – die Folge sein.

2.1.2 Gesellschaftliche Konsequenzen

Die Konsequenzen für das Gesundheits- und Rentenversicherungssystem werden derzeit in Politik und Öffentlichkeit intensiv diskutiert, aber die Auswirkungen auf die Anbieter sozialer Dienstleistungen werden wenig thematisiert.

Die demographische Entwicklung bringt eine erhöhte Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen vor allem bei der Pflege älterer Menschen und im Gesundheitswesen mit sich. Die Nachfrage nach stationären Pflegeeinrichtungen, Seniorenheimen, ambulanten Pflegediensten usw. wird steigen. Schwerpunktmäßig ist dabei allerdings eine Zunahme der Nachfrage nach Unterstützung und Beratung zu erwarten, da eher die aktive Lebenszeit im Alter als die reine Pflegezeit zunimmt. Dazu zählen – früher überwiegend durch familiäre Unterstützung erbrachte – Dienstleistungen wie Einkaufs-, Reinigungs- und Haushaltshilfen, die zunehmend gegen Bezahlung angeboten werden. Einschränkend bezüglich der Nachfrage wirkt sich allerdings die zu erwartende und notwendige Verlängerung der Lebensarbeitszeit aus. Für jedes Jahr zusätzlicher Lebenserwartung muss zur Stabilisierung der Rentenversicherung das Rentenzugangsalter jeweils um acht Monate erhöht werden, da die Finanzierung derzeit auf der Aufteilung zwei Drittel Arbeitszeit und ein Drittel Rentenzeit basiert.

Medizinische Dienstleistungen werden weiter an Bedeutung gewinnen, wobei jedoch von einem zunehmenden Eigenanteil der Betroffenen ausgegangen werden muss. Dies wird die Ansprüche an die Qualität der Dienstleistungen erhöhen und zu mehr Wettbewerb auf der Anbieterseite führen. Bei Kur- oder Rehabilitationsaufenthalten werden Kundenorientierung und zusätzliche Serviceleistungen die Auslastungsquote mitbestimmen. Geringerer Bedarf ist aufgrund des Geburtenrückgangs zwar im Bereich der Jugendhilfe und bei der Kinderbetreuung zu erwarten. Allerdings werden pflegende Angehörige verstärkt Kinderbetreuungseinrichtungen benötigen. Da außerdem die Kinderzahl in einkommensschwachen Familien und bei geringerem Bildungsstand höher ist, bleibt

die Nachfrage nach Kinderbetreuung stadtteilbezogen und in Problemgebieten möglicherweise gleich oder nimmt sogar zu, da zunehmend mehr Familien auf zwei Einkommen angewiesen sind.

Über die Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit kann aber auch – unter der Voraussetzung, dass die Arbeitsmarktregulierungen gelockert und die Lohnstrukturen flexibilisiert werden – für mehr Beschäftigung und damit Beitragszahler gesorgt werden, wodurch die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme stabilisiert werden kann. Durch eine höhere Beschäftigungsquote werden die Lohnzusatzkosten reduziert und das Wirtschaftswachstum erhöht, so dass die Finanzierung der sozialen Dienstleistungen erleichtert wird.

Neue Herausforderungen bietet die Integration von Ausländern aufgrund der Osterweiterung der EU sowie der zunehmenden Zuwanderung generell. Je nach Prognose wird erwartet, dass im Jahr 2020 ein Sechstel der Bevölkerung Zugewanderte, Aussiedler und deren Nachkommen ausmachen (Ottstad et al., 2000, 98). Neben Maßnahmen und Initiativen zur Eingliederung in die Gesellschaft durch soziale Kontakte, gemeinsame kulturelle Veranstaltungen usw. gehören Beratung und Unterstützung bei Behördengängen der Einwanderer zu neuen und zunehmend gefragten Dienstleistungen, die ein breites Betätigungsfeld für ehrenamtliche Mitarbeiter, aber je nach Dienstleistung auch für privatgewerbliche Unternehmen darstellen. Durch den wachsenden Teil der älteren Bevölkerung weitet sich das Potenzial für ehrenamtliches Engagement grundsätzlich aus, welches insbesondere für frühzeitig aus dem Erwerbsleben ausgeschiedene Menschen eine sinnstiftende Tätigkeit ermöglichen könnte.

2.2 Die Lage auf dem Arbeitsmarkt

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt ist in Deutschland seit Jahren dramatisch. Kernproblem ist die Sockelarbeitslosigkeit, die auch in Zeiten konjunkturellen Aufschwungs nicht abgebaut wird, sondern sukzessiv weiter ansteigt. Deren Ursachen sind nicht eine temporäre nationale Wachstumsschwäche oder ein weltwirtschaftlicher konjunktureller Abschwung,

sondern strukturelle und institutionelle Hemmnisse auf dem Arbeitsmarkt selbst. Falsche staatliche Rahmenbedingungen, besitzstandswahrende Tarifvereinbarungen, diskriminierende (Kündigungsschutz-)Regelungen, restriktive Arbeitszeitvorschriften und inflexible Lohnstrukturen haben die strukturelle Arbeitslosigkeit auf etwa 8 Prozent steigen lassen, das Arbeitsvolumen seit 1955 um fast 40 Prozent reduziert und damit auch zur Krise der Sozialversicherungen beigetragen.

Der Kreislauf aus steigender Arbeitslosigkeit, steigenden Sozialabgaben und der Erhöhung der Arbeitskosten ist nur schwer zu durchbrechen. Das Hauptproblem liegt im Mangel an rentabler Arbeit, deren Produktivität von den gegebenen Rahmenbedingungen abhängt. Inflexible Strukturen in der Gesellschaft werden selbst von einigen Wohlfahrtsverbänden beklagt: Das Festhalten am „überholten Modell Deutschland: 40 Stunden Wochenarbeitszeit, 40 Arbeitsjahre“ (Menninger/Brauns, 2000, 4) führt zur zunehmenden Abwanderung von Großunternehmen und zum Arbeitsplatzabbau bei kleineren, standortgebundenen Unternehmen. Damit werden die Lasten auf immer weniger Erwerbstätige verteilt, die dadurch immer geringere Leistungsanreize haben.

Deshalb suchen weniger mobile Unternehmen und Haushalte, die nicht ins Ausland abwandern können, nach alternativen Wegen, die Abgabenlast und die überholten Strukturen zu umgehen, wenn diese nicht an die geänderten Anforderungen angepasst werden: Sie weichen in die Schattenwirtschaft aus und erwirtschaften dort eine Wertschöpfung, die einem Sechstel des offiziellen Bruttoinlandsprodukts entspricht (Enste, 2002). Dies ist Ausdruck einer großen Unzufriedenheit mit den offiziellen Rahmenbedingungen und ein bedenklicher Trend.

Die wachsende Schattenwirtschaft, aber auch die Abwanderung von Unternehmen und das geringere Arbeitsvolumen betreffen indirekt auch die Freie Wohlfahrtspflege, denn je weniger Menschen Steuern und Beiträge in die Sozialversicherungssysteme zahlen, desto geringer sind die öffentlichen Budgets, aus denen viele Leistungen der Freien Wohlfahrtspflege bezahlt werden. Gleichzeitig verteuern höhere Lohnzusatzkosten die Arbeit der Freien Wohlfahrtspflege und führen dort zu Sparzwängen und gegebenenfalls Arbeitsplatzverlusten.

Außerdem wird der Arbeitsmarkt immer heterogener. Neben hoch qualifizierten Fachkräften, die gesucht werden und leistungsorientiert bezahlt werden wollen, suchen gering qualifizierte, ältere und kranke Arbeitnehmer oftmals vergeblich nach Arbeit. Wenn die Arbeitsmarktstrukturen flexibilisiert würden, könnte davon auch die Freie Wohlfahrtspflege profitieren. Denn bereits heute arbeiten in den Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege viele geringfügig Beschäftigte. Unter flexibleren Bedingungen würde auch die reguläre Vollbeschäftigung erleichtert und das erhebliche Arbeitspotenzial im Bereich sozialer Dienstleistungen könnte leichter und rentabel ausgeschöpft werden. Während in vielen Produktionsbereichen durch den zusätzlichen Einsatz von Kapital der Faktor Arbeit aufgrund der erzielbaren Produktivitätsfortschritte weniger benötigt wird, besteht im gesamten Dienstleistungsbereich im internationalen Vergleich noch erheblicher Nachholbedarf. Zu beachten ist dabei, dass soziale Dienstleistungen überwiegend standortgebunden sind und somit Arbeitsplätze in Deutschland geschaffen würden. Neue Arbeitsplätze werden vor allem im Bereich Gesundheitshilfe mit den Spezialbereichen Geriatrie, Nachsorge und Pflege entstehen sowie in der Hilfe für ältere Behinderte. Dabei werden höhere Anforderungen an die Helfer gestellt werden, die zum Beispiel in neuen Wohnformen (Pflege- und Behinderteneinrichtungen) mehr Verantwortung übertragen bekommen.

Zusätzliche Beschäftigungspotenziale erschließen sich für die gemeinnützigen Wohlfahrtsverbände durch die Arbeitsmarktreform „Hartz IV“. Die Arbeitslosengeld-II-Empfänger haben die Möglichkeit/Verpflichtung, zusätzlich zum Bezug des Arbeitslosengeldes II gegen eine Aufwandsentschädigung in Höhe von einem bis zwei Euro pro Stunde gemeinnützige Arbeit zu leisten. Die Wohlfahrtsverbände haben bereits auf breiter Front angekündigt, entsprechende Arbeitskräfte einzustellen. Damit erhalten sie – ähnlich wie bei der Beschäftigung von Zivildienstleistenden – einen Wettbewerbsvorteil gegenüber ihren privatgewerblichen Konkurrenten, die entsprechende Personen nicht beschäftigen dürfen. Die Wettbewerbsverzerrungen müssen dadurch begrenzt werden, dass die Arbeitslosengeld-II-Empfänger vor allem ergänzende Dienstleistungen und Arbeiten ausführen, wie dies im Gesetz auch vorgeschrieben ist. Alternativ sollte die Abgrenzung von gemeinnütziger Arbeit nicht von der Rechtsform des

Trägers, sondern von der Art der erbrachten Dienstleistungen abhängig gemacht werden. In jedem Fall ist die Reform ein wichtiger Schritt zur Erhöhung der Beschäftigung und zur Verbesserung der Arbeitsanreize. Ob die Wohlfahrtsverbände dies ähnlich sehen und deshalb als „Sozialanwälte“ nicht massiv gegen die Reformen opponieren oder ob nicht eher die Eigeninteressen als Einrichtungsträger die entscheidende Rolle spielen, sei dahingestellt. Der Spagat zwischen der Funktion als Sozialanwalt der Spitzenverbände auf der einen und der des Unternehmers/ Einrichtungsträgers auf der anderen Seite wird hier jedenfalls deutlich.

2.3 Wachstum und Konjunktur

Die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Bürger sind weitere Determinanten für die Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen. Sofern die Wirtschaft wächst, erhöht sich *ceteris paribus* auch das verfügbare Einkommen. Damit steigt die Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen im Gesundheitsbereich sogar überproportional, da es sich bei Gesundheit um ein sogenanntes superiores Gut handelt, das mit zunehmendem Einkommen mehr nachgefragt wird. Das heißt, die Einkommenselastizität der Nachfrage nach diesem Gut ist größer als eins. Die Struktur der seit langem relativ konstanten Konsumquote in Deutschland von circa 90 Prozent des verfügbaren Einkommens wird sich voraussichtlich zusätzlich zugunsten von sozialen Dienstleistungen verschieben. Denn eine alternde Bevölkerung wird mehr Einkommen für diesen Bereich aufwenden (müssen). In der Folge stehen mehr private, aber weniger staatliche Ausgaben für soziale Dienstleistungen zur Verfügung. Staatliche Finanzierungen über höhere Steuer- und Abgabenlasten gefährden den positiven Wachstumstrend und führen zu einem „Crowding-out“ der privaten Ausgaben und geringerer Leistungsbereitschaft bei den Steuerzahlern (vergleiche zum Beispiel Ottnad et al., 2000, 123 ff. und Ottnad, 2003).

Gleichzeitig führen – aufgrund der hohen Arbeitsintensität bei sozialen Dienstleistungen – insbesondere hohe Arbeitskosten dazu, dass die Nachfrage sich nicht im erwarteten und möglichen Ausmaß am (offiziellen) Markt konkretisiert und wirksam wird. Ausweichreaktionen in den

informellen Sektor oder die Schattenwirtschaft sind zu erwarten. Deshalb muss der Einfluss der künftigen Lohnpolitik auf die wirtschaftliche Entwicklung insgesamt und auf die Freie Wohlfahrtspflege im Besonderen berücksichtigt werden. Paradoxerweise bewirken die vielfältigen Maßnahmen der Wohlfahrtsverbände auf der politischen Ebene, mit denen notwendige Korrekturen im Sozialsystem verhindert werden sollen, eine Verteuerung der Arbeitskräfte in den eigenen Einrichtungen. Sie reduzieren das Wachstumspotenzial und vermindern die Chancen auf zusätzliche Nachfrage.

Die dahinterstehende Herausforderung für die Wohlfahrtsverbände betrifft den Wandel vom Subventionsempfänger zum am Markt agierenden Unternehmen. Im Zuge dieses Strukturwandels ist zu erwarten, dass Innovationen auch in den Wohlfahrtsverbänden entwickelt und umgesetzt werden. Produktivitätssteigerungen und Qualitätsverbesserungen durch kreative Ideen und Innovationen können zum Beispiel im Sozialmanagement erhebliche Effizienzsteigerungspotenziale erschließen.

2.4 Finanz- und Sozialpolitik

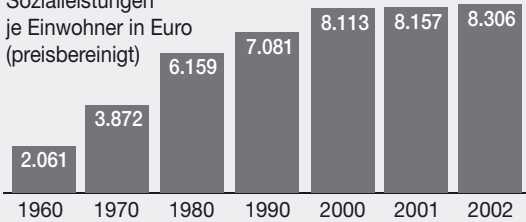
2.4.1 Sozialausgaben und Steuern

Die Globalisierung und der intensivere internationale Wettbewerb sowie die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit haben den Sozialstaat an die Grenzen der Finanzierbarkeit geführt und darüber hinaus. Alle Ausgaben für Soziales (unter anderem Sozialversicherungen, Beamtenpensionen, Arbeitsförderung, Wohngeld, Jugend- und Sozialhilfe) zusammengenommen betragen im Jahr 2002 rund 685 Milliarden Euro und damit viermal so viel wie 1960. Dies entspricht fast einem Drittel des Bruttoinlandsprodukts (Sozialquote). Umgerechnet auf den einzelnen Bundesbürger betragen die Ausgaben preisbereinigt je Einwohner im Jahr 2002 mehr als 8.300 Euro. Von diesen Sozialleistungen entfallen fast ein Drittel auf die Gesetzliche Rentenversicherung und weitere 20 Prozent auf die Krankenversicherung. Die Hauptlasten tragen die Unternehmen und Privathaushalte, die mehr als die Hälfte der Sozialleistungen direkt finanzieren. Bund, Länder und Gemeinden bezahlen über Steuergelder wei-

Abbildung 3

Sozialbudget unter der Lupe

Sozialleistungen
je Einwohner in Euro
(preisbereinigt)

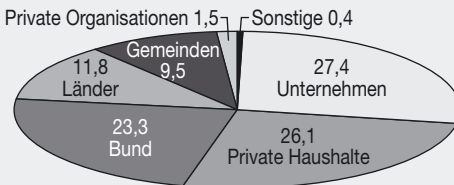


preisbereinigt: auf Basis des Warenkorbs des Jahres 2000 und der Preise des Jahres 2002; bis 1990: Westdeutschland

So viel Prozent der Sozialleistungen entfielen 2002 auf ...

Gesetzliche Rentenversicherung	32,2
Gesetzliche Krankenversicherung	19,5
Steuervergünstigungen	10,3
Arbeitslosenversicherung und staatliche Arbeitsförderung	9,8
Arbeitgeberleistungen wie Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall	7,7
Staatliche Förder- und Fürsorgesysteme wie Sozialhilfe	7,6
Versorgung im Öffentlichen Dienst wie Pensionen und Beihilfen	7,2
Gesetzliche Pflegeversicherung	2,4
Gesetzliche Unfallversicherung	1,6
Staatliche Entschädigungen	0,8
Sondersysteme wie Versorgungswerke	0,8

So viel Prozent der Sozialleistungen wurden 2002 finanziert durch ...



Sonstige: Sozialversicherungen, Ausland

Quellen: BMGS, Statistisches Bundesamt

tere 45 Prozent. Private Organisationen leisten nur einen geringen Beitrag (Abbildung 3).

Für den Einzelnen stellen die hohen Steuern und Abgaben die Kehrseite der sozialen Wohltaten dar, für die Unternehmen sind dies die Personalzusatzkosten. Für jeden Euro Direktentgelt mussten im Jahr 2003 in Westdeutschland 78 Cent und in Ostdeutschland 66 Cent zusätzliche Personalkosten aufgewandt werden (IW Köln, 2004 b).

Die Kritik an den öffentlichen Aufgaben und deren Erfüllung wird – bei einer auch im internationalen Vergleich sehr hohen Staatsquote und hohen Steuer- und Sozialabgaben in Deutschland – deshalb immer lauter, die Effektivität und Effizienz des staatlichen Handelns wird immer mehr in Frage gestellt.

Konsolidierungsmaßnahmen des Staates wirken nur langfristig, so dass die Schuldenquote im Jahr 2004 erneut steigt und die Neuverschuldung ein historisches Niveau erreicht hat. Die Zinslasten (trotz historisch niedrigen Zinssatzes) werden wohl auf Dauer der zweitgrößte Posten im Bundeshaushalt bleiben (nach den Sozialausgaben).

Mit Blick auf die Osterweiterung ist mit wachsenden internationalen Zahlungsverpflichtungen wie zum Beispiel Nettozahlungen an die EU zu rechnen. Gleichzeitig wird kurz- bis mittelfristig der Finanzierungsbedarf in Infrastrukturbereichen wie Bildung, Kommunikation und Verkehr deutlich zunehmen, da in den letzten Jahren die Investitionen zugunsten der Personal- und Sozialausgaben (also der konsumtiven Verwendung) eingeschränkt wurden, ohne dass dabei schon Vorsorge für die absehbaren Lasten durch Beamtenpensionen getroffen wurde. Der Nachholbedarf ist immens und Investitionen sind entscheidend für das zukünftige Wachstum. Gerade auch im Gesundheitsbereich wird die Finanzknappheit dazu führen, dass Investitionen häufiger privat finanziert werden.

Tendenziell ist nicht zuletzt aufgrund des Globalisierungsdrucks eine Verschiebung von direkten zu indirekten Steuern sowie generell eine Verringerung der Einkommensteuersätze zu beobachten. Da die Kirchensteuer aber an die Lohn- und Einkommensteuer gebunden ist, verringern sich, verstärkt durch Kirchenaustritte, die Kirchensteuereinnahmen und damit die Basis für Eigenbeiträge kirchlicher Träger (vergleiche zum Beispiel Wiemeyer, 2001, 126).

2.4.2 Reformbedarf in den Sozialversicherungssystemen

Eine vermehrte private Finanzierung von Gesundheitsdienstleistungen deutet sich sowohl durch die bereits beschlossenen als auch durch die geplanten Gesundheitsreformen an. Ohne Reformen würde sich der Anteil der Ausgaben für Gesundheit und soziale Sicherung am Bruttoinlandsprodukt nach verschiedenen Schätzungen bis zum Jahre 2010 weiter um bis zu 2 Prozentpunkte erhöhen. Der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung würde nach Berechnungen der Rürup- Kommission im Jahr 2040 dann auf 25,6 Prozent steigen. Ähnliche Entwicklungen bis hin zu mehr als einer Verdoppelung der Beiträge von 1,7 Prozent auf bis

zu 4 Prozent (für einige Bevölkerungsschichten auch darüber) sind bei der Pflegeversicherung zu befürchten. In der gesetzlichen Krankenversicherung sind die Probleme so drängend, dass nach der diesjährigen Gesundheitsreform bereits Systemwechsel (zum Beispiel Gesundheitsprämien) in den nächsten Jahren diskutiert werden. Prognosen für die Beitrags- und Leistungsentwicklung sind deshalb schwierig. Klar ist nur, dass immer mehr Leistungen privat bezahlt werden müssen und die Preise für diese Leistungen immer stärker hinterfragt werden, wie Ottnad et al. (2000, 142 ff.) und Steingart (2004) schreiben.

Die Ursachen für die Ausgabenexpansion sind (1) die erwünschte Verbesserung bei der Versorgung mit den (superioren) Gesundheitsdienstleistungen. Dazu zählen Qualitätssteigerungen, zum Beispiel bei der Versorgung Frühgeborener, der Betreuung von Behinderten oder auch den Standards in Krankenhäusern generell, die auch das Ergebnis des technischen Fortschritts sind. Hinzu kommen zusätzliche Leistungsangebote, zum Beispiel für Familien, Frauen und Kinder (Frauenhäuser, Beratungsstellen), die gesellschaftlich gewünscht werden. Vonseiten der Wohlfahrtsverbände (2) nicht beeinflussbare Ursachen für die Ausgabenexpansion sind unter anderem die zunehmenden gesellschaftlichen Problemlagen, zum Beispiel die Folgen der Individualisierung, der gestiegenen Mobilitätsanforderungen oder des demographischen Wandels. Außerdem sind die Rationalisierungspotenziale und Produktivitätsfortschritte bei sozialen Dienstleistungen aufgrund der hohen Arbeitsintensität geringer als in anderen Bereichen, so dass gestiegene Arbeitskosten hier besonders zu Buche schlagen. Die von den Anbietern sozialer Dienstleistungen zu beeinflussenden kostentreibenden Faktoren (3) sind Ansatzpunkte für Reformen und Kosteneinsparungen, zum Beispiel unzureichende externe Prüfungen, zu geringe Betriebsgrößen oder die fehlerhaften Anreize, die sich durch die unterschiedlichen Träger von Investitions- und Betriebskosten ergeben (vergleiche unter anderem Wiemeyer, 2001, 127 ff. und Gabriel, 2001).

2.4.3 Entwicklungen im Pflegebereich

Die Zunahme der Ausgaben im Pflegebereich belegen für die Jahre 1994 bis 2002 die Daten in Tabelle 1.

Bereits die Entwicklung der Ausgaben von 25 Milliarden Euro (1994) auf über 42 Milliarden Euro (2002) verdeutlicht den großen Reformbedarf. Nachdem durch die Einführung der Pflegeversicherung die Sozialhilfe-

Tabelle 1

Pflegeversicherungszahlungen und Sozialhilfeausgaben				
Jahr	Ausgewählte Sozialhilfeausgaben ¹ in Millionen Euro (brutto)			Ausgaben der Pflegeversicherung in Millionen Euro
	insgesamt	davon Hilfe in besonderen Lebenslagen	davon Hilfe zur Pflege	
1994	25.428	16.761	9.062	–
1995	26.669	17.064	8.934	5.295
1996	25.458	15.532	7.100	10.862
1997	22.776	12.458	3.499	15.137
1998	23.030	12.488	3.001	15.823
1999	22.978	12.934	2.901	16.352
2000	23.319	13.541	2.876	16.684
2001	23.942	14.273	2.905	16.980
2002	24.652	14.824	2.943	17.361
davon (2001) in Einrichtungen				
	12.644 (53%)	11.599 (86%)	2.454 (84%)	5.196 (31%)

¹ Ohne Aufwendungen gemäß Asylbewerberleistungsgesetz
Quelle: Statistisches Bundesamt

träger kurzfristig entlastet wurden, ist dieser erste Effekt verpufft und die Ausgaben der Kommunen nehmen wieder zu. Viele Pflegebedürftige benötigen zur Finanzierung ihres Eigenanteils zusätzliche „Hilfe zur Pflege“ von den Sozialhilfeträgern. Durch die demographische Entwicklung werden künftig weit größere Ausgaben auf Pflegeversicherung und Kommunen zukommen (BMGS, 2004 a).

Obwohl derzeit noch die Hälfte der Pflegebedürftigen von Angehörigen gepflegt wird (Tabelle 2), erhalten die Wohlfahrtsverbände bereits jetzt

Tabelle 2

Pflegebedürftige, Pflegeheime und Pflegedienste (2001)			
Pflegebedürftige versorgt	zu Hause von Angehörigen	zu Hause von ambulanten Pflegediensten	in Heimen (davon vollstationäre Dauerpflege)
2.039.780	1.000.736	434.679	604.365 (582.258)
100 %	49 %	21 %	30 % (28,5%)

Quelle: Statistisches Jahrbuch (2003)

einen Großteil der Gelder im Bereich der ambulanten Pflege und der Pflegeheime (vergleiche Kapitel 3.2). Bei einer schrumpfenden jüngeren Bevölkerung wird die professionelle Pflege weiter an Bedeutung gewinnen und die Zahl der auf ambulante Pflegedienste angewiesenen Menschen wird zunehmen (vergleiche unter anderem Ottnad, 2004).

Die Prognosen hinsichtlich der Zahl der Pflegeheimplätze verdeutlichen, mit welchen Kosten zukünftig zu rechnen sein wird. Die bisherigen Schät-

Tabelle 3

Prognose des Bedarfs an Pflegeheimplätzen 2001–2050						
Jahr	2001	2010	2020	2030	2040	2050
Bevölkerung 60 Jahre und älter	19.871,3	21.293,8	24.276,7	28.158,6	27.901,8	27.582,1
IW-Prognose 1, Basis 1999	569,2	665,5	837,1	972,9	1.118,6	1.337,8
IW-Prognose 2, Basis 2001	604,4	687,8	859,4	999,6	1.144,0	1.365,3
IW-Prognose 3, mit 3 Prozent Dynamik p. a.	604,4	897,4	1.507,6	2.350,3	3.708,8	5.758,5
IW-Prognose 4, mit 1 Prozent Dynamik p. a.	604,4	752,2	1.080,2	1.411,6	1.795,3	2.336,6

Angaben in 1.000; Quellen: Statistisches Bundesamt (2003), 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 7; Statistisches Jahrbuch (2003); Meyer (2003)
Eigene Berechnungen: Prognose 1 auf Basis der Heimquote 1999; Prognose 2 auf Basis der Heimquote 2001, jeweils bei konstanter Pflegewahrscheinlichkeit und Heimquote; Prognose 3 mit 3 Prozent jährlicher Dynamik; Prognose 4 mit 1 Prozent Dynamik

zungen basieren auf den Annahmen einer konstanten Pflegewahrscheinlichkeit und konstanten Heimquote. Dabei verdeutlicht ein Vergleich der beiden Prognosen 1 und 2, dass innerhalb von zwei Jahren (1999–2001) der Heimplatzbedarf um jährlich 3 Prozent gestiegen ist. Unter der Annahme einer ähnlichen Dynamik in den folgenden Jahren läge der Pflegeheimbedarf (Prognosen 3 und 4) um ein Vielfaches höher (Tabelle 3).

2.4.4 Finanzhilfen, Steuervergünstigungen und Subventionen im sozialen Bereich

Neben den Sozialversicherungen, die als beitragsfinanzierte Systeme nicht zum Bereich der Finanzhilfen, Steuervergünstigungen und Subventionen hinzugerechnet werden, gibt es viele weitere steuerfinanzierte Sozialleistungen und sozialpolitische Maßnahmen, die zunehmende Kosten verursachen. Viele der sozialen Dienstleistungen werden über allokatonsverzerrende, ineffiziente und nicht zielgenaue Wege staatlich finanziert. Boss/Rosenschon (2002, 2003) berechnen schon seit Jahren den Umfang der Finanzhilfen von Bund, Ländern und Gemeinden und zeigen auf, wie stark zum Beispiel die Einkommensteuer bei einer deutlichen Verringerung der Subventionen gesenkt werden könnte. In eine ähnliche Richtung zielen die Vorschläge von Koch und Steinbrück (2003) zum „Subventionsabbau im Konsens“.

Die folgenden Tabellen 4, 5 und 6 geben einen Überblick über die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen, die den sozialen Bereich, den Gesundheits-/Pflegebereich und die Wohlfahrtsverbände betreffen (Boss/Rosenschon, 2002, 2003). Diese machen gut ein Viertel der gesamten Subventionen bei Abgrenzung im weiteren Sinne aus. Nicht berücksichtigt sind dabei sektor- und branchenspezifische Finanzhilfen, die Bereiche Bildungswesen und Qualifikation sowie Freizeit- und Kultureinrichtungen, obwohl diese Hilfen zum Teil auch sozialpolitische Ziele verfolgen.

Allein die Steuervergünstigungen für soziale und ärztliche Leistungen summieren sich auf 14,5 Milliarden Euro – mit seit Jahren steigender Tendenz. Rechnet man die direkten und indirekten Finanzhilfen des Bundes hinzu, beträgt der Beitrag des Bundes zur Finanzierung dieser

Leistungen weit über 15 Milliarden Euro (plus 1,1 Milliarden Euro für Kultur- und Sporteinrichtungen).

Die Förderung von Krankenhäusern, Kindertagesstätten und Kinderkrippen wird von Boss/Rosenschon (2002, 42) zu den Subventionen hinzugezählt, während sie im Subventionsbericht der Regierung nicht enthalten ist. Das Ziel der Krankenhausförderung ist, wie das Bundesministerium für Gesundheit (1999) im Gesetz zur Reform der Gesetzlichen

Tabelle 4

Steuervergünstigungen			
– in Millionen Euro –			
Ausgewählte Steuervergünstigungen	2000	2001	2002
Umsatzsteuerbefreiung der ärztlichen Leistungen	4.934	5.011	5.087
Abzug der Kirchensteuer als Sonderausgabe	3.480	3.320	3.580
Steuerbegünstigung von Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher, religiöser, wissenschaftlicher und gemeinnütziger Zwecke und Zahlungen an Parteien	762	1.137	1.142
Körperschaftsteuerbegünstigung von Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher und gemeinnütziger Zwecke	187	187	192
Gewerbesteuerbegünstigung von Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher und gemeinnütziger Zwecke	156	159	161
Umsatzsteuerbefreiung der Sozialversicherungsträger, Krankenhäuser, Diagnosekliniken, Altenheime, Pflegeheime, der ambulanten Pflegedienste, der Wohlfahrtsverbände und der Blinden	4.141	4.193	4.295
Umsatzsteuerbefreiung für Leistungen gemeinnütziger, mildtätiger und kirchlicher Einrichtungen	61	64	66
Summe	13.721	14.071	14.523

Quellen: Boss/Rosenschon (2002, 2003)

Tabelle 5

Finanzhilfen des Bundes			
– in Millionen Euro –			
Ausgewählte Finanzhilfen des Bundes	2000	2001	2002
I. Direkte Finanzhilfen			
Krankenhäuser, Rehabilitationseinrichtungen	23,0	26,0	38,0
Kindertagesstätten	0,9	0,8	6,0
Verbände des Gesundheitswesens	0,7	0,7	0,7
Jugendarbeit (unter anderem Jugendverbandsarbeit)	99,0	116,0	112,0
Deutsches Jugendinstitut	8,0	8,0	8,2
Träger der Altenhilfe	8,7	9,5	9,0
Ausgaben für Modelleinrichtungen (Altenhilfe)	2,7	3,3	3,3
Familienpolitische Maßnahmen (unter anderem Verbandszuschüsse)	12,0	9,0	11,7
II. Indirekte Finanzhilfen (an Länder)			
Krankenhäuser, Rehabilitationseinrichtungen	473,3	443,7	444,3
Summe	628,3	618,0	633,2
nachrichtlich: Kultureinrichtungen	981,8	875,7	962,9
nachrichtlich: Sporteinrichtungen	140,0	178,0	199,0
Quellen: Boss/Rosenschon (2002, 2003)			

Krankenversicherung formuliert, „eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen, eigenverantwortlich wirtschaftenden Krankenhäusern ... zu sozial tragbaren Pflegesätzen.“ Diese Subventionierung verbilligt jedoch die stationäre Behandlung im Vergleich zur ambulanten, wodurch Krankenversicherer und ambulante Dienste benachteiligt werden, die eher auf die kostengünstigeren ambulanten Behandlungen setzen. Die Förderung ist aus ökonomischer Sicht in dieser Form unsinnig und führt zu unnötigen Verzerrungen, weshalb sie von Boss/Rosenschon zu den fragwürdigen Subventionen gerechnet wird.

Tabelle 6

Finanzhilfen der Länder und Gemeinden		
– in Millionen Euro –		
Ausgewählte Finanzhilfen der Bundesländer und Gemeinden	2000	2001
Krankenhäuser, Rehabilitationseinrichtungen	5.742	5.901
Kindertagesstätten	8.989	9.146
Kirchen, Religionsgemeinschaften	549	571
Pflegeeinrichtungen	709	710
Summe	15.989	16.328
nachrichtlich: sonstige Empfänger (zum Beispiel von Jugendhilfe)	4.665	4.781
nachrichtlich: Sport- und Freizeiteinrichtungen	4.848	4.942
nachrichtlich: Kultureinrichtungen	5.659	5.814
Quellen: Boss/Rosenschon (2002, 2003); geplante Ausgaben		

Allein die Finanzhilfen für Krankenhäuser, Rehabilitations- und Pflegeeinrichtungen sowie Kindertagesstätten belaufen sich nach den neuesten Zahlen jährlich auf fast 17 Milliarden Euro. Sofern die Hilfen der Länder an sonstige Empfänger (unter anderem von Jugendhilfe) hinzugenommen werden, betragen diese Finanzhilfen fast 21 Milliarden Euro. Hinzu kommen noch die Hilfen für Sport-, Freizeit- und Kultureinrichtungen mit zusammen 10,7 Milliarden Euro (Tabelle 6).

Die Bundesagentur für Arbeit tätigt umfangreiche Ausgaben im Bereich der „aktiven Arbeitsmarktpolitik“. Viele der Finanzhilfen betreffen nicht die Aus- und Weiterbildung oder die Hilfen für spezifische Personengruppen (zum Beispiel Behinderte), die per Definition nicht zu den Subventionen gezählt werden. Dennoch summieren sich die übrigen Hilfen, von denen unter anderem die Wohlfahrtsverbände profitieren, auf über neun Milliarden Euro und führen zu Verzerrungen.

Nur die hier genannten Finanzhilfen, Steuervergünstigungen und Subventionen des sozialen Bereichs zusammen ergeben bereits einen Umfang von über 40 Milliarden Euro (2001) nach 39,5 Milliarden Euro (2000).

Tabelle 7

Finanzhilfen der Bundesagentur für Arbeit		
– in Millionen Euro –		
Ausgewählte Finanzhilfen der Bundesagentur für Arbeit	2000	2001
ABM	3.680	2.976
Eingliederungszuschüsse	980	1.062
Einstellungszuschüsse bei Neugründungen	134	128
Freie Förderung gemäß § 10 Sozialgesetzbuch (SGB) III	576	612
Leistungen nach Altersteilzeitgesetz	274	514
Förderung der Aufnahme einer selbstständigen Arbeit	750	805
Sofortmaßnahmen zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit	954	1.138
Strukturanpassungsmaßnahmen	1.364	871
Sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung	237	279
Sonstige Leistungen (unter anderem Mobilitätshilfen, Sozialplan, Lohnkostenzuschüsse zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser)	163	635
Summe	9.112	9.020
nachrichtlich: Arbeitslosenhilfe	13.161	12.777
Quellen: Boss/Rosenschon (2002, 2003)		

Sofern die Förderung von Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen mit berücksichtigt wird, summieren sich die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen für diese Aktivitäten im Non-Profit-Sektor auf 55,7 Milliarden Euro (2000) beziehungsweise 56,6 Milliarden Euro (2001). Damit entfallen mehr als 36 Prozent der staatlichen Förderungen auf diesen Bereich, denn gemäß der weiten Abgrenzung betragen die gesamten Subventionen (2001) rund 155,6 Milliarden Euro.

In Anbetracht der Entwicklungen in der Sozial- und Finanzpolitik wird die Frage immer wichtiger werden, welche sozialen Dienstleistungen zukünftig noch in dieser Weise subventioniert werden sollen und können. Dies wird im Zusammenhang mit einer Dienstleistungstypologie weiter zu vertiefen sein. Zum Teil spiegeln sich die Veränderungen beim Angebot sozialer Dienstleistungen bereits jetzt in den gewandelten Beziehungen

zwischen staatlichen, freigemeinnützigen und privatgewerblichen Akteuren wider. Dazu zählen Maßnahmen wie Public Private Partnership, New Public Management und leistungsbezogene Kontrakte mit Einrichtungen, in denen das gewandelte Verständnis von sozialen Dienstleistungen sukzessive umgesetzt wird.

2.5 Gesellschaftliches und bürgerschaftliches Engagement

2.5.1 Wertewandel und Sozialkapital

Über die Auswirkungen eines möglicherweise stattfindenden Wertewandels gibt es in der Soziologie heftige Kontroversen. Während von einigen ein Wandel von postmateriellen Werten hin zu materiellen Werten prognostiziert wird, sehen andere diesen Trend zum Beispiel durch das zunehmende Interesse an spirituellen Erfahrungen sowie die wachsende Bedeutung von Freunden und Familie wieder gestoppt. Wieder andere leugnen, dass ein Wertewandel stattfindet, und führen die Umfrageergebnisse zum Wertewandel auf kohortenspezifische Effekte zurück, das heißt auf die Veränderung der Einstellungen vor allem im individuellen Lebenszyklus. Allgemein gültige Aussagen sind somit schwer zu treffen.

Unabhängig davon zeigen sich im Alltag gesellschaftliche Veränderungen, die das Angebot und die Nachfrage sozialer Dienstleistungen beeinflussen. Die sich wandelnden Lebensbedingungen führen – so beispielsweise Ottnad et al. (2000, 100 ff.) – zu verschärftem Konkurrenzdenken, zunehmender Individualisierung und der Verdrängung tradierter Werte und Normen. Die Prozesse der Europäisierung und der Globalisierung verstärken dieses Phänomen noch. Das Spannungsfeld zwischen individueller Freiheit und solidarischer Gemeinschaft wird größer. Von dieser Entwicklung bleiben auch die Wohlfahrtsverbände nicht verschont, die im Dilemma zwischen dem selbst gewählten gesellschaftlichen Auftrag, also ihrer Mission, und den Geboten wirtschaftlichen Handelns stecken.

Menschliche Beziehungen werden im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung und der damit einhergehenden zusätzlichen Chancen und Möglichkeiten lockerer, unverbindlicher und brüchiger. Familie, Verwandtschaft

Tabelle 8

Haushaltsgrößenentwicklung 1950–2003					
	Anteile der Haushalte mit ... Personen an allen Haushalten (in Prozent)				
	1	2	3	4	5 und mehr
1950	19	25	23	16	16
1961	21	26	23	16	14
1970	25	27	20	15	13
1987	33	28	18	14	7
1991	34	31	17	13	5
2000	36	33	15	12	4
2003	37	34	14	11	4

Quelle: Statistisches Bundesamt

und Nachbarschaft verlieren an Einfluss und die Lebensstile werden heterogener. Soziales Engagement wird geleistet, aber mehr mit Blick auf die eigenen Bedürfnisse als auf Gemeinwohl, so dass weniger dauerhafte Mitarbeit als vielmehr projektbezogenes Engagement angeboten wird.

Folgen der Veränderungen sind die Zunahme von Einpersonenhaushalten (auf über ein Drittel, davon zwei Fünftel mit Personen über 65 Jahre) und von Patchwork-Familien nach Scheidungen und Trennungserfahrungen sowie Alleinerziehenden (ein Fünftel der Haushalte). Die Zahl der Haushalte mit drei und mehr Personen ist demgegenüber seit Jahren rückläufig, während die Zwei- und Einpersonenhaushalte zunehmen (Tabelle 8).

Viele Ältere fühlen sich von Vereinsamung und Isolation sowie von Überforderung durch die als komplex und kompliziert wahrgenommenen Verhältnisse bedroht. Der Bedarf an Beratung und Betreuung wächst deshalb insbesondere bei älteren Menschen. Diese Bedürfnisse können zum Teil durch die Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege befriedigt werden, wobei ein dauerhaftes Engagement derselben Person wünschenswert ist, damit Vertrauen aufgebaut werden kann. Gleichzeitig steigen angesichts heterogener Lebensstile die Ansprüche der Betreuten und damit die Nachfrage nach individuellen und nicht standardisierten Lösungen.

Von den Non-Profit-Organisationen (NPO) und der Freien Wohlfahrts-
pflege erhofft man sich das Potenzial, als treibende Kräfte ausgleichend
auf die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen einwirken
zu können. Damit könnte der Dritte Sektor in den Bereichen als sozialer
Puffer wirken, in denen ein Spannungsfeld zwischen Individualisierung
und Gesellschaft beziehungsweise Solidarität besteht. Tauschringe und
Nachbarschaftshilfe sowie soziales Engagement in NPOs bieten Ersatz
für fehlende familiäre Netze im Alltag, während professionelle ambulante
und stationäre Dienstleistungen von der Freien Wohlfahrtspflege und
privaten Unternehmen angeboten werden. Dabei wird zunehmend auf
hauptamtlich Beschäftigte zurückgegriffen werden müssen.

Die Menschen haben die Bedeutung eines sozialen Netzwerks als dritte
Säule der Zukunftsvorsorge wiederentdeckt. Innerhalb der letzten Jah-
re (von 1997 bis 2003) haben die „Sozialen Investitionen“ in familiäre
Bindungen und Freunde um 10 Prozent zugenommen. Gut 56 Prozent
der Befragten haben heute in dieser Hinsicht „vorgesehen.“ Gleichzeitig
scheinen sich die 14- bis 34-Jährigen von der Spaßgesellschaft zu ver-
abschieden: Die persönlichen Freizeitinteressen waren in den Jahren
1994 und 1999 noch für gut 45 Prozent am wichtigsten, im Jahr 2003
nur noch für 37 Prozent. Stattdessen liegen Ehe, Kinder, Familie in der
Gunst wieder weiter vorn (1994/99: 52 Prozent; 2003: 56 Prozent) und
werden nicht mehr im Gegensatz zu den persönlichen Interessen gese-
hen. Nur knapp ein Viertel der Befragten befürchtet deshalb auch, dass
der Generationenkonflikt ausbricht, wenn jeder Beschäftigte 20 Jahre
lang einen Rentner mitfinanzieren muss (Opaschowski, 2003).

Die Konfliktfelder für den sozialen Frieden werden woanders gesehen:
Nur 10 Prozent glauben an ein konfliktfreies Zusammenleben zwischen
Ausländern und Deutschen. Die Mehrheit der Familien mit Jugendlichen
hat sehr große Sorgen und erwartet eine deutliche Zunahme der sozialen
Spannungen. Sehr starke beziehungsweise starke Integrationskonflikte
werden aufgrund religiöser Unterschiede, vor allem zwischen Muslimen
und Christen, von 65 Prozent der Bevölkerung befürchtet. Eine Zu-
wanderungspolitik zur Abmilderung der Folgen des demographischen
Wandels muss also gleichzeitig Integrationspolitik sein. Entsprechende

Einrichtungen betreiben viele Wohlfahrtsverbände, so dass diesen eine zusätzliche Verantwortung zukommt.

2.5.2 Zivilgesellschaft und Freiwilligenarbeit

Das Angebot an sozialen Dienstleistungen wird immer weniger von ehrenamtlichen Mitarbeitern aufrechterhalten werden. Zudem möchten viele lieber, wenn sie sich schon ehrenamtlich engagieren, punktuell, projektbezogen und gleichzeitig selbstbestimmt und eigenverantwortlich arbeiten. Die größere Zahl älterer, ehrenamtlich tätiger Menschen wird dies nur begrenzt ausgleichen können. Das kurzfristige Engagement (zum Beispiel beim freiwilligen sozialen Jahr oder dreimonatigen Praktikum) bedeutet für die Freie Wohlfahrtspflege höhere Anforderungen an das Management: zum einen aufgrund der höheren Fluktuation und zum anderen aufgrund der höheren Ansprüche und des damit verbundenen zusätzlichen Konfliktpotenzials mit den abhängig Beschäftigten und unter Umständen dem Management selbst.

Außerdem ist ein Rückgang des ehrenamtlichen Engagements gerade in körperlich wie psychisch anstrengenden Bereichen wahrscheinlich, der mittelfristig auch nicht durch Zivildienstleistende ausgeglichen werden kann, da die Wehrpflicht aus ökonomischen und rechtlichen Erwägungen abgeschafft werden könnte. Viele zukünftig besonders beanspruchende Tätigkeiten der Freien Wohlfahrtspflege werden somit voraussichtlich vermehrt mit abhängig Beschäftigten ausgeführt werden müssen, ergänzt um attraktive, soziale Anerkennung versprechende ehrenamtliche Aktionen. Das entsprechende Arbeitskräftepotenzial ist in Deutschland vorhanden. Es muss nur genutzt werden.

Über die Chancen für die Zivilgesellschaft (Ottnad, 2001), die Vereinbarkeit von Ehren- und Hauptamt (Schwarz, 2000) sowie die allgemeinen Entwicklungen (Sozialministerium Baden-Württemberg, 2000) wird mit Blick auf die Weiterentwicklung der Zivilgesellschaft und den Aufbau (neuen) Sozialkapitals kontrovers diskutiert. Der Kommissionsbericht zur Zivilgesellschaft (BMFSJ, 2004) konzentriert sich dabei auf die Entwicklung einer Freiwilligenkultur in Deutschland. Die zentrale Forderung ist, alle Bürger den Lebensphasen entsprechend in die Freiwilligenkultur

einzubinden und die Attraktivität bürgerschaftlichen Engagements deutlich zu erhöhen.

Hintergrund dieser Forderung ist die im internationalen Vergleich geringe Beteiligung der Bundesbürger nicht nur in Wohlfahrtsorganisationen, sondern auch an Freiwilligendiensten insgesamt. Hierzulande üben 26 Prozent der Bevölkerung eine ehrenamtliche Tätigkeit (in irgendeiner Form – zum Beispiel im Sportverein) aus. Der Mittelwert der westeuropäischen Staaten liegt bei 33 Prozent. In den USA sind sogar mehr als die Hälfte der Bürger ehrenamtlich aktiv. Diese Unterschiede haben ihre Ursache in der generellen Bewertung des Freiwilligendienstes. In Amerika ist bürgerschaftliches Engagement ein Zeichen für soziale Kompetenz. In Deutschland herrscht hingegen die Ansicht vor, der Staat wäre für die sozialen Belange zuständig: eine Folge der zunehmenden staatlichen Eingriffe, verbunden mit einer Staatsausgabenquote von mittlerweile 46 Prozent des Bruttoinlandsproduktes.

Über die Intensivierung des Engagements der Bürger für die Gesellschaft wird immer dann diskutiert, wenn der Wohlfahrtsstaat an die Grenzen der Finanzierungsmöglichkeiten seiner in wirtschaftlich guten Zeiten versprochenen Sozialleistungen stößt. Allerdings ist es ein schwieriger Prozess, bei den Menschen Verständnis für Einschnitte zu wecken, verbunden mit der Forderung nach mehr Eigeninitiative, nachdem zuvor die staatlich finanzierte und versprochene Vollkaskoabsicherung Eigenverantwortung und persönliches Engagement verdrängt hat (vergleiche Kapitel 4.1).

Den Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP, 2004) zufolge ist dementsprechend das bürgerschaftliche Engagement in Deutschland nur noch bei 26 Prozent (2003) der Menschen vorhanden (Tabelle 9). Das heißt, fast drei Viertel der Bevölkerung engagieren sich nie ehrenamtlich in Vereinen, Verbänden oder anderen Organisationen. Im Jahr 1998 hatten immerhin noch 29 Prozent der Befragten ab 16 Jahre angegeben, ehrenamtlich tätig gewesen zu sein. Rund 15 Prozent engagieren sich zurzeit täglich oder einmal in der Woche (8 Prozent) beziehungsweise einmal im Monat (7 Prozent) für die Gesellschaft. Die restlichen 10 Prozent tun dies eher projektbezogen und sporadisch. Damit sind Vereine

und Verbände weiter aus der Mode gekommen und haben innerhalb von fünf Jahren mehr als 10 Prozent der ehrenamtlich Tätigen verloren. Dennoch engagieren sich immerhin noch gut zehn Millionen Bundesbürger mindestens einmal im Monat in Verein, Kirche und Verband ehrenamtlich. Das Engagement von Männern (knapp 30 Prozent) ist dabei noch etwas ausgeprägter als das der Frauen (knapp 24 Prozent) – vor allem aufgrund der Beliebtheit von Fußball- und Schützenvereinen bei den Männern.

Insgesamt existiert – allerdings mit einem West-Ost-Gefälle – eine vielfältige Infrastruktur für das bürgerschaftliche Engagement: Kommunen, Stiftungen, Vereine, Agenturen und Verbände haben Netzwerke errichtet, um zu fördern, zu informieren und zu beraten. Daneben haben sich individuelle Formen entwickelt, die weniger streng organisiert sind – beispielsweise Selbsthilfegruppen, Wissensbörsen, Tauschringe, Bürgerkomitees oder Bürgertreffs.

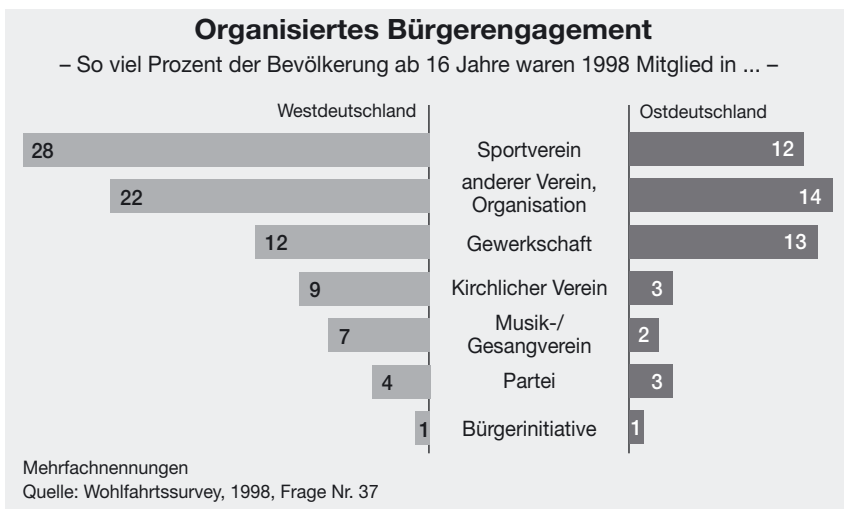
Traditionell ist jedoch der Sportverein, gefolgt von den Wohlfahrtsverbänden und den Kirchen, das beliebteste Einsatzfeld für Ehrenamtler, wie der Wohlfahrtssurvey des Statistischen Bundesamtes dokumentiert (Abbildung 4). In Ostdeutschland spielt das organisierte Gemeinwohl durch die Wohlfahrtsverbände im Vergleich zur unmittelbaren Nachbarschaftshilfe kaum eine Rolle, da die entsprechenden Traditionen fehlen.

Tabelle 9

Ehrenamtliches Engagement		
Ehrenamtliche Tätigkeiten*	1998	2003
Nie	71,0	74,1
Seltener als einmal im Monat	14,1	10,5
Mindestens einmal im Monat	7,5	7,1
Mindestens einmal in der Woche	7,4	8,3
Ehrenamt (insgesamt)	29,0	25,9

* So viel Prozent der Deutschen ab 16 Jahre haben sich ehrenamtlich engagiert
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der SOEP-Daten (2004)

Abbildung 4



Der Sinn für die Gemeinschaft ist vor allem bei denen stark ausgeprägt, die schon über den Beruf gesellschaftlich integriert sind: Im Jahr 2003 engagierte sich (wie 1998 auch) etwa jeder dritte Erwerbstätige nebenher noch in einem Verein oder einer sozialen Organisation (SOEP, 2004). Insbesondere viele geringfügig Beschäftigte oder Teilzeitbeschäftigte suchen nach zusätzlichen Aufgaben. Oftmals handelt es sich dabei um Frauen, die neben dem Beruf noch Zeit für eine ehrenamtliche Tätigkeit aufbringen – zumal, wenn die Kinder aus dem Haus sind. Besonders stark engagiert sind die 41- bis 60-Jährigen, die neben dem Job noch zusätzliche Aufgaben in Vereinen und Verbänden übernehmen.

Menschen, die sich eng mit der Kirche verbunden fühlen, sind viel öfter ehrenamtlich tätig als weniger religiöse Personen. Die Säkularisierung stellt insofern nicht nur ein Problem für die Kirchen dar, sondern auch für das ehrenamtliche Engagement. Eng verknüpft ist das freiwillige Engagement auch mit dem Politikinteresse: Von den politisch sehr stark bis stark Interessierten engagiert sich rund ein Drittel im sozialen Bereich, während dies bei den politisch Uninteressierten nur knapp 13 Prozent sind. Politikverdrossenheit und mehr Misstrauen gegenüber den Institutionen sind weitere Gründe für das geringere soziale Engagement.

2.5.3 Ehrenamtliches Engagement in Wohlfahrtsorganisationen

Laut der European Value Study (2003) arbeiteten in Europa im Jahr 2000 im Durchschnitt 4,3 Prozent der Befragten ehrenamtlich für eine Wohlfahrtsorganisation. In Deutschland waren dies hingegen nur 1,8 Prozent. In anderen Ländern sind die Menschen somit sehr viel stärker ehrenamtlich in Wohlfahrtsorganisationen aktiv: insbesondere im Vereinigten Königreich (13,7 Prozent), in Finnland (9,6 Prozent), Schweden (9,3 Prozent) und auch den Niederlanden (9,2 Prozent). Mitglied in einer Wohlfahrtsorganisation sind 3,9 Prozent der Deutschen, während dies im europäischen Durchschnitt 6,1 Prozent sind (Tabelle 10).

Die Wohlfahrtsverbände gehen von rund 1,5 Millionen ehrenamtlichen Mitarbeitern in einer der Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände aus. Schätzungen auf Basis der Umfragen des Johns-Hopkins-Projekts (1995) ergeben eine Größenordnung von etwa 1,8 Millionen Ehrenamtlichen, die in größerem Umfang im gesamten Dritten Sektor tätig sind. Verglichen mit den Ergebnissen dieser Umfrage hat sich die Zahl der ehrenamtlichen Mitarbeiter in Wohlfahrtsorganisationen von 1995 bis 2000 deutlich verringert. Von den 20- bis 90-Jährigen engagierten sich im Jahr 2000 nur rund 1,15 Millionen ehrenamtlich in einer Wohlfahrtsorganisation. Selbst wenn 1,8 Prozent der 15- bis 20-Jährigen hinzugerechnet werden (100.000 Personen), liegt die Zahl mit 1,25 Millionen gut 16 Prozent niedriger als von den Wohlfahrtsverbänden vermutet.

2.6 Wettbewerbspolitik und Marktöffnung

2.6.1 Europäisierung des Dienstleistungsangebots

Der sich seit gut zwei Jahrzehnten vollziehende Liberalisierungsprozess im Welthandel betrifft seit 1994 mit dem Dienstleistungshandelsabkommen (GATS) auch den grenzüberschreitenden Handel von Dienstleistungen. Die Ziele „Deregulierung und Intensivierung des Wettbewerbs“ werden somit nicht nur auf nationaler, sondern auch auf internationaler Ebene angestrebt. Die Welthandelsorganisation (WTO) achtet darauf, die Öffnung der Märkte weiter voranzutreiben. Geänderte Rahmenbedingungen, beispielsweise beim Fortschreiten der Europäisierung, definieren auch

Tabelle 10

Ehrenamtliches Engagement in Wohlfahrtsorganisationen im europäischen Vergleich (1999/2000)

Land	Ehrenamtliche Arbeit für Wohlfahrtsorganisationen	Mitgliedschaft in Wohlfahrtsorganisationen
Vereinigtes Königreich	13,7	6,7
Finnland	9,6	11,3
Schweden	9,3	20,8
Niederlande	9,2	21,2
Griechenland	7,7	6,5
Belgien	6,4	12,5
Italien	5,1	6,4
Irland	4,4	5,9
Frankreich	4,2	5,6
Österreich	3,1	6,6
Spanien	2,6	3,7
Deutschland	1,8	3,9
Portugal	1,5	2,0
Dänemark	–	7,7

Angaben in Prozent der Bevölkerung (20 bis 90 Jahre); 18.460 Befragte
 Quellen: European Value Study EVS (2003), Zentralarchiv der Universität zu Köln

die Rolle der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland neu. Der grenzüberschreitende Austausch von Gütern und Dienstleistungen, der auf Basis der vier Grundfreiheiten innerhalb der Europäischen Union (Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehrsfreiheit) ermöglicht wird, wird mittelfristig auch die Bedingungen für die Freie Wohlfahrtspflege verändern (vergleiche unter anderem Eichhorn, 1998).

Der internationale Handel von Dienstleistungen birgt Risiken, aber auch Chancen für die deutsche Wohlfahrtspflege. Das enge Beziehungsgeflecht zwischen Staat und Freier Wohlfahrtspflege wird aus Sicht der europäischen Wettbewerbspolitik mit Blick auf das Diskriminierungsverbot (Artikel 12 EGV), den freien Warenverkehr (Artikel 23 ff. EGV), die

Freizügigkeit (Artikel 39 bis 60 EGV) und das Beihilfeverbot (Artikel 87 ff. EGV) voraussichtlich kaum Bestand haben können (Piel, 2001, 180).

Daher wurden die Vorschläge der Europäischen Kommission, die für eine stärkere Wettbewerbsausrichtung und eine Umstrukturierung des Gemeinnützigkeitsprinzips plädiert, in der Bundesrepublik Deutschland von den Wohlfahrtsverbänden und auch aus Politikkreisen heftig kritisiert. Die einflussreichen deutschen Akteure haben mit Hilfe politischer Rückendeckung einen Zusatz zum Maastricht-Vertrag erreichen können, der die herausragende Stellung der Wohlfahrtsverbände beschreibt. Allerdings forderte die internationale Politik im Gegenzug für die besondere Rücksichtnahme auf den gemeinnützigen Sektor eine höhere Bereitschaft zur Rechnungslegung und zu mehr Transparenz in diesem Bereich.

Die europäische Integration muss nicht zwingend als Bedrohung der deutschen Wohlfahrtspflege angesehen werden. Tatsächlich würden sich viele Entwicklungen wie beispielsweise die Gleichstellung privater und freigemeinnütziger Dienste in Richtung Wettbewerb auch ohne die Europäisierung vollziehen. In jedem Falle jedoch dürfte die grenzüberschreitende Inanspruchnahme sozialer Dienstleistungen im Interesse der Leistungsempfänger sein, die sich ein breiteres Angebot und mehr Wettbewerb davon versprechen dürfen. Bis wann die rechtlichen Änderungen abgeschlossen sein werden, ist noch unklar.

Aber die Diskussion innerhalb der EU-Kommission darüber, einen einheitlichen Begriff „Economie Sociale“ zu etablieren, der sowohl „nicht-marktfähige“ Dienstleistungen und Organisationen ohne Erwerbszweck als auch soziale Dienstleistungen, die als wirtschaftliche Tätigkeiten eingestuft werden, umfasst, verdeutlicht, dass die Dienstleistungsfreiheit auch auf soziale Dienstleistungen ausgedehnt werden soll. Auch hieran wird deutlich, dass eine Dienstleistungstypologie für die Beurteilung der Marktfähigkeit hilfreich ist. Vergleiche dazu das Grün- und das Weißbuch der EU-Kommission zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (EU-Kommission, 2003, 2004), wobei die sozialen Dienstleistungen in einem gesonderten Buch erst 2005 behandelt werden sollen.

2.6.2 Wettbewerb versus Korporatismus

Die Freie Wohlfahrtspflege kann nicht (mehr) als ein mehr oder weniger homogener Bereich angesehen werden. Innerhalb der Freien Wohlfahrtspflege gibt es viele unterschiedliche Strömungen. Es sind sowohl Wettbewerbsstrategien (Menninger/Brauns, 2000) als auch korporatistische Strategien (BAGFW, 2002) zu finden. Der hohe staatliche Finanzierungsanteil erleichtert Kartellabsprachen.

Die herausragenden Marktanteile in einigen Bereichen verschaffen der Freien Wohlfahrtspflege viele Vorteile gegenüber den privatgewerblichen Anbietern, weshalb die Verteidigung der korporatistischen Strukturen attraktiv ist. Denn wenn der Markt stärker geöffnet wird und zum Beispiel Leistungsverträge abgeschlossen werden, sind Beziehungen, die rund um das Zuwendungsverfahren geknüpft wurden, nicht mehr in dem Maße entscheidungsrelevant.

„Sicherlich werden eingeübte Mechanismen, die öffentlichen Töpfe nach den Kriterien der ‚Verbandsgerechtigkeit‘ unter den Spitzenverbänden der Wohlfahrtspflege aufzuteilen, an Relevanz verlieren. Die Mittelallokation wird insofern für die traditionellen Träger riskanter, als bei objektivierten Entscheidungsverfahren und objektivierten Leistungsverträgen die Chancen, im politischen Proporz bedient zu werden, sinken“ (Halfar, 2003, 388 f.; vergleiche auch Wohlfahrt, 1997).

Der Wettbewerb nimmt immer mehr zu und die Anpassungsprozesse im Hinblick auf Leistung, Produktion und auch Rechnungslegung intensivieren sich. Deshalb hat der Umbruch von korporatistischen zu wettbewerblichen Strukturen bereits begonnen.

Entgegen der weit verbreiteten Meinung muss die Ökonomisierung der Freien Wohlfahrtspflege nicht gleichzeitig zu einer negativ besetzten Kommerzialisierung führen. Der soziale Charakter der Einrichtungen und Dienste, zum Beispiel unter der Marke „Caritas“, „Diakonie“ oder „AWO“, kann für die Freie Wohlfahrtspflege ein wichtiger, identitätsstiftender Faktor sein.

2.7 Zusammenfassung der Herausforderungen

Die folgende Übersicht fasst die wichtigsten bisher angesprochenen Chancen und Risiken für die Freie Wohlfahrtspflege zusammen, die verdeutlichen, dass Reformen unvermeidbar sind. Reformvorschläge werden nach einer Analyse (Kapitel 4) in Kapitel 5 vorgestellt.

Übersicht 5

Herausforderungen für die Freie Wohlfahrtspflege	
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Demographischer Wandel führt zu mehr Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen im Alter und bei Betreuung. 	<ul style="list-style-type: none"> • Demographischer Wandel reduziert den staatlichen Finanzierungsspielraum und führt zur Stagnation der Nachfrage bei Kindern/Jugendlichen.
<ul style="list-style-type: none"> • Individualisierung und soziokultureller Wandel steigern Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen (unter anderem im Alter). 	<ul style="list-style-type: none"> • Individualisierung erhöht Ansprüche der Ehrenamtlichen und erfordert verbessertes Non-Profit-Management.
<ul style="list-style-type: none"> • Gesundheits- und Pflegebereich wachsen überdurchschnittlich stark. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gesundheitsmarkt zunehmend attraktiv für private Anbieter (mehr Wettbewerb)
<ul style="list-style-type: none"> • Zusätzliche kaufkräftige private Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen (regional und lokal unterschiedlich) 	<ul style="list-style-type: none"> • Verringerung staatlicher Subventionen und Rückgang des politischen Einflusses
<ul style="list-style-type: none"> • Zunehmende volkswirtschaftliche Bedeutung sozialer Dienstleistungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Rückgang staatlicher Finanzierung nichtmarktfähiger Dienstleistungen
<ul style="list-style-type: none"> • Differenzierung durch Corporate Identity und besondere Qualität möglich, gute Startchancen im Wettbewerb für Freie Wohlfahrtspflege 	<ul style="list-style-type: none"> • Zunehmender Wettbewerb durch erfolgreich geleitete private Unternehmen erfordert besseres Non-Profit-Management.
<ul style="list-style-type: none"> • Europäisierung und freier Dienstleistungshandel bieten neue Märkte und mehr Nachfrage. 	<ul style="list-style-type: none"> • Europäisierung und freier Dienstleistungshandel bedeuten mehr Wettbewerb und weniger staatlichen Schutz.
<ul style="list-style-type: none"> • Rückzug des Staates aus dem eigenen Angebot an sozialen Dienstleistungen bietet Übernahmemöglichkeiten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Struktureller Wandel erfordert hohe Flexibilität bei den Beschäftigten und dem Management.

3.1 Dritter Sektor: Intermediär zwischen Markt und Staat

Der Begriff „Dritter Sektor“ wird insbesondere in Europa als Bezeichnung für Organisationen verwendet, die weder eindeutig dem Markt noch dem Staat zugeordnet werden können. Obschon eine Verwechslungsgefahr mit dem volkswirtschaftlich geprägten Begriff des Dritten beziehungsweise Tertiären Sektors als Synonym für den Dienstleistungssektor besteht, hat sich diese Bezeichnung in Europa etabliert. Weitere, früher genutzte Begriffe sind „Independent Sector“, „Voluntary Sector“ und „Autonomer Sektor“ (Scharnagel, 2003, 10). In den USA wird der Begriff „Non-Profit-Sektor“ verwendet, während in Frankreich der Begriff „Économie sociale/Social Economy“ geprägt wurde. Aus gesellschaftspolitischen Gründen hat die EU-Kommission im Jahr 1997 den neuen Begriff „Drittes System“ („Third System“) kreiert, da bei einigen Gruppen und Ländern der Begriff „Dritter Sektor“ offenbar negative Assoziationen weckte. Unter den Begriffen werden je nach Land aufgrund unterschiedlicher Geschichte und Tradition verschiedene Organisationen und Institutionen zusammengefasst, wodurch eine einheitliche Definition erschwert wird.

Grundsätzlich zählen zum Dritten Sektor „intermediäre Gebilde“ (Blümle, 2000, 676), die zwischen dem Markt als Erstem Sektor und dem Staat als Zweitem Sektor angesiedelt sind. In seiner Organisationslogik grenzt der Dritte Sektor sich sowohl von den erwerbswirtschaftlichen Strukturen des Marktes als auch von der öffentlichen Verwaltung ab (vergleiche zum Beispiel Arnold/Maelicke, 2003, 193 ff., Reichard, 1998). Während bei der marktwirtschaftlichen Ordnung die Gewinnerzielung die Organisationslogik dominiert und Angebot und Nachfrage durch den Preismechanismus dezentral bestimmt werden, liegt der Kern des staatlichen Handelns in der Bereitstellung beziehungsweise Finanzierung öffentlicher Güter mit dem Ziel der Bedarfsdeckung, die mittels staatlicher Macht durch Zwangsabgaben (Steuern) finanziert und über hierarchische Strukturen angeboten und administriert werden. Die Zwitterstellung zwischen Markt und Staat

zeigt sich an der Organisationslogik, die durch Kooperation und Sozialintegration gekennzeichnet ist. Prägend ist die nicht unternehmerische und damit nicht gewinnorientierte Ausrichtung, die auch das Hauptkriterium für die Abgrenzung zu den anderen Sektoren darstellt. Weitere spezifische Merkmale dieses Sektors sind das Solidaritätsprinzip, die Finanzierung durch kollektive Entgelte sowie die große Zahl ehrenamtlicher Mitarbeiter (vgl. unter anderem Klös, 1998, 33). Priller/Zimmer (2004) beschreiben die Stellung von Non-Profit-Organisationen (NPOs) „zwischen Markt und Mission“ ausführlich.

3.1.1 Definition und Klassifikation von Non-Profit-Organisationen

In der Literatur lässt sich eine Vielzahl unterschiedlicher Definitionen und Klassifikationen von NPOs finden. Diese Organisationen verfolgen nicht das Ziel, einen Gewinn zu erwirtschaften, allerdings dürfen beziehungsweise können sie durchaus Gewinne erzielen. Deshalb wäre es sachlich präziser, von „Not-For-Profit“-Organisationen zu sprechen. Allgemein wird eine Organisation als eine gegliederte, strukturierte Gruppe von Personen definiert, die gemeinsame Ziele verfolgt (vgl. Richter/Furubotn, 1999, 292). NPOs sind Zusammenschlüsse von Individuen, die formell strukturiert, organisatorisch vom Staat unabhängig und nicht gewinnorientiert sind. Sie werden eigenständig verwaltet, erzielen zu einem gewissen Teil Einnahmen aus freiwilligen Beiträgen und sind keine Zwangsverbände (Scharnagel, 2003, 11).

Als Kriterien für die Klassifikation bieten sich die Zielsetzung(en) der Organisation sowie deren rechtliche und tatsächliche Eigenständigkeit an. Während erwerbswirtschaftliche Unternehmen primär das formale Ziel verfolgen, Gewinne zu erwirtschaften, sind für NPOs annahmegemäß schwer operationalisierbare Sachziele wie Gemeinwohl, Bedarfsdeckung der Mitglieder oder die Durchsetzung gesellschaftlicher Normen handlungsleitend. Dabei müssen NPOs zumindest kostendeckend arbeiten und eventuelle Gewinne wieder in die Arbeit einfließen lassen. NPOs sind darüber hinaus organisatorisch unabhängig vom Staat, haben eine eigene Verwaltung und verfolgen ihre Ziele autonom. Oftmals besteht jedoch eine indirekte Abhängigkeit aufgrund der mehr oder weniger umfangreichen finanziellen Unterstützung durch den öffentlichen Sektor. Kennzeichnend

sind für diese intermediären Institutionen informelle, mitgliedsorientierte, voluntaristische Strukturen und das Berufen auf die Solidarität als Motiv des Handelns. Generelle Betätigungsfelder sind die Bereiche Gesundheit, Pflege, soziale Wohlfahrt, Kultur, Bildung, Politik, Forschung, Umwelt- und Tierschutz sowie Entwicklungshilfe. Der Dritte Sektor setzt sich aus so unterschiedlichen Organisationen wie Bürgerinitiativen, Selbsthilfegruppen, Freiwilligenorganisationen, Gewerkschaften, Verbänden, Nichtregierungsorganisationen, karitativen Organisationen, Wohlfahrtsverbänden, religiösen Vereinigungen, Bruderschaften, Kammern und auch politischen Parteien und Stiftungen zusammen.

Mit Blick auf das Kontinuum zwischen Staat und Markt können dabei öffentliche NPOs und private NPOs unterschieden werden.

- Öffentliche NPOs sind verselbstständigte öffentliche Einrichtungen, die sich in öffentlicher Trägerschaft befinden, aber über autonome Verwaltungen verfügen. In diese Kategorie fallen beispielsweise die Sozialversicherungsträger sowie öffentliche Krankenhäuser, Kulturinstitutionen und Museen.
- Private NPOs, die ihre Leistungen für die Gesellschaft erbringen, sind sogenannte staatsergänzende Einrichtungen, zu denen unter anderem die „Nongovernmental Organisations“ (NGOs) gehören. Dazu zählen private Institutionen mit öffentlichem Auftrag wie zum Beispiel politische Stiftungen oder der TÜV. Kennzeichen sind die privatrechtliche Organisationsform (Verein, Stiftung) und die dazu gegenläufige Abhängigkeit von staatlichen Zuwendungen. Außerdem gehören hierzu die konventionellen gemeinnützigen Einrichtungen, die in privater Trägerschaft sind, aber in öffentlichem Interesse handeln. Dies sind karitative Einrichtungen, insbesondere die der Freien Wohlfahrtspflege.
- Private NPOs, die mitgliederorientiert agieren und ihre Leistungen primär für Mitglieder erbringen, sind Interessenverbände und Kammern (zum Beispiel Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände), aber auch Bürgerinitiativen und Selbsthilfegruppen. Ein bekanntes Beispiel ist der ADAC.

Zwischen diesen drei Bereichen existieren viele Mischformen, die sich nicht eindeutig zuordnen lassen. Interessanter als die Klassifizierung ist allerdings das Hinterfragen dieser gewachsenen Strukturen bezüglich ihrer Effizienz und Effektivität bei der Zielerreichung. Dafür ist es sinnvoll, die erstellten Güter und Dienstleistungen genauer zu untersuchen und diese mit Blick auf den besten Bereitstellungsweg zu begutachten und einzuordnen (vergleiche Kapitel 4).

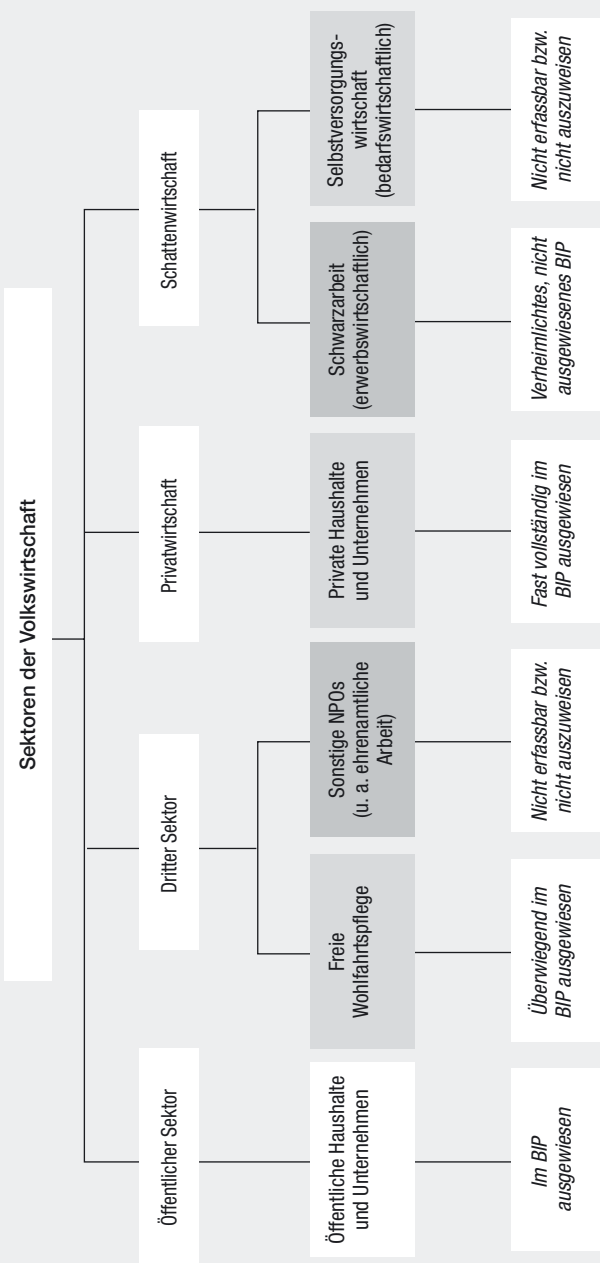
3.1.2 Daten zum Dritten Sektor

Die Klassifikation und die daraus resultierende statistische Erfassung des Non-Profit-Sektors werfen aufgrund der oben beschriebenen Heterogenität einige Probleme auf. International vergleichbare Daten werden nahezu ausschließlich im Rahmen des Projekts der Johns Hopkins Universität erhoben, deren letzte Erhebung für Deutschland allerdings 1995 erfolgte (Salamon, 2003; Salamon et al., 1999). Die Beschreibung und Schätzung der Größe des Dritten Sektors mit Hilfe von Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sowie der Bundesagentur für Arbeit ist aufgrund der Umstellung der Statistik ebenfalls nicht (mehr) möglich, da die privaten Organisationen ohne Erwerbscharakter nur noch selten gesondert ausgewiesen und stattdessen deren Dienstleistungen in vielen verschiedenen Kategorien mit erfasst werden. Auch die Analyse der Rohdaten des Statistischen Bundesamtes oder der Bundesagentur für Arbeit liefert keine besseren Ergebnisse. Eine Verbesserung der statistischen Erfassung der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung ist wünschenswert, zumal der Dritte Sektor weiter an Bedeutung gewinnt.

Die Wertschöpfung erfolgt im Prinzip in vier Sektoren (Übersicht 6): öffentliche Wirtschaft, Privatwirtschaft, Dritter Sektor und Schattenwirtschaft. Eine eindeutige Zuordnung von Aktivitäten zu den Sektoren ist nicht möglich, da sich Überschneidungen ergeben. Dennoch gibt diese Grafik einen guten Überblick über oftmals vernachlässigte oder nicht erfassbare Wertschöpfung in der Volkswirtschaft. Das offizielle Bruttoinlandsprodukt (BIP) betrug im Jahr 2002 rund 2,1 Billionen Euro. Die Ermittlung der Größenordnung der üblicherweise nicht untersuchten Sektoren ist kompliziert und kann nur näherungsweise Daten liefern, wie auch der folgende Abschnitt zeigt. Die Bruttowertschöpfung in der Selbstversor-

Übersicht 6

Die vier Sektoren der Volkswirtschaft



Eigene Darstellung

gungswirtschaft schätzt das Statistische Bundesamt für das Jahr 2002 auf rund 820 Milliarden Euro, wobei die Arbeitsstunde im Haushalt mit sieben Euro (netto) bewertet wurde. Die erwerbswirtschaftliche Schwarzarbeit erreichte Schätzungen zufolge im Jahr 2002 rund 250 Milliarden Euro (Enste, 2002).

Internationaler Vergleich

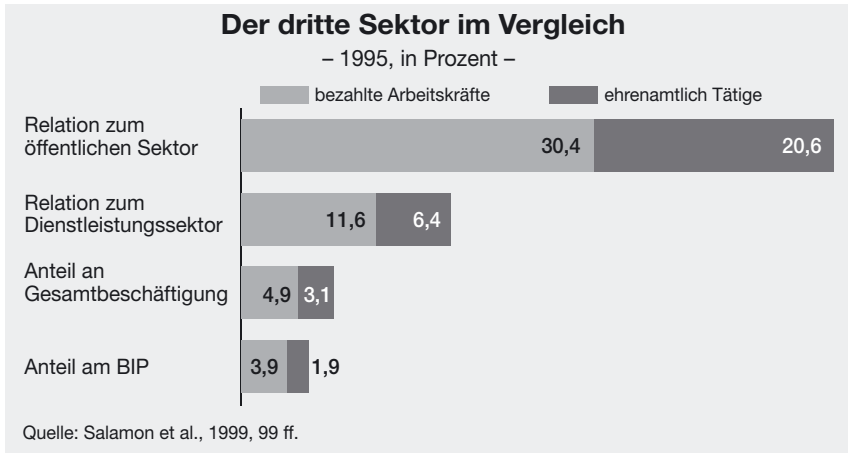
Fast 40 Millionen Vollzeitbeschäftigte, davon gut 40 Prozent ehrenamtlich, sind im Dritten Sektor in den Ländern tätig, die von der Johns Hopkins Universität im Rahmen eines vergleichenden Non-Profit-Sektor-Projekts (Salamon et al., 2003) untersucht wurden.² Damit arbeiten dort durchschnittlich 4,4 Prozent (davon 1,6 Prozentpunkte ehrenamtlich) der Erwerbsbevölkerung im Dritten Sektor. Das Wachstum des Dritten Sektors betrug von 1990 bis 1995 über 23 Prozent, während die gesamte Wirtschaft in der gleichen Zeit nur um 6 Prozent gewachsen ist (OECD, 2003, 11).

Gemäß dem Johns-Hopkins-Non-Profit-Projekt arbeiten allein in der EU gut neun Millionen Vollzeitarbeitskräfte im Dritten Sektor. Dies entspricht einem Äquivalent von fast 8 Prozent der in der Privatwirtschaft Beschäftigten. Etwa 70 Prozent davon sind bei Vereinen und Verbänden beschäftigt und knapp 28 Prozent bei Genossenschaften, Organisationen auf Gegenseitigkeit und Ähnlichen (OECD, 2003, 12).

Die wirtschaftliche Bedeutung des Dritten Sektors in Deutschland zeigt Abbildung 5. Im Dritten Sektor werden ohne ehrenamtliche Tätigkeit fast 4 Prozent des BIP erwirtschaftet. Der Anteil der im Non-Profit-Sektor bezahlt Tätigen beträgt fast 5 Prozent der Gesamtbeschäftigten (1,44 Millionen Vollzeitäquivalente). Dies entspricht etwa 2,1 Millionen Voll- und Teilzeitbeschäftigten. Hinzu kommen nach der Johns-Hopkins-Studie etwa 3 Prozent regelmäßig ehrenamtlich Tätige (circa 1,8 Millionen, so-

² Die Länder sind Ägypten, Argentinien, Australien, Belgien, Brasilien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Ghana, Großbritannien, Indien, Irland, Israel, Italien, Japan, Kanada, Kenia, Kolumbien, Libanon, Marokko, Mexiko, Niederlande, Norwegen, Österreich, Pakistan, Peru, Philippinen, Polen, Portugal, Rumänien, Russland, Slowakei, Spanien, Südafrika, Südkorea, Tansania, Thailand, Tschechien, Uganda, Ungarn, USA, Venezuela.

Abbildung 5



fern nur die über 15-Jährigen berücksichtigt werden). Dabei werden hier nur diejenigen erfasst, die regelmäßig und in einem größeren Umfang ehrenamtlich arbeiten. Zur Veranschaulichung sind die Relationen zum gesamten Dienstleistungsbereich sowie zur Größe des öffentlichen Sektors angegeben. Die bezahlte Beschäftigung im Dritten Sektor erreicht gut 30 Prozent des öffentlichen Sektors.³

Der internationale Ländervergleich auf Basis derselben Studie zeigt außerdem, dass der Dritte Sektor in Deutschland am stärksten von staatlichen Subventionen abhängig ist. Während der staatliche Anteil an der Finanzierung durchschnittlich bei nur 35 Prozent liegt, beträgt dieser in Deutschland 65 Prozent. Umgekehrt beträgt der Anteil der Spenden- und Gebühreneinnahmen in Deutschland nur 32 Prozent, im Durchschnitt der anderen Länder dagegen 53 Prozent (Tabelle 11).

Dies deutet darauf hin, dass in Deutschland sehr viel engere Verflechtungen zwischen wesentlichen Teilen des Dritten Sektors und dem öffentlichen

³ Salamon et al., 2003, geben demgegenüber auf Basis der gleichen Studie den Anteil der bezahlten Arbeitskräfte mit 3,6 Prozent und die Zahl der ehrenamtlichen mit 2,3 Prozent der ökonomisch aktiven Bevölkerung („workforce“) an.

Tabelle 11

Finanzierungsbausteine im Dritten Sektor			
– in Prozent –			
Länder (Auswahl)	Staatliche Finanzierung	Gebühren	Freiwilliges Engagement
Deutschland	65	32	3
USA	31	56	13
Durchschnitt aller Länder (vgl. Fußnote 2)	35	53	12

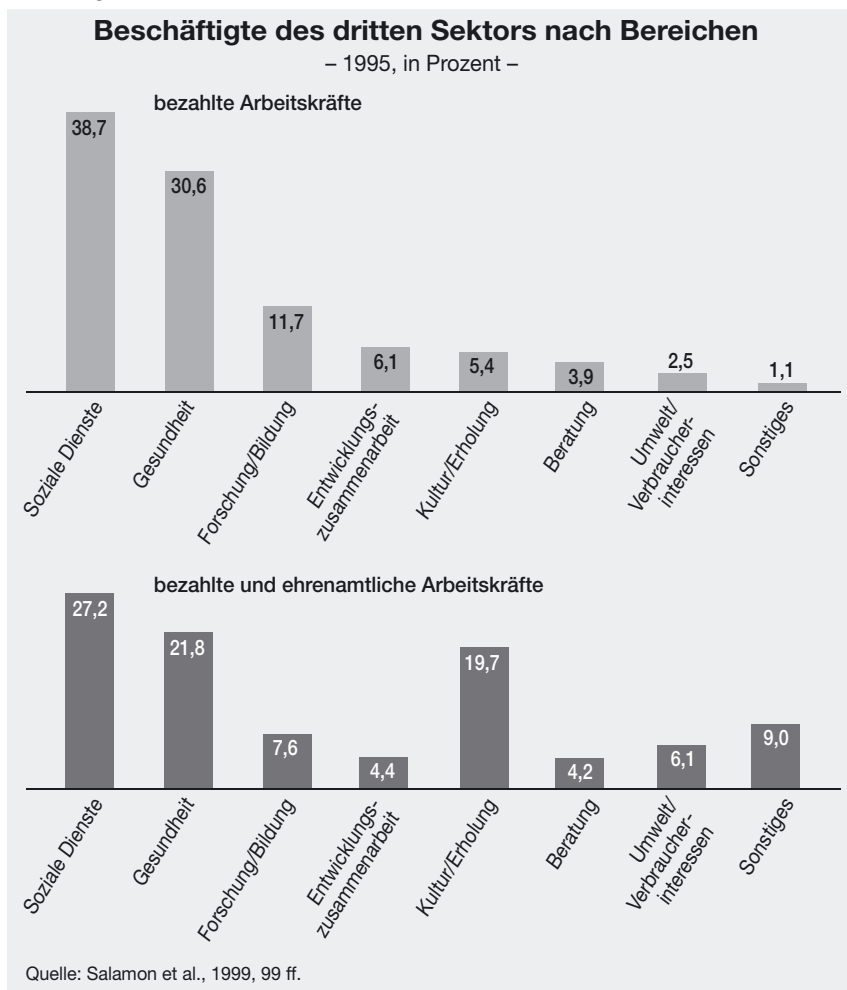
Quelle: Salamon et al., 2003, 32

Sektor bestehen als in anderen Ländern (vergleiche auch Priller/Zimmer, 2001, 199 ff.). Die Wohlfahrtsorganisationen sind insbesondere in den Bereichen Gesundheit/Pflege (94 Prozent), Erziehung/Bildung (75 Prozent) und soziale Dienste (65 Prozent) abhängig von staatlichen Subventionen. Diese Bereiche machen 80 Prozent des Umsatzes im Non-Profit-Sektor in Deutschland aus.

Auch die Verteilung der Beschäftigten auf die verschiedenen Bereiche verdeutlicht die herausgehobene Bedeutung von sozialen und Gesundheitsdienstleistungen, die vor allem von bezahlten Arbeitskräften – unter dem Dach der Wohlfahrtsverbände – erbracht werden. Gut 70 Prozent der hauptamtlichen Mitarbeiter sind dort tätig (Abbildung 6).

Neben diesen von Wohlfahrtsverbänden dominierten Bereichen gibt es noch zahlreiche Vereine und Initiativen, die vor allem im Kultur-, Sport-, Umwelt- und Erholungsbereich relativ unabhängig vom Staat aktiv und überwiegend auf Spenden und Mitgliedsbeiträge angewiesen sind. Damit kann in Deutschland zwischen einem professionalisierten, größtenteils durch staatliche Subventionen, Leistungsentgelte der Sozialversicherungen sowie durch öffentliche Mittel finanzierten vergleichsweise staatsnah organisierten Teilbereich und einem vorrangig auf ehrenamtliches Engagement angewiesenen und eher staatsfern organisierten Teilbereich des Dritten Sektors unterschieden werden.

Abbildung 6



Beschäftigung und Wertschöpfung im Non-Profit-Sektor in Deutschland

In der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) werden drei Hauptkategorien voneinander abgegrenzt: erstens der Unternehmenssektor, zweitens die staatlichen Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger, die sich über Zwangsabgaben finanzieren, und drittens die priva-

ten Haushalte zusammen mit den privaten Organisationen/Unternehmen ohne Erwerbscharakter, die sich vornehmlich durch freiwillige Zahlungen finanzieren. Der Staat wird bei der Betrachtung der sozialen Dienstleistungen einbezogen, weil diese sowohl vom Staat als auch von freige-meinnützigen Organisationen angeboten werden.

Gemäß der VGR-Definition des Non-Profit-Sektors im weiteren Sinne, also inklusive Staat und privater Haushalte, konnte in den Jahren 1960 bis 1997 ein fortwährendes Beschäftigungswachstum im Non-Profit-Sektor beobachtet werden (vgl. Klös, 1998, 36 f.). Die Zahl der Beschäftigten im Dritten Sektor in Westdeutschland ist um 2,85 Millionen gestiegen und machte 1997 rund 20 Prozent aller Beschäftigten aus. Dagegen hat sich die Zahl der Beschäftigten bei gewerblichen Organisationen um eine Million oder 4,5 Prozent verringert. Darüber hinaus kann festgestellt werden, dass die Zunahme der Beschäftigung im privaten Bereich des Dritten Sektors stärker ist als die im staatlichen, wobei Letzterer dennoch den

Tabelle 12

Beschäftigungsentwicklung im Dritten Sektor (1997–2002)					
Jahr	Alle Sektoren	Unternehmenssektor	Nichtunternehmenssektor		
			Insgesamt	Staat	Private Haushalte, Organisationen ohne Erwerbszweck*
1997	37.208	26.661	10.547	2.876	7.671
1998	37.616	26.978	10.638	2.829	7.809
1999	38.071	27.271	10.800	2.802	7.998
2000	38.748	27.807	10.941	2.755	8.186
2001	38.911	27.878	11.033	2.705	8.328
2002	38.671	27.524	11.147	2.669	8.478
Veränderung 1997/2002					
in 1.000	+1.463	+863	+600	-207	+807
in Prozent	+3,9	+3,2	+5,7	-7,2	+10,5

* Unternehmen ohne Erwerbszweck gemäß Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ 2003): M, N, O; Private Haushalte: P; Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 13

Entwicklung der Wertschöpfung im Nichtunternehmensbereich (1997–2003)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Wertschöpfung in Milliarden Euro (in Preisen von 1995)	228,31	227,79	227,44	228,21	227,20	226,54	225,12
Anteil am BIP in Prozent	13,1	12,8	12,5	12,1	11,9	11,8	11,7

Quelle: Statistisches Bundesamt

bei weitem größten Teil ausmacht. Allerdings können auf Basis der VGR aufgrund der Umstellung bei der Erhebung der Wirtschaftszweige und der Träger/Anbieter von Gütern und Dienstleistungen der Dritte Sektor und die Freie Wohlfahrtspflege nicht mehr gesondert herausgerechnet und die neueren Daten nicht mit denen aus den Jahren vor 1997 verglichen werden.

Seit 1997 ist der Nichtunternehmenssektor (ohne Staat) weiter deutlich gewachsen (Tabelle 12). Für Gesamtdeutschland ergibt sich eine Steigerungsrate von über 10 Prozent, während der Unternehmenssektor nur um knapp 4 Prozent gewachsen ist. Ein wichtiger Grund für diese Entwicklung mag in dem vermuteten geringeren Rationalisierungsdruck des auf Bedarfsdeckung ausgerichteten Dritten Sektors liegen, der darauf gründet, dass die Einkommen nicht am Markt verdient, sondern durch Steuern, Abgaben und Subventionen generiert werden. Eine weitere Erklärung könnte der vergleichsweise hohe Preisüberwälzungsspielraum sein. Bellmann (2002) hat im Zuge einer IAB-Studie ähnliche Steigerungsraten für den Dritten Sektor ermittelt. Aufgrund der Erfassungs- und Abgrenzungsprobleme findet man in anderen Quellen zum Teil abweichende Daten. Festzuhalten bleibt jedoch, dass nahezu alle Quellen ein erhebliches Wachstum des Dritten Sektors nachweisen beziehungsweise erwarten.

Der Anteil der Wertschöpfung des Staates und der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck am BIP hat sich demgegenüber seit 1997 – trotz größeren Personaleinsatzes – regelmäßig verringert (Tabelle 13).

Hauptursache sind die geringen Produktivitätsfortschritte und Innovationen im Bereich der sozialen Dienstleistungen. Bei öffentlichen und privaten Dienstleistungen hat sich die Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde von 1991 bis 2003 im Durchschnitt nur um etwa drei Euro pro Stunde auf 26 Euro erhöht, während über alle Branchen hinweg der Zuwachs acht Euro auf 37 Euro betragen hat.

3.2 Die Freie Wohlfahrtspflege in Deutschland

3.2.1 Definition und Struktur im Überblick

Die Freie Wohlfahrtspflege ist ein wichtiger Teilbereich des Non-Profit-Sektors. Als Freie Wohlfahrtspflege wird die Gesamtheit aller freigemeinnützigen Einrichtungsträger bezeichnet, deren sachzielbezogene Tätigkeit im Sektor der sozialen Dienstleistungen nicht erwerbswirtschaftlich, das heißt nicht auf die Gewinnerzielung, sondern auf Bedarfsdeckung ausgerichtet ist (Ottnad, 2000, 473). Laut § 66 Abgabenordnung fällt darunter „die planmäßige, zum Wohle der Allgemeinheit und nicht des Erwerbes wegen ausgeübte Sorge für notleidende oder gefährdete Mitmenschen. Die Sorge kann sich auf das gesundheitliche, sittliche, erzieherische oder wirtschaftliche Wohl erstrecken und Vorbeugung oder Abhilfe bezwecken.“

Für die Freie Wohlfahrtspflege als Teil des Dritten Sektors ergibt sich ein komplexes Organisationsgeflecht, welches vereinfacht dargestellt aus Einrichtungen/Diensten, Einrichtungsträgern und Verbänden sowie als Dachorganisation der Bundesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrtspflege (BAGFW) besteht (vgl. Ottnad et al., 2000, 18). Die Leistungen erbringenden Einrichtungen und Dienste (zum Beispiel Kindertagesstätten, Pflegedienste) sind einer bestimmten juristischen Person, dem Einrichtungsträger, unterstellt, die zumeist die Rechtsform des eingetragenen Vereins hat; denkbar sind aber auch Genossenschaften, Stiftungen, GmbHs und sogar Aktiengesellschaften.

Diese Träger sind freiwillig in selbstständigen Verbänden auf den verschiedenen Stufen der Gebietskörperschaften (vom Kreis- beziehungsweise

Bezirksverband über den Landesverband bis hin zum Spitzenverband auf Bundesebene) zusammengeschlossen. Aufgrund der rechtlich selbstständigen Struktur der eingetragenen Vereine auf jeder Ebene gibt es nur sehr begrenzte organisatorische Einflussmöglichkeiten durch die übergeordneten Ebenen. Ein einheitlicher Rahmen bezüglich Statistik, Rechnungslegung oder Organisation innerhalb oder gar zwischen den Verbänden existiert nicht, wodurch die Datenerhebung unter anderem für die Dachorganisationen sehr erschwert wird.⁴ Die Mitgliedschaft der Einrichtungen in den Verbänden sorgt jedoch für den Zugang zu zentral vergebenen öffentlichen Fördermitteln. Ferner nutzen die Mitglieder die Reputation der Verbände für die Einwerbung von Spenden und ehrenamtlichen Mitarbeitern sowie beim Angebot von Dienstleistungen. Hinzu kommt die Bündelung der Interessen gegenüber dem Bund oder den Trägern der Sozialversicherungen, zum Beispiel bei der Aushandlung von Rahmenempfehlungen für Kommunen, von Richtlinien für die Landesebene oder von jährlichen pauschalen Zuschüssen, die nur an Mitglieder der Freien Wohlfahrtspflege gezahlt werden. Die Spitzenverbände bieten somit trotz der Selbstständigkeit der einzelnen Träger quasi eine gemeinsame „Corporate Identity“ und „Holding“ oder sind – anders formuliert – als „Dienstleistungsmultis“ (Meyer, 1998) tätig. Wiemeyer (2001) beklagt in bestimmten Arbeitsfeldern ebenfalls eine Kartellierung der Wohlfahrtsverbände.

Die sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege sind: Deutscher Caritasverband (DCV), Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche (DW), Arbeiterwohlfahrt (AWO), Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (DPWV), Deutsches Rotes Kreuz (DRK) und Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (ZWSt). Diese Spitzenverbände, die alle der Bundesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrtspflege (BAGFW) angehören, sind ein wichtiger Bestandteil des Sozialstaates. Auf Bundes-, Landes- und

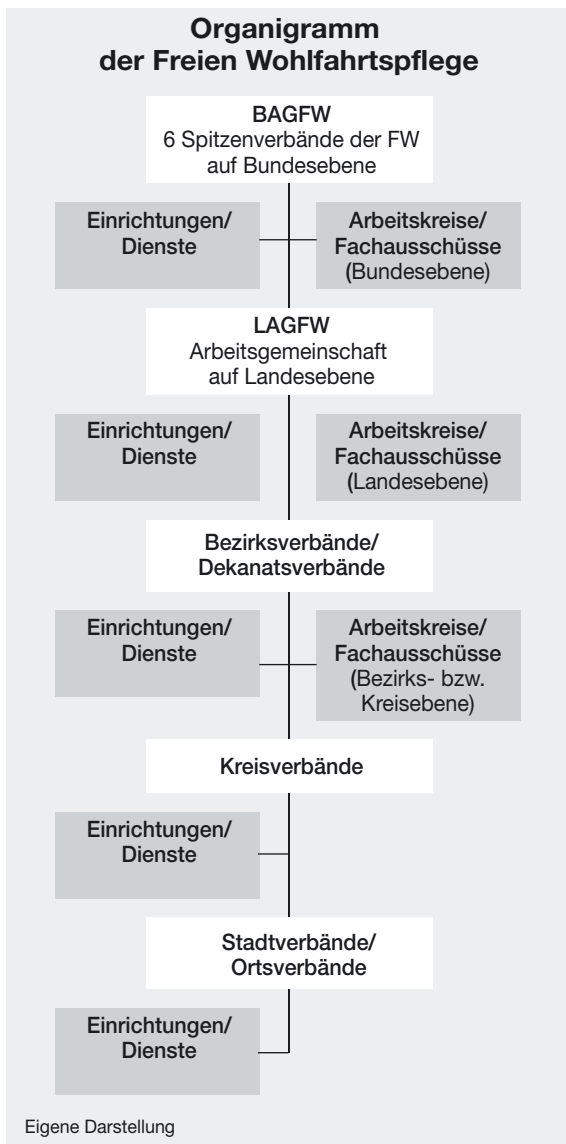
⁴ Derzeit ist die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege als Dachorganisation im Zuge ihrer turnusmäßigen (alle drei Jahre stattfindenden) Datenabfrage bemüht, zuverlässigere und genauere Daten zu ermitteln als bisher, um mehr Einblick in die Größenordnungen und Strukturen zu erhalten und mehr Transparenz zu schaffen. Ob dies angesichts der Datenlage bei den Spitzenverbänden gelingt, bleibt abzuwarten.

Bezirks-/Kreisebene gehören sie vielfältigen Arbeitskreisen und Fachausschüssen an. Die meisten Einrichtungen und Dienste sind auf den untergeordneten Stadt- und Ortsebenen sowie auf Kreisebene angesiedelt. Hinzu kommen teilweise noch (zentrale) Fachverbände, die eigene Einrichtungen betreiben, zum Beispiel Johanniter, Schwesternschaften und Blutspendedienste (Abbildung 7; vergleiche Ottnad et al., 2000, 19 ff. und Boebenecker, 1998).

Die Freie Wohlfahrtspflege ist das Ergebnis deutscher Sozialgesetzgebung. Die wirtschaftliche Bedeutung verdanken die Wohlfahrtsverbände vor allem dem Ausbau sozialstaatlicher Leistungen, die zu einem wesentlichen

Teil vom Staat an sie ausgelagert wurden. Im Laufe der Zeit veränderten sich die Verbände und wandelten sich von – zum Teil schon Ende des

Abbildung 7



19. Jahrhunderts entstandenen – privaten karitativen Hilfsorganisationen zu professionellen Dienstleistern. Zugleich sind sie als „Sozialanwalt“ und „Armutsfunktionär“ erfolgreiche politische Akteure. Die Freie Wohlfahrtspflege wird grundsätzlich aus eigenem Entschluss tätig und ist nicht an Weisungen Dritter gebunden. Im Rahmen des Sozialstaats- und Subsidiaritätsprinzips muss der öffentliche Träger gewährleisten, dass eine bestimmte Leistung erbracht wird. Er kann diese jedoch von anderen Trägern erbringen lassen und selbst nur die Finanzierung übernehmen.

Der Freien Wohlfahrtspflege wurde dabei ein gewisser Vorrang eingeräumt, welcher in der Sozialgesetzgebung geregelt war. Einschränkungen davon hat es de jure zugunsten privater Anbieter jedoch unter anderem im Pflegebereich gegeben. Dennoch übernimmt die Freie Wohlfahrtspflege weiterhin einen bedeutenden Teil der staatlichen Daseinsvorsorge und wird von öffentlicher Seite entsprechend gefördert. Gleichzeitig bedeutet die Auslagerung sozialer Dienste in die Freie Wohlfahrtspflege eine starke finanzielle Abhängigkeit der Verbände von der öffentlichen Hand, die sich in der Finanzierungsstruktur widerspiegelt.

3.2.2 Die Freie Wohlfahrtspflege als Arbeitgeber Beschäftigungsstruktur

Mit gut 1,3 Millionen hauptberuflichen Mitarbeitern – dies entspricht rund 3,4 Prozent der Erwerbstätigen in Deutschland – und etwa 1,25 Millionen ehrenamtlichen Mitarbeitern⁵ ist die Freie Wohlfahrtspflege in Deutschland der größte Arbeitgeber. Mit fast 500.000 Beschäftigten der Caritas und gut 450.000 des Diakonischen Werks sind diese beiden die größten nicht staatlichen Arbeitgeber in Deutschland und stellen die bedeutendsten Industrieunternehmen in den Schatten. Tabelle 14 zeigt im Detail, wie sich diese Beschäftigtenzahl auf die unterschiedlichen Verbände aufteilt.

Bundesweit gehörten zum Stichtag 31. Dezember 2002 über 100.000 Einrichtungen und Dienste mit schätzungsweise 3,3 Millionen Betten/Plätzen zur Freien Wohlfahrtspflege. Von den insgesamt 1.343.162

⁵ Die Zahl der Ehrenamtlichen wurde auf Basis der European Value Study (2003) ermittelt.

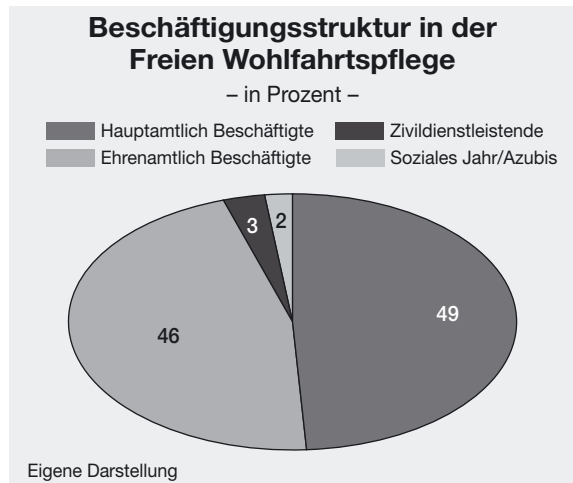
Tabelle 14

Beschäftigte der Freien Wohlfahrtspflege nach Verbänden				
Verband	Beschäftigte 1996 ¹	Beschäftigte 2002/03 ²	Betriebe 1996 ¹	Betriebe 2002/2003 ²
Deutscher Caritasverband	463.161	499.313	24.841	25.460
Diakonisches Werk der EKD	399.621	452.244	23.857	27.301
Arbeiterwohlfahrt	69.330	145.000 ³	8.362	9.000 ⁴
Deutsches Rotes Kreuz	42.438	75.712	13.819	15.000 ⁴
Paritätischer Wohlfahrts- verband	149.554	169.893	22.218	24.000 ³
Zentralwohlfahrtsstelle der Juden	1.000	1.000	150	150
Gesamt	1.125.104	1.343.162	93.247	100.911

¹ Daten 1996: Meyer, 1999 b; Angaben der Wohlfahrtsverbände; Schätzungen auf Basis der Daten der Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (BGW);
² Daten 2002/2003: Angaben der Wohlfahrtsverbände; Caritas, Zentralstatistik vom 1. Januar 2003; Diakonie, Statistische Informationen vom 1. Januar 2002; DRK, Auswertung 2002; AWO, Schätzung auf Basis der Daten der Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (BGW) 2002, Angaben der AWO, 1996; Paritätischer Wohlfahrtsverband, Schätzung auf Basis der Daten der BGW 2002 und Meyer 1999 b;
³ Neueste Angaben der AWO (www.awo.org vom 19. August 2004). Nach Schätzungen bisher 87.000;
⁴ Hochrechnungen auf Basis der vorliegenden Daten

hauptamtlichen Mitarbeitern (49 Prozent aller Beschäftigten) ist rund die Hälfte auf Teilzeitbasis tätig. Hinzu kommen die ehrenamtlich Tätigen (46 Prozent) und bezogen auf das Jahr 2002 78.665 Zivildienstleistende, sowie Auszubildende, Schüler und Praktikanten (FSJ). Deren Anteil an der Beschäftigung beträgt zusammengenommen

Abbildung 8

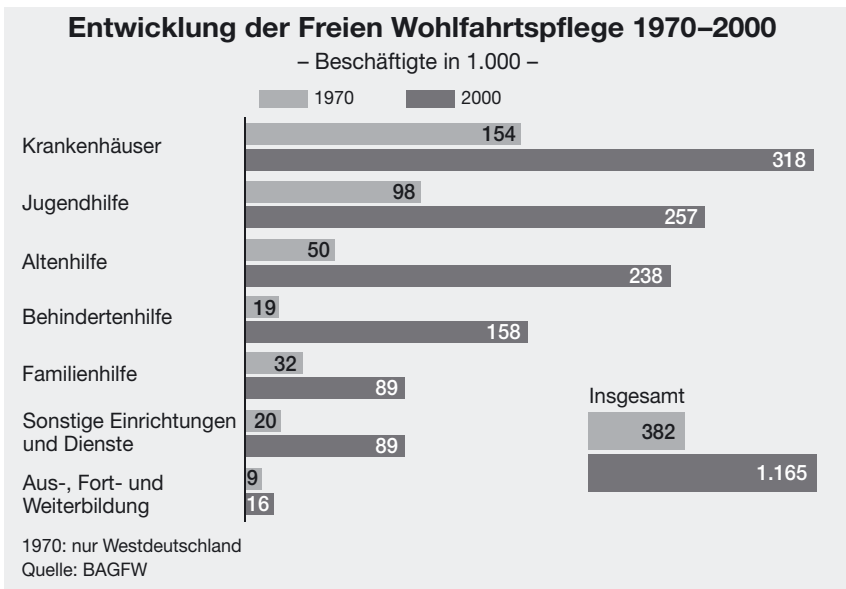


etwa 5 Prozent. Die sehr viel geringere Stundenzahl der ehrenamtlich Tätigen ist in der Abbildung 8 nicht berücksichtigt.

Beschäftigungsentwicklung

Die Zahl der Beschäftigten in der Freien Wohlfahrtspflege ist in den letzten drei Dekaden stark angestiegen. Im Vergleich zum Jahr 1970 ist die Zahl der hauptamtlich Beschäftigten von 382.000 auf 1.165.000 (2000) gestiegen und bis zum Jahr 2002 sogar weiter auf über 1,3 Millionen. Dies entspricht einer Zunahme von über 350 Prozent. Im Vergleich dazu hat die Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland von 1970 bis 2002 insgesamt

Abbildung 9



nur um 35 Prozent zugenommen. 22,5 Prozentpunkte sind dabei auf die Wiedervereinigung zurückzuführen (Abbildung 9).

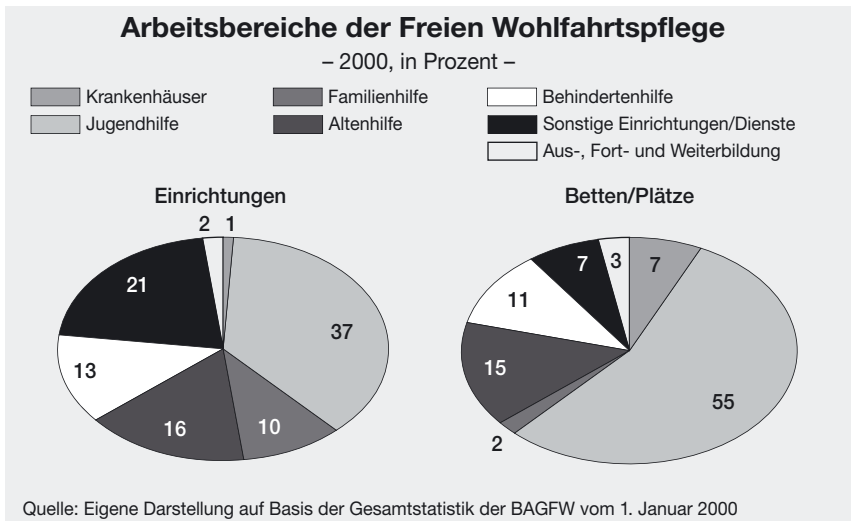
Der hohe Beschäftigungsstand in der Freien Wohlfahrtspflege hängt unter anderem mit der arbeitsintensiven, personenbezogenen Pflege zusammen, die weitgehend nicht durch Know-how oder Kapital substituiert werden kann, aber auch mit dem Schub durch die Wiedervereinigung

sowie mit dem verstärkten Einsatz von Teilzeitkräften (so unter anderem Niedrig, 1997, 21).⁶

3.2.3 Arbeitsschwerpunkte und Marktanteile

Das Angebot an sozialen Dienstleistungen ist breit gefächert. Die Wohlfahrtsverbände betreiben Krankenhäuser, Jugend-, Familien-, Alten-, Behindertenhilfeeinrichtungen, Einrichtungen für Personen in besonderen Situationen sowie Aus-, Fort- und Weiterbildungsstätten für soziale Berufe. Größter Arbeitsbereich der Freien Wohlfahrtspflege ist gemessen an der Zahl der Einrichtungen und Betten/Plätze die Jugendhilfe mit mehr als einem Drittel der Einrichtungen und über 50 Prozent der Betten/Plätze, gefolgt von der Altenhilfe mit 15 Prozent und der Behindertenhilfe mit 11 Prozent der Betten (Abbildung 10).

Abbildung 10



⁶ Ein detaillierter Vergleich für den Zeitraum 1995 bis 1999 belegt die Zunahme der Teilzeitbeschäftigung: Die Zahl der hauptamtlich Beschäftigten ist um etwa 4 Prozent gestiegen, wobei die deutliche Zunahme der Teilzeitarbeitskräfte (+20 Prozent) die gleichzeitig sinkende Zahl der Vollzeitbeschäftigten (-5 Prozent) überkompensiert hat.

Abbildung 11

Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege 1970–2000		
– Anzahl der Einrichtungen –		
	1970	2000
Jugendhilfe	19.377	33.974
Sonstige Einrichtungen und Dienste	9.269	19.683
Altenhilfe	6.416	15.212
Behindertenhilfe	1.527	12.449
Familienhilfe	13.077	9.453
Aus-, Fort- und Weiterbildung	1.604	1.568
Krankenhäuser	1.205	1.227
Insgesamt	52.475	93.566

1970: nur Westdeutschland
Quelle: BAGFW

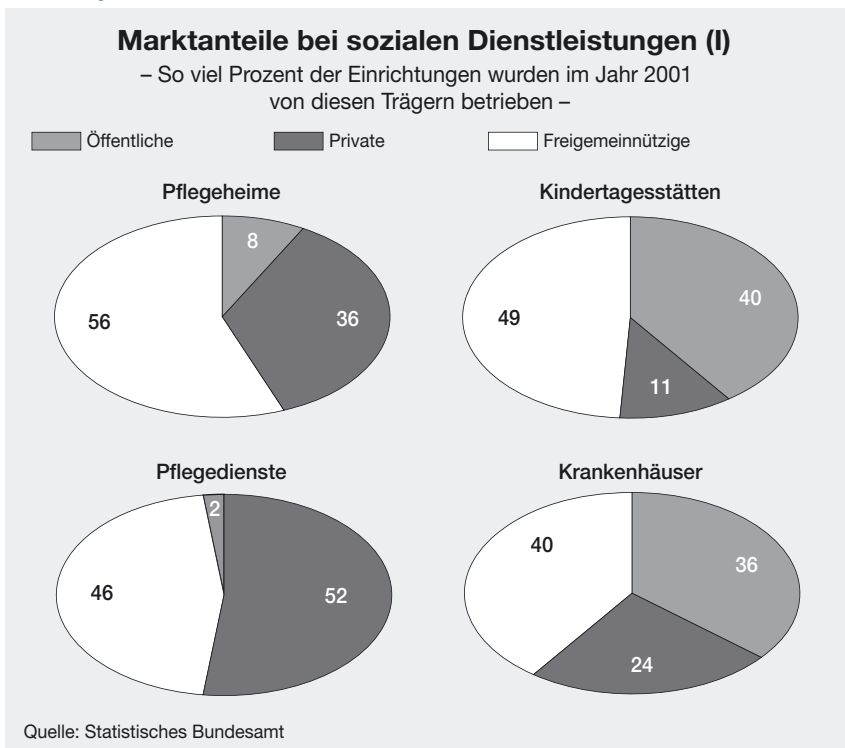
Dabei ist seit 1970 die Zahl der Einrichtungen nach Angaben der BAGFW (2002) bis zum Jahr 2000 um 74 Prozent und die Zahl der Betten und Plätze um 50 Prozent gestiegen (Abbildung 11). Verglichen mit dem Jahr 1995 hat sich die Zahl der Einrichtungen und Dienste immerhin noch um 2.362 oder 3 Prozent erhöht. Überdurchschnittliche Zuwächse erzielten in diesen fünf Jahren

die Einrichtungen für Personen in besonderen sozialen Situationen (+15 Prozent), wohingegen in den Bereichen der Familien- und Behindertenhilfe Kürzungen vorgenommen wurden (–4 Prozent). Die Zahl der Betten/Plätze ist insgesamt um circa 1 Prozent gestiegen.

Mit den über 100.000 Einrichtungen ist die Wohlfahrtspflege Marktführer in vielen Sparten, wie sich anhand der Marktanteile zeigen lässt. 56 Prozent der Pflegeheime, 46 Prozent der Pflegedienste, 49 Prozent der Kindertagesstätten und 40 Prozent der Krankenhäuser gehören den Wohlfahrtsverbänden (Abbildung 12).

Die privaten Pflegeeinrichtungen sind im Schnitt sehr viel kleiner als die öffentlichen oder freigemeinnützigen Einrichtungen. Während über 63 Prozent der privaten Einrichtungen weniger als 50 Plätze anbieten, sind dies bei den freigemeinnützigen nur knapp 39 Prozent und bei den öffentlichen Trägern nur knapp 33 Prozent. Deshalb sind die Marktanteile der Freien Wohlfahrtspflege, zum Beispiel gemessen an den Pflegeplätzen, noch größer (BMFSFJ, 2002, 232; Meyer, 2003, 15 ff.; Pflegestatistik,

Abbildung 12

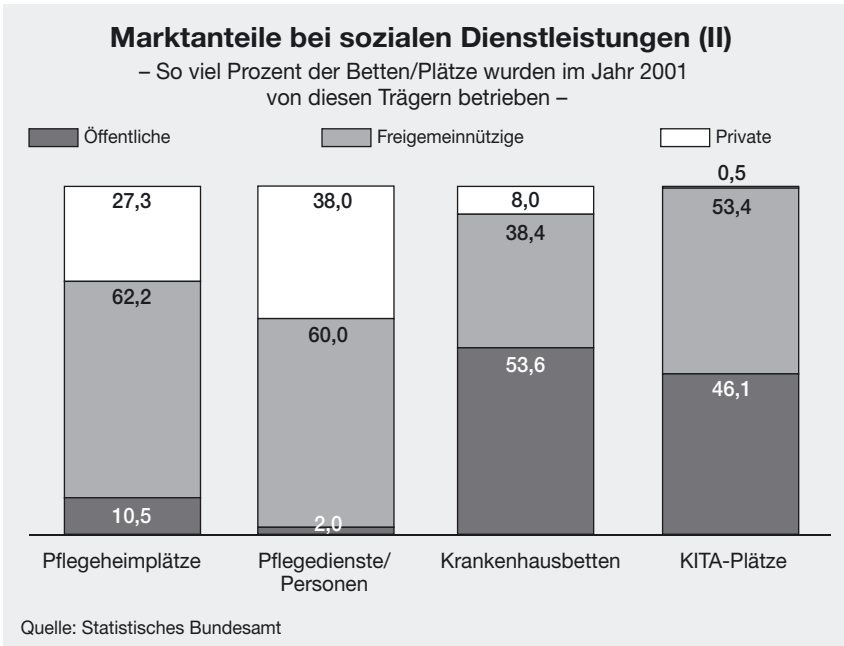


2001). Demnach bieten die Wohlfahrtsverbände im Jahr 2001 38,4 Prozent der Krankbetten, betreuen 60 Prozent aller Pflegebedürftigen und 53 Prozent aller Kinder in Kindertagesstätten (Abbildung 13).

Staatliche Konkurrenz besteht vor allem bei den Krankenhäusern (53,6 Prozent der Betten) und den Kindertagesstätten (46 Prozent der Plätze), wohingegen der Staat bei der stationären (10 Prozent) und ambulanten Pflegehilfe (2 Prozent) kaum eine Rolle spielt. Viele private Anbieter sind im Pflegebereich aktiv, während dies bei Kindertagesstätten noch eher selten der Fall ist.

Seit 1981 hat die Zahl der privatgewerblichen Anbieter von Pflegeleistungen deutlich zugenommen. Folgt man den Schätzungen von Pabst

Abbildung 13



(2003, 81 ff.), so hat die Zahl der öffentlichen Einrichtungen in dem Maße abgenommen, wie privatgewerbliche Anbieter gewonnen haben. Caritas, Diakonie und DRK konnten ihre Marktanteile weitgehend behaupten. Die empirischen Daten legen die Vermutung nahe, dass Wettbewerb insbesondere in den Bereichen der Fachkrankenhäuser, Kliniken, Kur- und Rehabilitationseinrichtungen, stationären Altenhilfe und Altenwohn-einrichtungen sowie auf dem Gebiet der ambulanten Dienste existiert (Meyer, 1999 b, 40 f.).

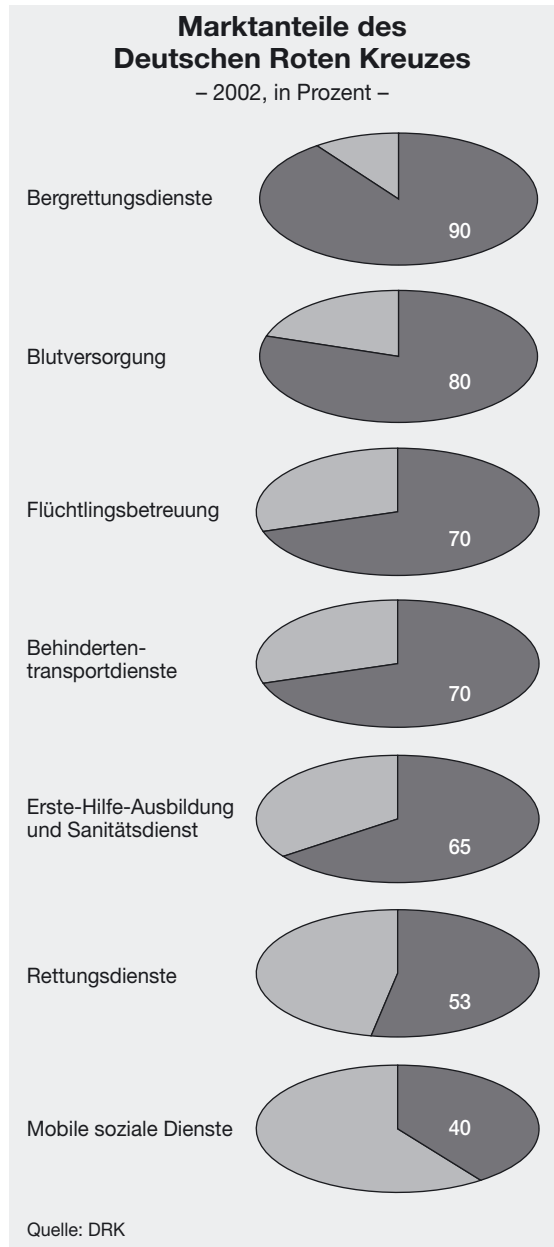
Dabei hat ein Strukturwandel in der Altenhilfe stattgefunden. Altenheime und Altenwohnheime haben nur noch einen geringen Marktanteil. Dies ist eine Folge der verbesserten ambulanten Pflege, die unter anderem durch Öffnung des Marktes für private Anbieter erreicht wurde. Demgegenüber hat sich die Zahl der Altenpflegeheime von 1961 (37.500) bis 2000 (462.611) gut verzehnfacht und umfasst mehr als drei Viertel aller Pflegeplätze (unter anderem Meyer, 2003, 16 f.).

Viele weitere soziale Dienste werden – unter anderem mit ehrenamtlich Tätigen – ebenfalls von den Wohlfahrtsverbänden angeboten. Beim Rettungsdienst sind die Wohlfahrtsverbände mit 75 Prozent dominierend, wobei das DRK nach eigenen Angaben mit 53 Prozent eindeutiger Marktführer ist. Die Abbildung 14 zu Marktanteilen des DRK in weiteren Bereichen verdeutlicht die marktbeherrschende Stellung auch auf diesen Feldern.

3.2.4 Wertschöpfung in den Einrichtungen

Die Erfassung der Wertschöpfung der Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände auf Basis offizieller Statistiken scheitert an der mangelnden Verfügbarkeit von zuverlässigen Daten sowohl der nationalen Statistiken als auch der Freien Wohlfahrtspflege. Deshalb kann die Wertschöpfung nur grob geschätzt werden,

Abbildung 14



wobei verschiedene Verfahren angewandt werden können. Goll (1991) beschreibt die verschiedenen möglichen Verfahren ausführlich. Ein Weg ist, über die Zahl der Beschäftigten die Wertschöpfung zu schätzen.

Meyer (1999 b, 59 f.) ermittelt die Wertschöpfung für das Jahr 1996 auf Basis der Beschäftigtenzahl wie folgt: Die hauptamtlich Beschäftigten in der Freien Wohlfahrtspflege tragen bei Arbeitskosten in Höhe von 16,53 Euro pro Stunde insgesamt 22,37 Milliarden Euro zum Volkseinkommen bei. Zusammen mit der Wertschöpfung der Zivildienstleistenden (1,38 Milliarden Euro) und der ABM-Kräfte (1,19 Milliarden Euro) ergibt sich eine Summe von rund 25 Milliarden Euro. Bezogen auf den Anteil am Volkseinkommen entspricht dies für das Jahr 1996 1,8 Prozent.

Die Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (BGW) nennt für 1996 jedoch eine wesentlich höhere Zahl an geleisteten Arbeitsstunden der abhängig Beschäftigten (2,36 Milliarden Stunden), als von Meyer zugrunde gelegt wurde. Unter der Annahme dieses Stundenvolumens steigt der Beitrag zum Volkseinkommen insgesamt auf fast 42 Milliarden Euro und damit auf 3 Prozent des gesamten Volkseinkommens. Zusätzlich müssen noch die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen berücksichtigt werden, die jedoch schwer zu ermitteln sind. Auch der Beitrag der circa 1,5 Millionen Ehrenamtlichen (1996) müsste aus volkswirtschaftlicher Sicht zu dieser Zahl noch addiert werden. Nimmt man diese Faktoren hinzu und berechnet einen Durchschnitt aus den vorliegenden Schätzungen, liegt die Wertschöpfung (1996) bei gut 44 Milliarden Euro.

Schätzungen auf Basis neuerer Daten, die in enger Anlehnung an die Schätzungen von Ottnad et al. (2000) und Meyer (1999 b) durchgeführt wurden, ergeben für das Jahr 2002 ein Volumen von circa 55 Milliarden Euro. Dies entspräche rund 2,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Dabei wurden die vorliegenden Berechnungen auf Basis neuerer Daten aktualisiert. In der Tabelle 15 sind die Schätzungen der jeweiligen Studien zusammengefasst, die teilweise auf sehr unterschiedlichen Herangehensweisen basieren. Die von Goll (1991) durchgeführten Vergleichsrechnungen zeigen jedoch, dass aus unterschiedlichen indirekten Methoden

Tabelle 15

Wertschöpfung in der Freien Wohlfahrtspflege					
	1970	1986	1996	1997	2002
Erweiterte Wertschöpfung ¹ (Milliarden Euro)	12,80	30,34	44,52	46,02	55,00
Anteil der Erwerbsarbeit (%)	57	64	70	70	75
Anteil der Ehrenamtlichen (%)	22	16	14	11	9
Anteil der Zivildienstleistenden (%)	–	5	4	6	5
Sonstiges ² (%)	21	15	12	13	11
Urspungsdaten:	IWG, 2000	Goll, 1991	Meyer, 1999 b	IWG, 2000	IW Köln, 2004 c
<small>1 In Preisen von 1999; 2 Je nach Schätzung: sonstige Beschäftigte (ABM, Praktikanten usw.), Abschreibungen, Produktionssteuern, kalkulatorische Verzinsung Eigene Berechnungen/Schätzungen</small>					

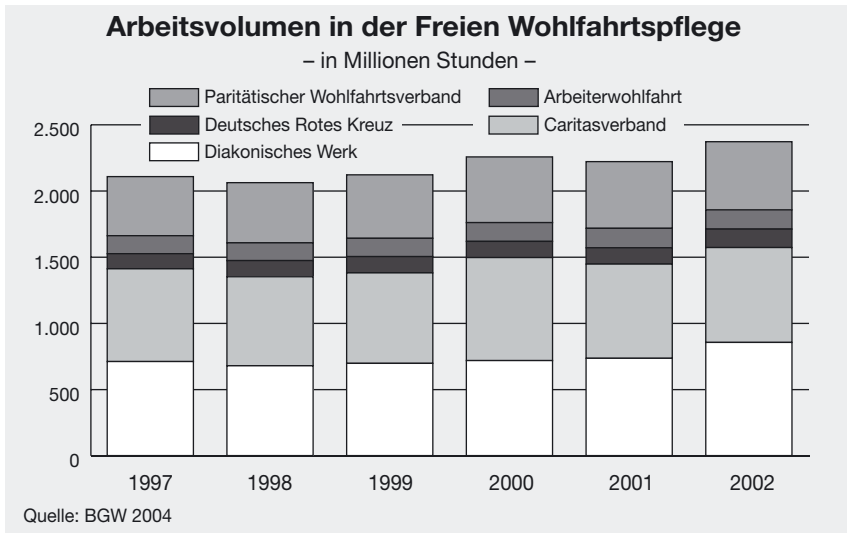
(Arbeitskräfteeinsatz, Aufwendungen, Einnahmen, Leistungen und deren Wirkungen) dennoch sehr ähnliche Ergebnisse resultieren.

Die Zunahme der Wertschöpfung lässt sich auch anhand der Entwicklung des Entgeltvolumens und der Arbeitsstunden (Abbildung 15) auf Basis der Daten der Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (BGW) nachvollziehen. Die in den Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände geleisteten Arbeitsstunden haben von 2.108 auf 2.371 Millionen Stunden und die Summe der Arbeitsentgelte hat in den Jahren von 1997 bis 2002 von knapp 31 Milliarden auf 35,34 Milliarden Euro zugenommen. Unter anderem daraus leitet sich die auf 55 Milliarden Euro gestiegene Wertschöpfung ab.

3.2.5 Finanzierungsstruktur

Die Finanzierung sozialer Dienstleistungen wird in Deutschland traditionell von dem Grundverständnis beherrscht, dass deren Inanspruchnahme nicht von Kaufkraft oder Marktfähigkeit abhängig sein darf (Bedarfsde-

Abbildung 15

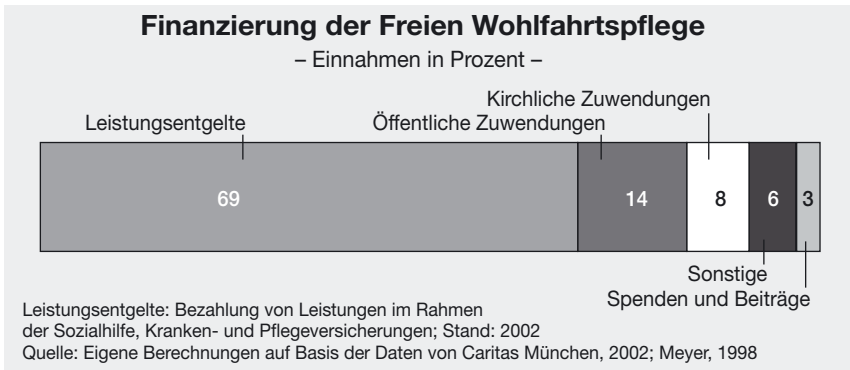


ckungsprinzip) (Boeßenecker, 1998; Hüdepohl, 1996). Erst allmählich setzt sich die Erkenntnis durch, dass durch eine finanzielle Eigenbeteiligung und mehr Entscheidungsfreiräume ein effizienteres und zielgenaueres Angebot geschaffen werden kann. In der jüngsten Gesundheitsreform sind erste Ansätze enthalten, die Eigenverantwortung der Menschen zu stärken und staatlichen Dirigismus zurückzufahren, indem Selbstbeteiligungen vorgesehen sind. In die gleiche Richtung zielt die Forderung nach mehr bürgerschaftlichem Engagement, um die staatlichen Angebote um Leistungen zu ergänzen, die nicht mehr zu finanzieren sind.

Zurzeit stammen rund 83 Prozent der Gesamteinnahmen der Freien Wohlfahrtspflege aus öffentlichen Haushalten. 69 Prozent dieser Zahlungen sind Leistungsentgelte der Sozialhilfeträger, Kranken- und Pflegekassen usw., hinzu kommen 14 Prozent staatliche Zuwendungen in Form von Subventionen (Abbildung 16).

Die eigenen Mittel (kirchliche Zuwendungen, Spenden, Beiträge und sonstige Einnahmen wie Zinsen) bilden den Rest von rund 17 Prozent, wobei auf Spenden – entgegen verbreiteten Vorstellungen – nur ein geringer Anteil am

Abbildung 16



Mittelaufkommen von rund 3 Prozent entfällt. Dabei ist der Anteil eigener Mittel bei Caritas und Diakonie aufgrund der kirchlichen Zuwendungen höher als bei den übrigen Wohlfahrtsverbänden. Die Einwerbung der Geld-, Zeit- und Sachspenden wird durch den Staat steuerlich begünstigt.⁷ Bei weltlichen Einrichtungen (ohne kirchliche Zuwendungen) ist die Abhängigkeit vom Staat (circa 89 Prozent) noch größer und Spenden und Beiträge (circa 5 Prozent) fließen in etwas größerem Umfang. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch Ottnad et al. (2000, 32) und Meyer (1998).

Übersicht 7 veranschaulicht – nach drei Arten unterteilt – die verschiedenen Einnahmen und deren Herkunft. Die Wohlfahrtsverbände erhalten demnach nicht nur Finanzmittel, sondern auch Finanzmittelsurrogate, zum Beispiel in Form von ehrenamtlicher Arbeit. Letztere stellen geldwerte Zuflüsse dar. Die typische Finanzierung besteht aus einem Finanzierungsmix mit Dienstleistungserträgen (Entgelten), staatlichen Subventionen und Eigenmitteln.

3.2.6 Die Finanzierungsinstrumente im Einzelnen

Diese Finanzierungsbausteine erfordern jeweils eine unterschiedliche organisatorische Einbindung und Kontrolle und haben darüber hinaus besondere Spezifika.

⁷ Diese Förderung betrug einschließlich des Abzugs der Kirchensteuer als Sonderausgabe (3,5 Milliarden Euro) im Jahr 2002 rund 5 Milliarden Euro.

Übersicht 7

Einnahmen der Freien Wohlfahrtspflege nach Art und Herkunft

Art/ Herkunft	Leistungsentgelt	Zuwendung	Spende im weiteren Sinne
EU-Mittel	–	zum Beispiel Mittel aus den Sozialfonds	–
Bund/Arbeitsverwaltung	zum Beispiel Kostenerstattungen bei Behindertenwerkstätten	zum Beispiel Mittel aus dem Bundesjugendplan; Personalkostenzuschuss bei ABM	–
Länder/überörtliche Sozialhilfeträger	zum Beispiel Pflegesatz in Behindertenheimen	zum Beispiel Investitionsförderung der Krankenhäuser; Bau-/ Personalkostenzuschüsse bei Kindergärten	–
Gemeinden/Jugend- und Sozialhilfeträger	zum Beispiel Pflegesatz in Altenheimen	zum Beispiel Investitionszuschüsse für Kindergärten und Sozialstationen	zum Beispiel Bußgeldzuweisungen
GKV und andere Sozialversicherungsträger	zum Beispiel Pflegesatz in Krankenhäusern; Kostenerstattung der Rentenversicherungsträger bei Berufsförderungswerken	–	–
Private Krankenversicherungen	zum Beispiel Entgelt Wahlleistung Unterkunft im Krankenhaus	–	–
Kirchen	–	zum Beispiel Kirchensteuerzuweisungen für Kindergärten und Ausbildungsstätten	zum Beispiel Kollekten
Unternehmen	–	–	zum Beispiel Geld- und Sachspenden, Sponsoring, Mitgliedsbeiträge, Stiftungen
Vereinigungen, Lotterien usw.	–	zum Beispiel Fördermittel der Aktion Mensch oder der Stiftung Deutsches Hilfswerk	zum Beispiel Aktion Mensch
Leistungsempfänger	zum Beispiel Elternbeiträge in Schulen und Kindergärten; Selbstzahler in Altenheimen; Kostenbeitrag bei mobilen sozialen Hilfsdiensten	–	–
Private Haushalte	–	–	zum Beispiel Geld- und Sachspenden, Vermächtnisse, Schenkungen, Ehrenamt

Quelle: Eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Goll (1991), Krönes (2001)

Geld- und Zeitspenden, Lotterieeinnahmen und Bußgelder

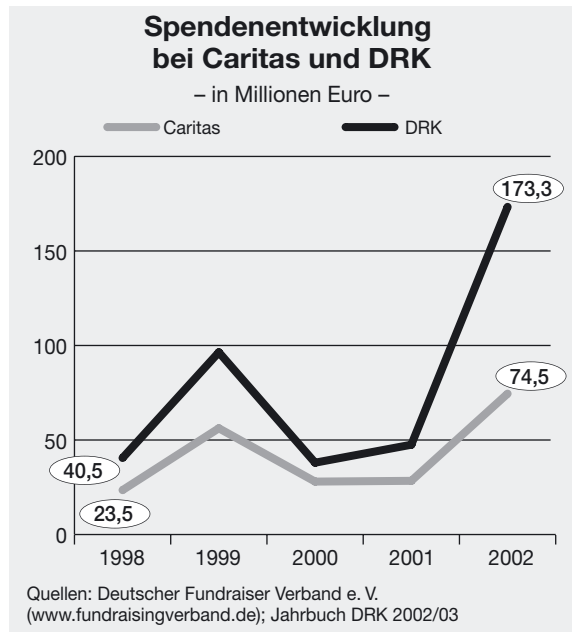
Im Gegensatz zu Zwangsabgaben wie zum Beispiel Steuern beruht die Spende auf Freiwilligkeit und bringt einen Nutzengewinn für den Spender, der altruistisch motiviert ist. Aber auch egoistische Ziele wie Image, Prestige oder eine Investition für das berufliche Weiterkommen können Spender motivieren. Die Leistung erfolgt ohne Gegenleistung, allerdings wird vom Spender eine zweckgebundene Verwendung unterstellt, was eine besondere Kontrolle der Spenden erfordert. Hinsichtlich der Spendenbereitschaft profitieren die sammelnden Organisationen besonders auch von humanitären

Katastrophen. So fällt beispielsweise das Spendenaufkommen des Caritasverbandes und des DRK im Jahre 1999 wegen der Flüchtlingshilfe im Kosovo und der Erdbebenhilfe in der Türkei besonders hoch aus. Darüber hinaus profitierte das DRK besonders von der Oderflut (siehe Abbildung 17 und Übersicht 8).

Ansonsten stagnieren die Spendenzahlungen in Deutschland seit 1993 auf einem Niveau

von circa zwei Milliarden Euro und sind daher von den über 500.000 Vereinen und Organisationen heiß umkämpft. Denn trotz des relativ geringen Finanzierungsanteils sind die Organisationen auf die Spenden als Finanzierungsmittel angewiesen, da die Kostensätze in dem teils sehr komplexen staatlichen Finanzierungssystem zum Teil nicht kostendeckend sind.

Abbildung 17



Der Spendenmarkt

Langzeitstudie: Spendenmarkt stagniert – starker Verdrängungswettbewerb zwischen den Hilfsorganisationen

Die Spendeneinnahmen der Hilfsorganisationen sind in den letzten acht Jahren nur geringfügig gewachsen. Dies stellt eine am 10. November 2000 auf dem 3. Bad Honnefer Fundraising-Forum veröffentlichte Langzeitstudie der BSM (jetzt Deutscher Fundraising Verband e. V.) über den deutschen Spendenmarkt fest. Stattdessen gibt es zwischen den Organisationen einen erheblichen Verdrängungswettbewerb. Die Spender/-innen tendieren immer mehr zu den Spendenzwecken „Kinder“ und „Gesundheit“, während „Entwicklungszusammenarbeit“ und „Religion“ deutlich an Boden verlieren.

Die Daten von 79 ausgewählten großen Hilfsorganisationen (die circa 25 Prozent des Gesamtspendenvolumens Deutschlands repräsentieren) belegen, dass diese ihre Einnahmen zwischen 1991 und 1999 lediglich im Umfang der Inflationsrate steigern konnten. Damit ist es den Organisationen in der vergangenen Dekade nicht gelungen, die Bevölkerung zu einer spürbaren Änderung ihres karitativen Verhaltens zu bewegen. Der Leiter der Studie, Dr. Michael Urselmann, Vorstandsmitglied der BSM, führt dies vor allem darauf zurück, dass sich nur vier von zehn der erwachsenen Deutschen durch Spenden an der Finanzierung gesellschaftlicher Aufgaben beteiligen: „Während sich ein Teil der Bevölkerung kontinuierlich und mit zum Teil hohen Beträgen für Benachteiligte, Kranke oder die Beseitigung von Umweltschäden einsetzt, überlässt es die Mehrheit der Politik, sich um solche Aufgaben zu kümmern. Diese jedoch stellt hierfür immer weniger Geld zur Verfügung.“

Die spürbare Professionalisierung der Spendenwerbung in den letzten Jahren führte stattdessen zu einem heftigen Verdrängungswettbewerb auf dem Spendenmarkt: Organisationen, die Hilfe für Kinder leisten, konnten ihren Marktanteil kontinuierlich von 23 auf 26 Prozent ausweiten, ebenso Hilfswerke, die sich um Kranke kümmern (von 9 auf 12 Prozent). Entwicklungszusammenarbeit (-3 Prozent) und religiöse Zwecke (-3 Prozent) hingegen verloren deutlich. Die Daten dieser Studie repräsentieren Verschiebungen von mehreren 100 Millionen Euro zwischen den Hilfsorganisationen. Eine Sonderentwicklung erkannte die Studie für das Jahr 1999: Aufgrund der massiven Nothilfe-Aktionen (Kosovo/Türkei) stieg das Spendenvolumen im Vorjahr sprunghaft um etwa 10 Prozent an. Urselmann sieht darin jedoch keine grundsätzliche Trendwende: „Bereits heute ist absehbar, dass das Jahr 2000 wieder auf den langfristigen Trend der Stagnation zurückfallen wird.“

Quellen: BSM (2001, 2002, 2003); Deutscher Fundraising Verband e. V.

Oderflut schwemmt 140 Millionen Euro in die Kassen des DRK

Im Jahr des Oder-Hochwassers (Flut 2002) konnte allein das DRK zusätzliche Spendeneinnahmen in Höhe von 140 Millionen Euro verbuchen – dies entspricht dem Dreifachen des gesamten Spendenvolumens des Jahres 2001. Von 2001 auf 2002 konnte das DRK damit seine Spendeneingänge von 47,5 Millionen Euro auf 173,3 Millionen Euro fast vervierfachen.

Auch in den Jahren 2001 und 2002 hat sich grundsätzlich nichts am generellen Spendenvolumen geändert. Das Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen (DZI, 2003) schätzt, dass weiterhin pro Jahr etwa 2,2 bis 2,3 Milliarden Euro gespendet werden. Allerdings führen Katastrophen vor allem im näheren Umfeld zu bislang ungekannter Spendenfreudigkeit (siehe Kasten oben). Das gesamte Volumen, das für die Oderflut gespendet wurde, wird auf insgesamt 350 Millionen Euro geschätzt – das DRK hätte davon also fast die Hälfte für sich verbuchen können. Das generelle Spenderverhalten hat sich beim DRK im Übrigen nicht verändert, so dass es sich tatsächlich um zusätzliche Spenden handelt.⁸

Die ehrenamtliche Arbeit ist ein weiteres Kernelement bei der Finanzierung der Wohlfahrtsverbände. Wird die Arbeitsleistung der geschätzten 1,25 Millionen Mitarbeiter, die wöchentlich im Durchschnitt 4,5 Stunden ehrenamtlich arbeiten, mit dem Marktpreis für hauptamtlich Beschäftigte in Höhe von 18 Euro bewertet, so ergibt sich eine Kostenentlastung von etwa 5,3 Milliarden Euro pro Jahr für die Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände.

Weitere Spendeneinnahmen ergeben sich durch Erbschaften aufgrund von Testamenten. Dabei wird zum Teil die Gefahr der Beeinflussung der alten Menschen gesehen, die von Betreuern zu entsprechenden Testamenten gedrängt würden. Lotterien wie Aktion Mensch oder der Verkauf von Wohlfahrtsmarken sowie Bußgelder, die von den zuständigen Gerichten als Strafen verhängt und an die Wohlfahrtsverbände weitergeleitet werden, sind andere Finanzierungsquellen.

Sachspenden

Ein weiteres Element im Finanzierungsmix der Wohlfahrtsverbände sind Sachspenden. Auch dieser Spendenmarkt wird professionell bearbeitet. Die Kommerzialisierung und Marktfähigkeit etwa von Kleidersammlungen dokumentiert der folgende Text einer internen DRK-Information.

⁸ Andere Schätzungen kommen zum Teil zu etwas höheren Spendenvolumina: Die Steuerstatistik weist bereits für das Jahr 1998 die Summe von 3,43 Milliarden Euro aus, während das Johns-Hopkins-NPO-Projekt für das Jahr 1995 2,3 Milliarden Euro und für 2002 zwischen 2,8 und 3,5 Milliarden Euro errechnet (vgl. DZI-Spenden-almanach, 2003).

Diese Verlautbarung unterscheidet sich in Wortlaut und Informationsgehalt nicht von Berichten über andere Gütermärkte. Sonderbehandlungen der Wohlfahrtsverbände erscheinen vor diesem Hintergrund nicht gerechtfertigt.

Sponsoring

Sponsoring unterscheidet sich von der Spende dadurch, dass der Sponsor eine gewisse Gegenleistung erwartet. Da viele Sponsoren in Non-Profit-Organisationen nur begrenzte Potenziale für ihre Botschaften sehen und da bei religiösen oder politischen Organisationen oftmals eine zu starke Polarisierung befürchtet wird, ist das Sponsoring hier von marginaler Bedeutung. Das Volumen liegt mit schätzungsweise 200 bis

Übersicht 9

Kleiderspenden als Handelsware

Es ist wieder genügend Original-Ware am Markt

In den letzten Wochen hat sich die Situation bei der Original-Ware deutlich entspannt. Es ist wieder genügend Ware am Markt; die Sortierbetriebe haben momentan keine Versorgungsprobleme. Parallel dazu haben sich die Preise stabilisiert.

Marktbeobachter gehen von konstanten Preisen für die nächsten Wochen aus; einige erwarten sogar ein längerfristiges Überangebot mit sinkenden Preisen, da die Sommersaison mit Kapazitätsdrosselungen durch den Jahresurlaub vieler Mitarbeiter in den Sortierbetrieben unmittelbar bevorsteht. Nach den Turbulenzen der letzten Monate kann es nur gut sein, wenn etwas Ruhe und Entspannung in diesem Marktsegment einzieht!

Qualitätsware lässt sich gut verkaufen

Bei der sortierten Bekleidung gibt es zurzeit keine Probleme beim Verkauf von Creme- und 1.-Wahl-Qualitäten. Hier ist eine sehr gute Nachfrage sowohl aus Ost- als auch aus Westeuropa zu verzeichnen. Einige afrikanische Länder, die ihre Einkünfte hauptsächlich aus dem Verkauf von Baumwolle, Kakao, Kaffee und Erdnüssen erzielen, haben große Probleme mit sinkenden Weltmarktpreisen für diese Ware, der Kaffeepreis beispielsweise ist auf dem Niveau wie vor 30 Jahren! Damit geht natürlich die Kaufkraft in diesen Ländern weiter stark zurück, was zu Problemen auch beim Absatz von Altkleidern führen kann!

Bei den Putzklappen ist die Nachfrage bei bunten Trikot-Lappen etwas steigend. Da von dieser Qualität noch ausreichend angeboten wird, ist gleichzeitig der Absatz von Kattun-Lappen schwierig. Auch die Nachfrage nach einigen weißen Qualitäten stagniert. Die Recyclingsorten werden, insbesondere aus Indien, wieder stärker nachgefragt. Auch die Preise können auf niedrigerem Niveau leicht steigen.

Quelle: Martin Erbelding, DRK-LV Saarland
(www.drk.de/kleidersammlung/index.html vom 11. März 2004)

300 Millionen Euro bei knapp 0,1 Prozent der Spendeneinnahmen (Halfar, 2003, 397 f.). Möglicherweise kann es jedoch im Zuge der Debatte über die soziale Verantwortung der Unternehmen (Corporate Social Responsibility) an Bedeutung gewinnen. Beiden Finanzierungsformen (Sponsoring und Spenden) ist gemeinsam, dass sie stark von der Imagepolitik der Organisation abhängen. Deshalb werden, wie Urselmann (2002) beschreibt, professionelle „Fundraiser“ eingesetzt, um den Anteil am Spendenaufkommen auszubauen.

Mitgliedsbeiträge und Gebühren

Einen ebenfalls betragsmäßig kleinen Anteil machen die Mitgliedsbeiträge aus. Krönes (2001) unterscheidet drei verschiedene Formen: Pauschalbetrag, der unmittelbar an die Mitgliedschaft gebunden ist, Beitrag, der sich an der finanziellen Leistungsfähigkeit des Mitglieds orientiert, wobei erhebliche Erfassungsprobleme bestehen, und der Beitrag, der sich nach der voraussichtlichen Inanspruchnahme richtet. Im Bereich der Kinderbetreuung in Kindertagesstätten wird beispielsweise ein Eigenbeitrag der Eltern (Nutzungsentgelt) verlangt, der sich nach der Höhe des Einkommens der Eltern bemisst und der natürlich nur bei Inanspruchnahme – sprich Anmeldung des Kindes in der Einrichtung – erhoben wird.

Eine stärkere Verlagerung auf Beiträge und Gebühren bei der Inanspruchnahme von Leistungen der Wohlfahrtsverbände – allerdings ohne Verbindung zum Einkommen, da Umverteilung besser über das Steuersystem betrieben werden kann – sichert eine bedarfsgerechte Versorgung bei weniger Ressourcenverschwendung, die bei für den Nutzer unentgeltlicher Bereitstellung durch den Staat oftmals erfolgt. Sofern es sich um marktgängige Güter handelt, können Preise ermittelt werden, die sich beim Ausgleich von Angebot und Nachfrage bilden. In gewisser Weise können Beiträge somit die staatliche, über Zwangsabgaben finanzierte Bereitstellung von Gütern ersetzen.

Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln (wie Investitionsförderung)

Die Organisationen rechtfertigen ihre Ansprüche auf öffentliche Finanzmittel mit der Übernahme öffentlicher Aufgaben und der damit verbundenen Entlastung der öffentlichen Hand. Die Arten der Zuwendung sind

vielfältig. Die institutionelle Förderung (allgemeine Mittelzuweisung auf Basis von Stellen- und Haushaltsplan der Institution) wird dabei zugunsten von Projektförderungen zurückgefahren. Eine Vollfinanzierung findet nur in Ausnahmefällen statt. In NRW gilt dies zum Beispiel dann, wenn ein Kindergartenbetreiber nachweist, dass er diesen ohne erhöhten Zuschuss nicht weiterbetreiben kann.

In der Regel findet eine Anteilsfinanzierung bis zu einem gewissen Prozentsatz der Gesamtkosten oder bestimmter ausgewählter Kostenarten statt. Alternativ gibt es auch Festbetragsfinanzierungen, bei denen ein bestimmter Betrag zum Beispiel pro Teilnehmer einer Tagung gezahlt wird. Die Fehlbedarfsfinanzierung wird vor allem dann eingesetzt, wenn der Träger zwar zahlungsfähig und zahlungsbereit ist, aber das finanzielle/unternehmerische Risiko nicht übernehmen kann oder will. Allerdings besteht dabei immer latent die Gefahr, dass der Träger eine Vollfinanzierungsgarantie erhält, sofern die Höchstzuwendungsbeträge nicht anreizkompatibel gestaltet sind. Außerdem weist Halfar (2003, 377) darauf hin, dass die (Nicht-)Berücksichtigung der teilweise erheblichen Rücklagen der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege zu Konflikten zwischen öffentlichem Finanzier und den Einrichtungen führt, da der Bundesrechnungshof darauf drängt, dass Erträge aus Guthaben und Vermögen nicht zur Rücklagenbildung eingesetzt werden, sondern zur Minderung der Zuwendungen. Dieser Konfliktherd besteht bei der Subjektförderung nicht.

Pflege- und Kostensätze, Leistungsentgelte

Pflegesätze sind bewohner- oder nutzerbezogene Tagessätze, durch die der Träger die laufenden Kosten seiner Einrichtung decken soll. Sie finden Anwendung in stationären, teilstationären, aber auch ambulanten Feldern der Alten- und Krankenpflege sowie der Jugend- und Sozialhilfe. Zwischen den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege und privaten Trägern sowie den Kostenträgern der Sozial- und Jugendhilfe in der Bundesrepublik Deutschland (zum Beispiel den kommunalen Spitzenverbänden, Bezirken oder Ländern) wurden auf Grundlage des § 93 Abs. 2 BSHG beziehungsweise § 77 KJHG Leistungsvereinbarungen getroffen.

In Pflegesatzkommissionen werden Rahmenvereinbarungen zur Leistung (Inhalt, Umfang, Qualität), zum Entgelt und zur Qualitätsprüfung geschlossen, in denen unter anderem der Personalschlüssel pro Bewohner, Gruppengrößen, Bettenfreihaltgebühren usw. geregelt werden. Darüber hinaus ist eine Prüfung der Wirtschaftlichkeit durch die Kostenträger vorgeschrieben. Innerhalb der gesetzlich unter anderem in Heimmindestbauverordnungen und Heimgesetzen fixierten Mindeststandards sind dann einrichtungsbezogenen Regelungen zu treffen. Trotz umfassender Berichtspflichten und Kontrollen (unter anderem des Medizinischen Dienstes) wird immer wieder über Missstände berichtet. Eine Stärkung der Souveränität der Leistungsempfänger könnte hier deren Macht und Einfluss stärken.

Der Pflegesatz ist in eine Grundpauschale (Unterkunft und Verpflegung), einen Investitionsbetrag und eine Maßnahmenpauschale unterteilt, wobei sich Letztere an Hilfebedarfsgruppen orientiert. Ob die Beschränkung auf bestimmte Leistungsstufen Bestand haben wird, hängt von der Entwicklung zielgenauere, differenzierterer Einstufungsverfahren ab, die derzeit von einigen Wohlfahrtsverbänden erprobt werden.

Die Abkehr vom Zuwendungsprinzip (inputorientiert) hin zu Leistungsverträgen (outputorientiert) mit dem Jahr 1996 hat zu mehr Wettbewerb und einer effizienteren Zusammenarbeit zwischen Staat und Freier Wohlfahrtspflege geführt und lässt sich unter dem Begriff der „Neuen Steuerung“ (Horcher, 2003, 401 ff.) zusammenfassen. Das Kernelement des Modells „Neue Steuerung“ besteht in der Modernisierung der Verwaltung in Verbindung mit Kontraktmanagement, in das auch die Sozial- und Jugendhilfe einbezogen ist. Hermsen/Weber (1998, 62 ff.) und Kuhlbach/Wohlfahrt (1996) beschreiben, wie eine stärkere Kundenorientierung durch die Abschaffung des Zuwendungsprinzips erreicht werden kann. Das outputorientierte Modell ermöglicht eine effizientere und – mit Blick auf die Politiker – auch effektivere Förderung. Diese Ziele werden durch die Berücksichtigung der folgenden Grundsätze des Kontraktmanagements gestützt:

1. Es gibt keinen Ausgleich von Unterdeckungen für die vereinbarte Vertragslaufzeit.

2. Etwaige Nachforderungen oder nachträgliche Änderungen werden nicht berücksichtigt.
3. Detaillierte Leistungsbeschreibungen über Art, Umfang, Qualität und Budget sind Vertragsbestandteil.
4. Quantitäts- und Qualitätsüberprüfungen sowie Sanktionen werden vereinbart.
5. Die Einhaltung der getroffenen Vereinbarungen, zum Beispiel bezüglich des Fachkräfteanteils bei verschiedenen Dienstleistungen, wird überwacht.

Die Mittelvergabe wird somit in Verträgen mit vereinbarten Mengen, Qualitäten und Preisen geregelt und einfacher, dynamischer und transparenter gestaltet als der bürokratische Prozess der Antragstellung bei der Zuwendungsfinanzierung. Leistungsvereinbarungen auf der Basis von Leistungsbeschreibungen sind die Voraussetzung für Entgeltvereinbarungen, zum Beispiel im Bereich der Jugendhilfe.

Insgesamt ist der Wechsel zu leistungsbezogenen Entgelten zu begrüßen, die zu mehr Effizienz geführt haben. Allerdings bedingt das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis weiterhin falsche Anreize, denn gemäß dem Sachleistungsprinzip rechnet der Erbringer der Leistung die Pflegekosten nicht mit dem Betroffenen, sondern mit dem Kostenträger ab.

3.2.7 Rechnungslegung und Controlling

Organisation und Struktur gemeinnütziger Organisationen ähneln in vielen Bereichen immer mehr denen im Unternehmensbereich. Deshalb sind interne und externe Kontrolle sowie Transparenz in ähnlicher Form wie bei Unternehmen notwendig, wie zum Beispiel Koch (2003) und Leisner (1990) herausstellen. Es sind sogar darüber hinausgehende Kontrollen und Publizitätspflichten erforderlich, da sich viele Organisationen zu mehr als drei Vierteln aus öffentlichen Mitteln finanzieren und außerdem Spendengelder erhalten. Der Status der Gemeinnützigkeit, der mit steuerlichen Vergünstigungen einhergeht, bedingt ebenfalls schärfere Kontrollen. Nur wenige Einrichtungen fassen ihre Geschäftsdaten bisher vollständig zusammen und die amtlichen Statistiken weisen erhebliche Lücken und Ungenauigkeiten auf.

Mängel in der Rechnungslegung

Die häufigste Rechtsform von Einrichtungen und Diensten der Freien Wohlfahrtspflege ist der eingetragene Verein. Viele kleine Organisationen verfügen, so wird unter anderem von Unternehmensberatungen (zum Beispiel Rosenbaum Nagy) berichtet, die sich auf diesen Sektor spezialisiert haben, über kein kaufmännisches Rechnungswesen (dies ist oftmals nur in größeren Einrichtungen zu finden), sondern beschränken sich auf eine Einnahmen-Ausgaben-Rechnung. Als Kostenrechnungssystem wird überwiegend die Vollkostenrechnung auf Ist-Kostenbasis angewandt, die für Wirtschaftlichkeitsanalysen und Planungen ungeeignet ist. Trotz der internen Rechnungslegungspflicht (§ 27 III BGB) sind darüber hinaus mit der Rechtsform des Vereins potenziell Gefahren verbunden, wenn keine geeigneten Kontrollorgane existieren.

Probleme bei der Dokumentation der relevanten Daten ergeben sich auch aus der rechtlichen und damit finanziellen Eigenständigkeit der Organisationen, die ihre Mittel aus den unterschiedlichsten Finanzierungsquellen beziehen. Der Öffentlichkeit bleibt eine umfassende Übersicht verwehrt und Datenlücken führen auch für die Verantwortlichen in den Einrichtungen zu erheblichen Unsicherheiten.

Filliger (1995, 41 ff.) hat einige Mängel des Non-Profit-Rechnungswesens zusammengetragen, die vor allem für kleine Organisationen noch heute zutreffen:

- fehlende Prüfung der Bilanz und der Erfolgsrechnung von unabhängiger Seite (zum Beispiel Abschlussprüfer);
- Kostenartenrechnung und Finanzbuchhaltung zu wenig differenziert;
- fehlende Ausrichtung der kurzfristigen Erfolgsrechnung auf die einzelnen Leistungen der NPO;
- seltene Durchführung von Kalkulationen und Planungen;
- mangelhafter Einsatz der Kostenrechnung als Kontrollinstrument;
- kurzfristiger Zeithorizont für Finanz- und Investitionsplanungen;
- fehlende Kennzahlen (Personal, Belegung, Kosten usw.).

Der Kostenrechnung und der Finanzplanung kommt aufgrund der geänderten Förderbedingungen jedoch große Priorität zu. Wesentliche Einflussfaktoren für die Notwendigkeit eines Rechnungswesens sind die Größe und die Finanzierungsstruktur der Organisationen. Je geringer die Beiträge und je höher der Anteil von Leistungsentgelten/Subventionen ist, desto notwendiger scheint eine verbesserte Rechnungslegung. Ein hoher Anteil an Mitgliedsbeiträgen führt nach Filliger in der Regel nicht zu einem Ausbau des Rechnungswesens, da vonseiten der Mitglieder eher ein geringes Interesse daran besteht.

Veröffentlichung von Jahresberichten

Außerdem besteht eine gewisse „Scheu“ seitens der Organisationen, ihre Ergebnisse zu veröffentlichen. Dies wird auch bei der eingehenden Recherche deutlich, denn Geschäftsberichte werden in der Regel nicht publiziert. Und falls dennoch ein „Geschäftsbericht“ aufzufinden ist, beinhaltet er selten mehr als eine allgemeine Beschreibung der Tätigkeiten.

Was die externe Rechnungslegung betrifft, so besteht für Vereine in der Regel keine Publizitätspflicht, weil das entsprechende Gesetz lediglich steuerliche Belange regelt. Einige Organisationen veröffentlichen zwar einen Jahresabschluss, um Rechenschaft über die Spenden abzulegen und somit das Transparenz- und Kontrolldefizit abzubauen, dennoch bleiben die Aktivitäten des Großteils der Wohlfahrtsverbände im Dunkeln. Rückert, Vorsitzender der Augustinum Stiftung in München, fordert deshalb die Wohlfahrtsverbände auf, die Transparenz des Wirtschaftens neben dem religiösen Bekenntnis zur Grundlage des Selbstverständnisses zu machen. Als Vorsitzender des Verbandes diakonischer Arbeitgeber repräsentiert er rund 80 Einrichtungen mit rund 175.000 Mitarbeitern und fordert eine Selbstverpflichtung aller Mitglieder seines Verbandes zur Transparenz. „Kennzahlen wie Jahresumsatz, Bilanzsumme und Mitarbeiterzahl zu veröffentlichen ist das Minimum. Überschüsse, Spenden und Eigenkapital auszuweisen wäre förderlich.“

Schließlich agieren soziale Einrichtungen fast ausschließlich mit dem Geld der Sozialkassen und der öffentlichen Hand. Viele Einrichtungen unterliegen wegen ihrer Rechtsform – etwa als Verein – keiner Veröffent-

lichungspflicht, wie sie nach dem HGB jede kleine GmbH in Deutschland erfüllen muss. Sozialeinrichtungen mit Millionen Euro Umsatz müssen keinem Dritten Rechenschaft über ihr Tun und Wirken geben und sind zu meist nicht einmal einer standardisierten Rechnungslegung verpflichtet“ (epd-sozial 31/2004). Diese interne Kritik aus den Wohlfahrtsverbänden ist eine Reaktion auf die vorab erschienene Broschüre (IW Köln, 2004 c), welche auf der vorliegenden Studie basiert.

Noch fehlen sowohl rechtlich eindeutige Regelungen und öffentlicher Druck als auch die freiwillige Bereitschaft der Einrichtungen, ihre Bilanzen und Gewinn- und Verlust-Rechnungen zu veröffentlichen. Die Förderer verlassen sich in einigen Bereichen zu sehr auf die Rechtmäßigkeit des Handelns in Non-Profit-Organisationen. In anderen Bereichen (unter anderem Altenhilfe, Pflege) wiederum sind die Prüfungen und Kontrollen stark ausgeweitet worden: „Wenn diese Entwicklung so weitergeht, steht bald neben jedem Helfer ein Kontrolleur“, – so die Befürchtungen des DCV (Batkiewicz/Roth, 2003, 19). Allerdings beziehen sich diese oft auf sehr konkrete Felder statt auf die Sicherstellung von Wettbewerb und Transparenz auf übergeordneter (Regel-)Ebene. Qualifizierte Jahres- und darüber hinausgehende Lageberichte bieten bessere Ansätze für externe Kontrollen.

Die Prüfung der gemeinnützigen Vereine durch Treuhänder oder externe Wirtschaftsprüfer liefert nur eine retrospektive Prüfung und damit keine geeigneten Daten für die Zukunftsplanung. Veränderungen deuten sich allerdings an, nachdem erste Fälle von Insolvenz und daran anschließende persönliche Haftung der Geschäftsführung bekannt geworden sind (Solidaris, 2003, 15 ff.).

3.3 Die sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege im Einzelnen

Die sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege werden in Anlehnung an Hüdepohl (1996), BAGFW (2002) und insbesondere Boeßenecker (1998, 63 ff.) mit ihrem Selbstverständnis, ihrer Organisation und Größe in

diesem Abschnitt ausführlicher dargestellt.⁹ Im Hinblick auf den zentralen Kern dieser Arbeit werden dabei auch Fragen des Controllings und der Transparenz der Bilanz, der Einnahmen und Ausgaben usw. behandelt.

3.3.1 Der Deutsche Caritasverband e. V. (DCV)

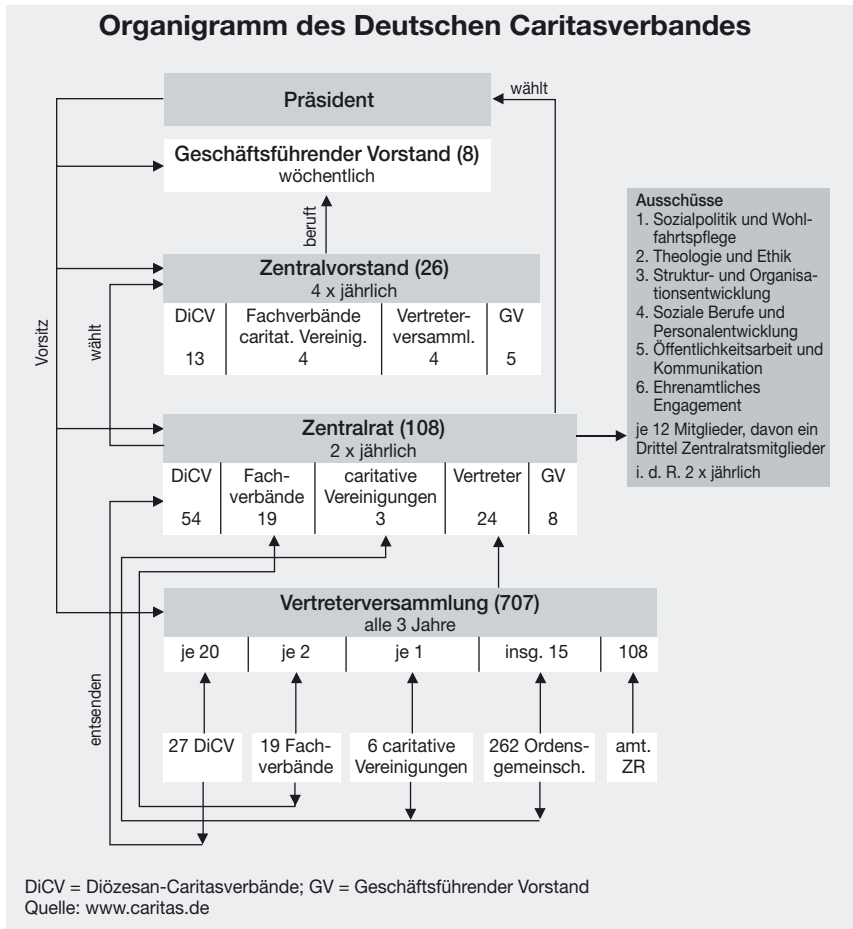
Kennzeichnend für den Caritasverband ist die Einbindung in die katholische Kirche. Deutlich wird diese enge Verzahnung in der Satzungsbestimmung („Primat der kirchlichen Vermitteltheit der Christen“) oder beispielhaft in einer Sonderklausel der Erzdiözese Köln, wo es heißt: „Daher steht dieser Caritasverband unter dem Schutz und der Aufsicht des Erzbischofs von Köln.“ Trotz der teilweise laizistischen Tendenzen ist die Loyalität des Verbandes gegenüber der Kirche prägend. Er ist untrennbarer Organisationsteil der katholischen Kirche. Auf dieser Legitimationsbasis wird die Unabhängigkeit von öffentlichem Einfluss verteidigt.

Gemäß dem Organisationsprofil des Deutschen Caritasverbandes (DCV) vertritt dieser als Spitzenverband die Interessen der Mitgliedsorganisationen, die ihre Aufgaben gemäß dem Subsidiaritätsprinzip wahrnehmen (vergleiche www.caritas.de, Stichwort „Organisationsprofil“). Insgesamt 27 Diözesanverbände mit 500 Teilverbänden schließen sich zum Gesamtverband zusammen. Darüber hinaus zählt der Caritasverband 19 Fachverbände und 260 karitative Genossenschaften. Ferner heißt es in dem satzungähnlichen Profil: „Der DCV bejaht die Verbandsarbeit als Instrument gesellschaftlicher Einflussnahme und politischer Mitwirkung“, was belegt, dass sich der Verband seiner einflussreichen Position bewusst ist und die Sozialanwaltschaft satzungsmäßig festschreibt.

Der DCV ist in der Rechtsform des eingetragenen Vereins organisiert. An der Spitze steht der Präsident, dessen Entscheidungen laut Satzungsbestimmung maßgeblich an den Einfluss der katholischen Kirche gebunden sind. Ihm folgen in der Organisationspyramide der geschäftsführende Vorstand und der Zentralvorstand. Gewählt werden diese Organe durch

⁹ Anfang 2005 erscheint eine Neuauflage des Standardwerkes von Boebenecker, in welchem die einzelnen Wohlfahrtsverbände sehr viel detaillierter beschrieben werden, als dies hier möglich ist.

Abbildung 18



den Zentralrat beziehungsweise indirekt durch die Vertreterversammlung auf unterster Stufe (Abbildung 18).

Zur Koordinierung der vielfältigen Aufgaben ist ein Generalsekretariat eingerichtet worden, das aus mehreren Ressorts besteht, die wiederum einzelne Referate beaufsichtigen. In diesem Punkt zeigt sich die verwaltungsähnliche Struktur des DCV. Der Vollständigkeit halber sind hier auch die Spitzenverbände auf Landesebene anzuführen, die zwar

einerseits rechtlich selbstständig agieren, aufgrund der engen personellen Verflechtungen jedoch andererseits eng mit dem Generalsekretariat verbunden sind.

Fast 500.000 hauptamtliche Mitarbeiter beschäftigt der DCV im Jahre 2003. Im Vergleich zum Jahre 1999 hat sich die Zahl der Beschäftigten um 6 Prozent erhöht. Auffallend an dieser Entwicklung ist der wachsende Anteil von Teilzeitkräften. So arbeiteten im Jahre 2002 schon 49 Prozent der Beschäftigten auf Teilzeitbasis im Vergleich zu 36 Prozent im Jahr 1999, wie Schätzungen auf Basis der Strukturdaten von Boeßenecker (1998, 72) und Daten des DCV (2003) ergeben haben. Geleistet wird die Arbeit in 25.460 Einrichtungen mit insgesamt 1.188.503 Plätzen/Betten. Im Vergleich zu den anderen Verbänden ist die Caritas mit mehr als 25 Prozent der Einrichtungen und Dienste und rund 40 Prozent der Beschäftigten die größte Wohlfahrtsorganisation.

Die Verteilung der Beschäftigten und der Einrichtungen auf die einzelnen Tätigkeitsbereiche zeigen die Abbildung 19 und 20. Hinsichtlich der Anzahl

Abbildung 19

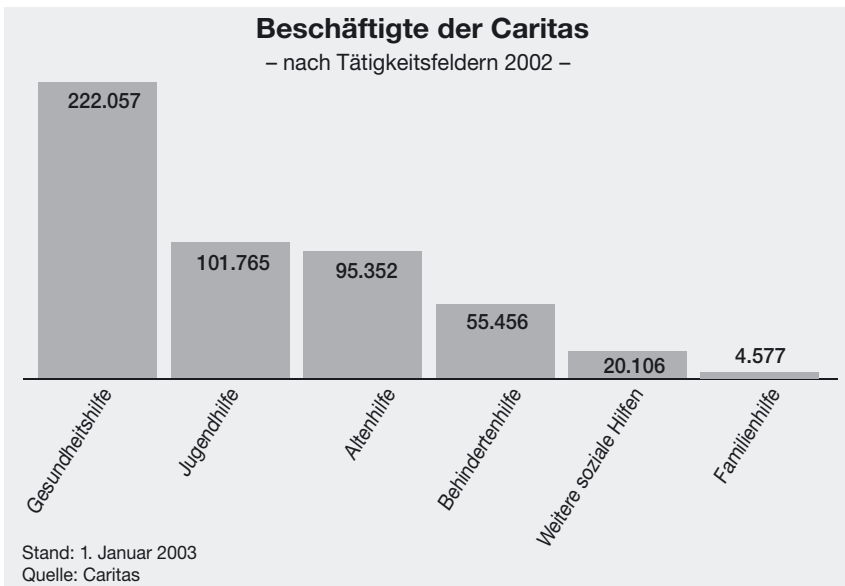
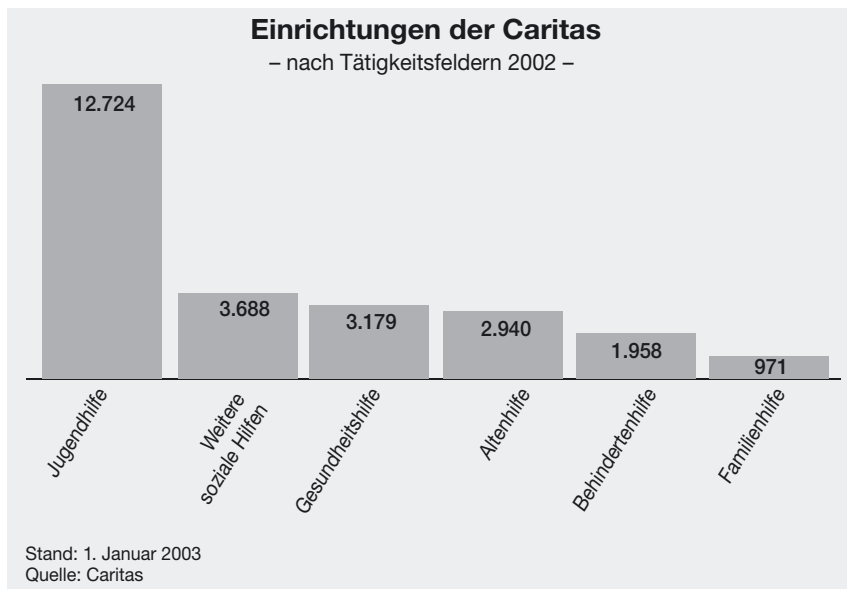


Abbildung 20



der Einrichtungen ist die Jugendhilfe der stärkste Bereich. Die Tatsache, dass fast die Hälfte der Einrichtungen in dieses Segment fällt, lässt sich durch die große Zahl der Kindertagesstätten erklären. Nimmt man hingegen die Beschäftigtenzahl als Messkriterium, so ist die Gesundheitshilfe mit 44 Prozent aller Beschäftigten der wichtigste Bereich. Bei diesem Vergleich kommt insbesondere die unterschiedliche Arbeitsintensität und Größe der Einrichtungen in den Fachbereichen zum Tragen.

Alle genannten Bereiche können jeweils in vier Teilgebiete untergliedert werden: stationäre Einrichtungen, Tageseinrichtungen (teilstationäre Einrichtungen), Einrichtungen der offenen Hilfe (Beratungsstellen und ambulante Dienste) sowie Aus- und Fortbildungsstätten. Aufgrund der großen Zahl der Kindergärten und Kindertagesstätten stellen die Tageseinrichtungen in Bezug auf die Einrichtungen und Dienste den größten Posten dar. Die arbeitsintensive Gesundheitshilfe sorgt dafür, dass die stationären Einrichtungen den anteilmäßig größten Bedarf an Personal haben. In diesen Einrichtungsgruppen konnten im Vergleich zu 1992

starke Beschäftigungszuwächse verzeichnet werden. Besonders hoch fielen diese bei den Tageseinrichtungen und der offenen Hilfe aus. Die Teilzeitquote¹⁰ in Bezug auf die Arbeitszeit hat sich von 1996 bis 2002 von 30 Prozent auf 50 Prozent – vor allem im Bereich der offenen Hilfe – gesteigert. Der hohe Anteil an Teilzeitstellen begünstigt ferner offensichtlich den Frauenanteil, der bei 81,6 Prozent der Beschäftigten (2002) liegt.

Das Leistungsprofil der Caritas beschreibt die Arbeit, deren Qualität durch eine regelmäßige Selbstkontrolle abgesichert werde, als bedarfs- und sachgerecht. Über eine Selbstkontrolle hinaus prüfen teilweise auch Wirtschaftsprüfer die Abschlüsse. Der Öffentlichkeit werden diese jedoch nicht zugänglich gemacht, was angesichts des hohen staatlichen Finanzierungsanteils jedoch notwendig wäre. Dem im Leistungsprofil festgehaltenen Punkt, das wirtschaftliche Verhalten für die Öffentlichkeit transparent zu machen, wird nicht in Form einer Veröffentlichung der Bilanzen Rechnung getragen. Jedenfalls finden sich keine Geschäftsberichte oder anderes Zahlenmaterial, das über die Mittelherkunft und -verwendung Aufschluss geben könnte.

Vonseiten des DCV wird die „unternehmerische Arbeitsweise“ des Verbandes betont und damit gezeigt, dass Wirtschaftlichkeit nicht mehr im Gegensatz zu Menschlichkeit und Fürsorge gesehen wird. Allerdings steht in vielen Bereichen der „Wettbewerbstest“ noch aus. Aufgrund der konzernähnlichen Strukturen und Größenordnungen bleiben auch diesbezüglich in diesem Verband für die einzelnen Einrichtungen und Dienste teilweise nur geringe Entscheidungskompetenzen übrig (Boebenecker, 1998, 77 f.). Der Verband vermittelt eine gemeinsame Corporate Identity und versucht, die „Marke Caritas“ zu stärken. Dies ist ein wichtiger Startvorteil im zunehmenden Wettbewerb.

Die wachsenden betriebswirtschaftlichen Anforderungen zwingen die Caritas zu einer Neuorientierung zwischen Ökonomie und Nächstenliebe

¹⁰ Bei der Berechnung der Teilzeitquote wird die Arbeitszeit der Teilzeitbeschäftigten auf die Gesamtarbeitszeit bezogen. Dabei wird für Teilzeitkräfte eine durchschnittliche Arbeitszeit von 50 Prozent der tariflichen Arbeitszeit unterstellt.

(vergleiche etwa Hilpert, 2001). Durch verschiedene Programme wie zum Beispiel die Herausgabe der Armutsstudien akzentuiert der DCV in diesem Prozess auf der einen Seite sein sozialpolitisches Profil. Auf der anderen Seite, zum Beispiel beim Aushandeln der Tarifverträge für die eigenen Einrichtungen und dem Loslösen vom Bundesangestelltentarif, steht die Wirtschaftlichkeit im Mittelpunkt, die bis hin zum Verzicht auf Weihnachts- oder Urlaubsgeld beziehungsweise Lohnerhöhungen geht (Dane, 2004, 16). Dies ist ein schwieriger Spagat, der jedoch zu bewältigen ist, wenn die sozialpolitischen Forderungen klar auf die wirklich Bedürftigen (zum Beispiel Sozialhilfeempfänger) konzentriert werden und ansonsten für flexible Löhne und mehr Wettbewerb plädiert wird, von dem auch die Einrichtungen profitieren. Strukturhaltende Subventionen müssen abgelehnt und mehr Transparenz muss geschaffen werden.

Angesichts sinkender Kirchensteuereinnahmen, zunehmender öffentlicher Sparzwänge und der demographischen Entwicklung könnte der Verband mit seinen Forderungen dann Glaubwürdigkeit und Durchsetzungsstärke erhöhen und verlorenes Vertrauen (vergleiche Kapitel 1) zurückgewinnen.

3.3.2 Das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V. (DW)

Das evangelische Pendant zur katholischen Caritas ist das Diakonische Werk. Die Diakonie ist analog ein fester Bestandteil der evangelischen Kirche. Dennoch gibt es gravierende Unterschiede zwischen den beiden konfessionellen Wohlfahrtsverbänden. Denn die Diakonie ist aus religiösen Motiven nicht zentralistisch organisiert, sondern orientiert sich an den selbstständigen Landes- und Gliedkirchen der Evangelischen Kirche Deutschlands. Somit wird ein größerer Gestaltungsspielraum mit vielfältigeren Entwicklungsperspektiven eröffnet. Vergleichbar den Regelungen der Caritas existieren für die Diakonie spezielle arbeitsvertragliche Regelungen, die außerhalb des Betriebsverfassungsgesetzes und Personalvertretungsgesetzes angesiedelt sind und die Zusammenarbeit in einer „Dienstgemeinschaft“ bevorzugen.

Zum Diakonischen Werk gehören 24 Landeskirchen, neun Freikirchen sowie 90 Fachverbände, die sich den unterschiedlichsten Arbeitsfeldern

widmen. Räumlich ist die Diakonie entsprechend den gliedkirchlichen Gebietskörperschaften organisiert, die jedoch nicht mit der staatlichen Gebietseinteilung übereinstimmen. Die überregional tätigen Fachverbände, zum Beispiel die Johanniter-Hilfsgemeinschaft, existieren als Verbundpartner neben den gliedkirchlichen Organisationen.

Ebenso wie die Caritas untersteht die Diakonie als eingetragener Verein den rechtlichen Grundlagen des BGB. Dem geschäftsführenden Vorstand (§ 26 BGB), der die laufenden Aufgaben übernimmt, folgen der Diakonische Rat und die Diakonische Konferenz, die weitere Entscheidungsorgane repräsentieren (Abbildung 21). Die Diakonische Konferenz besteht aus Vertretern der einzelnen Unterverbände und hat den Charakter einer Mitgliederversammlung. Sie beschließt grundsätzliche Regelungen und auch den Wirtschaftsplan für die Hauptgeschäftsstelle, zudem wählt sie den Vorsitzenden, den Präsidenten und den Diakonischen Rat. Letzterer kommt einem Vorstand gleich; er überwacht die Diakonische Konferenz, repräsentiert das Diakonische Werk nach außen und legt den Wirtschaftsplan vor.

Abbildung 21

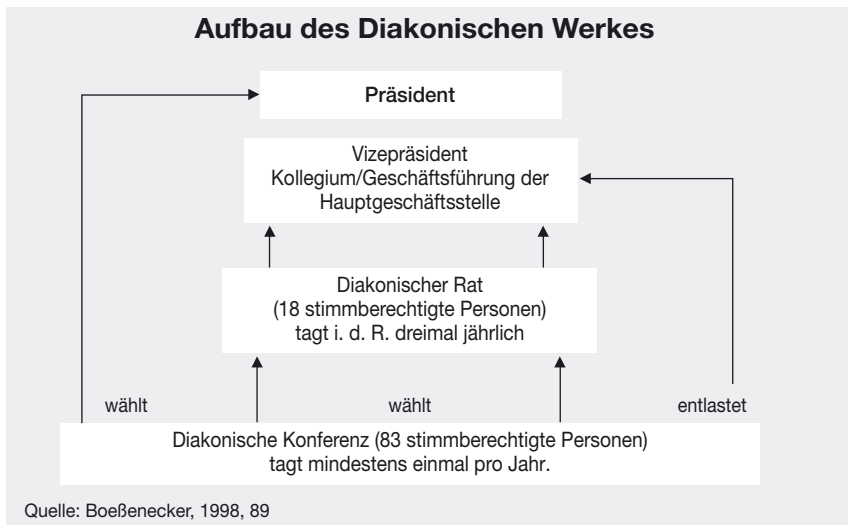
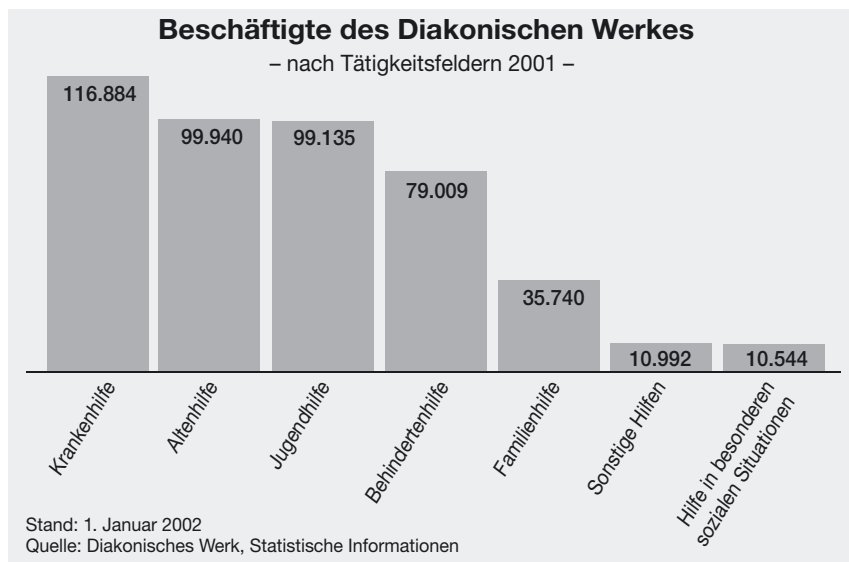


Abbildung 22

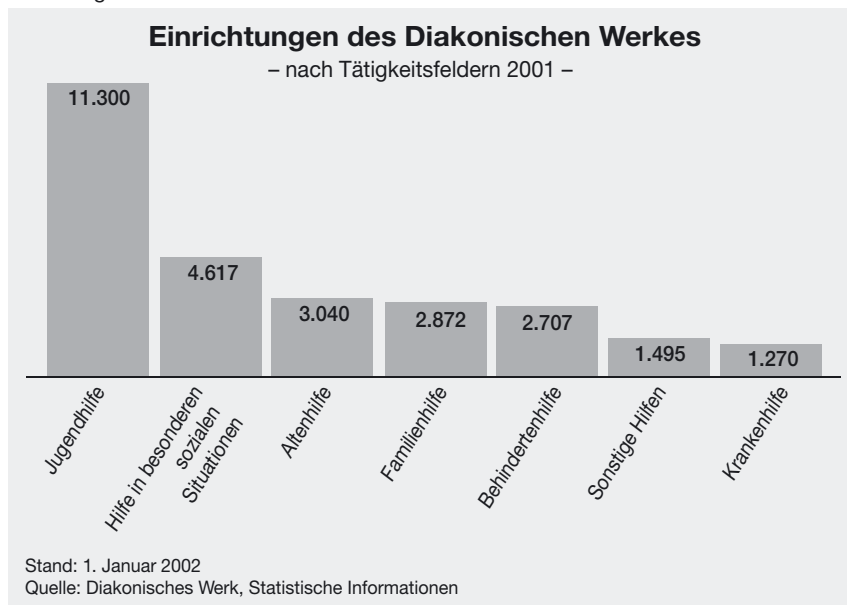


Um die Arbeit im Gesamtverband zu koordinieren und die Interessenvertretung gegenüber Staat und Gesellschaft zu verbessern, wurde eine Hauptgeschäftsstelle eingerichtet, die wiederum nach dem verwaltungsähnlichen Ressortprinzip mit fünf Hauptabteilungen und entsprechenden Unterreferaten organisiert ist.

In diesem Verband arbeiten über 450.000 Beschäftigte in 27.301 Betrieben und Einrichtungen verschiedener Größe und Rechtsform mit insgesamt über einer Million Betreuungsplätze. In den Jahren 1994 bis 2001 hat die Zahl der Mitarbeiter um 83.000 zugenommen (Gesamtstatistik des Diakonischen Werkes vom 1. Januar 2002). Mit 35 Prozent der Berufstätigen in der Freien Wohlfahrtspflege ist die Diakonie der zweitgrößte Anbieter sozialer Dienstleistungen.

Die Arbeit der Diakonie erstreckt sich auf einen breiten Katalog von Aufgaben: Krankenhäuser (116.884 Beschäftigte), Behindertenhilfe (79.000 Beschäftigte), Jugendhilfe (99.135 Beschäftigte), Altenhilfe (fast 100.000 Beschäftigte) sowie Kindertagesstätten, Gemeindediakonie, Beratungs-

Abbildung 23



dienste, Seelsorge an Sondergruppen und Ökumenische Diakonie (zum Beispiel Brot für die Welt, Katastrophenhilfe).

Das unterschiedliche Gewicht der einzelnen Fachbereiche und Einrichtungsarten zeigen sowohl die Beschäftigtenzahlen (Abbildung 22) als auch die Einrichtungsstruktur (Abbildung 23). Im Einklang mit den Beobachtungen bei der Caritas zeigt sich auch bei der Diakonie der hohe Anteil der Beschäftigten in der Krankenhilfe. Hier macht sie allerdings nicht annähernd einen so großen Teil aus wie beim DCV.

Die herausragende Stellung der Jugendhilfe bei der Arbeit des Diakonischen Werks zeigt sich an den 11.300 Einrichtungen. Insgesamt kann beim Diakonischen Werk im Vergleich zur Caritas eine breitere Streuung der Beschäftigten auf die einzelnen Fachbereiche festgestellt werden.

Über die Mittelherkunft zur Erfüllung der Aufgaben macht das Diakonische Werk in § 15 der Satzung folgende Angaben:

1. Zuschüsse der EKD nach Maßgabe ihres Haushaltsplanes;
2. Kollekten, welche die EKD zugunsten des Werkes ausschreibt;
3. Umlagen der gliedkirchlichen Diakonischen Werke, Freikirchen und Fachverbände aufgrund besonderer Vereinbarung;
4. Zuwendung von dritter Seite;
5. Erträge aus dem Vermögen.

Offen bleibt, woher genau die Zuwendungen von dritter Seite (für die Einrichtungen überwiegend Entgelte der Sozialversicherungen) kommen und wie hoch deren Betrag ist. Da ein Großteil der finanziellen Mittel aus staatlichen Kassen fließt, entspricht die Rangfolge nicht deren Finanzierungsanteil. Gemäß § 16 der Satzung werden die Aufwendungen in einem Wirtschaftsplan festgehalten, der vom Diakonischen Rat der Diakonischen Konferenz zur Beschlussfassung vorgelegt wird. Außerdem heißt es dort, dass über die Wirtschafts- und Kassenführung jährlich Rechnung zu legen ist (§ 16 III). Die geprüfte Rechnung ist ebenfalls der Diakonischen Konferenz vorzulegen. Von wem die Prüfung vorgenommen wird und in welchem Rahmen das Ergebnis publiziert wird, wird nicht festgelegt. Die Geschäftsberichte werden nicht öffentlich zugänglich gemacht.

In positiver Hinsicht erwähnenswert ist das Benchmarking-Projekt des Diakonischen Werkes Berlin-Brandenburg.¹¹ Durch eine Online-Datenbank wird ein permanenter Betriebsvergleich und ein systematischer Benchmarking-Prozess der Einrichtungen untereinander ermöglicht, um Organisationsstrukturen zu verbessern und somit im steigenden Wettbewerb bestehen zu können. Da es nach eigenen Angaben zu den Kernaufgaben des Verbandes gehört, die Interessen der Mitgliedseinrichtungen zu vertreten sowie sie in vergütungsrechtlichen und betriebswirtschaftlichen Fragen zu unterstützen, passt die Einrichtung einer solchen Datenbank in das Profil. Die ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen können sich an einem permanenten Betriebsvergleich und systematischen Benchmarking-Prozess beteiligen, der über eine Online-Datenbank erfolgt. Damit soll die den Leistungserbringern im Sozialbereich zugängliche Datenbasis für Entgeltverhandlungen verbessert werden, um den

¹¹ www.diakonie-portal.de/Members/traidl/benchmarks-online/info.html.

Informationsvorsprung der Kostenträger abzubauen. Als Argumentations-Gegengewicht zum gesetzlichen Heimvergleich der Kassen soll die Datenbank einen „ganzheitlichen Blick auf die Pflegeeinrichtung unter Berücksichtigung quantitativer und qualitativer Zahlen“ (Selbstdarstellung) liefern. Die Datenerfassung für den Betriebsvergleich erfolgt monatlich anonymisiert über die Online- Datenbank. Mit Hilfe der Auswertungen und Analysen können Entwicklungsmöglichkeiten und wichtige Kennzahlen als Steuerungsgrößen für das Controlling ermittelt werden. Aussagen zur Qualität und zur Nutzungsintensität können hier nicht gemacht werden, da der Zugang nur den Einrichtungen erlaubt ist.

Boeßenecker (1998, 96) beschreibt das Diakonische Werk als eine Holding-Gesellschaft, die aus mehreren selbstständigen Unternehmen besteht, welche ihre Verwaltung und koordinierende Tätigkeit an die Dachgesellschaft übertragen. Gemeinsames Merkmal der einzelnen Unternehmen ist weniger eine zentralistische Struktur als ein einheitlicher Missionsauftrag. Dieser lockere Handlungsrahmen führt zu einem „weichen Verbindlichkeitsgrad“ von Beschlüssen und Maßnahmen auf übergeordneter Ebene. Daher verdrängt die gleichgerichtete Gesinnung der Mitglieder formale Regeln als Handlungsmaßstab. Von Vorteil ist für das DW die lockere Organisation im Hinblick auf Innovationen. Denn viele Arbeitsloseninitiativen und andere neuere Einrichtungen sind auf diakonische Initiative hin gegründet worden. Eine sich verschärfende Konkurrenz wird aber auch für die Diakonie zu mehr Effizienzdenken führen und die Erbringung sozialer Dienstleistungen wird zunehmend nach betriebswirtschaftlichen Erfordernissen zu steuern sein.

3.3.3 Arbeiterwohlfahrt – Bundesverband e. V. (AWO)

Aus den von der Arbeiterbewegung zu Beginn des 20. Jahrhunderts geäußerten Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit entstand die Arbeiterwohlfahrt, die ihre sozialpolitischen Vorstellungen in Parlament und Basisarbeit zum Ausdruck brachte. Die Grundsätze der sozialdemokratisch geprägten AWO waren „präventive Sozialpolitik statt karitative Armenfürsorge, Befähigung zur Selbsthilfe [...], Demokratisierung der Wohlfahrtspflege und die Durchsetzung und Verbreitung des demokratischen Sozialstaates“ (Boeßenecker, 1998, 99). Auf dieser Basis plä-

dierten die Gründungsväter der AWO dafür, dass die Wohlfahrtspflege in den staatlichen Aufgabenkatalog aufgenommen und nicht an private oder konfessionelle Verbände übertragen würde. Zum weiteren Ziel wurde die praktische Mitwirkung der Betroffenen in Form des Ehrenamtes erklärt. Durch diese Abgrenzung erhob sich die AWO selbst in einen Sonderstatus, der sich jedoch in den Nachkriegsjahren immer mehr in eine Kooperation mit den anderen Wohlfahrtsverbänden umkehrte. Auch die sozialistischen Strukturen verblassten mit der Zeit mehr und mehr und haben seit dem deutschen Einigungsprozess nur noch historischen Charakter.

Wesentliche Unterschiede zu den anderen Wohlfahrtsverbänden zeigen sich trotzdem. Denn die AWO begründet ihr Handeln nicht mit Nächstenliebe, sondern mit der Diskrepanz zwischen Sozialstaatspostulat und Verfassungswirklichkeit (Boeßenecker, 1998, 104 und Hüdepohl, 1996). Die AWO ist demokratisch-föderal aufgebaut und bietet in den Verbänden auf Landes-, Bezirks-, Kreis- und Ortsebene und in ihren Einrichtungen soziale Dienstleistungen an. Als eingetragener Verein unterliegt sie den Bestimmungen des BGB. Die Ortsverbände konstituieren sich aus natürlichen Personen, wohingegen die übergeordneten Stufen sich aus den darunter gelagerten juristischen Personen und anderen korporatistischen Mitgliedern zusammensetzen. Das bedeutet auch, dass einerseits Vertretungs- und Entscheidungsgremien sukzessive von den untergeordneten Ebenen gewählt werden und die übergeordneten Ebenen andererseits Kontroll- und Einflussmöglichkeiten bezüglich der nächsten Ebene haben. Die Landes- und Bezirksverbände, die sich in räumlicher Hinsicht an den politischen Gebietskörperschaften orientieren, bilden den Bundesverband, der die AWO auf nationalem und internationalem Terrain vertritt. Um die rechtlich selbstständigen und finanziell autonomen Unterverbände kontrollieren zu können, existieren auf den unterschiedlichen Ebenen Schiedsgerichte. Ein einheitliches Bild dieses föderativen Systems wird durch die vorgegebenen Mustersatzungen gewahrt.

Die drei zentralen Institutionen des AWO-Organigramms sind die Bundeskonferenz, der Bundesvorstand und der Bundesausschuss. Die Bundeskonferenz beschließt das Verbandsstatut und die Grundsätze

der Arbeit, kann Satzungsänderungen vornehmen und nimmt den Geschäftsbericht entgegen. Ferner wählt die Konferenz den Bundesvorstand (§ 26 BGB), der für die Aufgaben des Bundesverbandes verantwortlich zeichnet und zur Erfüllung der Aufgaben einzelne Fachausschüsse bildet. Der Bundesausschuss wird gebildet aus Vorstandsmitgliedern sowie aus den Bezirks- und Landesvertretungen und unterstützt die Vorstandsarbeit. Weitere Aufgaben sind die Entgegennahme des jährlichen Finanz-, Rechnungs- und Prüfungsberichts sowie Tariffragen.

Die AWO gliedert sich in 29 Bezirks- und Landesverbände, 453 Kreisverbände und nahezu 4.000 Ortsvereine.¹² Getragen wird sie nach unseren Informationen im Jahr 2003 nur noch von 450.000 Mitgliedern, von denen viele über 65 Jahre alt sind. Unter www.awo.org (AWO in Deutschland) wird noch von 550.000 Mitgliedern gesprochen. Im Jahr 1995 betrug die Zahl der natürlichen Mitglieder 650.000 (vgl. Boeßenecker, 1998, 104). Je nachdem, welche Daten man zugrunde legt, entspricht dies einem Rückgang zwischen 20 und 30 Prozent. Von diesen Mitgliedern engagieren sich nach eigenen Angaben knapp 40 Prozent mit im Durchschnitt knapp drei Stunden pro Woche in der AWO. Funktionäre (35.000) und Helfer und Helferinnen (40.000) sind dabei die wichtigsten Personengruppen.

Bundesweit unterhält die AWO auf Basis von Schätzungen, da keine offiziellen Daten vorliegen, im Jahr 2002 rund 9.000 Einrichtungen und beschäftigt nach Schätzungen des IW Köln auf Basis vorliegender Daten circa 87.000 hauptamtliche Mitarbeiter. Internen Publikationen der AWO und Angaben im Internet (www.awo.org) zufolge wird im Jahr 2004 jedoch von rund 140.000 bis 145.000 Mitarbeitern ausgegangen. Diese Daten bedeuten eine Verdopplung der Zahl der hauptamtlichen Mitarbeiter verglichen mit dem Jahr 1995. Selbst bei einer deutlichen Zunahme der Teilzeitbeschäftigten und auch im Vergleich mit den anderen Wohl-

¹² Sämtliche hier genannten Daten sind unter großem Vorbehalt zu betrachten, da die Gesamtstatistik der AWO auch nach eigenen Aussagen mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist, denn der Datenfluss von der Orts- und Kreisebene zur Bundesebene ist unvollständig.

fahrtsverbänden ist diese Verdopplung ohne nähere Informationen zu den Gründen und zur Verteilung auf die Bereiche kaum nachvollziehbar.

Im Rahmen der AWO sind 3.490 Selbsthilfe- und Helfergruppen und 600 selbstständige Einrichtungen als korporative Mitglieder tätig. Den Daten von Boeßenecker (1998, 113 ff.) und Hüdepohl (1996) zufolge ist das wichtigste Arbeitsfeld der AWO die Altenhilfe, gefolgt von der Jugend- und Familienhilfe. Die Arbeiterwohlfahrt ist im Vergleich zu den konfessionellen Spitzenverbänden von sehr viel geringerer Größe. Durch ihre sozialdemokratische Färbung ist die AWO vor allem in SPD-regierten Regionen sehr stark vertreten, was sich nicht selten an der Höhe der Subventionen ablesen lässt, wie Boeßenecker (1998, 119) betont.

Von der Arbeiterwohlfahrt wird auf Bundesebene ein Geschäftsbericht publiziert und dieser auch an öffentlich zugänglicher Stelle (im Internet unter www.awo.org) bereitgestellt. Die Satzung enthält bezüglich des Rechnungswesens im Vergleich zu den anderen Verbänden konkretere Informationen: § 11 legt fest, dass der Bundesverband zu jährlichen Wirtschafts-, Finanz- und Investitionsplänen verpflichtet ist. Das Rechnungswesen habe den Grundsätzen kaufmännischer Buchführung zu entsprechen und aus dem Rechnungswesen müssten sich die Positionen des Budgets ableiten lassen. Im Hinblick auf weitere Bestimmungen der Finanz- und Revisionsordnung wird auf das Verbandsstatut verwiesen. Als Quellen finanzieller Mittel werden dort folgende genannt:

1. Erlös aus den vom Bundesverband herausgegebenen Beitragsmarken;
2. Erlöse aus Sammlungen, Lotterien und Veranstaltungen;
3. Zuwendungen von Förderern;
4. Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln;
5. Leistungsentgelte und sonstige Einnahmen.

Aus der Finanzordnung des Statuts ergeben sich weiterhin die finanziellen Verpflichtungen der Bezirks- und Landesverbände. Demnach müssen 13 Prozent der Mitgliedsbeiträge, 5 Prozent aus dem Bruttoergebnis der Landessammlungen und 10 Prozent aus regelmäßigen Fördererzuwen-

dungen an den Bundesverband abgeführt werden. Die Verwendung dieser Mittel ist auf satzungsmäßige Zwecke beschränkt und zu überprüfen. Mit der vorgeschriebenen Durchführung der Prüfung durch die Innenrevision, die Wirtschaftsprüfung und die Verbands-/Vereinsrevision vermittelt die AWO einen professionellen Eindruck, was die Rechnungslegung betrifft. Die Innenrevisoren sind hinsichtlich der Prüfungsaufträge und -bereiche weisungsgebunden, in der Durchführung jedoch unabhängig; sie werden eingesetzt, um auf Anforderung für die Gliederungen des Verbandsbereiches tätig zu werden oder Prüfbereiche gegenüber Dritten nachzuweisen. Die Wirtschaftsprüfung hingegen ist zuständig für die ordnungsgemäße Aufstellung der Jahresrechnung entsprechend den handelsrechtlichen Vorschriften. Festzustellen hat sie, ob die Buchführung den gesetzlichen und satzungsmäßigen Erfordernissen entspricht. Vollkommen unabhängig sind die Verbands-/Vereinsrevisoren, deren Aufgabe darin besteht, auf der Grundlage der Satzung und des Verbandsstatuts das Rechnungswesen sowie die wirtschaftlichen Verhältnisse zu überprüfen.

Dennoch ist es für den Bundesverband nicht einfach, entsprechende Kontrollen durchzuführen und auf das Geschäftsgebaren der Einrichtungen und Ortsvereine Einfluss zu nehmen, denn kennzeichnend für die AWO ist ein föderativer Aufbau, in dem sich die Kluft zwischen Mitglieder- und Betriebsorganisation allmählich vergrößert. Die einzelnen Ortsvorstände sind nicht nur für die Mitgliedsorganisation verantwortlich, sondern auch für die Einrichtungen und Dienste. Um Reibungen zwischen der Mitgliedsorganisation und der betriebswirtschaftlichen Leitung der Einrichtungen zu vermeiden, werden Teile der Betriebsorganisation in andere Rechtsformen (GmbH oder gGmbH) überführt, was nicht selten weiteres Konfliktpotenzial in sich birgt.

Vor allem auf der sehr stark personenorientierten Ortsebene kommt es aufgrund der notwendigen „Ökonomisierung“ häufig zu Konflikten zwischen hauptamtlichen Geschäftsführern und ehrenamtlichen Funktionären. Nicht anders als die anderen Wohlfahrtsverbände muss sich die Arbeiterwohlfahrt auf die Neuorientierung des Sozialstaats durch innerorganisatorische Klärungsprozesse einstellen, meint Boeßenecker (1998, 122). Diesen Prozess versucht der Bundesverband durch die Im-

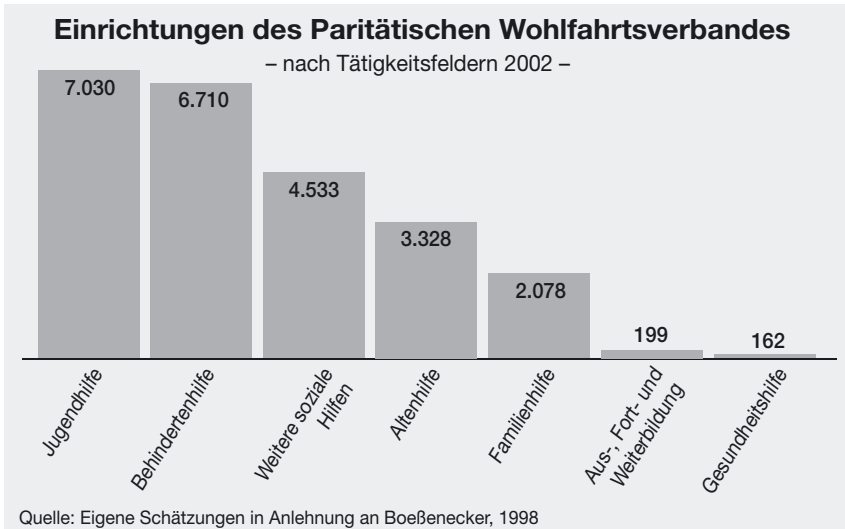
plementierung von Arbeitsgruppen zur „Verbandsentwicklung“ und „Unternehmensentwicklung“ zu beschleunigen. Die bisher vorgeschlagenen Maßnahmen sind deutlich vom Wissen um die anstehenden Herausforderungen (unter anderem Mitgliederschwund und zunehmende Ökonomisierung) gekennzeichnet und zielen auf eine stärkere Trennung von Verein und Betriebsführung. Der AWO-Bundesvorstand hat die Probleme erkannt und benötigt jetzt Standvermögen und Unterstützung, um die dringend erforderlichen und umfassenden Reformen auch umzusetzen.

3.3.4 Der Paritätische Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V. (DPWV)

Der Paritätische Wohlfahrtsverband, der als Organisation eigenständiger Interessen freigemeinnütziger Einrichtungen entstand, sah sich selbst als Antwort auf den lobbyistischen Zusammenschluss der kirchlichen Wohlfahrtsverbände. Die Fusion heterogener Teilelemente vor dem Hintergrund der Parität ermöglicht seitdem eine gezielte Koordination und eine bessere Ausgangsposition in Verhandlungen mit staatlichen Stellen, als dies in den zersplitterten Einzelverbänden realisierbar gewesen wäre. Frei von ideologischen oder weltanschaulichen Tendenzen, unabhängig von Staat und Kirche stellt der Paritätische Wohlfahrtsverband die wirtschaftliche Bestandssicherung seiner Organisationen in den Vordergrund. Die Pluralität des Verbandes und die Eigenständigkeit der Mitgliedsorganisationen werden auch auf Landes- und Kreisebene unter den Verbandsprinzipien „Pluralität – Offenheit – Toleranz“ fortgesetzt. Somit avanciert der Paritätische zum Dienstleistungsverband für seine Mitglieder, indem er zum Beispiel Verwaltungsaufgaben übernimmt. Dass der institutionelle Rahmen durchaus förderlich ist, erkannten im Laufe der Zeit immer mehr Organisationen, auch solche, die dem Paritätischen zunächst kritisch gegenüberstanden.

Dem Verband gehörten im Jahr 1995 8.635 Mitglieder an. Die Zahl der Mitglieder hat sich damit in 25 Jahren von 1.473 (1970) fast versechsfacht. Im Jahre 1996 arbeiten im DPWV 149.554 Beschäftigte, davon 50.494 auf Teilzeitbasis. Die Zahl der Einrichtungen beträgt im selben Jahr 22.218. Die meisten Einrichtungen befinden sich in den Bereichen der Jugend- und Behindertenhilfe (Abbildung 24), in denen gleichzeitig ein Großteil

Abbildung 24



der Beschäftigten (Abbildung 25) arbeitet, wie die Recherchen von Boeßenecker (1998, 123 ff. und 138) belegen. Nach eigenen Schätzungen arbeiteten im Jahr 2002 circa 170.000 hauptamtlich Beschäftigte in circa 24.000 Einrichtungen des DPWV. Weitere Schwerpunkte der Tätigkeiten sind die Alten-, Gesundheits- und Familienhilfe.

Auch der Paritätische hat die Rechtsform des eingetragenen Vereins gewählt. Hinter dem Gesamtverband auf Bundesebene verbergen sich 15 Landesverbände und 153 überregionale Organisationen, in denen vornehmlich Hauptamtliche beschäftigt sind. Unabhängig davon wird in den regionalen Mitgliedsorganisationen die eigentliche soziale Arbeit mit einem großen Anteil ehrenamtlichen Engagements geleistet. Dies gewährleisteten eine dezentrale Organisations- und Entscheidungsstruktur und die totale Eigenständigkeit der einzelnen Einrichtungen, die frei von verbandlichen Kontrollen oder Vorgaben handeln können. Diese lockeren Verbindungen wurden oftmals bemängelt und führten zu einer Satzungsänderung im Jahre 1993, die die Entscheidungsfähigkeit autorisierter Verbandsorgane und die Kommunikation zwischen den einzelnen Ebenen durch die Einsetzung von Konferenzen und Fachbereichen stärkte.

Abbildung 25



Da dennoch organische Verbindungen zwischen den einzelnen Ebenen fehlen, sind der Austausch und auch die Kontrolle nicht institutionalisiert (Boeßenecker, 1998, 134). Als Interessenvertretung der Mitglieder geht es dem Paritätischen Bundesverband in erster Linie um die Beratung und Information der Mitglieder, das Anbieten von Serviceleistungen (zum Beispiel Finanzbuchhaltung) und die Vertretung gegenüber Politik und Gesellschaft.

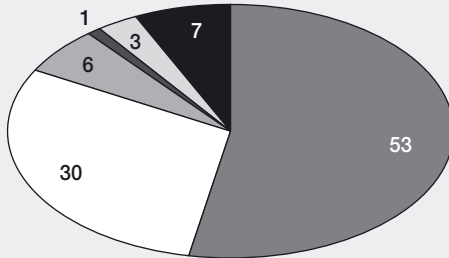
Der Geschäftsbericht des Paritätischen Bundesverbandes enthält keine detaillierte Bilanz oder Gewinn-und-Verlust-Rechnung. Allerdings werden grobe Eckdaten der finanziellen Entwicklung dargestellt, die hier exemplarisch für die Finanzstruktur eines Spitzenverbandes im Unterschied zu den Einrichtungsträgern skizziert wird. Eine ähnliche Struktur kann auch bei anderen Dach- und Landesverbänden vermutet werden (Paritätischer Wohlfahrtsverband, Geschäftsbericht 2001/2002, 58 ff.).

Als wichtigste Finanzbasis werden die Zuschüsse des Bundes für die Durchführung zentraler und internationaler Aufgaben einschließlich der bundeszentralen Fortbildung genannt (Abbildung 26).

Abbildung 26

Finanzierungsstruktur des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes

– Einnahmen des Gesamtverbandes 2002, in Prozent –



Quelle: Eigene Berechnungen in Anlehnung an Paritätischer Gesamtverband, 2002, 58 f.

Aus dieser Abhängigkeit von öffentlichen Mitteln wird in dem Geschäftsbericht abgeleitet, dass es eine unverzichtbare Aufgabe sei, die gesellschaftspolitische Bedeutung des Paritätischen und die Notwendigkeit dieser finanziellen Förderung zu verdeutlichen. Dieses Streben äußerte sich in dem Anstieg von Zuwendungen aus anderen Bundestiteln um 24 Prozent innerhalb eines Jahres (2001).

Aus Mitgliedsbeiträgen werden etwa 6 Prozent der Einnahmen erwirtschaftet. Weitere Erträge werden durch Entgelte der Mitglieder für bestimmte Dienstleistungen, durch den Verkauf von Wohlfahrtsmarken, Mieteinnahmen und Zinsen erzielt. Damit belaufen sich unter Berücksichtigung weiterer Einzelposten die Eigenmittel auf nur 17 Prozent bei einem Anteil öffentlicher Zuwendungen in Höhe von 83 Prozent.

Obschon die paritätische Organisationslogik die Eigenständigkeit und Klientennähe der Mitglieder fördert, liegt eine wesentliche Herausforderung in der Zusammenführung der unterschiedlichen Interessen. Daher ist es ein Ziel des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, eine einheitliche Corporate Identity aufzubauen und seine Einflussmöglichkeiten im staatlichen Bereich auszubauen.

3.3.5 Das Deutsche Rote Kreuz e. V. (DRK)

Die Ursprünge des Deutschen Roten Kreuzes gehen bis in das 19. Jahrhundert zurück. Während des Ersten Weltkrieges erlangte die Organisation einen hohen Bekanntheitsgrad als militärischer Sanitätsdienst, der

vom Staat gefördert wurde. Die Aktivitäten in der Wohlfahrtspflege nahm das DRK danach auf. Heute umfassen die Leitlinien des Roten Kreuzes die folgenden Schlagworte, die sich ebenso in der Satzung wiederfinden: Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit und Universalität. Hinsichtlich des Paradigmas hat sich einiges geändert. Gleich geblieben ist die Nähe zum Staat, die durch die Eingliederung in den staatlichen Zivil- und Katastrophenschutz und in ein Gesamtverteidigungskonzept zum Ausdruck kommt, wie Boeßenecker (1998, 142 ff.) und Hüdepohl (1996) ausführen.

Neben der Präsenz im Internationalen Rot-Kreuz-Verband obliegt dem Roten Kreuz auf nationaler Ebene die Funktion als Spitzenverband in der Freien Wohlfahrtspflege. Generell trägt das Rote Kreuz die Rechtsform des Verein sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene. Eine Ausnahme stellt das Bayerische Rote Kreuz als Körperschaft des öffentlichen

Abbildung 27



Rechts dar. Auf kommunaler Ebene bestehen ebenfalls rechtlich eigenständige Verbände. Die Verbandsorgane sind die Bundesversammlung, das Präsidium und der Präsidialrat (Abbildung 27). Der Bundesversammlung gehören die Vertreter der Landesverbände sowie Delegierte des Verbandes der Schwesternschaften, der Präsident sowie Mitglieder des Präsidiums an. Der Präsidialrat, der überwiegend aus den Landespräsidenten besteht, wird aktiv, falls Beschlüsse des Präsidiums der Zustimmung bedürfen. Die Bundesversammlung und das Präsidium wählen für bestimmte Aufgaben Ausschüsse. Die Geschäftsstelle des Präsidiums ist das Generalsekretariat.

Abbildung 28



Nach Angaben des DRK beträgt die Zahl der hauptberuflich Beschäftigten im Jahr 2002 75.712. Die Zahl hat sich seit 1996 kaum verändert. Hauptbeschäftigungsfelder sind neben den Einrichtungen der Rettungsdienst und die Sozialarbeit allgemein (Abbildung 28).

Der im Vergleich zu den anderen Spitzenverbänden geringere Beschäftigtenanteil in der Wohlfahrtspflege stützt die öffentliche Wahrnehmung, in der mit dem DRK vor allem Rettungsdienst, Katastrophenschutz und Blutspendedienst verbunden werden. Ebenso wie bei der Caritas und der Diakonie fehlen auch beim Deutschen Roten Kreuz konkrete Daten zur Rechnungslegung, die Einblick in die Mittelherkunft und -verwendung gewähren. Ein Überblick über die Marktanteile findet sich jedoch im Geschäftsbericht, der die Bedeutung und Vormachtstellung des DRK verdeutlicht (vergleiche Abbildung 14 auf Seite 71).

In der Doppelrolle des DRK als nationale Rotkreuz-Gesellschaft und als Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege nimmt Erstere einen höheren Stellenwert ein. Da in der Wohlfahrtspflege aufgrund des wertfreien Selbstverständnisses keine konkrete sozialpolitische Ausrichtung erfolgt, kann das DRK den Entwicklungen auf dem Wohlfahrtsmarkt anders begegnen als die übrigen Spitzenverbände. „Es agiert daher vor allem vor dem Hintergrund eines Zeitgeistkonzeptes, das neutralisierte Fachlichkeit, ideologiefreie Anwaltschaft und controllinggeprägte Dienstleistungen zu den neuen Paradigmen Sozialer Arbeit erklärt“ (Boeßenecker, 1998, 156). In diesem Sinne lässt das DRK am ehesten eine Orientierung zum Sozialmanagement und zu konkreten betriebswirtschaftlichen Leitlinien erkennen.

Teil dieser Entwicklung ist auch die Zusammenführung der einzelnen Dienstleistungen auf Kreisebene in einer kreisübergreifenden gGmbH, um Synergieeffekte zu nutzen und eine mächtigere Position in Entgeltverhandlungen erreichen zu können. Der Bundesverband hat auch hier einige Initiativen gestartet, um soziale Dienstleistungen zukünftig effizienter und kostengünstiger erbringen zu können. Die weitgehende Unabhängigkeit der Ortsvereine erschwert die Durchsetzung aber auch beim DRK.

3.3.6 Die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e. V. (ZWSt)

Gemessen an der insgesamt geleisteten Wohlfahrtspflege hat die ZWSt vor allem symbolischen Charakter, wie Boeßenecker (1998, 157) erläutert. Aber auch wenn die sozialpolitische Bedeutung fast ausschließlich in der Zeit vor 1933 zu finden ist, so führt der Verein dennoch die jüdischen Gemeinden in Deutschland zusammen und bietet in den Landesverbänden konkrete Maßnahmen zur Bildungs-, Sozial-, Kultur- und Jugendarbeit an. Aktuelle Daten bezüglich der Größenstruktur oder der Finanzierung wurden von der Geschäftsstelle leider nicht zur Verfügung gestellt. Die Auskunft, dass der Verband über zwei Einrichtungen und 30 Mitarbeiter verfügt, kann sich nur auf den Verband selbst beziehen, da Schätzungen aus früheren Jahren von 100 Einrichtungen und rund 1.000 Mitarbeitern ausgehen.

4.1 Ordnungswirtschaftliche Basis für die Analyse und die Ableitung von Handlungsempfehlungen

4.1.1 Markt versus Staat

Viele staatliche Eingriffe werden mit dem Ziel der Umverteilung von Einkommen durchgeführt. Diese Korrektur der Verteilung über den Markt gemäß der Leistungsfähigkeit ist notwendig und ein wichtiger Pfeiler der Ausgestaltung der sozialen Marktwirtschaft. Die Entwicklung in Deutschland zeigt allerdings, dass die Staatseingriffe in vielen Bereichen zu weit gegangen sind und zu leistungsfeindlichen Steuer- und Abgabesätzen beigetragen haben. Korrekturen in der Renten-, Sozial-, Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik werden vor dem Hintergrund der unbefriedigenden wirtschaftlichen Lage mit hoher Arbeitslosigkeit und geringem Wirtschaftswachstum sowie angesichts der strukturellen Probleme (vergleiche Kapitel 2) kontrovers diskutiert. Weiter gehende marktwirtschaftliche Reformen (unter anderem die Einführung von Subjektförderung auf breiter Front) werden noch blockiert.

In diesem Zusammenhang muss allerdings strikt zwischen ökonomisch begründetem Marktversagen und dem von Interessengruppen beklagten Versagen des Marktes unterschieden werden. Eingriffe des Staates werden, neben Gründen der internen und externen Stabilisierung (inhärent stabile versus instabile Märkte) sowie distributiven Argumenten, mit Marktversagen gerechtfertigt, wie zum Beispiel Fritsch et al. (1999) anschaulich darstellen.

Ergänzend müssen sowohl ordnungspolitische Bedenken als auch das Problem des Staatsversagens berücksichtigt werden. Deshalb wird es im Folgenden notwendig sein, eine Abwägung zwischen den positiven Wohlstandseffekten, den Verzerrungen und den Effizienzverlusten der Staatseingriffe durchzuführen, die ausführlich von Petersen/Müller (1999, 181 ff.) beschrieben werden.

Die Wohlfandseffekte der marktlichen Allokation werden in der einföhrenden Literatur der Volkswirtschaftslehre, zum Beispiel von Mankiw (2004, 3 ff.) skizziert. Grundsätzlich sind die positiven Effizienzwirkungen, die bei einer Allokation, das heißt Lenkung der knappen Ressourcen, über den Markt erzielt werden können, bekannt und werden auch von weiten Teilen der Gesellschaft akzeptiert. Der Preis zeigt die Knappheit von Gütern und Produktionsfaktoren an und sorgt für einen Ausgleich von Angebot und Nachfrage, ohne dass dies zentral geplant wird. Die Informationen über die Güter werden im „Preis“ verdichtet und über dezentrale Entscheidungen wird ein Marktgleichgewicht erreicht.

In bestimmten Fällen kann die Lenkung über den Markt jedoch beeinträchtigt sein, so dass sich über den Wettbewerb keine optimalen Ergebnisse einstellen. In der Literatur wird dies dann als Marktversagen bezeichnet. Als Ursachen werden diskutiert:

- positive und negative externe Effekte (zum Beispiel Grundlagenforschung, Schulbildung);
- öffentliche Güter (zum Beispiel Landesverteidigung);¹³
- ruinöse Konkurrenz (zum Beispiel auf dem Arbeitsmarkt bei fehlender Mindestsicherung);
- asymmetrische Informationen (zum Beispiel Arbeitslosenversicherung) und
- natürliche Monopole (zum Beispiel Schienennetz der Bahn).

In diesen Fällen kann staatliches Eingreifen geboten sein; es sollten allerdings Eingriffe gewählt werden, die den Preismechanismus möglichst wenig stören.

Neben der Sicherstellung stabiler Rahmenbedingungen (Wettbewerbsordnung) und der Finanzierung öffentlicher Güter ist die Korrektur der

¹³ Öffentliche Güter sind Güter, die privat nicht bereitgestellt werden, da niemand von der Nutzung ausgeschlossen werden kann (Nichtausschließbarkeit) oder es nicht wünschenswert ist, jemanden auszuschließen, da keine Rivalität im Konsum vorliegt. (Reine) öffentliche Güter können nur über Steuern finanziert werden. Vgl. dazu einschlägige finanzwissenschaftliche Lehrbücher, zum Beispiel Blankart (1998).

primären Einkommensverteilung über den Markt eine wesentliche Aufgabe (Chancengerechtigkeit). Die Ausdehnung der Staatstätigkeit hat aufgrund von Schwächen der staatlichen Institutionen jedoch zu steigenden Haushaltsdefiziten geführt. Dies lässt sich als „Staatsversagen“ bezeichnen, das dann vorliegt, wenn die Träger der Wirtschaftspolitik trotz der Kenntnis der erforderlichen Instrumente und deren Wirkungsweisen das Wohlstandsziel nicht erreichen. Oftmals ist der Mitteleinsatz zur Erreichung von Zielen nicht sinnvoll, da das Ziel mit weniger restriktiven Mitteln ebenfalls erreicht werden könnte. Dabei kommt dem Subsidiaritätsprinzip besondere Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund werden hier einige der Regelungen im Bereich der Pflegeversicherung und der sozialen Dienstleistungen generell analysiert, bei denen paternalistische Denkmuster und Handlungsweisen dominieren.

4.1.2 Subsidiarität, Wettbewerb und Gerechtigkeit

Aus dem Wissensproblem und der Grundentscheidung für Konsumenten- und Bürgersouveränität ergibt sich als wichtiges Kriterium zur Beurteilung ordnungspolitischer Reformen das der Subsidiarität. Nörr (1997) und BKU (2004) führen aus, dass eine dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend ausgestaltete Wirtschaftsordnung die Gefahren von fehlerhaften Entscheidungen verringert. Unterschiedliche Regelungen können so in kleineren Einheiten erst einmal auf ihre Tauglichkeit geprüft werden. Gleichzeitig sind die Präferenzverfehlungskosten geringer, die durch Harmonisierung und zentrale Lösungen entstehen können, da die formellen Regeln weniger von den Präferenzen der Bürger abweichen. Ein föderativer Staatsaufbau eröffnet die Möglichkeit, die positiven Ergebnisse dezentral vorgenommener Tests gegebenenfalls auch auf der zentralen Ebene zu verwirklichen. Die Kosten für die Gesellschaft sind bei Fehlkonstruktionen umso höher, je zentraler und umfassender sie umgesetzt werden. Dezentrale Experimente erscheinen somit sinnvoller, da das Fehlschlagen individueller Pläne aufgrund der geringeren Menge an fehlgeleiteten Ressourcen volkswirtschaftlich wesentlich weniger Kosten verursacht als umfassende konstruktivistische Reformen.

Konkret kann das Subsidiaritätskriterium, je nach kulturellem Hintergrund einer Gesellschaft, durch einen föderalen Staatsaufbau umgesetzt wer-

den, bei dem Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften möglich ist. Die Reformanstöße müssen nicht von „oben“, also von einer der Ebenen der Staatsgewalt entwickelt werden, sondern können durchaus auch von „unten“, das heißt von der Ebene der lokalen Selbstverwaltung oder freiwilligen Verbindungen kommen. Die Orientierung am Subsidiaritätsprinzip ist aber auch in allen anderen Politikfeldern (insbesondere der Sozialpolitik) notwendig. Staatliche Hilfeleistungen sollten strikt an die Bedürftigkeit geknüpft werden und erfolgen, wenn das Individuum oder seine Verwandten selbst nicht mehr dazu in der Lage sind. Dabei sind zuerst auf lokaler, kommunaler, regionaler und dann nationaler Ebene Lösungen anzustreben, wie Enste (2002) erläutert.

Im Zusammenhang mit dem Pflegeversicherungsgesetz in Deutschland wurde versucht, verschiedene Lösungen auf Landesebene zu ermöglichen. Die Folge ist eine Vielzahl von unterschiedlichen Regelungen, die sich je nach Bundesland zum Teil erheblich unterscheiden (Übersicht 10). Dies gilt für die Pflegeentgelte, die oftmals auf Landesebene ausgehandelt werden, aber auch für die Investitionsförderung. Das Beispiel der Investitionsförderung zeigt, wie sehr Art und Umfang bei „wettbewerblichen“ Rahmenbedingungen variieren können.

Innerhalb dieser Ordnung führen konkurrierende Angebote von privatgewerblichen, öffentlichen und freigemeinnützigen Anbietern zu positiven gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtseffekten. Dabei ist zwischen dem Wettbewerb der Finanziers,¹⁴ der bei der Pflegeversicherung durch die de facto „Einheitskasse“ nicht möglich ist, und dem Wettbewerb der Anbieter der sozialen Dienstleistungen zu unterscheiden. Diese Differenzierung ist hier aufgrund des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses (partielle Trennung von Leistungsfinanzier und Leistungsempfänger) bedeutsam. Auf beiden Ebenen ist Wettbewerb gesamtwirtschaftlich gesehen wünschenswert, für die etablierten Anbieter hingegen mit Befürchtungen verbunden, die Allemeyer (1995) skizziert. Voraussetzung dafür sind jedoch staatliche Rahmenbedingungen, in denen zum Beispiel der Umfang und

¹⁴ Zum Beispiel gibt es seit 1992 einen (begrenzten) Wettbewerb zwischen Krankenversicherungen.

Investitionsförderung im Pflegebereich

Verschiedene Arten der Investitionsförderung im Pflegebereich in Deutschland

- Pauschale Förderung oder spezifische Projektförderung auf Einzelantrag
- Im Regelfall Gewährung eines verlorenen Zuschusses, der den direkt vom Investor aufzubringenden Kapitalbedarf unmittelbar mindert. Darüber hinaus sind zinsbegünstigte Darlehen (Hamburg) möglich.
- Mit Ausnahme von Brandenburg und Thüringen (100 Prozent Förderung) wird eine anteilige Subvention zwischen 60 und 80 Prozent des Investitionsbedarfs gezahlt.
- Die Subvention wird üblicherweise im Verhältnis von 2 : 1 oder 1 : 1 zwischen Land und Kreis geteilt.
- Es gelten Festbetragsregelungen oder Baukostenrichtwerte (77.000 bis 93.000 Euro) zur Vermeidung von Luxusbauten und Verschwendung.
- Ausgenommen von der Förderung sind in der Regel (Ausnahme: Baden-Württemberg, Bremen und Rheinland-Pfalz) der Erwerb und die Erschließung von Grundstücken.
- Teilweise ist die Förderung an eine Mindest- beziehungsweise Höchstkapazität des geförderten Heims geknüpft.
- Von der Möglichkeit, statt einer Investitionsförderung eine reine Subjektförderung zu gewähren, macht nur Bremen Gebrauch, obwohl diese die ökonomisch sinnvollste Variante darstellt (vgl. Kapitel 5.2).

Quellen: Meyer (2003), 50 f., 115 ff.; BMGS (2001)

die Art der gewünschten Umverteilung geregelt sind. Die Bestimmung des „richtigen“ Ausmaßes ist dabei ein großes (Gerechtigkeits-)Problem und ein Zielkonflikt zwischen Effizienz und Umverteilung.

Von Weizsäcker (1998) zeigt in Form eines Gedankenexperiments eine Lösungsmöglichkeit für das Dilemma zwischen Effizienz und Gerechtigkeit auf. Auf Basis von Kompensationskriterien leitet er ab, inwieweit unter der Annahme von gleichen Rechten und gleichen Pflichten sowie der Geltung des „Difference Principles“ von Rawls bei dem Vorliegen von „gegenseitig desinteressierter Vernünftigkeit“ (kein Neid) ein „Effizienzregime“ eine höhere Wohlstandssumme als ein „Verteilungsregime“ erreichen kann.

Die Begründung besteht darin, dass Weizsäcker von einer „Generalkompensation“ ausgeht, das heißt, die Summe aller effizienten Maßnahmen dient als Basis für die Kompensation, und er zusätzlich eine Lebenssein-

kommensbetrachtung auf Perzentilebene vornimmt. Obwohl diese Idee verschiedentlich kritisiert wird, unter anderem, weil sie vom Einstimmigkeitsprinzip und damit vom konsensualen Prinzip abweicht, veranschaulicht sie eindrucksvoll, wie Umverteilungsmaßnahmen sinnvoller gestaltet werden können und inwieweit Eingriffe nicht an Einzelfallgerechtigkeit orientiert werden dürfen, wenn volkswirtschaftlich sinnvolle Eingriffe durchgeführt werden sollen.

Schwierig ist bei Umverteilungsmaßnahmen, dass der Wunsch nach einem sozialen Ausgleich teilweise aufgrund atavistischer Instinkte, Gefühle und Überzeugungen besteht, wie Hayek es formuliert. In vielen Veröffentlichungen zu sozialen Dienstleistungen tauchen diese Argumentationen immer wieder auf. In kleinen Einheiten (Familie, Hauswirtschaft, Stammesgesellschaft) kann die Ausnutzung der „sozialen Sicherungssysteme“ sehr viel besser sanktioniert werden als in einem anonymen wohlfahrtsstaatlichen System. Der Wohlfahrtsstaat ist aber eben kein „guter Hausvater“, der entsprechend den Bedürfnissen der Gesellschaftsmitglieder als „wohlmeinender Diktator“ Umverteilungsmaßnahmen durchführen kann. Die Bedürftigkeitsprüfung, die Verpflichtung, so weit wie möglich für sich selbst zu sorgen und als Empfänger von staatlichen Transferleistungen seine Arbeitskraft dem Staat zur Verfügung zu stellen, sind Maßnahmen, die eine Ausnutzung des Sozialstaates verhindern können.

4.1.3 Verdrängung privater Initiative durch staatliche Eingriffe

Staatliche Zurückhaltung ist nicht nur aus ordnungspolitischen Erwägungen, sondern auch aufgrund psychologischer Erkenntnisse sinnvoll. Gerade bei der Analyse von sozialen Dienstleistungen spielen psychologische Effekte eine besondere Rolle, wie anhand der Pflegeversicherung gezeigt werden kann. Ausgangspunkt ist die ökonomische Entscheidungstheorie, die allerdings um psychologische Elemente erweitert wird.

Die Theorie der rationalen Wahl (Rational-Choice-Theorie) hat über die Ökonomie hinaus in den übrigen Sozialwissenschaften in letzter Zeit an Bedeutung gewonnen. Dabei wird davon ausgegangen, dass sich der Mensch eigennutzorientiert verhält und versucht, seinen Nutzen zu maximieren und das beste Preis-Leistungs-Verhältnis bei seinen Ent-

scheidungen anzustreben. Dieses Modell des „Homo oeconomicus“ wird zur Erklärung von menschlichem Verhalten in verschiedenen Situationen angewandt, wie Enste (2002) ausführlich erläutert. Generell wird dabei davon ausgegangen, dass mit steigendem Preis das Angebot zunimmt und die Nachfrage zurückgeht. Dieser Zusammenhang zwischen Preis und Menge kann unter bestimmten Bedingungen bei Berücksichtigung psychologischer Effekte jedoch umgekehrt werden.

Die Umkehrung des Preiseffektes bedeutet, dass ein höherer Preis zu einem geringeren Angebot führt beziehungsweise trotz fehlender Bezahlung, also bei einem Preis von null, ein bestimmtes Angebot aufrechterhalten wird. Es kann unter Umständen, die genauer zu spezifizieren sind, sogar durch die geldliche Entlohnung (extrinsische Motivation) zur Einschränkung des Angebotes kommen. Dieser „Crowding-out-Effekt“ durch die monetäre Alimentierung von Verhalten wird in der psychologischen Literatur unter dem Stichwort „the hidden costs of rewards“ diskutiert. Dabei wird untersucht, wann es zur Verdrängung der intrinsischen durch die extrinsische Motivation kommt.

Als Beispiele für den „Crowding-out-Effekt“ im persönlichen Umfeld nennt Frey (1997, 15 f.) die Bezahlung des Kindes für das Autowaschen, Rasenmähen usw., welches dies ursprünglich auch ohne Entlohnung, aufgrund intrinsischer Motivation gerne erledigt hat. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht relevant sind zum Beispiel die Bereiche Steuer- und Umweltpolitik, wo Ökosteuern kontraproduktiv wirken können, wenn sie zum Rückgang der Umweltmoral führen. Die Annahme, Bürger und Steuerzahler auf der einen und Bürokraten auf der anderen Seite würden sich als Nutzenmaximierer verhalten und den Staat so weit wie möglich ausnutzen, kann dazu führen, dass die positive Einstellung zum Staat beziehungsweise Arbeitgeber unterminiert wird. Dies kann einerseits die Steuermoral verringern und andererseits die Arbeitsmoral der im öffentlichen Dienst Beschäftigten beeinträchtigen, wie neueste Untersuchungen empirisch für die Schweiz zeigen. Notwendig ist zu spezifizieren, unter welchen Bedingungen das Verhältnis zwischen intrinsischer und extrinsischer Motivation komplementär (Verstärkungseffekt) oder substitutiv (Verdrängungseffekt) ist.

Von den bei Frey (1997) genannten Bedingungen für den Verdrängungseffekt werden nur die besonders relevanten genannt:

- Je intensiver die persönliche Beziehung und je größer das Involvement (das individuelle Engagement), desto höher die intrinsische Motivation. Externe Eingriffe führen durch die Verlagerung der Kontrolle sehr wahrscheinlich zum Verdrängungseffekt, wenn die Entscheidungseinheit klein ist (Familie, Nachbarschaft, soziale Netzwerke). Umgekehrt formuliert: Wenn es sich um atomistische Märkte und anonyme Marktteilnehmer (vollständige Konkurrenz) handelt, dann ist kein Verdrängungseffekt zu erwarten, da kaum intrinsische Motivation vorliegt.
- Je ausgeprägter die Mitbestimmungsmöglichkeiten, desto größer die Identifikation mit der Institution (Staat, Organisation) und desto mehr verdrängt ein externer Eingriff, der nicht „mitbestimmt“ werden kann, die intrinsische Motivation.
- Regulierungen (Befehle, Vorschriften, Bestrafung) werden als stärker kontrollierend empfunden und beeinträchtigen die intrinsische Motivation mehr als monetäre Alimentierungen (Belohnungen).
- Ist die Regulierung „weich“, das heißt, hat der Betroffene Einflussmöglichkeiten auf die Regelungen oder verbleibt ihm ein Entscheidungsspielraum, ist nicht mit einem Verdrängungseffekt zu rechnen. Bei harten Regulierungen in Verbindung mit Strafen ist demgegenüber ein „Crowding-out-Effekt“ zu befürchten.
- Je weniger die intrinsische Motivation beim externen Eingriff gewürdigt und auf sie vertraut wird, desto wahrscheinlicher ist der Verdrängungseffekt.

Als wirtschaftspolitisches Beispiel für den „Crowding-out-Effekt“, das in der Literatur unter diesem Gesichtspunkt noch nicht betrachtet wurde, eignet sich die zum 1. Januar 1995 verpflichtend eingeführte Pflegeversicherung. Abgesehen von den aus ökonomischer Sicht katastrophalen

Konstruktionsfehlern wie zum Beispiel der Anfälligkeit gegenüber demographischen Veränderungen,¹⁵ dem Verstoß gegen Subsidiaritäts- und Bedürftigkeitsprinzip und der Zusatzbelastung des Faktors Arbeit durch Zwangsbeiträge, ist die Art und Weise der Ausgestaltung auch mit Blick auf den Verdrängungseffekt kritisch zu sehen.

Familienangehörige, die bisher intrinsisch motiviert waren und ganz selbstverständlich ihre Angehörigen gepflegt haben, erhalten jetzt eine Kostenerstattung beziehungsweise Entlohnung für ihre Pflegetätigkeit. Wie wahrscheinlich ist mit Blick auf die Bedingungen für das Eintreten eines Verdrängungseffektes ein „Crowding-out“ der intrinsischen Motivation durch die monetäre Alimentierung und die zwangsweise Einführung der Pflegeversicherung?

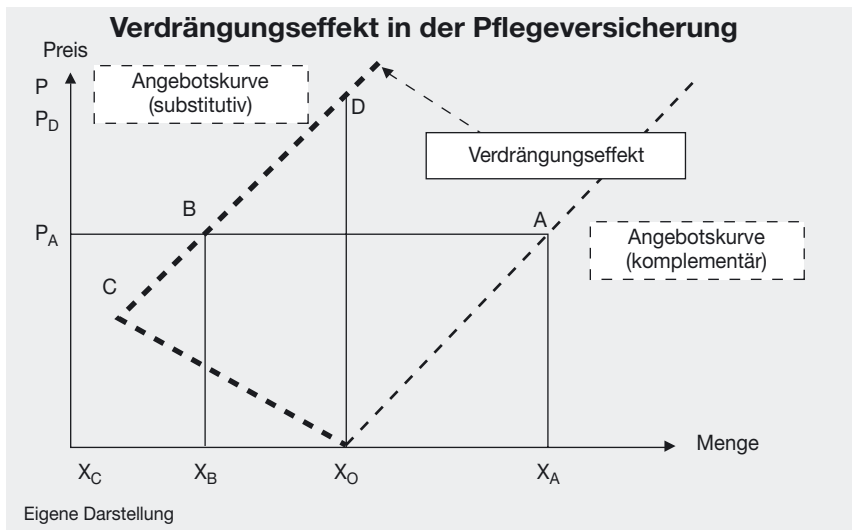
- Je intensiver die persönliche Beziehung (Familie!) und das Involvement, desto höher die intrinsische Motivation. Das heißt, in diesem Fall ist mit einer ausgeprägten intrinsischen Motivation in funktionierenden Familienverbänden zu rechnen.
- Vorschriften (Zwangsbeitrag!) werden als stärker kontrollierend empfunden und beeinträchtigen die intrinsische Motivation mehr als monetäre Alimentierungen. Die zwangsweise Einführung hat zu einem Verdrängungseffekt und zusätzlich zu Reaktanz geführt.
- Je weniger die intrinsische Motivation beim externen Eingriff gewürdigt und auf sie vertraut wird, desto wahrscheinlicher ist der Verdrängungseffekt. Das geringe Vertrauen des Staates in das Funktionieren der kleinen gesellschaftlichen Einheiten (Familien, Nachbarschaft) und damit auf das Subsidiaritätsprinzip hat bei den Zwangsbeitragszahlern, die sich bisher auf die Netzwerkhilfe verlassen konnten, zur Verringerung der intrinsischen Motivation beim Angebot geführt. Die zu detaillierten Vorschriften und umfangreichen Kontrollen (unter anderem des Medizinischen Dienstes) haben wiederum bei den Anbietern zu Demotivation, Reaktanz und Widerständen geführt.

¹⁵ Dies belegt die aktuelle Debatte über Defizite der Pflegeversicherung und drohende Beitragssteigerungen.

- Die monetäre Alimentierung wird subjektiv als inadäquat angesehen und kann deshalb die intrinsische Motivation nicht (vollständig) ersetzen. Die Festlegung eines Preises zerstört die immaterielle Basis für die Pflegeleistungen. Die Folge ist in bestimmten Fällen, dass trotz höherer Entlohnung eine insgesamt geringere (intrinsische und extrinsische) Motivation und bei annahmegemäß gleicher Qualität ein kleineres Angebot vorhanden ist.

Die intrinsische Motivation wird durch die monetäre Alimentierung verdrängt, so dass es beim substitutiven Verhältnis zu einem anderen Angebotskurvenverlauf kommt (Abbildung 29). Zum Preis P_A wird entgegen der Erwartung (komplementäre Beziehung) nur die sehr viel geringere Menge X_B angeboten, weil die intrinsische Motivation verdrängt wurde. Um die gleiche Menge X_0 wie zuvor zu erreichen, muss der Preis P_D gezahlt werden; für die erwartete Menge X_A muss der Preis sehr viel höher liegen als von der klassischen Theorie vorausgesagt. Eine freiwillige Pflegeversicherung hätte den Menschen dagegen die Wahl überlassen und zu einem weniger starken Verdrängungseffekt geführt. Die Einführung einer freiwilligen, kapitalgedeckten Pflegeversicherung für diejenigen, die

Abbildung 29



sich nicht auf familiäre oder nachbarschaftliche Netzwerke verlassen können, hätte den Verdrängungseffekt bei den intakten Beziehungen somit vermieden. Die Bedürftigen, die sich nicht über den Markt selbst absichern können/konnten und nicht über ein funktionierendes Netzwerk verfüg(t)en, sind heute ergänzend und waren vorher vollständig über die Sozialhilfe entsprechend abgesichert.

4.2 Markt, Wohlfahrtsverbände und Staat im Vergleich

Aufbauend auf diesen hier nur cursorisch angesprochenen theoretischen Grundlagen lassen sich die Problemfelder und Chancen der Freien Wohlfahrtspflege, die sich aufgrund ihrer Zwitterstellung zwischen Markt und Staat ergeben, beschreiben.

Ausgangspunkt der Analyse ist eine idealtypische Kategorisierung der Anbieter von sozialen Dienstleistungen. Diese veranschaulicht die intermediäre Stellung der Non-Profit-Organisationen und bietet die Grundlage für die spätere Entscheidung, inwiefern und warum welche Institution welche Dienstleistungen am besten anbieten könnte. Dabei sind die obigen Überlegungen zum Marktversagen und Staatsversagen analyseleitend, wobei auch die psychologische Dimension („Crowding-out“ von intrinsischer Motivation) berücksichtigt wird. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit dem Versuch des Staates, in einigen Bereichen ein „Crowding-in“ zu erreichen, indem mehr bürgerschaftliches Engagement gefordert wird. Die Schwierigkeiten der Umkehrung kennen alle Eltern, die einmal versucht haben, ihr Kind ohne extrinsische Belohnung zum Helfen im Haushalt anzuhalten, nachdem es dafür zuvor mit Geld belohnt wurde.

Übersicht 11 verdeutlicht, dass die Wohlfahrtsverbände und deren Einrichtungen in einem Kontinuum zwischen Staat und Markt eine ergänzende Funktion übernehmen. Dabei gilt: Je mehr der Staat sich auf seine originären Aufgaben wie das Angebot an öffentlichen Gütern (zum Beispiel Rechtssicherheit, Landesverteidigung) konzentriert und damit den Menschen entsprechende Freiräume zur ergänzenden Gestaltung

Idealtypische Unterschiede zwischen privaten, öffentlichen und freien Trägern			
Kriterien	Unternehmen (privat)	Wohlfahrtsverbände (gemeinnützig)	Staatliche Institutionen (öffentlich)
Zielrichtung	Eigeninteresse gemäß Unternehmerwille/Markt	Gemeinnützigkeit gemäß Satzungsauftrag	Gemeinwohl gemäß Verfassungsauftrag
Zielinhalt	erwerbswirtschaftliche Güter-/Dienstleistungserstellung	bedarfswirtschaftliche und verbandliche oder Stiftungs-/Vereinsziele	bedarfswirtschaftliche Ziele
Aufgabenfestlegung	durch Eigentümer	durch Mitglieder	durch Legislative
Entscheidungsstrukturen	hierarchisch/zielorientiert	partizipativ/administrativ	hierarchisch/bürokratisch
Vertretung von	Eigentümern	Minderheiten/Mitgliedern	Mehrheiten
Reichweite	begrenzt (auf kaufkräftige Nachfrage)	(regional) begrenzt/zum Teil Dachverband	unbeschränkt/regional begrenzt
Rechtsanspruch der Kunden auf Leistungen	nein (erst nach Vertragsabschluss privatrechtliche Ansprüche)	nein (gegebenenfalls aus Gesetz oder Vertrag folgend)	ja (bei Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen)
Güter	private Güter (marktfähig)	Kollektiv-/Clubgüter (zum Teil private Güter und meritorische Güter)	öffentliche Güter
Finanzierung	Gewinne	Spenden, Beiträge, öffentliche Zuwendungen	öffentliche Zwangsabgaben
Organisationsform	AG, GmbH, Handwerker, Genossenschaft, Einzelunternehmer	Verein, Stiftung, gGmbH, Verband	Gebietskörperschaften, öffentliche Anstalten und Körperschaften
Marktform	Konkurrenz/Wettbewerb	Oligopol	Monopol, hoheitliche Gewalt
Steuerungsprinzip	marktwirtschaftliche Ordnung	Solidarität	politische Legitimität
Steuerungsinstrument	monetäre Anreize (Geld)	soziale Normen (Anerkennung)	rechtliche Normen (Strafen)
Leistungsprinzip	Erwerbsprinzip	Dienstprinzip	Dienstprinzip
Leistungsanreiz	monetär	sozial	Staatsgewalt
Mitarbeiter	Arbeitnehmer	Arbeitnehmer und Freiwillige	Beamte und Arbeitnehmer
Nachfrager	Kunden	Klienten	Bürger
Kontrolle	(monetäre) Erfolgskontrolle durch Eigentümer	(soziale) Erfolgskontrolle durch Mitglieder/Stifter usw.	parlamentarische und Finanzkontrolle
Quelle: Eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Goll (1991)			

bietet, desto mehr Aufgaben können durch die Wohlfahrtsverbände erbracht werden. Dies gilt für alle Kollektivgüter oder Clubgüter, die auch von kleineren Einheiten als vom Staat angeboten werden können. Wird das Subsidiaritätsprinzip ernst genommen, ist eine solche Aufteilung der Aufgaben sogar zwingend erforderlich. Von Unternehmen können hingegen private Güter, das heißt, Güter von deren Nutzung andere ausgeschlossen werden können und bei denen Rivalität im Konsum besteht, über den Markt am kostengünstigsten erstellt und angeboten werden.

Im Vergleich zu Unternehmen können die Wohlfahrtsverbände in bestimmten Fällen Defizite des Marktes und des Staates ausgleichen, so dass sie neben der traditionellen auch eine ökonomische Existenzberechtigung haben, die zu Wohlfahrtsgewinnen führen kann, wie Schaad (1995), Meyer (1999 a) und Hermanns (2001) aufzeigen.

Vorteile oder zusätzliche Angebote im Vergleich zum Staat können die Wohlfahrtsverbände in folgenden Bereichen bieten:

- *Zusätzliches (zum Beispiel konfessionelles) Angebot:* Die Wohlfahrtsverbände können, da sie im Gegensatz zum Staat nicht zur weltanschaulichen Neutralität verpflichtet sind, Einrichtungen mit einer „Wertkomponente“ (Wiemeyer, 2001, 139) anbieten, die bei sozialen Dienstleistungen insbesondere im Alter häufig nachgefragt werden.
- *Vertrauen:* Sofern die noch vorhandene Vertrauensbasis von den Wohlfahrtsverbänden nicht verspielt wird, können sie auf größeres Vertrauen zum Beispiel bei denjenigen hoffen, die Angst vor der staatlichen „Repressionsinstanz (Strafverfolgung, Entzug des Sorgerechts, Zwangseinweisung)“ (Wiemeyer, 2001, 139) haben. Angebote für soziale Randgruppen werden dann eher von diesen angenommen. Allerdings ist dafür die weitgehende Unabhängigkeit vom Staat erforderlich.
- *Innovatoren:* Aufgrund ihrer besonderen Tradition und Grundhaltung waren die Wohlfahrtsverbände Vorreiter für viele soziale Errungenschaften im Zuge der Industrialisierung. Sofern sie einen Weg finden, wieder verstärkt innovativ und kreativ tätig zu werden (wie zum Beispiel bei

Hospizen) und nicht als Blockierer aufzutreten, können sie aufgrund ihrer dezentralen Strukturen wieder eine Vorbildfunktion im Vergleich zum Staat übernehmen.

- *Anwaltsfunktion*: Bei strikter Trennung von Einrichtung und (Spitzen-)Verband können die Wohlfahrtsverbände wieder glaubwürdig die Interessen der Schwachen vertreten und so dem Vorwurf von vornherein begegnen, dass sie sich auf Kosten der Schwachen bereichern würden.

Beim Vergleich mit Unternehmen bieten sich folgende Ansatzpunkte, die eine gewisse Sonderstellung der Wohlfahrtsverbände rechtfertigen könnten.

- *Angebot öffentlicher Güter/positive externe Effekte*: Die Wohlfahrtsverbände prägen die öffentliche Meinung mit. Diese Vermittlung von Wertvorstellungen, Normen und Moral sorgt mit für die Entstehung von Sozialkapital, welches die Basis für wirtschaftlichen Erfolg darstellt. Ein Beispiel ist der Abbau von Vorurteilen gegenüber Randgruppen. Damit einher gehen dem einzelnen Hilfesuchenden nicht zuzurechnende Leistungen und Effekte von Unterstützungsmaßnahmen, zum Beispiel die Prävention von Gewalttaten durch Integrationsmaßnahmen von Ausländern.
- *Kuppelprodukte*: Durch die Wertorientierung der meisten Wohlfahrtsverbände können diese neben der eigentlichen Leistung zusätzliche Angebote machen, die mit dieser (bezahlten) Leistung verbunden sind. Neben den ehrenamtlich erbrachten Hilfestellungen gehört dazu auch die Unterstützung bei Sinn- und Glaubensfragen, die gerade im Zusammenhang mit sozialen Dienstleistungen auftauchen (Sterben, Leid, Krankheit, Erziehungsprobleme). Wiemeyer (2001, 137) bezeichnet dies bei den kirchlichen Wohlfahrtsverbänden als „integrale religiöse Dimension“. Von den Wohlfahrtsverbänden werden zum Beispiel von der Pflegeversicherung mit Leistungsentgelten bezahlte Pflegeleistungen (Waschen und Füttern), die eine Fachkraft durchführt, mit Botengängen, Einkaufen, Vorlesen oder Beratung bei

Entscheidungen kombiniert, die von Ehrenamtlichen übernommen werden. Der (ökonomische) Vorteil ist, dass zum einen Informationen über entsprechende Bedarfe leichter weitergegeben werden können und so Transaktionskosten gespart werden können. Zum anderen kann die Dienstleistung aus einer Hand erfolgen und für die betreute Person und deren Angehörige ist ein Wohlfahrtsverband/Dienstleister der Ansprechpartner.

- *Eingeschränkte Konsumentensouveränität:* Sofern es den Wohlfahrtsverbänden gelingt, das (noch) bestehende Vertrauen in die Einrichtungen nicht zu enttäuschen, haben sie insbesondere bei Personen, die ihre Entscheidungen nicht, teilweise oder nur eingeschränkt selbst treffen können (zum Beispiel Kinder, Schwerbehinderte, Pflegebedürftige oder Kranke), einen wesentlichen Wettbewerbsvorteil gegenüber privatgewerblichen Einrichtungen. „Wohlfahrtsverbände können in ihren Einrichtungen hier Qualität auch dann garantieren, wenn die Konsumenten nicht entscheidungsfähig sind. Ihnen kann man Personen guten Gewissens anvertrauen, ohne dass für Angehörige sowie ehren- oder hauptamtliche Betreuer der Kontrollaufwand zu groß wird“ (Wiemeyer, 2001, 138). Wiemeyer vermutet, dass die Wohlfahrtsverbände transaktionskostengünstige Arrangements aufgrund ihrer glaubwürdigen Selbstbindung anbieten können. Sofern dem so ist, müssten zum Beispiel die Pflegeheime die privatgewerbliche Konkurrenz nicht fürchten. Der steigende Marktanteil privater Einrichtungen widerspricht der oben genannten These, so dass die Wohlfahrtsverbände über mehr Transparenz und Offenheit und bessere Qualität Vertrauen zurückgewinnen müssen.
- *Vertrauensgüter:* Bestimmte Leistungen lassen sich erst im Nachhinein hinsichtlich ihrer Qualität beurteilen (Beratungen, Therapien, ärztliche Leistungen usw.). Wiemeyer (2001, 138) geht auch hier unkritisch davon aus, dass kirchliche Wohlfahrtsverbände eine Garantie dafür darstellen, dass Vertrauen bewahrt wird und Abhängigkeiten nicht ausgenutzt werden. Ohne entsprechende institutionelle Regelungen (wie Qualitätssicherungsmaßnahmen) ist dies ein frommer Wunsch, denn das unterstellte andere Berufsethos in karitativen Einrichtun-

gen ist, auch nach Aussagen der Wohlfahrtsverbände selbst, brüchig und leidet unter dem Wertewandel. Zurückgehendes ehrenamtliches Engagement, persönliche Bereicherungen und Skandale in einzelnen Verbänden sind ebenso Anzeichen für notwendige Reformen in den Wohlfahrtsverbänden wie das deutlich gestiegene Misstrauen der Menschen gegenüber Caritas und Diakonie.

Vorteile gegenüber anderen Institutionen sind somit grundsätzlich vorhanden, müssen aber durch Reformen verteidigt und bestätigt werden. Allerdings liefern diese Ergebnisse keine Begründung für eine Bevorzugung der Wohlfahrtsverbände durch staatliche Regelungen. Sie verdeutlichen, dass staatliche Angebote (zum Beispiel Kindertagesstätten) zurückgefahren werden sollten und durch private und konfessionelle Angebote ersetzt werden können. Außerdem zeigen sie, dass die Wohlfahrtsverbände, wenn sie sich auf ihre Stärken besinnen, den Wettbewerb mit privatgewerblichen Anbietern nicht fürchten müssen. Je nach Dienstleistung ist jedoch zu überprüfen, inwieweit die folgende idealtypische Unterscheidung zwischen den Trägern noch gültig ist beziehungsweise die jeweilige institutionelle Ausgestaltung tatsächlich die bestmögliche Voraussetzung für das Dienstleistungsangebot liefert. In vielen Fällen bietet es sich an, die Nachfrager entscheiden zu lassen, welchen Anbieter sie wählen wollen.

Gleichzeitig waren die Wohlfahrtsverbände zum Teil ungewollt Wegbereiter für ein marktliches Angebot sozialer Dienstleistungen. Denn soziale Angebote, die in der Vorstellung der Menschen traditionell als staatliche Aufgabe angesehen werden, werden auf dem (Um-)Weg über die Wohlfahrtsverbände mittlerweile als marktfähig und marktgängig akzeptiert (wie zum Beispiel „Essen auf Rädern“, ambulante Pflege). Obwohl die Vorteilhaftigkeit des Markt-Preis-Mechanismus eine Zeit lang nur widerwillig akzeptiert wurde und rationale Entscheidungen unter Abwägung von Kosten und Nutzen angesichts persönlicher Betroffenheit schwer fallen, sind die Denkblockaden weniger ausgeprägt. Nicht zuletzt aufgrund der in Kapitel 2 geschilderten Sachzwänge ist das ressourcenschonende Angebot über den Markt kein Tabu mehr. Die folgende Analyse und die Empfehlungen sollen den Dialog darüber weiter vertiefen und anregen,

wobei von der Kritik der Monopolkommission (1998) ausgegangen wird, um zu sehen, welche Kritikpunkte weiter gelten und wo Fortschritte erzielt wurden.

4.3 Überprüfung der Marktverfassung für soziale Dienstleistungen

4.3.1 Ausgangspunkt: Die Kritik der Monopolkommission

Deutliche Kritik wurde vonseiten der Monopolkommission (1998) an der Freien Wohlfahrtspflege und ihrer korporatistischen Struktur geübt. Die Monopolkommission forderte in ihrem Zwölften Hauptgutachten deshalb deren wettbewerbliche Neuorientierung. Als wesentliche Ursache für die festgestellten Mängel bei der internen und externen Kontrolle sowie für die Leistungsausweitung ohne Berücksichtigung der Kosten wurden die staatlichen Rahmenbedingungen erkannt. Deshalb wurde die Schaffung eines wettbewerblichen Ordnungsrahmens vorgeschlagen, weil im Wettbewerb die Präferenzen der Leistungsempfänger, Spender und Steuerzahler am ehesten berücksichtigt werden können, ohne dass staatliche Vorschriften das Niveau und die Ausgestaltung der Leistungen im Detail festlegen. Dazu zählte insbesondere die Erleichterung des freien Marktzutritts.

Weitere Punkte waren die gezieltere und transparente Mittelverwendung, die freie Anbieterwahl und die Stärkung der Konsumentensouveränität. Durch die Konkurrenz in Verbindung mit dem Exit-Mechanismus sollte darüber hinaus ein aussagekräftiger Qualitätsindikator geschaffen werden. Elemente einer Qualitätskontrolle und -sicherung könnten Gütesiegel, Selbstkontrolle und freiwillige Gewährleistungsregeln sein, die über eine entsprechende Corporate Identity nach außen vermittelt werden. Wiemeyer (2001, 141) schlägt eine Art „Sozial-TÜV“ vor, der Einrichtungen zertifiziert, die soziale Dienstleistungen anbieten. Die Aufweichung der Gemeinnützigkeit sollte eine effektivere und effizientere Produktion ermöglichen. Zugleich sollte eine Verbesserung des internen Rechnungswesens, der strategischen Planung, der Marktbeobachtung und des Marketings erzielt werden. Zudem sollte die Orientierung am

Gutachten der Monopolkommission

Auszüge aus dem Hauptgutachten der Monopolkommission (1998)

Ziffer 630: „Gegenüber den Sozialleistungsträgern treten die einzelnen Verbände als homogene Gruppe auf. Sie errichten Parallelstrukturen und bilden damit auf den verschiedenen föderativen Ebenen die Ansprech- und Kooperationspartner der Sozialleistungsträger. Auf Bundes- und Landesebene sind die sechs Wohlfahrtsverbände zu Dachverbänden zusammengeschlossen, wodurch ein einheitliches Auftreten ermöglicht wird. In den Gremien treten die Dachverbände den öffentlichen Vertretern mit einer Stimme gegenüber, denn unterschiedliche Interessen und Zielsetzungen konnten bereits zuvor geklärt und angeglichen werden. Das homogene Auftreten stärkt die Verhandlungsposition der Freien Wohlfahrtspflege. Das kartellartige Erscheinungsbild der Wohlfahrtsverbände stellt den Gegenpol zu der Verhandlungs- und Nachfragemacht des Staates dar. Den Verbänden ist die Akzeptanz der ausgehandelten Ergebnisse und Verträge sowie die Loyalität in der Durchführung seitens der Basisorganisationen weitgehend sicher, da die Mitgliedschaft für die Einrichtungen eine Art Eintrittskarte zur Teilnahme am Versorgungssystem darstellt. Für die Einrichtungsträger bekleiden die Verbände die Funktion, ihnen Fördermittel zu vermitteln. Darüber hinaus gewährleisten sie, dass die freigemeinnützigen Einrichtungen in den Bedarfsplänen Berücksichtigung finden. Im Verhältnis zu ihren Mitgliedern stellen die Verbände eine Prüfungs- und Bürgschaftsinstanz dar, die ihnen eine Versorgung mit sozialen Diensten im Rahmen der vereinbarten Leistungsparameter gewährleistet.“

Ziffer 641: „Die neokorporatistischen Strukturen bei der Versorgung mit sozialen Diensten lassen sich als bilaterales Kartell deuten: Der Konzentration der Sozialhilfeträger und Sozialversicherungen als Kostenträger und Nachfrager steht das Wohlfahrtskartell auf der Angebotsseite gegenüber. Rahmenempfehlungen auf Bundes- und Landesebene sowie landesweite Vertragsabschlüsse zementieren ein Geflecht von bilateralen Kartellabsprachen, deren rechtliche Grundlage in unterschiedlichen sozialgesetzlichen Bestimmungen zu finden ist. Die Stellung der Freien Wohlfahrtspflege wird durch das bedingte Vorrangprinzip und die generelle Diskriminierung potenzieller Konkurrenten verstärkt. Die neokorporatistische Kooperation der Sozialleistungsträger und der Verbände tritt hinzu.“

Wettbewerb mit einem Machtverlust der Verbände und mit einer Aufweichung der Nachfragemacht der Sozialversicherungen verbunden sein, um unerwünschte Einflussnahmen zu vermeiden, wie Meyer (1999 b, 39 ff.) betont.

Diese Ansätze und Vorschläge (Übersicht 12) wurden von den Spitzenverbänden und der BAGFW mit heftiger Kritik bedacht. Unter dem Einwand, die Monopolkommission (1998) sei für die Belange der Freien Wohlfahrtspflege nicht zuständig, verurteilten sie diesen „ökonomistischen Ansatz“

und die „Abschaffung des Solidarprinzips“ (Ottvad et al., 2000, 166). Um ihre These zu untermauern, führten die Wohlfahrtsverbände zahlreiche Fehler der Monopolkommission an. Unter anderem seien die Definition der Freien Wohlfahrtspflege zu eng gefasst und nicht alle Dienste genannt worden. Für ihre scharfe Kritik berufe sich die Monopolkommission auf eine überholte Rechtsgrundlage, denn die Vorrangstellung sei durch die Einführung der Pflegeversicherung und die Reform des Bundessozialhilfegesetzes abgeschafft worden. Den Kartellvorwurf wiesen die Verbände mit dem Argument zurück, dass die Träger der Einrichtungen und Dienste rechtlich selbstständig seien und eine einheitliche Leitung fehle.

Wesentliche von der Monopolkommission (1998) angestoßene Reformvorschläge (Abkehr vom Gemeinnützigkeitsprinzip, freier Marktzutritt und Nichtdiskriminierung sowie die Subjektförderung) werden hier aufgegriffen und im Lichte der aktuellen Entwicklungen und des aktuellen Forschungsstandes überprüft.

4.3.2 Bürokratie und Inflexibilität aufgrund staatlicher Regulierung und fehlenden Wettbewerbs

Angesichts der fehlenden Anreize zum effizienten Wirtschaften in Verwaltungsbehörden besteht auch innerhalb der Wohlfahrtsverbände die Gefahr zunehmender Bürokratie, Inflexibilität und Ineffizienz. Die in Anlehnung an die staatliche Bürokratie entwickelten Aufbau- und Ablauforganisationen sind aufgrund der großen Abhängigkeit von staatlichen Entgelten und Subventionen teilweise notwendig, betriebswirtschaftlich jedoch suboptimal.

An betriebswirtschaftlichen Überlegungen anknüpfende Reorganisationen des sozialen Managements sind deshalb besonders komplex, da die Finanzierungsseite sich unter anderem an den Sozialversicherungsträgern, den Haushaltstiteln und der Referatsstruktur orientieren muss, während das Dienstleistungsangebot nach Markterfordernissen ausgerichtet werden sollte. Eine Reform, die neben mehr Wettbewerb auf der Anbieterseite die Konsumentensouveränität auch auf der Finanzierungsseite stärkt und das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis so weit wie möglich beseitigt, würde die Umstrukturierung erleichtern.

Hauptursachen für die Bürokratisierung der Abläufe sind die staatlichen Reglementierungen und Detailvorschriften, die oftmals Kreativität hemmen, so dass Innovationen oft nur in Modellversuchen getestet werden können. Beispiele sind langwierige und unflexible Planungs- und Bewilligungsverfahren, zum Beispiel bei Investitionen, die zudem in Anlehnung an Gesetze und Haushaltstitel erfolgen müssen und umfangreiche Dokumentation und Nachweispflichten nach sich ziehen. Wenngleich in einigen Bereichen (Krankenhaus und stationäre Altenpflege) die duale Finanzierung in einigen Bundesländern durch andere Finanzierungsformen ersetzt wurde, sind die Organisationen weiterhin in ihrem Handlungsspielraum stark eingeschränkt. Die einzelnen Einrichtungen sind deshalb vielfach auf die Beratung der Verbände angewiesen, um die gesetzlichen Anforderungen erfüllen zu können. Die staatlichen Eingriffe und Vorschriften sichern somit den Wohlfahrtsverbänden ihren Aufgabenbereich oder schaffen neue Aufgaben jenseits der Lobbyarbeit. Allgemeine Regeln und wettbewerbliche Rahmenbedingungen, die nur Mindestanforderungen beinhalten, würden sowohl mehr Handlungsfreiraum für die Einrichtungen als auch weniger Aufwand für die Verbände und Einrichtungen bedeuten, und damit mehr Effizienz. Denn die Sicherstellung des Versorgungsauftrags des Staates kann bei Vertrauensgütern, deren Qualität nicht leicht zu überprüfen ist, über geeignete externe Kontrollen (Gütesiegel, Sozial-TÜV usw.) und ansonsten über den Markt erfolgen, wie dies bei anderen Gütern der Daseinsvorsorge bereits mehr oder weniger erfolgreich umgesetzt wurde (zum Beispiel Telekommunikation, Energieversorgung).

Die Kritik der Monopolkommission (1998) und die geänderten Rahmenbedingungen haben hinsichtlich der Angebotsseite Wirkung gezeigt und zu ersten Reformen geführt. In einigen Teilbereichen (unter anderem Pflegedienste) hat eine wettbewerbliche Neugestaltung der Rahmenbedingungen und damit einhergehend eine Neuorientierung der Wohlfahrtsverbände stattgefunden. Dementsprechend sind die Marktanteile der Wohlfahrtsverbände zurückgegangen (vergleiche Kapitel 3). In anderen Sparten (unter anderem Kindertagesstätten, Jugend- und Behindertenhilfe) sind noch wesentliche Reformpotenziale vorhanden (vergleiche Kapitel 5). Gleiches gilt für die Reform der Finanzierung sozialer Dienstleistungen.

4.3.3 Inflexible, nicht leistungsorientierte Lohnstruktur (BAT)

Da die Personalkosten nach Angaben zum Beispiel von Meyer (1999 b, 37) mit circa 70 Prozent den größten Teil der Produktionskosten sozialer Dienstleistungen darstellen, sind die Arbeitsentgeltregelungen für die Einrichtungen entscheidend für die Wettbewerbsfähigkeit. Flexibilisierungen der Arbeitsbedingungen werden aufgrund des zunehmenden Wettbewerbsdrucks deshalb auch in den Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände durchgesetzt.

Viele Einrichtungsträger, aber auch deren Dachverbände fordern die Beschäftigten auf, Einschnitte bei den Arbeitsbedingungen in Kauf zu nehmen, um im Wettbewerb bestehen zu können. „Jeder trage seinen Teil der Last!“, formuliert es Dane (2004, 16) als Vorstandsmitglied des DW Berlin-Brandenburg recht deutlich: Wir verlangen „den Verzicht auf Lohnanteile, wenn diese nicht mehr refinanziert werden können.“ Bei der Kündigung von Tarifverträgen und bei den Verhandlungen mit den Belegschaften oder Gewerkschaften wird das Dilemma einer fehlenden Trennung von „Sozialanwaltschaft“ und „Unternehmertum“ besonders deutlich. Mit Blick auf das Selbstverständnis der karitativen Einrichtungen und die politischen Forderungen der Spitzenverbände fordern die bei den Einrichtungen Beschäftigten weiterhin besondere soziale Vergünstigungen und insbesondere keine Lohnsenkungen bei gering qualifizierten Mitarbeitern. Die Ausgliederung von Einheiten (zum Beispiel Reinigung, Facility-Management, Verpflegung), betriebsbedingte Kündigungen oder Einschnitte bei Pensionsverpflichtungen sind oft nur bei drohenden Insolvenzen durchzusetzen.

Hintergrund der heftigen Diskussionen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern der Freien Wohlfahrtspflege sind die am BAT orientierten Vergütungen. Aufgrund von Gemeinnützigkeit und staatlicher Bezuschussung der Leistungen der Wohlfahrtsverbände unterlagen beziehungsweise unterliegen die Arbeitsentgelte zum Teil noch dem Besserstellungsverbot. Das Besserstellungsverbot verbietet die niedrigere und die höhere Entlohnung als die nach dem Bundesangestelltentarif (BAT). Die Entlohnung nach dem BAT, mit dem quasi das öffentliche Dienstrecht in die Freie Wohlfahrtspflege hineingetragen wurde, hat damit zur Inflexibilität und

fehlenden Leistungsorientierung in den Wohlfahrtsverbänden beigetragen. Durch die im Vergleich zu privatgewerblichen Anbietern bei einfachen Dienstleistungen relativ höheren Löhne und die starren Lohnstrukturen für qualifizierte Mitarbeiter bestehen Wettbewerbsnachteile und werden die Leistungsanreize auf ein Minimum reduziert.

Die Wohlfahrtsverbände sind dabei in intensiven Gesprächen mit den Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretern, um hier neue Wege zu gehen. Dies gestaltet sich allerdings äußerst schwierig und langwierig, wie beispielsweise der Caritas-Bundesverband beklagt. Bei der AWO ist der Tarifstreit mit ver.di über das Weihnachtsgeld so weit eskaliert, dass derzeit eine Vielzahl von Arbeitsgerichtsprozessen geführt wird. In einem offenen Brief an die Mitarbeiter und Förderer der AWO versucht das geschäftsführende Bundesvorstandsmitglied Brückers die Hintergründe und die Sachzwänge zu erläutern, die zur einseitigen Kündigung von Teilen des Tarifvertrages geführt haben (www.awo.org vom 6. August 2004). Der Ton des Briefes, die laufenden Verfahren sowie Schadenersatzforderungen gegen ver.di deuten auf eine tiefe Kluft zwischen den früheren (Tarif-)Partnern hin. Unabhängig von juristischen Details gibt es zu den Versuchen des Bundesverbandes der AWO, über flexiblere Löhne Arbeitsplatzabbau zu vermeiden und eine höhere Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen, angesichts der Herausforderungen keine Alternative. Höhere Entgelte scheinen aufgrund der abnehmenden Bedeutung des Besserstellungsverbot es dabei das kleinere Problem zu sein.

4.3.4 Unsystematische Regelungen des Gemeinnützigkeitsrechts

Die Gemeinnützigkeit kann auf Basis verschiedener Überlegungen kritisiert werden. Die Berechtigung beziehungsweise Abschaffung des Gemeinnützigkeitsrechts wird seit Jahren kontrovers diskutiert. Die Komplexität der Regelungen verdeutlichen unter anderem die einschlägigen Erläuterungen zur „Gemeinnützigkeit im Steuerrecht“ von Buchna (2003), die sich auf mittlerweile über 500 Seiten erstrecken. Weitere umfangreiche Abhandlungen befassen sich ebenfalls mit den Problemen der Abgrenzung und Definition wie zum Beispiel vom Institut Finanzen und Steuern (2001), vom BMF (1988), von Schick (1997), von der Kommission der EG (1997) und von Münder/Boetticher (2003 a).

Anerkennung der Gemeinnützigkeit

Die Schwierigkeiten im Gemeinnützigkeitsrecht beginnen bereits bei der Definition von „Gemeinwohl“ beziehungsweise bei der Frage, welche Maßnahmen dieses fördern könnten. Für Ökonomen stellt sich dieses Problem eigentlich nicht, denn bereits Adam Smith (1776) hat festgestellt, dass Eigennutz das Gemeinwohl fördert. Wenn also der Gesetzgeber nur das „selbstlose Handeln“ (Buchna, 2003, 13) fördert, ignoriert er diese frühe ökonomische Erkenntnis.

In der Praxis führt das dazu, dass nicht der Gesetzgeber, sondern die Steuerverwaltung definiert, ob ein Ziel dem Gemeinwohl dient, so dass das Recht selbst innerhalb von Finanzämtern unterschiedlich ausgelegt wird. Eine Präzisierung des Gemeinwohlbegriffs fordert auch die Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ (2002). Demgegenüber hält das Institut „Finanzen und Steuern“ (2001) den Begriff „Gemeinnützigkeit für ausreichend definiert“. Die Frage „Ist ein Karnevalsverein genauso förderungswürdig wie eine Altenhilfeorganisation?“ verdeutlicht jedoch, dass eine Diskussion über die in § 52 Abs. 2 AO aufgeführten Zwecke eines Vereins, die als gemeinwohlfördernd anerkannt sind, sinnvoll ist.

Steuerliche Vergünstigungen

Die Ansichten zur Umsatzsteuerbefreiung sind ebenfalls kontrovers. Allerdings lässt sich hier größere Einigkeit erzielen, wenn die Befreiung nicht von der Rechtsperson, sondern von der erbrachten staatlich finanzierten Leistung abhängt. Die Umsatzsteuerbefreiung könnte in diesem Fall eine Verwaltungsvereinfachung darstellen, da bei staatlicher Finanzierung der Staat sich selbst die Steuer zahlen müsste. Entsprechende Vergünstigungen gibt es durch die reduzierten Mehrwertsteuersätze auch bei anderen Gütern, mit 0 Prozent zum Beispiel bei Mietzahlungen und 7 Prozent bei Lebensmitteln.

Bei der Befreiung von der Ertragsbesteuerung (Körperschaftsteuer) sind die Positionen demgegenüber verhärtet: Aufgrund des selbstlosen Handelns für die Gesellschaft ist für die Befürworter die Besteuerung per se ausgeschlossen, so dass bereits grundsätzlich die Bezeichnung

„Steuerbefreiung“ falsch sei. Denn wenn der Staat durch gemeinnütziges Engagement von einer öffentlichen Aufgabe entlastet wird, verliere die staatliche Steuergewalt ihre Berechtigung. Die Kritiker sehen die großen „steuerbegünstigten“ Organisationen mit Wettbewerbsvorteilen ausgestattet, die ihnen nach europäischem Recht nicht zustehen. Ferner kritisieren sie die völlig unsystematische Förderung und Diskriminierung von Einrichtungen unterschiedlicher Rechtsform, welche die gleichen Leistungen erbringen, durch Steuerprivilegien, die möglicherweise sogar gegen das EU-Beihilfverbot verstoßen. Eine ausführliche juristische Bewertung der Vereinbarkeit der Gemeinnützigkeitsförderung mit dem europäischen Beihilferecht am Beispiel sozialer Dienstleistungen geben Münder/Boetticher (2003 a). Dabei ist das Steuerprivileg nicht wegen der Steuervorteile, sondern vor allem wegen der an die Steuerbegünstigung geknüpften Vergünstigungen interessant: zum Beispiel des personellen Rückgriffs auf Zivildienstleistende, des Angebotes eines freiwilligen sozialen Jahres oder der Einbeziehung in öffentliche Förderprogramme sowie der Absetzbarkeit von Spenden. Aus diesen Gründen streben einige Körperschaften die Gemeinnützigkeit an, auch wenn der Umfang ihrer Tätigkeit gering ist oder sie überhaupt keine Gewinne erwirtschaften. Das hat einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand zur Folge.

Eine Abschaffung der Steuerbefreiung für Spenden in Deutschland ist eine weitere Forderung der Kritiker des Gemeinnützigkeitsrechts. Denn dies würde zwar eine Mehrbelastung der Spender bedeuten, aber gleichzeitig auch eine deutliche Entlastung beim bürokratischen Aufwand bei Finanzamt und Spendern. Die Spenden sind letztlich auch für die Freie Wohlfahrtspflege ein recht teures Finanzierungsmittel, weil die Kosten der Spendenverwaltung (Werbung, Pflege von Adressenlisten usw.) selbst bei seriösen Organisationen mit bis zu 35 Prozent der Spenden sehr hoch sind (DZI-Spendenalmach, 2003). Bemerkenswert ist, dass in Österreich der Spendenumfang pro Kopf um 50 Prozent höher liegt als in Deutschland – ohne steuerliche Abzugsmöglichkeit. Der Staat könnte dadurch Mehreinnahmen in Höhe von rund 1,5 Milliarden Euro (ohne die 3,5 Milliarden Euro für den Sonderausgabenabzug der Kirchensteuer) erzielen, die er über Steuersatzsenkungen an die Steuerzahler zurückgeben könnte.

Gleichzeitig bewirken die Geld- und Zeitspenden an die Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege für den Staat trotz Abzugsfähigkeit eine Nettokostenentlastung. Der Fiskus spart pro Jahr etwa 5,3 Milliarden Euro durch das freiwillige Engagement bei den Wohlfahrtsverbänden. Weitere rund 2,3 Milliarden Euro werden für humanitär-karitative Aufgaben gespendet, von denen ein großer Teil kirchlichen Organisationen und den Wohlfahrtsverbänden zugute kommt (vergleiche Kapitel 3.2.6). Das Volumen auf Basis von Zeitspenden bei den Wohlfahrtsverbänden und Geldspenden (im sozialen Bereich) betrug im Jahr 2002 zusammengenommen annähernd 7,6 Milliarden Euro, was fast einem Drittel der Sozialhilfeausgaben entspricht.

Sofern man den Spendenabzug für Sachspenden beibehält, müssen, so fordert Meyer (1999 b), allerdings aus systematischen Gründen Zeitspenden in gleicher Weise abzugsfähig sein, wenngleich dies noch missbrauchsanfälliger wäre als das bisherige Spendenrecht. Denn das derzeitige Spendenrecht diskriminiert den unmittelbaren Arbeitseinsatz im Vergleich zur Geldspende, die – wenn überhaupt – mit einer konstanten Subventionsrate gefördert werden müsste. Die Koppelung an den jeweiligen Steuersatz ist unsystematisch und begünstigt Bezieher hoher Einkommen, wie Meyer (1999 b) erläutert.

Eine Abschaffung des Gemeinnützigkeitsrechts erscheint aus politischen Gründen wenig wahrscheinlich. Zukünftig sollte die Gemeinnützigkeit deshalb nicht mehr von der Rechtsform der anbietenden Organisation abhängig gemacht werden, sondern von den angebotenen Dienstleistungen. Sofern diese zu den vom Staat zu finanzierenden Aufgaben gehören, kann eine Steuerbefreiung gerechtfertigt sein.

Ausschüttungsverbot

Ein weiterer Problembereich ist das Gewinnausschüttungsverbot. Dies verhindert nicht nur die Ausschüttung von Gewinnen, sondern auch die andersartige Verwendung der Rücklagen für nicht satzungsgemäße Zwecke. Die Kombination von gewinnorientierten Tätigkeiten und gemeinnütziger Leistungserbringung kann dabei zu steuerlichen Problemen führen – bis hin zur Aberkennung der Gemeinnützigkeit, die unter Umständen mit erheblichen Steuernachzahlungen verbunden sein kann.

Geschaffen werden deshalb rechtliche Strukturen, die zwar dem Steuerrecht genügen, aber oftmals ökonomischen Prinzipien widersprechen und aufgrund der gewählten Rechtsform und Organisation höhere Kosten verursachen als sachlich notwendig.

Aus Sicht der Einrichtungen hat das steuerliche Gemeinnützigkeitsprivileg den gravierenden Nachteil, dass die Beschaffung von (renditeorientiertem) Eigenkapital de facto ausgeschlossen und der Zugang zum Fremdkapitalmarkt erschwert ist. In Gesprächen mit Einrichtungsträgern wird deutlich, dass sie teilweise gerne auf das Privileg verzichten würden. Da dies für alle Einrichtungen gelten würde, sehen sie kaum Nachteile für ihre Einrichtung. Allerdings ist die Gemeinnützigkeit oftmals (staatlich vorgesehene) Voraussetzung für den Marktzutritt.

Meyer (1998, 356) zeigt auf, dass durch das Ausschüttungsverbot die Quersubventionierung gefördert wird. Dadurch werden ineffiziente Strukturen beibehalten, denn die zusätzlichen Einnahmen in geschützten oder monopolisierten Bereichen können zur Deckung von Defiziten bei Dienstleistungen genutzt werden, die im Wettbewerb stehen. Diese Dienstleistungen werden dann unter Umständen zu Dumpingpreisen angeboten, da Personal usw. quersubventioniert wird.

Aus der ökonomischen Bürokratietheorie leitet sich ab, dass bei fehlenden monetären Anreizen Funktionäre oder Geschäftsführer stattdessen Ziele wie Budget- und/oder Personalexpansion verfolgen, um ihr Ansehen und ihre Macht zu sichern oder zu erhöhen. Dieses Prinzipal-Agenten-Problem existiert auch in Unternehmen, kann allerdings über die geschickte Gestaltung der monetären Anreize (Vergütungssystem) verringert werden. Aber sowohl für Non-Profit-Organisationen als auch für Unternehmen bedarf die Geschäftsführung durch Manager deshalb einer besonderen Kontrolle und Transparenz (vergleiche Kapitel 5).

4.3.5 Kosten von „Gratisressourcen“

Zivildienst

Seit Mitte der achtziger Jahre entwickelte sich der Zivildienst zu einem volkswirtschaftlich immer wichtigeren Faktor, der die knappen Kassen

der Sozialsysteme entlastet. Rund 30 Prozent eines Jahrgangs werden derzeit als Kriegsdienstverweigerer aus Gewissensgründen anerkannt. Ausgehend von wenigen Tausend Zivildienstleistenden (1970) über circa 35.000 Kriegsdienstverweigerer (1980) waren Anfang der neunziger Jahre etwa 95.000 junge Männer im Zivildienst engagiert. Zwischen 1994 und 1999 wurden in einzelnen Monaten sogar über 150.000 Aktive gezählt, die sich einen der bis zu 190.000 angebotenen Plätze aussuchen konnten. In den letzten Jahren ist die Zahl der Zivildienstleistenden jedoch stark rückläufig, bei weitgehend gleich bleibendem Bedarf. Die Zahl der Zivildienstleistenden lag im Jahr 2003 bei rund 100.000 Ersatzdienstleistenden verglichen mit 160.000 angebotenen Plätzen (Abbildung 31).

Im Jahr 2004 betrug die Zahl der Zivildienstleistenden sogar nur noch 82.046, die zudem nur noch neun Monate Dienst tun. Auch aus Gründen der Wehrgerechtigkeit ist diese Entwicklung nicht mehr tragbar, denn nach Prognosen (2004 bis 2014) der Bundeswehr werden in Zukunft nur noch knapp 19 Prozent der Wehrfähigen Wehrdienst leisten und weitere rund 20 Prozent Ersatzdienst, während der Rest ausgemustert wird oder Ausnahmeregelungen nutzt (rund 36 Prozent) oder einfach „Glück“ hat (25 Prozent) und zu keinem Dienst herangezogen wird.

Offensichtlich sind Zivis begehrte Arbeitskräfte, sonst wäre die Nachfrage nicht so viel höher als das Angebot. Anders ist dies beispielsweise bei Auszubildenden, wo die Einrichtungen oder Unternehmen die gesamten Kosten zu tragen haben.

Zivildienstleistende sind preiswerte Arbeitskräfte für die Einrichtungen, die das Glück haben, Zivis zugewiesen zu bekommen. Dies sind zu fast 70 Prozent Betriebe der Freien Wohlfahrtspflege (2002). Allerdings wird dies teuer von der Gesellschaft und den Betroffenen bezahlt: Die jährlichen Kosten belaufen sich insgesamt auf 1,4 Milliarden Euro, gut 870 Millionen (= 62 Prozent) trägt der Bund in Form von Erstattungen, Sozialbeiträgen und Verwaltungskosten. Ottnad et al. (2000) beziffern die Subvention durch den Bund sogar auf 75 Prozent. Den Restbetrag von umgerechnet circa 660 Euro im Monat pro Zivildienstleistenden trägt die Dienststelle. Die Einstellung von hauptamtlich Beschäftigten würde die

Abbildung 30



Dienststelle ein Vielfaches kosten. Selbst unter Berücksichtigung von Effizienz- und Produktivitätssteigerungen gehen Schätzungen von bis zu doppelt so hohen Kosten aus. Aus Sicht der Einrichtungen, in denen die Zivildienstleistenden arbeiten, ist diese Form der Arbeit somit sehr rentabel, wobei die Opportunitätskosten der Zivildienstleistenden nicht berücksichtigt werden.

Infolge der aktuellen politischen Diskussion um die Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht rückt das Ende des Zivildienstes näher, der ähnlich wie der Wehrdienst als „Naturalsteuer wehrtauglicher Männer“ (Meyer, 1998, 354) gesehen wird. Das Finanzierungsproblem, das sich durch die Abschaffung des Zivildienstes einstellt, kann nicht über eine Erhöhung der Entgeltzahlungen, zum Beispiel der Pflegeversicherung, gelöst werden. Angesichts der finanziellen Lage der Sozialkassen und der sozialen und wirtschaftlichen Folgen einer weiteren Sozialabgabenerhöhung können die Zivildienstleistenden deshalb nicht vollständig durch voll bezahlte Kräfte ersetzt werden. Mehr als zwei Drittel der Zivis arbeiten im Bereich der Pflegehilfe, Betreuung und Krankenversorgung. Dabei leisten sie bei den Wohlfahrtsverbänden fast 9 Prozent der gesamten Arbeit.

Freiwilliges soziales Jahr

Vor diesem Hintergrund ist die Forderung nach einem sozialen Pflichtjahr zwar verständlich, allerdings sowohl aus ökonomischen als auch aus rechtlichen Gründen abzulehnen. Nicht nur angesichts des demographischen Wandels kann es sich eine Gesellschaft nicht leisten, das Berufseinstiegsalter noch weiter zu erhöhen. Die Opportunitätskosten eines sozialen Pflichtjahres in Form von entgangenem Einkommen, geringerer Humankapitalbildung sowie verminderten Einzahlungen in die Sozialversicherungen und an den Fiskus überwiegen bei weitem den Nutzen einer dadurch möglicherweise verbesserten Sozialkompetenz. Diese kann zudem auch durch freiwillige Praktika im sozialen Bereich erworben werden. Abgesehen davon wäre ein verpflichtendes soziales Jahr wohl verfassungswidrig und würde bei einer unwahrscheinlichen Grundgesetzänderung gegen internationales Recht verstoßen.

Stattdessen sollten mehr Möglichkeiten für soziale Praktika geschaffen werden (zum Beispiel im Kontext des nationalen Ausbildungspaktes). Dass im Zusammenhang mit einem freiwilligen sozialen Jahr mehr Vertrauen in die Jugend gesetzt werden kann, zeigt die Tatsache, dass sich im Jahr 2003 immerhin gut 20.000 junge Menschen (überwiegend Frauen) freiwillig für ein soziales/ökologisches Jahr entschieden haben. Dieses Potenzial auszubauen und auch bei Männern zu etablieren kann ohne staatlichen Zwang und Regulierungen erfolgen. Breite Bevölkerungsgruppen können für den Freiwilligendienst gewonnen werden, indem ihnen kompetente Beratung und eine den persönlichen Lebensumständen und Neigungen entsprechende Auswahl geeigneter Einsatzstellen geboten wird. Auf die möglichen Träger dieser generationsübergreifenden Freiwilligendienste, zum Beispiel die Wohlfahrtsverbände, kommen zum Teil völlig neue Tätigkeitsbereiche, Organisationsstrukturen und Managementaufgaben zu.

Beschäftigung von Arbeitslosengeld-II-Empfängern

Profitieren werden die Wohlfahrtsverbände von der gemeinnützigen Arbeit für die Gesellschaft, die von erwerbsfähigen Transferempfängern im Zuge der Arbeitsmarktreflexionen (Hartz IV) als Gegenleistung für die staatlichen Unterstützungsleistungen erbracht werden müssen. Die Kostenerstattung

in Höhe von ein bis zwei Euro pro Stunde werden die Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände gerne übernehmen, da sie so günstig Ersatz für die Zivildienstleistenden erhalten. Grundsätzlich ist die Gemeinschaftsarbeit und damit die Arbeitsmarktreform zu begrüßen, da diese Anreize für die Aufnahme von Arbeit gibt und im Idealfall die Langzeitarbeitslosen wieder für den ersten Arbeitsmarkt qualifiziert.

Allerdings muss auch anderen Organisationen, die gemeinnützige Arbeit erbringen, die Möglichkeit gegeben werden, Arbeitslosengeld-II-Empfänger zu beschäftigen, da ansonsten – ähnlich wie beim Zivildienst – neue Wettbewerbsverzerrungen für privatgewerbliche Anbieter geschaffen werden. Die Beschäftigungsmöglichkeiten für ALG-II-Empfänger dürfen sich nicht an der Rechtsform (zum Beispiel gemeinnütziger Verein) orientieren, sondern allenfalls an der Art der Dienstleistung. Dies impliziert, dass privatgewerbliche Anbieter mit den Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege gleichgestellt werden müssen.

Die derzeitige Bevorzugung der freigemeinnützigen Anbieter dokumentiert die von der Bundesagentur für Arbeit (BA) veröffentlichte Pressemitteilung zur gemeinsamen Erklärung von kommunalen Spitzenverbänden, der Bundesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrtspflege und der BA, die am 14. Oktober 2004 unterzeichnet wurde und in der die Schaffung zusätzlicher, öffentlich geförderter Beschäftigung vereinbart wird. Dies führt zu neuen Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten privatgewerblicher Anbieter.

4.3.6 Informationsdefizite auf dem Spendenmarkt

Die Verunsicherung in der Bevölkerung bezüglich des ordnungsgemäßen und effizienten Einsatzes von Spendengeldern ist vor allem in den neunziger Jahren in Deutschland sehr groß gewesen. Gute Kontroll- und Informationsmechanismen sind aufgrund der Distanz zwischen Spender und Empfänger, die größer ist als zum Beispiel bei Schenkungen, erforderlich. Die genaue Erfassung monetärer Spenden und die Bewertung von Sachspenden sowie die Abgrenzung förderungswürdiger gemeinnütziger Zwecke (§ 51 ff. AO) werfen weitere Probleme auf. Die Vielzahl von zunehmend auch ausländischen Organisationen, die auf ein

begrenzt. Spendenpotenzial trifft, setzt mittlerweile gezielte Methoden (Stichwort: Fund-Raising) ein, um ihren Teil am Spendenaufkommen zu sichern. Imageverschlechterungen der Non-Profit-Organisationen wegen aufdringlicher und zu stark emotionalisierender Werbung oder gar Spendenmissbrauch erschweren die Entscheidungsfindung beim Spender.

Eine verbesserte Transparenz und Hilfen für die Spender sind unausweichlich, um drei wichtige Schutzfunktionen zu garantieren: Erstens legt der Staat vor dem Hintergrund steuerfinanzierter Zuschüsse und Steuererleichterungen Wert auf den zweckmäßigen Einsatz der Spenden (Steuerschutz). Zweitens wollen auch die Organisationen ihre Tätigkeit nicht in Misskredit sehen, um den Spendenzufluss aufrechtzuerhalten (Spendenschutz). Schließlich muss auch gewährleistet sein, dass die Spenden im Interesse des Spenders eingesetzt werden (Spenderschutz).

Eine Art „Stiftung Warentest“ für Spendenorganisationen kann zu mehr Transparenz beitragen. Nach der Bewertung des Angebots durch unabhängige Dritte können diese ein Gütezeichen als Qualitätsmerkmal vergeben, so dass dem Verbraucher eine einfachere Bewertung des Angebots ermöglicht wird. Beispielhaft kann hier das Spendensiegel des Deutschen Zentralinstituts für soziale Fragen genannt werden, das seit 1992 vergeben wird und mittlerweile einen seriösen Ruf genießt. Das Siegel erhalten nur Organisationen, die in der Vergangenheit die Leitlinien der Selbstverpflichtung (zweckgerichtete und wirtschaftliche Verwendung der Spenden, Rechnungslegung, externe Rechnungsprüfung und sachgemäße Werbung) eingehalten haben. Allerdings scheinen auch die Gutachten des DZI nicht völlig wertneutral, zumal die Stiftung vom Berliner Senat und dem Bund getragen wird. Außerdem gibt es Konkurrenz durch den Deutschen Spendenrat, bestehend aus Mitgliedern von Spendenorganisationen, der eingerichtet wurde, um eine freiwillige Selbstkontrolle durchzuführen. Zudem existiert als weiteres Institut das Deutsche Spendeninstitut Krefeld, das ähnlich weiche Kriterien wie der Deutsche Spendenrat nutzt.

Mittlerweile hat sich das DZI auf dem Markt etabliert und im Jahr 2003 erstmals einen umfassenden Spendenalmanach veröffentlicht, in dem 176

Spendenorganisationen aufgelistet werden, die mit dem Spendensiegel ausgezeichnet wurden. Angesichts von rund 500.000 eingetragenen Vereinen und 10.000 Stiftungen, die fast alle von den Finanzämtern als gemeinnützig anerkannt sind und fast alle Spenden sammeln, eine recht kleine Zahl, die aber alle Wohlfahrtsverbände enthält. Darüber hinaus verfügen nach Angaben des DZI diese 176 Einrichtungen über nahezu die Hälfte der Spendengelder von schätzungsweise 2,2 Milliarden Euro pro Jahr. Über weitere Organisationen können Daten angefordert werden.

Die im Spendenalmanach aufgelisteten Organisationen wenden nicht mehr als 35 Prozent der Spendeneinnahmen für Werbung und Verwaltung auf, wobei auch einige, insbesondere kleinere Vereine genannt werden, deren Kosten unter 10 Prozent der Spendeneinnahmen liegen. Das DRK wird hingegen in der Kategorie bis zu 35 Prozent geführt.

4.3.7 Geringe Innovationskraft im sozialen Bereich

Aufgrund des geringen Wettbewerbsdrucks sind die positiven Auswirkungen des „Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren“ bei sozialen Dienstleistungen mit oligopolistischen Strukturen kaum zu erzielen. Zwar finden sich in den Jahresberichten der Wohlfahrtsverbände viele Ideen und Vorschläge für Innovationen. Da diese aber überwiegend über staatliche Projektmittel gefördert werden, müssen sie sich aufgrund des fehlenden Wettbewerbs nicht am Markt bewähren. Nicht die eigentlichen Nachfrager und Kunden entscheiden über den Erfolg des Angebots, sondern die „bilateralen Kartelle“ (Meyer, 1999 b, 111 ff.) auf Landes- und Bundesebene. Bei bestehenden personellen Verflechtungen zwischen Verband und Politik treten dabei die Interessen der Bedürftigen in den Hintergrund, da diese ihre Bedürfnisse nicht unmittelbar artikulieren können. Über persönliche Budgets (Subjektförderung) lässt sich diese Bevormundung auf übergeordneter Ebene vermeiden. Dies ist aber mit einem Machtverlust sowohl bei den Politikern – die „nur“ noch über die Höhe der Finanzierung, aber nicht mehr umfassend und paternalistisch über Art, Umfang, Preis und Anbieter der Leistung bestimmen können – als auch bei den Spitzenverbänden auf Bundes- und Landesebene verbunden, die nicht mehr die Finanzmittel zuteilen können. Etwas Bewegung ist seit dem Gutachten der Monopolkommission (1998) jedoch in die Finanzierungsart

gekommen. Die Umstellung auf Subjektförderung, verbunden mit mehr Wettbewerb und Innovation, wird in ersten Modellversuchen bundesweit und auch punktuell ausprobiert (vergleiche Kapitel 5.4.3).

Die Spitzenverbände erfüllen als „Sozialanwälte“ in gewisser Weise eine Informationsfunktion und erhöhen die Visibilität und Wahrnehmung der Probleme von benachteiligten Gruppen, als deren Vertreter sie Lobbyismus betreiben. Allerdings scheinen die Interessenvertretung und die geforderten Maßnahmen und Innovationen zum Teil am Interesse der „Basis“ und der Betroffenen vorbeizugehen. Neugründungen von Selbsthilfegruppen und Umfragen zeigen, dass die Distanz in manchen Bereichen zwischen Verband und Betroffenen zu groß geworden ist. Wenngleich einige der neuen und kleinen Einrichtungen und Gruppen sich im Laufe der Zeit zum Beispiel dem Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband angeschlossen haben, bleibt hier eine offene Flanke, an der die Wohlfahrtsverbände arbeiten müssen, um nicht noch mehr Mitglieder zu verlieren.

Der Anreiz für Selbsthilfeeinrichtungen zur Mitgliedschaft in einem Verband besteht darin, dass die neue Idee in Form eines Projektes eingebracht und dafür Know-how, vor allem für Gewinnung von Fördermitteln, beim Verband „eingekauft“ werden kann. Denn die Budgets werden auf Landesebene ausgehandelt (unter Mitwirkung der sechs Wohlfahrtsverbände) und gemäß einem Verteilungsschlüssel verteilt. Mit anderen Verteilungsschlüsseln wiederholt sich die Zuweisung auf Kreisebene. Voraussetzung für die Teilhabe an diesen Mitteln ist die Verbandszugehörigkeit. Dies schließt privatgewerbliche Anbieter in der Regel aus, da sie keinen Zutritt zu den Wohlfahrtsverbänden haben (Meyer, 1999 b, 80 f.). Allerdings haben sich zum Beispiel im Pflegebereich auch die privaten Betreiber von Pflegeeinrichtungen im Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste e. V. (bpa, 2001) zusammengeschlossen, um ihre Interessen auf übergeordneter Ebene zu koordinieren.

4.3.8 Organisatorische Defizite

Die Wohlfahrtsverbände stehen in der Kritik, sich indirekt auf Kosten der sozial Schwachen zu bereichern, weil sie bei einem professionellen Management soziale Dienstleistungen mit einer höheren Qualität bei

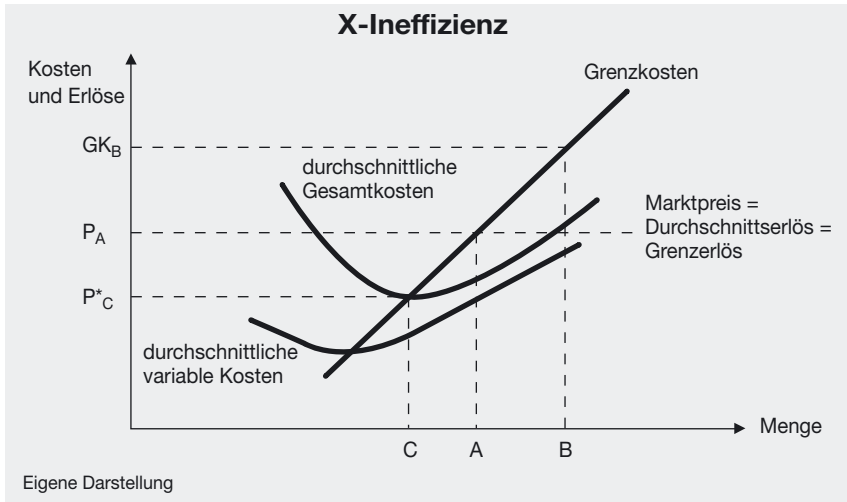
gleichen Kosten anbieten könnten. Wiemeyer (2001, 135 f.) bezeichnet dies – bezogen auf Caritas und Diakonie – sogar als im eigentlichen Sinne unethisches Verhalten: „Indem kirchliche Wohlfahrtsverbände seit Jahren nicht modernste Managementtechniken angewendet haben, liegt hier ein sozialetisch bedenkliches Verhalten vor. Dies ist genau so zu sehen, als ob man in kirchlichen Einrichtungen den Patienten moderne Operationsmethoden vorenthält, in kirchlichen Kindergärten überholte Erziehungsmethoden praktiziert, in Therapieeinrichtungen veraltete therapeutische Konzepte einsetzt usw. Den Preis mussten die Steuerzahler und Sozialversicherten, denen zu hohe Preise (Pflugesätze) in Rechnung gestellt wurden, die Mitarbeiter, die wegen Fehlmanagements unnötig beansprucht wurden, oder die Armen (Bedürftigen) bezahlen, denen nicht so viel wie möglich geholfen wurde.“ Eine Verschwendung wirtschaftlicher Mittel und Möglichkeiten verstößt dann sogar gegen das Prinzip der mitmenschlichen Solidarität und damit – theologisch gesprochen – gegen das Gebot der Nächstenliebe. Hintergrund dieser massiven Vorwürfe sind so genannte X-Ineffizienzen bei der Leistungserstellung.

Theoretische Basis: X-Ineffizienzen

Neben der dynamischen Effizienz (Innovationen) ist die statische Effizienz bei der Leistungserstellung zu beachten. Die so genannte X-Ineffizienz besagt, dass die Bereitstellung einer bestimmten Gütermenge und -qualität nicht zu den geringsten Kosten gemäß dem ökonomischen Prinzip erfolgt. Unter Ineffizienz und Unwirtschaftlichkeit wird demnach ein Zustand verstanden, bei dem ein vorgegebener Output mit geringerem Input oder mit gegebenem Input ein höherer Output erzielt werden kann.

Die in der Freien Wohlfahrtspflege zu findende Kostenrechnung auf Basis der durchschnittlichen Gesamtkosten führt zu einer pareto-überoptimalen Angebotsmenge B (Abbildung 31). Denn hier wird mehr als die Menge A, bei der sich Preis und Grenzkosten decken, angeboten. Durch die Ausweitung der Angebotsmenge bis zum Punkt B, bei dem die durchschnittlichen Gesamtkosten statt der Grenzkosten dem Preis (Grenzerlös) entsprechen, wird ein negativer Grenzgewinn erzielt, das heißt, die Grenzkosten liegen bei GK_B , während nur der Preis P_A erzielt werden kann beziehungsweise als Leistungsentgelt von den Trägern gezahlt wird.

Abbildung 31



Eine effiziente Erstellung der Leistungen würde eine Angebotsmenge A zum Preis von P_A bedeuten. Nur diese Menge könnte ein am Markt agierendes Unternehmen, welches den Preis nicht selbst beeinflussen kann (vollständige Konkurrenz), anbieten. Langfristig würde sich unter vollständiger Konkurrenz das Angebot bei der Menge C zum Preis P^*_C einpendeln, da dies der Punkt ist, bei dem dieses Unternehmen gerade noch ohne Verlust produzieren kann.

Die Produktionsfunktionen der Einrichtungen sind nicht kostenminimal, weil es keinen (Leistungs-)Wettbewerb (X-Ineffizienz von Leibenstein) gibt und weil die Baumol'sche Kostenkrankheit (Übersicht 13) zu einem zu hohen Angebot führt.

Praktische Relevanz

1. Neues Steuerungsmodell

Die Finanznot der öffentlichen Haushalte hat eine Reihe von Reformen im öffentlichen Haushaltswesen zur Vermeidung von X-Ineffizienzen bewirkt. Durch eine sparsamere Verwendung der finanziellen Mittel sollten neue Handlungsspielräume für die Politik erwirtschaftet und Kürzungen von staatlichen Leistungen verhindert werden. Diese Reformen werden

Baumol'sche Kostenkrankheit

Erstmals 1966 wiesen Baumol und Bowen für den Bereich der Kunst auf die – im Vergleich zur industriellen Fertigung – nur geringen Möglichkeiten zur Steigerung der Produktivität hin. Dieser Sektor sei zum einen durch eine hohe Personalintensität gekennzeichnet und zum anderen sei eine Leistungsstandardisierbarkeit nur in weit geringerem Ausmaß als bei einer Fließbandfertigung möglich. Denn letztlich hänge die Qualität vor allem vom Zeiteinsatz der Künstler ab. Wenn nun die Lohnkosten stärker stiegen als der Produktivitätsgewinn, dann nähmen die Stückkosten der Produktion entsprechend zu. Baumol übertrug diese Erkenntnis der so genannten „Kostenkrankheit“ auch auf andere Bereiche wie Gesundheit, Bildung und Erziehung – und damit auf weite Bereiche sozialer Dienstleistungen. Bei den personalintensiven Gesundheitsleistungen lässt sich das gleiche Problem feststellen, wobei es aufgrund der großen Finanzvolumina besonders gravierende Auswirkungen hat. Denn bereits durchschnittliche Lohn- und Gehaltserhöhungen führen bei unterdurchschnittlich steigerbaren Arbeitsproduktivitäten zu erheblichen Mehrbelastungen der Sozialversicherungsträger.

Vgl. Baumol/Bowen (1966): *Performing Arts – The Economic Dilemma*, New York

unter dem Stichwort „Neues Steuerungsmodell“ behandelt. Dabei sollen Anreize für eine effizientere Verwendung der Ressourcen gegeben werden. Zu den budgetären Reformmaßnahmen gehört unter anderem, dass Kassenreste jetzt am Jahresende grundsätzlich ganz oder teilweise übertragen werden dürfen, Verwaltungen Einnahmen aus Leistungsentgelten selbst bewirtschaften dürfen (Aufhebung des Haushaltsgrundsatzes der Nonaffektation), im Budget nur noch globale Summen für die jeweiligen Verwaltungsbereiche veranschlagt werden, die zuständige Verwaltung dann dezentral entscheidet, wie und mit welchen Produktionsfaktoren sie ihre Aufgaben erfüllt, eine Leistungskontrolle darüber eingeführt wird, dass so genannte „Produkte“ definiert werden, die ihrerseits zum Gegenstand von Leistungsvereinbarungen zwischen Einrichtungs- und Kostenträgern werden.

2. Preise/Qualität und Benchmarking

Über die Wohlfahrtsverbände besteht für die Einrichtungen die Möglichkeit, die Preise in den Verhandlungen mit den Sozialversicherungsträgern und Sozialhilfeträgern mitzugestalten. Dabei ist der Leistungsvergleich bei sozialen Dienstleistungen, wie auch Meyer (1998, 355) ausführt, zum Beispiel bei Vertrauensgütern (zum Beispiel Therapeuten) erschwert.

Preisvergleiche sind nur beim Rettungsdienst und bei den Vorleistungen (zum Beispiel Kantine) recht unproblematisch. Allerdings sind Vorleistungen nur von geringer Bedeutung, so dass Benchmarking-Studien für die Einrichtungen besonders wichtig sind, um Preisvergleiche durchführen zu können und „Best Practice“-Erfahrungen weiterzugeben. Zur Professionalisierung und Vermeidung von X-Ineffizienzen sind diese verstärkt zu nutzen. Auf diesem Wege lassen sich unwirtschaftliche Strukturen aufspüren und Ressourcenverschwendungen vermeiden.

3. Persönliche Präferenzen

Technische (und auch ökonomische) Effizienz wird auch durch die Präferenzen der Geschäftsführer beeinflusst. Teilweise werden mehr Arbeitskräfte eingesetzt als notwendig oder es werden lieber Feuerwehrgen als PCs angeschafft. Oft werden kleine Unternehmensgrößen bevorzugt, um mehr Geschäftsführer beschäftigen zu können (Badelt, 1993, 2002). Fusionen zwischen einzelnen Einrichtungen erweisen sich nach Aussage von Verbandsvertretern trotz potenzieller „Economies of Scale“ (Größenvorteile) als schwierig. Neben persönlichen Ressentiments wirken unterschiedliche Kulturen vor allem von konfessionellen und nicht konfessionellen Wohlfahrtsverbänden kontraproduktiv.

4. Fehlkalkulationen

Aufgrund der Finanzierungs-/Förderungsstruktur im Bereich der sozialen Dienstleistungen ergeben sich einige volks- und betriebswirtschaftliche Fehlentscheidungen. Oftmals werden bei Kalkulationen beispielsweise Abschreibungen auf Gebäude und andere Sachgüter sowie die kalkulatorische Miete eigengenutzter Räume vernachlässigt. Dies führt zu einer Übernutzung des Produktionsfaktors Kapital, die erst im Zuge von Budgetkürzungen und finanziellen Engpässen der öffentlichen Hand auffällt. Meyer (1999 b) schätzt beispielsweise bereits für 1998 die Investitionslücke im Krankenhaussektor auf über vier Milliarden Euro.

Empirische Belege

Trotz einiger Probleme bei der empirischen Produktivitätsmessung kann aufgrund der Erfahrungen in anderen vom Wettbewerb abgeschotteten Branchen die These vertreten werden, dass die Produktivität beim An-

gebot sozialer Dienstleistungen höher sein könnte. Der Beleg für zu hohe Kosten lässt sich vergleichsweise leicht führen. Da aber die Messung der Qualität der sozialen Dienstleistungen ungleich schwieriger ist, sind auch eindeutige empirische Aussagen schwierig.

Allerdings zeigen sich in den Bereichen, in denen Wettbewerb eingeführt wurde, deutliche Kostensenkungspotenziale. Neben den offensichtlichen Vorteilen, die sich im Telekommunikationssektor seit Einführung des Wettbewerbs zum Beispiel in technischer Hinsicht eingestellt haben, nennt Meyer (1999 b, 87) weitere empirische Ergebnisse aus verschiedenen Gutachten, die Effizienzvorteile zum Beispiel bei der Essensversorgung oder der Notfallrettung oder bei Krankenhäusern nachweisen. In Gesprächen mit Vertretern der Wohlfahrtsverbände wird dabei zwar teilweise auf die vermeintlich schlechtere Qualität hingewiesen. Sofern jedoch Wettbewerb herrscht, kann zum Beispiel bei regelmäßigem Verzehr von „Essen auf Rädern“ bei Nichtgefallen der Kunde den Anbieter wechseln. Auch die Marktanteilsgewinne der gewerblichen Anbieter sprechen gegen eine per se schlechtere Qualität.

4.3.9 Das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis

Die Kontrolle der Freien Wohlfahrtspflege wird für den Kunden, aber auch die Kostenträger durch das so genannte sozialrechtliche Dreiecksverhältnis erschwert. In diesem Modell kommen die unterschiedlichen Interessen- und Motivationsstrukturen zum Ausdruck. Die Besonderheiten sind:

1. Der Leistungsempfänger (zum Beispiel Patient, Kunde) nimmt die Leistung in Anspruch und hat Interesse an der bestmöglichen Versorgung zur Lösung seines Problems.

2. Der Leistungserbringer (zum Beispiel Krankenhaus, Pflegeheim) stellt die Dienstleistungen zur Verfügung. Dabei ist nochmals zu unterscheiden zwischen der Einrichtungsleitung und dem unmittelbar beteiligten Mitarbeiter, der die Dienstleistungen erbringt. Die Einrichtungsleitung maximiert unter Umständen eine andere Nutzenfunktion als der Mitarbeiter, sofern keine leistungs- oder zielorientierte Entlohnung vereinbart wird. Ziele der

Einrichtung können weltanschaulicher oder konfessioneller Art oder rein finanzieller Natur (Renditemaximierung) sein.

3. Der Bedarfsteller (zum Beispiel Therapeut, Medizinischer Dienst) hilft dem Leistungsempfänger bei der Konkretisierung seines Bedarfs und versucht, möglichst optimale Bedingungen für den Empfänger zu erreichen.

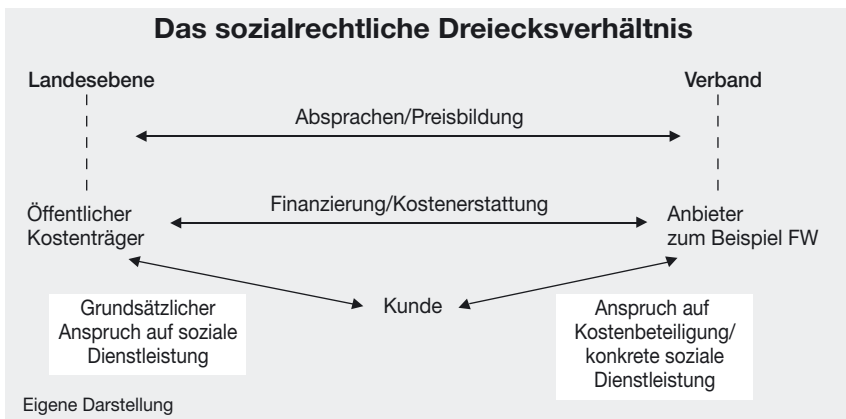
4. Der Anspruchsgestalter (zum Beispiel Bundesgesetzgeber, Träger der Sozialhilfe) regelt das Austauschverhältnis zwischen Empfänger und Erbringer der Leistung und legt den etwaigen Sozialleistungsanspruch des Empfängers fest. Aus der politischen Ökonomie der Politik lassen sich als zu maximierende Interessen Macht, Prestige, Budget, Einfluss, Wertvorstellungen, Einkommen und Existenzsicherung identifizieren.

5. Der Kostenträger (zum Beispiel GKV, PKV, Pflegeversicherung) übernimmt die finanziellen Lasten für den Leistungsempfänger und kontrolliert – soweit möglich – die korrekte Verrechnung der Kosten. Die Interessen liegen je nach Art des Kostenträgers in der Gewinnmaximierung oder der Maximierung von Macht und Einfluss.

Im derzeitigen System besteht zwischen dem Hilfeempfänger und dem öffentlichen Kostenträger ein genereller Anspruch auf eine Sachleistung, deren Erfüllung vom Staat sichergestellt werden muss. Der öffentliche Kostenträger und der Einrichtungsträger stehen sich in einem Leistungsbeschaffungsverhältnis gegen ein Entgelt aufgrund eines privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Vertrages gegenüber. Bei der Beziehung zwischen Einrichtungsträger und Leistungsempfänger steht die Leistungserbringung, also die konkrete Sachleistung, im Vordergrund.

Da Nutzer und Finanzier nicht identisch sind, herrschen in diesem Dreieck keine marktlichen Angebots- und Nachfragestrukturen. Die Drittzahlung verhindert das Funktionieren der Konsumentensouveränität, zudem scheint für den Kunden in Anbetracht des immer positiven Grenznutzens jede Inanspruchnahme lohnend. Der Exit-Mechanismus (Abwahl von Leistungen) und der Voice-Mechanismus (Kritik am Angebot) funktionieren

Abbildung 32



nicht in der ökonomisch gewünschten Weise, woraus „überregulierte anonyme Versorgungsverhältnisse“ (Meyer, 1998, 61) resultieren können. Abbildung 32 veranschaulicht vereinfacht die bisher existierende komplexe Finanzierungsstruktur der Freien Wohlfahrtspflege, welche die Konsumentensouveränität des Leistungsempfängers und damit den Wettbewerb zwischen den Anbietern stark einschränkt.

Erfolgsnachweise müssen die Einrichtungen dabei nur gegenüber ihren Geldgebern erbringen, die Interessen der Bedürftigen sind trotz ihrer existenziellen Abhängigkeit nachrangig. Eine verbesserte Lage der Betroffenen können hier persönliche Budgets sowie eine Subjektförderung schaffen.

4.4 Wohlfahrtsverbände als korporative Akteure

4.4.1 Ein bilaterales Kartell

Die Stellung der Gesetzlichen Krankenversicherung, der Pflegeversicherung und der Rentenversicherungsträger gegenüber den Einrichtungsträgern wird als Nachfragekartell beschrieben.¹⁶ Die Errichtung von Spitzenverbänden und Dachorganisationen (zum Beispiel BAGFW) ist vor diesem Hintergrund ambivalent zu betrachten: Auf der einen

Seite fördern korporatistische Strukturen die teilweise gesetzlich vorgeschriebene Zusammenarbeit.¹⁷ Auf der anderen Seite hingegen eröffnet die Bewegung hin zum bilateralen Kartell die Möglichkeit gezielter Absprachen und gefährdet damit die Stellung des Leistungsempfängers, den Qualitätsstandard der Leistungen und deren kostengünstige Bereitstellung. Besonders kritisch ist der Schutz vor Außenseiterkonkurrenz gegenüber privatgewerblichen Anbietern zu sehen, da dieser die Chancen eines „Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren“ verhindert, so dass die Wohlfahrtsverbände als „Kartell der Bremser“ (Baethge, 2004) bezeichnet werden.

Damit dieses bilaterale Kartell zustande kommt, müssen Marktzutrittsbeschränkungen für andere Anbieter bestehen. Die Diskriminierung gewerblicher Anbieter durch das Vorrangprinzip war also die notwendige Folge aus staatlich gewollter Kartellbildung (Meyer, 1998, 364). Im Pflegebereich wurde die Kooperationsverpflichtung mit den freigemeinnützigen Trägern gelöst, so dass nun die Pflegekassen im Rahmen ihrer Leistungsverpflichtungen Versorgungsverträge und Vergütungsvereinbarungen mit allen Trägern von Pflegeeinrichtungen schließen können. Nicht mehr das freigemeinnützige Trägerprofil, sondern das Preis-Leistungs-Verhältnis soll für die Vergabe entscheidend sein. Der Markt für soziale Pflegeleistungen soll auch für kommerzielle Anbieter offen sein.

Demgegenüber privilegieren das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) und das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) noch „die Verbände in der Freien Wohlfahrtspflege, die Träger der Jugendhilfe und hierbei insbesondere auch die Jugendverbände“ (Hottelet, 2003 a, 132). Münder/Boetticher (2003 a, b) beschreiben differenziert die Wettbewerbsverzerrungen im Kin-

¹⁶ Unter Kartell versteht man eine Absprache zwischen wirtschaftlich und rechtlich selbstständigen Unternehmen/Organisationen, die auf gleicher Wirtschaftsstufe ein koordiniertes Vorgehen bezüglich bestimmter Wettbewerbsparameter beinhaltet und das wirtschaftlich autonome Handeln jedes einzelnen Mitglieds durch eine Koordination ex ante beschränkt.

¹⁷ Gesetzlich vorgeschrieben sind zum Beispiel kollektive Pflegesatzverhandlungen nach § 86 SGB XI in landesweiten oder regional tätigen Pflegesatzkommissionen, um Art, Höhe und Laufzeit der Pflegesätze festzulegen und Rahmenvereinbarungen zu treffen. Vgl. zum Beispiel Klie (2001, 31).

der- und Jugendhilferecht, die vor allem auf dem Gemeinnützigkeitsrecht basieren. Wettbewerbsvorteile, die der Freien Wohlfahrtspflege zugute kommen, sind erstens Steuerbegünstigungen, die die Einrichtungen (teilweise) von der Körperschaft-, Gewerbe-, Grund-, Mehrwert- und Einkommensteuer befreien, zweitens nichtleistungsbedingte Wettbewerbsvorteile durch die dominierende Marktstellung und die personellen Verflechtungen mit der Landes- und Kommunalpolitik, drittens gemeinnützige Spenden als (steuerlich) bezuschusste Form der Eigenfinanzierung, viertens der Zugang zu ehrenamtlicher Arbeit und Zivildienstleistenden, fünftens Subventionen des Staates und öffentliche Kostenerstattung, zum Beispiel in Form der Fehlbedarfsfinanzierung.

Den Wohlfahrtsverbänden wird ein weit reichendes Mitspracherecht eingeräumt, so dass Reformen in diesem Bereich blockiert werden können: „Dem Jugendhilfeausschuss gehören als stimmberechtigte Mitglieder an mit zwei Fünfteln des Anteils der Stimmen Frauen und Männer, die auf Vorschlag der im Bereich der öffentlichen Träger wirkenden und anerkannten Träger der freien Jugendhilfe von der Vertretungskörperschaft gewählt werden; Vorschläge der Jugendverbände und der Wohlfahrtsverbände sind angemessen zu berücksichtigen“ (KJHG § 71 Abs. 1 Satz 2).

Selbst im Pflegeversicherungsgesetz ist das Mitspracherecht noch verankert: „Die Landesverbände der Pflegekassen, der Verband privater Krankenkassenversicherung e. V., die überörtlichen oder ein nach Landesrecht bestimmter Träger der Sozialhilfe und die Vereinigungen der Pflegeheimträger im Land bilden regional oder landesweit tätige Pflegesatzkommissionen, die anstelle der Vertragsparteien nach § 85 Abs. 2 die Pflegesätze mit Zustimmung der betroffenen Pflegeheimträger vereinbaren können“ (Pflegeversicherungsgesetz § 86 Abs. 1). Allerdings nehmen an den Verhandlungen mittlerweile auch die Vertreter der privatgewerblichen Anbieter teil.

Die Geheimhaltung von Bilanzen und Vermögenswerten vonseiten der Einrichtungen wird unter anderem mit der Marktmacht der Kostenträger in diesem bilateralen Kartell begründet. Das Offenlegen der Bilanz würde bei Entgeltverhandlungen dazu führen, dass die Kostenträger die Entgeltsätze mit Blick auf Rücklagen drücken könnten. Betriebswirt-

schaftlich sind Rücklagen jedoch als Sicherheiten und für Investitionen in gewissem Umfang notwendig, was den „Bürokraten jedoch kaum zu vermitteln ist“, wie Einrichtungsträger unmissverständlich formulieren. Im Gegenzug treffen die Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege deshalb ebenso Kartellabsprachen, um aus ihrer Sicht die Marktversorgung zu verbessern und zu sichern (Rothgang, 2002). Allerdings ist es aufgrund der teilweise heterogenen Interessenlage der Spitzenverbände und auf regionaler Ebene der Einrichtungsträger, die unter Umständen im Wettbewerb um öffentliche Gelder stehen, nicht mehr so einfach, die Absprachen durchzusetzen.

4.4.2 Der Pflegesektor als Beispiel

Meyer (1996) beklagte, dass die Freie Wohlfahrtspflege viel zu hohe Pflegesätze durchsetzen konnte, die den Einrichtungen hohe Überschüsse ermöglichten. Mittlerweile sind die Rahmenbedingungen und damit die Machtverhältnisse beim Aushandeln der Pflegeentgelte zumindest bei Einzelverhandlungen zwischen Trägern von Pflegeeinrichtungen auf der einen und den Pflegekassen, sonstigen Sozialversicherungen sowie dem zuständigen Sozialhilfeträger auf der anderen Seite anders (Schmidt, 2000). Die Koalition der Nachfrager kann zu einem „monopsonistischen Preisdruck bis hin zur Verweigerung eines Entgeltvertrags als Sanktionsmittel“ (Meyer, 2003, 53) führen.

Deshalb gibt es vermehrt Verhandlungen auf Landesebene. Dabei tritt als Vertreter der freigemeinnützigen Pflegeheimbetreiber, die den sechs Spitzenverbänden angehören, die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (LAGFW) auf. Sie vertritt den Marktführer auf dem Gebiet der stationären Pflege. Von insgesamt 9.165 Pflegeheimen werden 5.130 von freigemeinnützigen Trägern (56 Prozent) betrieben. Privatgewerbliche Träger führen 3.286 Heime (36 Prozent) und in öffentlicher Trägerschaft befinden sich 749 Pflegeheime (8 Prozent) (BMGS, 2001).

Die Anbieter und die Kostenträger regeln Art, Umfang und Kosten der sozialen Pflegeleistungen untereinander. Meyer (2003) sieht darin weiterhin ein bilaterales Preiskartell. Preisabsprachen sind jedoch gesetzlich verboten, geregelt aufgrund des allgemeinen Kartellverbots

(§ 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB), des Verbots des abgestimmten Verhaltens (§ 1 GWB) sowie im Empfehlungsverbot (§ 22 GWB). Darüber hinaus gibt es landesweite Empfehlungen und Bundesempfehlungen über die pflegerische Versorgung, in denen der Inhalt der Pflegeleistungen, die Grundsätze der personellen Ausstattung, die Überprüfung der Notwendigkeit und die Dauer der Pflege, Grundsätze zur Wirtschaftlichkeitsprüfung sowie die Festlegung regionaler Einzugsgebiete geregelt werden.

Problematisch ist insbesondere, dass mit dem Pflege-Qualitätssicherungsgesetz (PQsG) nunmehr auch die Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs, zur Bemessung der Pflegezeiten und zur Ermittlung von Personalrichtwerten (§ 75 Abs. 3 SGB XI) gesetzlich geregelt werden. Wettbewerb über diese Parameter ist damit kaum noch möglich, wie auch einzelne Einrichtungen im Gespräch beklagen.

Die sich daraus ergebende Komplexität einer Gründung von Pflegeeinrichtungen skizziert die IHK Saarland (2003). Diese Kollektivvereinbarungen werden zunehmend auch von Mitgliedsunternehmen der Wohlfahrtsverbände kritisiert. Insbesondere in den heterogeneren Verbänden werden die Einheitspreise kritisch gesehen. Regionale und lokal abweichende Marktverhältnisse erfordern eine Preisdifferenzierung. Einzelne erfolgreich geführte Einrichtungen wünschen sich mehr Wettbewerb, der allerdings nicht durch mächtige Kostenträger einseitig gestaltet werden darf (BMGS, 2004 b).

4.4.3 Die Rolle der Spitzenverbände

Die Gründe für die Sonderstellung der Wohlfahrtsverbände sind hauptsächlich in der Politik zu suchen. Die Anerkennung der Gemeinnützigkeit und die damit verbundenen Vorteile, die teilweise Bevorzugung der Freien Wohlfahrtspflege bei der Vergabe von Versorgungsaufträgen, finanzielle Abhängigkeiten von öffentlichen Mitteln und die personellen Überschneidungen zeigen die enge Bindung zwischen der Freien Wohlfahrtspflege und dem Staat sowie die damit verbundene Einflussnahme. Backhaus-Maul (2000) erläutert die Tradition und die Zukunftsaussichten der Wohlfahrtsverbände als korporative Akteure.

Funktionen der Wohlfahrtsverbände

Nach Meyer (1999 b, 48) sind die Funktionen der Verbände:

1. Sozialanwalt für die Interessen der Armen und Schwachen im politischen Diskurs (Lobbyismus);
2. Garant/Kommunikator der „Corporate Identity“/Marke und Koordinator (oft jedoch ohne Durchgriffsrechte auf die einzelnen Einrichtungen – je nach Verband unterschiedlich);
3. Vertretung der Interessen der ihnen angeschlossenen Einrichtungen;
4. Vertretung der Interessen der eigenen Einrichtungen, sofern der Verband selbst Träger einer Einrichtung ist;
5. Beratung und Unterstützung der angeschlossenen Einrichtungen und Kreis-/Ortsverbände in betriebswirtschaftlichen und juristischen Fragen („Quasi-Unternehmensberater“).

Die Wohlfahrtsverbände sind somit Ansprechpartner der Sozialleistungsträger, beraten die Verbandsunternehmen und verfügen über Fördermittel, die sie weitergeben. Konflikte sind dabei programmiert, weshalb einige Verbände (unter anderem Paritätischer Wohlfahrtsverband Berlin, Caritasverband München) dazu übergegangen sind, zum Beispiel die eigenen Einrichtungen auszugründen. In Form eines Unternehmensverbundes wurden die Krankenhäuser und weitere Einrichtungen ausgelagert und in eigene GmbHs überführt. Die AWO plant als eine Option ihrer Verbandsentwicklung ein ähnliches Vorgehen.

Politische Einflussnahme

Durch ihre starke Position sind die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in erheblichem Maße in den staatlichen Politik- und Gesetzgebungsprozess eingebunden. Mit der Inkorporierung der freigemeinnützigen Verbände in die Sozialpolitik wird ein hoher Grad an Institutionalisierung (Ausschüsse, Gremien usw.) erreicht, was zu informellen Kooperationen und personellen Verflechtungen führt. Diese Verflechtungen sind sowohl horizontaler (Personalunion) als auch vertikaler Natur, was sich zum Beispiel in der Einflussnahme auf die politische Willensbildung zeigt (Badelt, 2002). Mehr als die Hälfte der SPD-Bundestagsabgeordneten waren im Jahr 1996 Mitglieder der Ar-

beiterwohlfahrt oder anderer sozialer Verbände und sind es vielfach noch heute. Der dominante Einfluss der Wohlfahrtsverbände, unter anderem bei der Festlegung von zu hohen Pflegeentgelten, wird von Baethge (2004) skizziert. Die feste Verwurzelung des BAGFW in den deutschen Sozialstaat, die sich in der Vertretung in zahlreichen Gremien äußert, wird auf europäischer Ebene ansatzweise fortgesetzt und offensichtlich recht erfolgreich betrieben, was die mögliche Einräumung einer Sonderrolle der Freien Wohlfahrtspflege als traditionelles deutsches Modell der Wohlfahrt im Rahmen der Daseinsvorsorge betrifft. Das Europa-Büro des BAGFW soll zum Beispiel die Informationsvermittlung und Lobbyarbeit gegenüber den EU-Institutionen fördern.

Kritik an den Verbänden

Die Spitzenverbände agieren innerhalb der Freien Wohlfahrtspflege nach außen als Sprachrohr zum Staat. Doch nicht selten verfolgen die Verbände auf Bundes-, Landes- und Kreisebene unterschiedliche Interessen. Insbesondere die einzelnen Einrichtungen sind mit „ihren“ Verbandsvertretern nicht immer zufrieden, wie Einrichtungsträger in Gesprächen auch im Jahr 2004 noch äußern. Die Umfrageergebnisse (Tabelle 16), die auch auf einer Tagung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW, 1999) vorgestellt wurden, zeigen dies differenzierter.

Tabelle 16

Probleme zwischen Mitgliedern und Dachorganisationen					
– Angaben in Prozent –					
Verband	AWO	DRK	DCV	Diakonie	DPWW
Probleme mit Dachverband beklagen	29	27	24	22	23
Grund: zu hohe Mitgliedsbeiträge	20	55	9	5	65
Grund: schlechte Serviceleistungen	60	65	60	62	40
Grund: schlechte Interessenvertretung	40	70	68	81	65

Quelle: BAGFW (1999)

Über diese Unzufriedenheit hinaus planen beim DRK 10 Prozent den Austritt aus dem Verband, wobei die Austrittskosten aufgrund des nationalen Monopols als Rot-Kreuz-Gesellschaft sehr hoch sind. Bei der Caritas denken 5 Prozent und beim Diakonischen Werk 20 Prozent an den Austritt aus dem Verband. Während bei der AWO keine Mitgliedsorganisation mit einem Austritt droht, sind die Verbindungen beim Paritätischen traditionell lockerer; so planen 45 Prozent, den Verband zu verlassen, meist mit dem Ziel, jede verbandliche Bindung aufzugeben.

Da Einrichtungen aber häufig bei der Zuweisung von finanziellen Mitteln von den Dachverbänden abhängig sind, bestehen wenige Möglichkeiten zum Ausstieg aus dem Verband oder zur offenen Kritik an den Vertretern. Insofern bestehen Konflikte zwischen den auf kommunaler Ebene agierenden Organisationen und Einrichtungen und den Spitzenverbänden, die mittlerweile überwiegend in Berlin residieren (zumindest mit Vertretungen). Allerdings mag diese Unzufriedenheit auch mit den Herausforderungen zu tun haben, vor denen die Einrichtungen stehen und die sie nicht wahrhaben wollen. Der Zwang zum Wirtschaften, zu mehr Transparenz und mehr Controlling wird über die Verbände an die Einrichtungen herangetragen, so dass teilweise auch der Bote der schlechten Nachricht für den Inhalt verantwortlich gemacht wird.

4.4.4 Rahmenverträge als Marktzutrittsschranke

Die Verbände sind aufgrund der Finanzierungszuschüsse sowie der Leistungsentgelte auf die Unterstützung vom Sozialstaat angewiesen. Nicht nur bei Verhandlungen über die staatliche Finanzierung von sozialen Leistungen, die durch Gesetze klar geregelt ist wie zum Beispiel bei der Pflegeversicherung, haben die Verbände entscheidenden Einfluss auf die Mittelvergabe, sondern auch bei vielen anderen sozialen Dienstleistungen. Das Beispiel Düsseldorf verdeutlicht die Tragweite dieser Macht (siehe Übersicht 14, Böcker, 2003). Auch Verbände in anderen Städten interessieren sich für das „Modell Düsseldorf“, um ähnliche Vereinbarungen treffen zu können.

Einerseits ist das angewandte Verfahren aus ordnungspolitischer Sicht zu begrüßen, denn die beteiligten Spitzenverbände haben auf Landesebene

Präambel des Rahmenvertrages zwischen der Stadt Düsseldorf und der Liga

„Stadt und Freie Wohlfahrtspflege wissen sich in der Sorge um das Wohl aller Menschen im Stadtgebiet [...] verpflichtet. Stadt und Freie Wohlfahrtspflege gehen davon aus, dass selbstbestimmte Hilfe für Bürgerinnen und Bürger in der Stadt am besten gewährleistet werden kann nach den Grundsätzen des bedingten Vorrangs der freien Wohlfahrtspflege auf gemeinnütziger Grundlage, und zwar im Verbund mit der Tätigkeit hauptberuflicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie bürgerschaftlichem und ehrenamtlichem Engagement. Angesichts eingeschränkter Finanzmittel aller Haushalte und dem gemeinsamen Ziel, Leistungsgerechtigkeit und Bürgernähe zu sichern, wird ein [Rahmen-]Vertrag geschlossen.“

als Arbeitsgemeinschaft der Düsseldorfer Wohlfahrtsverbände („Liga“) mit der Stadt einen Rahmenvertrag ausgehandelt, der den betroffenen Einrichtungsträgern Planungssicherheit und einen zuverlässigen, dauerhaften Rahmen über einen Fünfjahreszeitraum gewährt. Dieser Vertrag legte die Leistungen und Entgelte für soziale Dienste, Einrichtungen und Beratungsstellen für Düsseldorfer Bürger fest. Hintergrund der Rahmenvereinbarung waren kurzfristige und unvorhersehbare Kürzungen im Stadthaushalt, die aufgrund der starken Abhängigkeit der Einrichtungen von der Stadt zu Schwierigkeiten bei der Investitions-, Personal- und Angebotsplanung geführt haben. Planungssicherheit und allgemeine staatliche Richtlinien als Rahmen für das Wirtschaften sind ordnungspolitisch wünschenswert und für die Vermeidung von Ressourcenverschwendung erforderlich; somit geht die Initiative prinzipiell in die richtige Richtung.

Andererseits ist hier das Vorliegen eines bilateralen Kartells zu kritisieren, welches die Verträge aushandelt und dabei Außenseiterkonkurrenz ausschließt. Einrichtungen, die nicht einem der Spitzenverbände angehören, die sich für die Verhandlungen mit der Stadt quasi zu einem „(Wohlfahrts-)Kartell“ zusammengeschlossen haben und gemeinsam für mehr Ausgaben im sozialen Bereich gekämpft haben, erhalten keinen Zugang zu diesen Mitteln. Nachdem bereits von 1997 bis 2002 ein entsprechender Vertrag geschlossen wurde, berichtet der Direktor der Caritas Düsseldorf, Johannes Böcker (2003), von dem angesichts der angespannten Haushaltslage mühsamen, aber letztlich erfolgreichen Abschluss des neuen Rahmenvertrages für die Jahre 2003 bis 2007:

„Über den neuen Rahmenvertrag sind jährlich 20 Millionen Euro an Zuschüssen in verschiedenen Zuwendungsformen an die Träger der Freien Wohlfahrtspflege und die ihnen angeschlossenen Verbände, Einrichtungen und sozialen Dienste vertraglich gesichert. Für die Jahre 2003 und 2004 gelten die gleichen Haushaltsansätze auf Basis der Haushaltsansätze 2002. Zusätzlich wurde für die Jahre 2003 und 2004 eine zwei-prozentige Erhöhung des Zuschusses vereinbart. [...] Seit Anfang 2003 werden die Einzelverträge, in denen die jeweiligen Leistungsangebote geregelt sind, zwischen der Stadt und den Trägern für einzelne Dienste, Einrichtungen und Beratungsstellen unter Bezug auf den Rahmenvertrag abgeschlossen“ (Böcker, 2003).

Es gibt somit weder bei der Verhandlung über die Höhe der Mittel und die zu fördernden Aufgabenbereiche Wettbewerb, noch wird es in den nächsten fünf Jahren einen Wettbewerb beim Angebot an sozialen Dienstleistungen geben, so dass die Verbände allein in Düsseldorf insgesamt gut 106 Millionen Euro (einschließlich der vereinbarten jährlichen zwei-prozentigen Steigerungsrate) unter sich aufteilen können.

Dabei soll nicht bestritten werden, dass die bedingte Vorrangstellung der Freien Wohlfahrtspflege zum Teil vorteilhaft sein kann, da nicht mehr der Staat die sozialen Dienstleistungen erbringt, sondern möglicherweise wirtschaftlicher geführte Wohlfahrtsverbände. Die Vergabep Praxis (ohne öffentliche Ausschreibung) und der Ausschluss von nicht in den Spitzenverbänden organisierten Einrichtungen von der Mittelvergabe bilden jedoch eine ordnungspolitisch zu kritisierende Wettbewerbsverzerrung, die ein Beleg für die von der Monopolkommission (1998) beklagte Kartellbildung auf Bundes-, Landes- und Kreisebene ist. Die nicht einer gesonderten gesetzlichen Regelung und Finanzierung unterliegenden Aufgabenfelder, die im Rahmenvertrag geregelt werden, sind recht vielfältig (Übersicht 15).

Überall hier können die die Effizienz, Innovation und Strukturveränderungen fördernden Kräfte des Wettbewerbs nicht wirken und es führen die zusätzlich zu den gesetzlichen Regelungen erfolgenden Subventionierungen zu Wettbewerbsverzerrungen, da Quersubventionierungen nicht

Aufgabenfelder im Rahmenvertrag

- Hilfe zur Arbeit
- Behindertenhilfe
- Soziale Einrichtungen für Wohnungslose
- Kinder- und Jugendarbeit
- Förderung der Erziehung in der Familie
- Betreuung nach dem Betreuungsgesetz
- Einrichtungen der Kinder- und Familienarbeit
- Familienberatungsstellen
- Altenhilfe
- Netzwerke
- Pflegeberatungen und vorbeugende Gesundheitshilfe
- Projekte der Freien Wohlfahrtspflege
- Ausländerarbeit
- Einrichtungen des Gesundheitswesens

Eigene Zusammenstellung

ausgeschlossen werden können. Diese Bereiche werden in Düsseldorf auch weitgehend von Kürzungen ausgenommen und können sogar mit einer zweiprozentigen Steigerung rechnen. Wenn nötig, werden dann (Hintergrund-)Gespräche mit dem Oberbürgermeister geführt, in denen (wie in Düsseldorf) erreicht wird, „dass im Rahmen der politischen Verhandlungen bis zu 650.000 Euro aus den Konsolidierungsansätzen [in den oben genannten Bereichen] herausgenommen wurden“ (Böcker, 2003). Dennoch erklärte sich die Liga im Gegenzug bereit, 450.000 Euro zur Haushaltskonsolidierung beizutragen, wenn in den politischen Verhandlungen ein besonderes Augenmerk auf die Bereiche der Begegnungsstätten, der Suchthilfe und der institutionellen Förderung der sozialen Arbeit gelegt wird. Dieses Beispiel kann einen Einblick in die Umkehrung der politischen Entscheidungsbefugnisse vom Parlament auf die Interessenvertreter – bei entsprechendem Einfluss der Wohlfahrtsverbände – geben.

4.4.5 Interessen und Interessenkonflikte der anderen Akteure

Außer den Verbänden verfolgen auch die anderen Akteure spezielle Ziele (Boeßenecker, 1998, 175). Aus der Nutzerperspektive sollen bedarfsge-

rechte Dienstleistungen möglichst ohne eigene Kosten angeboten werden. Die ausführenden Personen wünschen sich gute Arbeitsbedingungen und Bezahlung für die Leistungserbringung. Für die Träger der Einrichtungen stehen die Erhaltung und Verbesserung ihrer Rahmenbedingungen im Vordergrund (ökonomische Aspekte, Kostenerstattung, Politikbeeinflussung, Lobbyismus), die teilweise über die Verbände durchgesetzt werden. Die Kostenträger streben idealerweise Einsparungen, effizientere Arbeit, Leistungskürzungen und Privatisierungen an, um eine finanzielle Ausweitung der Leistungen zu vermeiden. Angesichts dieses komplexen Interessengeflechtes kommen die Kundenwünsche oft zu kurz.

Im Widerspruch stehen allerdings oftmals auch die Interessen der Verbände und der Einrichtungen. Während, wie zum Beispiel am 26. August 2003 in Berlin, die Liga der Spitzenverbände gemeinsam mit ver.di gegen Gehaltsabsenkungen im Bereich der Freien Wohlfahrtspflege eintritt, beklagen Einrichtungsträger die hohen Personalkosten, die Bindung an den BAT bei der Vergütung und dadurch bedingte Wettbewerbsnachteile sowohl im Niedriglohnbereich als auch bei der Gewinnung von Fach- und Führungskräften, denen keine leistungsbezogene Entlohnung angeboten werden kann. Dieser Konflikt findet sich auch innerhalb eines Verbandes, sofern dieser Einrichtungen betreibt. Eine organisatorische, personelle und faktische Trennung von sozialanwaltlicher Funktion und dem Betrieb von Einrichtungen vermeidet dieses Dilemma.

Weitere Differenzen bestehen zwischen den Zielen der Organisation und denen der Manager. In Anlehnung an die Prinzipal-Agenten-Theorie aus der ökonomischen Literatur können die Situation und die Interessenkonflikte zum Beispiel innerhalb der Wohlfahrtsverbände erläutert werden. Prinzipale sind in diesem Falle die politisch einflussreichen ehrenamtlichen Vorstandsmitglieder oder die in den Aufsichtsgremien tätigen Ehrenamtlichen, die ihre Funktion teilweise für Reputations- und Machtgewinn nutzen. Dies muss einem effizienten Management nicht entgegenstehen, allerdings diesem umgekehrt auch nicht unbedingt förderlich sein. Die Non-Profit-Manager, die in diesem Verhältnis als Agenten agieren, sind auf das Wohlwollen ihrer Prinzipale bedacht, um den Mittelzufluss nicht zu gefährden (Seibel, 1996, 38). Die Budgetexpansion als Variable, um Macht und Prestige aus-

zuweiten, ist aufgrund der fehlenden Möglichkeit der Gewinnausschüttung beim Management keine Seltenheit. Dienstfahrzeuge, Tagungsreisen und repräsentative Tätigkeiten zählen zu den unentgeltlichen Vorteilen, welche die Budgets im Interesse der Funktionäre erhöhen (Meyer, 1996, 218). Problematisch dabei ist, dass die Vorsitzenden formal durch Wahlen legitimiert sind, jedoch später oftmals faktisch unabhängig handeln können, weil Aufsicht und Kontrolle nicht ausreichend ausgestaltet sind oder falsche Anreize gesetzt werden. In der Gründungsphase werden gemeinsame Ziele formuliert. Später hingegen handelt der Vorstand und/oder Manager dominant und entscheidet für die Auftraggeber, Träger und Mitglieder (Blümle, 2000, 680). Aufgrund asymmetrischer Informationen und mangelnder Kontrollmöglichkeiten kann der „Prinzipal-Agenten-Konflikt“ zu Machtmissbrauch, Misswirtschaft, Verlusten bis hin zur Insolvenz führen. Dies ist ein Grund, warum ein professionelles Sozialmanagement notwendig ist.

5

Handlungsempfehlungen

5.1 Ordnungspolitische Leitlinie

Neben der notwendigen Professionalisierung des Sozialmanagements (Mikroebene) und der Entflechtung der Wohlfahrtsverbände (Mesoebene) sind insbesondere die ordnungsökonomischen Erkenntnisse (Makroebene) handlungsleitend.

Grundlage für die Ableitung von Empfehlungen kann die Aufgliederung von sozialen Dienstleistungen nach deren Markt- beziehungsweise Staatsnähe sein. Es wird mithin die Frage gestellt, welche Institution für die Bereitstellung besser geeignet ist: Markt, Staat oder „Dritter Sektor“/ Freie Wohlfahrtspflege. Basis für die Typologisierung sind die Überlegungen zum Markt- und Staatsversagen, wobei strikt zwischen der Finanzierung und der Erbringung einer Dienstleistung zu unterscheiden ist.

Öffentliche Güter (wie zum Beispiel Landesverteidigung, Rechtsstaat) sind vom Staat anzubieten und weitgehend über Steuern oder Zwangsabgaben

zu finanzieren. Hauptgrund ist, dass es unmöglich oder sehr kostspielig ist, jemanden vom Konsum dieser Güter auszuschließen. Dies ist jedoch die Voraussetzung dafür, dass Preise verlangt und gezahlt werden, da ansonsten Trittbrettfahrer ohne Bezahlung von der Leistung profitieren können. Da es zudem keine Rivalität im Konsum gibt, ist es auch nicht wünschenswert jemanden vom „Konsum“ oder Nutzen zum Beispiel der Landesverteidigung auszuschließen. Davon zu unterscheiden sind private Güter, bei denen Rivalität im Konsum herrscht und der Ausschluss vom Konsum möglich ist. Ein Glas Milch kann nur einmal getrunken werden. Auch soziale Dienstleistungen sind in vielen Fällen private Güter, wobei einige vom Staat als besonders wertvoll angesehen werden und deshalb gefördert werden (meritorische Güter). Die Meritorisierung wird durch Steuervergünstigungen, direkte Subventionen oder sogar staatliches kostenloses Angebot umgesetzt. Sofern eine gewisse Bevorzugung staatlich gewünscht ist, sollten die Betroffenen (Subjektförderung), nicht die Institutionen (Objektförderung) gefördert werden und kein staatliches Angebot erfolgen. Übersicht 16 gibt einen Überblick über die Arten von sozialen Dienstleistungen und deren mögliche Finanzierungsformen.

Krankenhäuser und Pflegeheime bieten Dienstleistungen (wie Altenhilfe und medizinische Leistungen) an, die grundsätzlich auch privat angeboten werden können, da die Kriterien für eine marktliche Allokation über einen Preis (Rivalität im Konsum, Ausschließbarkeit) gegeben sind. In der Praxis funktioniert der Wettbewerb dementsprechend bereits in Abhängigkeit von den Rahmenbedingungen mehr oder weniger gut. Ein staatliches Angebot ist entbehrlich und Sonderbehandlungen bestimmter Träger sind nicht gerechtfertigt. Nur die Sicherstellung von Notfallkapazitäten in Katastrophenfällen könnte hier eine steuerfinanzierte Teilfinanzierung rechtfertigen, da hier positive externe Effekte vorliegen. Um Wettbewerb bei Rettungsdiensten zu ermöglichen, wäre eine Versteigerung von regionalen Lizenzen für bestimmte Zeiträume (zum Beispiel fünf Jahre) sinnvoll, um ein staatlich gewünschtes Versorgungsniveau in allen Gebieten sicherzustellen.

Die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe können ebenfalls über den Markt angeboten werden. Kinder und Jugendliche verfügen zwar noch

Dienstleistungstypologie			
Dienstleistungen	Einrichtungen/ Bereitstellung	Mögliche Finanzierungsart*	Probleme
<i>Krankenhäuser</i> (medizinische Behandlung, Pflege, Reha)	allgemeine KKH, Fach-KKH, Kurkliniken, Sanatorien	privat, Sozialkassen, Versicherungen, Solidargemeinschaft bei Bedürftigkeit	Vorhaltung von Kapazitäten für Notfälle
<i>Altenhilfe</i> (Pflege, Wohnen, Beratung, Essen)	Altenheime/Altenwohnheime, Pflegeheime, Tagesstätten, ambulante Dienste, Mahlzeitendienste	privat, Sozialkassen, Versicherungen	Qualitätssicherung, Vertrauensgut, Informationsasymmetrie
<i>Rettungsdienst</i>	Notfallrettung, Bergrettung, Krankentransport	privat, Sozialkassen, Versicherungen	regionale Zuteilung
<i>Blutspenden</i>	Organhandel	privat, Sozialkassen	ethische Fragen (Organhandel usw.)
<i>Behindertenhilfe</i>	Behindertenheime/-werkstätten, Sonderschulen/-Kitas, Beratungsstellen	privat, Sozialkassen	eingeschränkte Konsumentensouveränität
<i>Kinder- und Jugendhilfe</i>	Kitas, Jugend-/Kinderwohnheime, Jugendberufshilfe, Beratungsstellen	privat, Staat (Steuern)	Externalitäten durch Prävention, Zwang eventuell notwendig
<i>Aus-/Fort- und Weiterbildung</i>	Kranken-/Altenpflegeschulen, Berufsvorbereitung, Fort-/ Weiterbildungsstätten	privat, gegebenenfalls Umschulung durch ALV	positive externe Effekte möglich
<i>Hilfe für Personen in besonderen Lebenslagen</i>	Beratungsstellen für Familien, Verbraucher, Erziehung, Jugend, Drogen- und Suchtkranke, Heime, Bahnhofsmision, Flüchtlingsheime	privat, staatliche Subventionen, Subventionen zur Prävention	positive externe Effekte, Informationsasymmetrien

*Die derzeitigen sozialrechtlichen Grundlagen der Leistungserbringung und -finanzierung sind in verschiedensten Gesetzen geregelt: unter anderem im Gesundheitsstruktur- und -reformgesetz, Krankenhausfinanzierungsgesetz, SGB III/ IV/ V/ VI/ VII/ VIII/ IX/ XI, BSHG (Bundessozialhilfegesetz), Pflegeversicherungsgesetz, Mutterschutzgesetz, Bundesbildungsförderungsgesetz und in verschiedensten Gesetzen, die Fördermaßnahmen für Personen in besonderen Lebenslagen regeln

Eigene Zusammenstellung

nicht über die volle Konsumentensouveränität, zudem weisen die Erziehung und Grundausbildung der Kinder und Jugendlichen positive externe Effekte auf, die zu einer besseren Humankapitalausstattung in Deutschland und zur Vermeidung von sozialen Konflikten beitragen, so dass gewisse Grenzen für die marktliche Bereitstellung bestehen. Diese Grenzen

können jedoch mit nur wenig wettbewerbs- und preisverzerrenden Mitteln überwunden werden, insbesondere ohne staatliche Angebote.

Grundsätzlich tragen die Eltern die Verantwortung für ihre Kinder und treffen für diese die Entscheidungen, so dass sie die Konsumentensouveränität für die Kinder ausüben und so erste Schwierigkeiten überwunden werden können – unter Umständen mit entsprechenden staatlich subventionierten Beratungsangeboten für die Familien, sofern dort Probleme bestehen. Falls sich positive externe Effekte zum Beispiel durch die Betreuung in Kindertagesstätten oder die (Grund-)Schulbildung ergeben, sollte der Staat diese mit Steuermitteln fördern. Dabei sind aber keine staatlichen Angebote, sondern eine Wettbewerbsordnung für die Anbieter und eine staatliche Finanzierung über eine Subjektförderung oder über Gutscheine erforderlich. Die Sicherung der Qualität kann zum Beispiel durch Mindeststandards und Akkreditierung der Einrichtungen in Kombination mit einem Wettbewerb der Anbieter um Preis und (Zusatz-)Leistung sichergestellt werden. Die Nachfragemacht des Staates stellt hierbei für die Anbieter das größte Problem dar, denn dieser kann unter Umständen die Preise (Entgelte) diktieren. Über eine Vergabe von Gutscheinen und die längerfristige Zusage, diese zu finanzieren, könnte entsprechende Planungssicherheit geschaffen werden (vergleiche unter anderem Schellberg, 2004).

Aus-, Fort- und Weiterbildung sind typische private Güter. Die Erträge kommen später den Schülern und Studenten zugute. Deshalb konnte sich überhaupt nur ein Markt mit privaten Hochschulen und vielfältigen Anbietern von Aus- und Weiterbildungsseminaren bilden. Ein staatliches Angebot an Aus- und Weiterbildung ist deshalb nicht erforderlich. Sofern bestimmte Bevölkerungsschichten gefördert werden sollen, da eine gute Grundbildung positive externe Effekte für die Gesellschaft bewirkt, kann die Förderung über Bildungsgutscheine oder Weiterbildungsgutscheine zweckgebunden durchgeführt werden. So können gleichzeitig die Vorteile des Marktes gegenüber staatlicher Bereitstellung genutzt und dennoch die gesellschaftlich wünschenswerten Ziele erreicht werden. Gleiches gilt für die Hilfen für Personen in besonderen Lebenslagen. Dabei sind die Gutscheine nicht nur für die Betroffenen vorteilhaft, sondern können auch die Kosten der staatlichen Bürokratie bei Planungsverfahren,

Ausschreibungen, Auftragsvergaben und Qualitätskontrollen deutlich verringern und diese auf die Bedürftigkeitsprüfung sowie die Sicherung von Mindeststandards konzentrieren.

Grundsätzlich zeigt sich (Übersicht 16), dass bei Vorliegen entsprechender wettbewerblicher Rahmenbedingungen ein Angebot über den Markt möglich ist. In einigen Bereichen kann es aufgrund von Kuppelprodukten (zum Beispiel Pflege plus Alltagsbesorgungen durch Ehrenamtliche) sinnvoll sein, die Freie Wohlfahrtspflege mit ihren spezifischen Organisationsstrukturen einzusetzen, da sich dadurch Vorteile für die Versorgung der Kunden ergeben. Eine generelle Vorrangstellung lässt sich ökonomisch jedoch nicht begründen. Diese besteht nur noch aus historischen Gründen.

Die bestehenden Strukturen müssen jedoch nicht aufgelöst werden, sondern können im Zuge eines evolutorischen Prozesses dem Wettbewerb ausgesetzt werden, so dass ein sukzessiver Strukturwandel angeregt wird. Dies ist bei Pflegeheimen, stationärer Altenhilfe und den Krankenhäusern in Ansätzen bereits umgesetzt worden, wenngleich noch Defizite und Ungleichbehandlungen der Träger existieren. Demgegenüber kann die staatliche Finanzierung sozialer Dienstleistungen in Teilbereichen notwendig sein, sofern die Betroffenen nicht über die notwendigen finanziellen Mittel verfügen.

5.2 Strategische Optionen für die Wohlfahrtsverbände

Für die Wohlfahrtsverbände ergeben sich aus der Analyse und vor dem Hintergrund der skizzierten Herausforderungen drei wesentliche Handlungsalternativen (Ottstad et al., 2000, 181 ff. und Grunow, 2001).

1. Konzentration auf die Förderung des Gemeinwohls durch Angebot von nicht marktfähigen Gütern: Die „Gemeinwohl-Strategie“ bedeutet für die Spitzenverbände eine Fokussierung auf die Funktion als Sozialanwalt, während die Einrichtungen sich damit nahezu vollständig von staatlichen Subventionen (nicht Leistungsentgelten) und Spenden abhängig machen

würden. Angesichts der großen Bedeutung der Leistungsentgelte ist dies eine für die Einrichtungen wenig tragfähige Alternative. Für die Wohlfahrtsverbände wäre dies ebenfalls mit einem deutlichen Machtverlust verbunden, so dass die Wahl dieser Strategie unwahrscheinlich ist.

2. Ausrichtung auf den Wettbewerb und die Erstellung marktfähiger Dienstleistungen: Eine vollständige Konzentration auf marktgängige Güter würde mit vielen Traditionen, die auch Wettbewerbsvorteile für die Wohlfahrtsverbände und Einrichtungen bedeuten, brechen. Eine Ausgliederung – wie in vielen Regionen bereits geschehen – von marktfähigen Bereichen (Krankenhäuser, Pflegeheime usw.) in gemeinnützige GmbHs widerspricht dieser Strategie nicht. Diese Strategie kann als Orientierung für die Trennung von bestimmten Geschäftsfeldern und Überführung in eine eigene Trägerorganisation dienen. Neben der Trennung von Verband und Einrichtungen würden auch Einrichtungen, die nicht über Marktpreise zu finanzierende Dienstleistungen anbieten, von prinzipiell mit Gewinnerzielungsabsicht betriebenen Einrichtungen getrennt und eventuell unter einem anderen Namen weiterbetrieben werden. Bei der Wahl dieser Strategie würden sich Wohlfahrtsverbände und deren Einrichtungen im Endeffekt nicht mehr wesentlich von privatgewerblichen Unternehmen unterscheiden.

3. Diversifiziertes Angebot von marktfähigen und subventionierten Dienstleistungen: Diese Strategie wird – wie in verschiedenen Gesprächen deutlich wurde – von den meisten Wohlfahrtsverbänden und Einrichtungen bevorzugt. Die Diversifizierung des Angebotes schafft eine breitere Finanzierungsbasis (öffentliche Zuwendungen, Leistungsentgelte und Spenden/Beiträge). Außerdem sind mit dieser Strategie relativ wenige Veränderungen in der Angebotspalette und damit auch bezüglich der Personalanpassung verbunden. Die Wohlfahrtsverbände verlieren nicht ihre Mitglieder und können weiterhin ihren politischen Einfluss zum Wohle ihrer Mitglieder geltend machen. Darüber hinaus können die Spitzenverbände dann, wenn Einrichtungen ausgegliedert werden, noch als Berater in finanziellen, rechtlichen und organisatorischen Fragen fungieren. Dies könnte bis zur umfassenden Unternehmensberaterfunktion für die Spitzenverbände führen (vergleiche unter anderem Brückers, 1999).

Für die Einrichtungen bietet sich die Chance, Kuppelprodukte anzubieten und damit im Vergleich zu den privaten Anbietern ein Unterscheidungsmerkmal bieten zu können. Gleichzeitig können die Corporate Identity und der Markenname für die Vermarktung der sozialen Dienstleistungen genutzt werden. Unabhängig davon ist auch bei dieser Strategie die Professionalisierung voranzutreiben. Dabei zeigt die Dienstleistungstypologie, dass nahezu alle sozialen Dienstleistungen grundsätzlich marktfähige Güter darstellen (wenn auch zum Teil staatlich finanziert), so dass in vielen Bereichen mit Wettbewerb gerechnet werden muss, auch durch Konkurrenz der Einrichtungen der verschiedenen Wohlfahrtsverbände untereinander.

Der zunehmende Wettbewerb kann die Fusion und Zusammenlegung von einzelnen Organisationen, Verbänden oder Einrichtungen erforderlich machen, um wirtschaftliche Betriebsgrößen erreichen zu können. Dabei ist es immer notwendig, abzuwägen, inwieweit die regionale/lokale Anbindung sichergestellt werden kann, die gerade im Bereich der Sozialdienstleistungen von großer Bedeutung ist, und wie auf der anderen Seite aber Kostendegressionen (zum Beispiel durch Einkaufsgemeinschaften) dennoch realisiert und ausgenutzt werden können. Fusionen über regionale Grenzen hinweg oder zwischen Verbänden mit unterschiedlicher oder ohne konfessionelle Ausrichtung sind genauso denkbar wie die Einführung von Franchising-Systemen. Allerdings sollten die Kosten von Fusionen bei sehr unterschiedlicher „Verbands-/Einrichtungskultur“ und starken Widerständen der Mitarbeiter mit in die Kosten-Nutzen-Überlegungen einbezogen werden.

5.3 Modernes Sozialmanagement

Letztlich unabhängig von der gewählten Strategie sind die folgenden betriebswirtschaftlichen Handlungsempfehlungen zu sehen, deren Umsetzung – je nach Strategie – in unterschiedlichem Maße erfolgen sollte. Dies kann dazu beitragen, dass die Wohlfahrtsverbände zukünftig nicht mehr eine defensive Haltung gegenüber strukturellen Veränderungen und den kommenden Herausforderungen einnehmen, sondern die Zukunft

der sozialen Dienstleistungen aktiv mitgestalten. Eine Möglichkeit ist das „Case Management“ in Verbindung mit dem persönlichen Budget, bei dem der Kunde im Mittelpunkt der Arbeit steht (Blätter der Wohlfahrtspflege, 2/2004). Falls Wettbewerbsbedingungen auf der Ebene der Leistungsträger und auf der Ebene der Leistungserbringer herrschen, wird das Wachstum bei den sozialen Dienstleistungen nicht mehr kritisch gesehen, sondern als Wachstumsmotor für standortgebundene und personalintensive Arbeit begrüßt werden (Wendt, 2002).

Wenngleich der Fokus der Untersuchung auf den Korrekturen der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen liegt, sollen dennoch ergänzend einige betriebswirtschaftliche Reformansätze mit dem Ziel der Professionalisierung benannt werden, die sich in das ordnungspolitische Umfeld einfügen. Zahlreiche Hand- und Lehrbücher sowie verschiedene Lehrstühle und professionelle Seminaranbieter beschäftigen sich mit den Gemeinsamkeiten und Besonderheiten von Sozialmanagement im Vergleich zum Unternehmensmanagement (vergleiche Badelt, 2002; Schubert, 2002; Pracht, 2002; Schwarz, 2004; Hauser et al., 2000). Sie bieten Anregungen für eine Professionalisierung des Managements, wobei die „in der Wirtschaft bewährten Instrumente des Controlling, Benchmarking oder des Marktforschens erst langsam Eingang in die Sozialbranche finden.“ (Hottelet, 2003 b, 164) Aber fortschrittliche Vordenker gibt es auch, wie Batkiewicz/Roth (2003) zeigen.

5.3.1 Managementsystem

„Die sozialwirtschaftlichen Organisationen stehen im Wettbewerb mit gewinnorientierten Wirtschaftsunternehmen, sie haben sich nach neuen gesetzlichen Vorschriften auszurichten, sie müssen sich an knappe Ressourcen und gedeckelte Budgets halten, sie haben eine Veränderung der Bedarfe zu berücksichtigen und sie müssen sich einer zunehmend sensibilisierten Öffentlichkeit stellen“ (Hauser et al., 2000, V). Mit diesen Worten beschreiben die von diesen Veränderungen selbst betroffenen Autoren (unter anderem das Vorstandsmitglied des Caritasverbandes München Dr. Albert Hauser), warum eine Professionalisierung von sozialen Dienstleistungen unausweichlich ist. Dieser Druck ist die Voraussetzung für eine Neuorientierung und Restrukturierung. Entweder

sorgen bekannt gewordene Skandale für den notwendigen Reformdruck oder der zunehmende Wettbewerb um knappe Ressourcen führt zur Einsicht, dass Reformen nicht nur theoretisch wünschenswert, sondern auch praktisch notwendig sind. Das „Münchener Modell“ kann Hinweise auf mögliche Veränderungen der Organisationsstruktur geben.

Die Gestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation hat erheblichen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der Einrichtungen, aber auch die tatsächliche Trennung von Trägerschaft und Verbandstätigkeiten (Engelhardt, 2000). Das folgende Beispiel skizziert, wie die Reorganisation eines Verbandes durchgeführt wurde. Das Münchener Modell skizziert dabei einen typischen Weg von der Zielsetzung über die Einbeziehung der Betroffenen bis hin zur Umsetzung in Form einer neuen Organisationsstruktur (vergleiche Übersicht 17).

In eine ähnliche Richtung zielt das Konzept des Bundesvorstandes der Arbeiterwohlfahrt vom Mai 2004. Mit Blick auf die zukünftige Verbandsentwicklung spricht sich dieser für eine strikte Trennung von Unternehmensleitung und Vereinsleitung aus. Darüber hinaus favorisiert er ein Spartenmodell (gegenüber einem Vereinsmodell mit Beibehaltung bestehender Vereinsstrukturen, mit jedoch verstärkter überregionaler Zusammenarbeit), in dem Unternehmensgruppen je Sparte (zum Beispiel Pflege, Familie usw.) gebildet werden. Auf der Basis einer sorgfältigen Analyse empfiehlt der Bundesvorstand die entsprechenden strukturellen Veränderungen, die bei der Umsetzung (insbesondere des Spartenmodells) zu Neuordnungen und umfassenden Reformen führen würden. Angesichts der hier geschilderten Herausforderungen sind diese Maßnahmen zu begrüßen und zu unterstützen.

Eine Trennung von Verband und Einrichtung praktiziert bereits seit 1997 der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband Berlin. Er hat einen Paritätischen Unternehmensverbund in Form einer gemeinnützigen Holding für Gesundheits- und Sozialbetriebe gegründet, dessen Alleingesellschafter der Paritätische Wohlfahrtsverband Berlin ist. Im Jahr 2000 wurde darüber hinaus die Managementgesellschaft aus dem Unternehmensverbund aus-

Das Münchner Modell

Ziele:

- Trennung von Spitzen- und Trägerverband
- Dezentralisierung des Trägerverbandes mit flacher Hierarchie
- Einführung einer Spartenorganisation
- Neuorganisation der Fachabteilungen
- Einführung von Zielvereinbarungen
- Trennung von Fach- und Führungsaufgaben
- Wirtschaftliche Arbeitsorganisation und Betriebsführung

Weg:

- Betroffene zu Beteiligten machen – Mitwirkung, um Vorbehalte abzubauen und idealtypische Reformen zu vermeiden, die an der Realität scheitern

Umsetzung:

- Neues Organigramm: statt elf Fachabteilungen, die dem Direktorium unterstellt waren, jetzt drei Ressorts (Spitzenverband; Trägereinrichtungen und Beteiligungen; Wirtschaft) mit den untergeordneten Abteilungen wie zum Beispiel bei Wirtschaftsunternehmen mit Finanz- und Rechnungswesen, Personal sowie darunter Beschaffung, Organisation, Gebäude/Bauprojekte
- Weitere Ziele wurden im Zuge des Veränderungsprozesses ebenfalls weitgehend erreicht: unter anderem Mitarbeiterorientierung durch Führung mit Zielvereinbarung, verbessertes Ressourcenmanagement (erfolgreiche Konsolidierung), höhere Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit

Quelle: Hauser et al., 2000, 599 ff.

gegliedert. Trotz zeitweiliger finanzieller und organisatorischer Turbulenzen des Unternehmensverbundes hat sich diese Trennung bewährt (Geschäftsbericht des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes Berlin, 2003).

5.3.2 Qualitätsmanagement

An soziale Dienstleistungen am Menschen werden bezüglich der Qualität besondere Anforderungen gestellt. Die Wohlfahrtsverbände beanspruchen für sich dabei häufig, dass sie im Vergleich zu gewinn- und eigennutzorientierten Anbietern bessere Qualität anbieten. Im Wettbewerb würde aber nur der Preis entscheiden, so dass es letztlich zu einem Qualitätsverlust kommen würde. Bei Informationsasymmetrien und ho-

hen Kosten für die Überprüfung der Qualität sind solche Entwicklungen denkbar („market for lemons“).

Allerdings gibt es verschiedene marktliche Verfahren, diese Informationsasymmetrien zu beseitigen, ohne dass staatliche Reglementierungen erforderlich wären, um so zu einem funktionsfähigen Wettbewerb zu kommen. Zum einen lässt sich die Qualität sozialer Dienstleistungen recht gut durch die Betroffenen selbst oder durch Informationssuche im persönlichen Umfeld feststellen. Bei Unzufriedenheit mit dem Angebot kann – im Wettbewerb – der Anbieter gewechselt werden. Zum anderen gibt es unabhängige Prüfungsinstitutionen, die Qualitätsstandards zertifizieren könnten, so dass sich Einrichtungen über die gesetzlich vorgeschriebenen Mindeststandards hinaus auch über bessere Qualität am Markt durchsetzen könnten, wie zum Beispiel der „Qualitätscheck“ des Paritätischen Wohlfahrtsverbands Berlin (2003) dokumentiert. Neben diesem so genannten „Screening“ durch die Nachfrager können die Anbieter aktiv für ihre besondere Qualität werben und eine „Marke“ etablieren, wie dies auf anderen Märkten auch funktioniert. Ein Franchising-System könnte dann aufgebaut werden, das bundes- oder sogar europaweit die gleich hohe Leistung garantiert. Dieses „Signaling“ funktioniert in Krankenhäusern, zum Beispiel bei der Geburtshilfe, bereits heute sehr gut. Diese Geburtshilfestationen legen im Vergleich zu anderen Bereichen sehr viel Wert auf Patientenfreundlichkeit, Service, gepflegte Räumlichkeiten und Komfort sowie umfangreiche Informationen, obwohl auch diese Leistungen von den Krankenkassen bezahlt werden. Im Gegensatz zu Notfällen können sich die Schwangeren in Ruhe über die Qualität, den Ruf und die Leistungen im Vorhinein informieren und sich frei entscheiden. Der Wettbewerb funktioniert. Wer die heutigen Kreißsäle, Wehen- und Patientenzimmer mit denen aus früheren Jahren oder den Zimmern auf anderen Stationen vergleicht, wird vom hohen Standard überrascht sein. Bei vielen anderen sozialen Dienstleistungen ist die Überwindung der Informationsasymmetrie mit innovativen Maßnahmen ebenfalls möglich (vergleiche unter anderem von Gersdorff, 2004).

Weitere Mittel zur Qualitätssicherung sind internes und externes Benchmarking. Dafür ist allerdings mehr Transparenz notwendig, die einen Ver-

gleich mit anderen Einrichtungen innerhalb eines Verbundes oder auch verbandsübergreifend möglich macht. Voraussetzung ist die Erhebung von Daten zu vergleichbaren Kennzahlen.

Darüber hinaus gehört das Qualitätsmanagement (Planung, Steuerung, Prüfung, Dokumentation) zu den wichtigen Aufgaben des Einrichtungsmanagements. Verschiedene Instrumente (zum Beispiel Total Quality Management) können dabei sicherstellen, dass die Interessen der Nachfrager/Kunden, der Mitarbeiter, des Managements, der Lieferanten und der Kostenträger berücksichtigt werden (Arnold/Maelicke, 2003; Daumenlang/Palm, 2000).

5.3.3 Personalmanagement

Aufgrund der Personalintensität der Erstellung sozialer Dienstleistungen und der vergleichsweise hohen psychischen und physischen Belastungen zum Beispiel im Pflegebereich muss ein besonderes Augenmerk auf dem Personalmanagement liegen. Herausforderungen sind der Übergang zu einer leistungsbezogenen, variablen Vergütung oder zumindest zu einer stärkeren Lohndifferenzierung durch die Loslösung vom Bundesangestelltentarif (BAT). Welche – auch verbandsinternen – Widerstände dabei nicht zuletzt aufgrund des Selbstverständnisses der „Samariter“ zu überwinden sind, machen Diskussionen, etwa in der Zeitschrift „epd sozial“ (zum Beispiel Nr. 26 und Nr. 28/2004), deutlich. Dabei führt an einer Abschaffung des BAT kein Weg vorbei. Je nach Region und je nach Qualifikation sind unterschiedliche Vergütungen zu zahlen, die sich nach Arbeitsangebot und -nachfrage richten. Darüber hinaus sind die systematische Personalplanung, Qualifizierung und Personalentwicklung weitere Instrumente einer erfolgreichen Personalstrategie, die Hand in Hand geht mit einer professionellen Führung der Einrichtungen. Kreative Ideen nutzt zum Beispiel die Caritas, um Mitarbeiter zu werben (vergleiche zum Beispiel Schröders, 2004; Arnold/Maelicke, 2003, 538 f.). Für flexible Personalplanung, zum Beispiel über Arbeitszeitkonten, plädiert Dane (2003).

Außerdem stellt die Einbeziehung von Ehrenamtlichen das Management vor besondere Schwierigkeiten. Die Vermeidung von Konkurrenz und Neid zwischen hauptberuflichen und ehrenamtlichen Mitarbeitern ist

ein wichtiges Ziel der Personalarbeit. Möglicherweise kann die organisatorische Trennung von ehrenamtlich zu leistenden Tätigkeiten und marktwirtschaftlich zu erbringenden Dienstleistungen dazu beitragen, die vielfältigen Konfliktfelder zwischen ehrenamtlichen Funktionären und hauptamtlichen Leitungskräften zu vermeiden (vergleiche zum Beispiel Graeff/Weiffen, 2001).

5.3.4 Rechnungswesen, Controlling und Risikomanagement

Die gravierenden Defizite und einzelne Skandale im Management von Sozialunternehmen in den neunziger Jahren haben dazu geführt, dass fast alle Spitzenverbände ihre Mitgliedsorganisationen dazu anhalten, mehr Wert auf betriebswirtschaftliche Maßnahmen zu legen. Bisher dient bei vielen das Rechnungswesen eher als Dokumentationsinstrument denn als Basis für strategisches Management. Denn ein professionelles Management ist neben einem vergangenheitsbezogenen Rechnungswesen auf ein richtungsweisendes Controlling und Risikomanagement angewiesen. Vorschläge für ein entsprechend prospektives Agieren finden sich unter anderem in Solidaris (2003). Ein konsequentes Controlling innerhalb der Wohlfahrtsorganisationen gibt es vielfach nicht, weshalb hier noch Handlungsbedarf besteht. Von politischer Seite erfolgen Kontrollen vor allem über bürokratische und rechtliche Vorgaben, um die Erfüllung der politischen Ziele zu überprüfen. Eine Wirtschaftlichkeitsprüfung durch staatliche Stellen macht letztlich auch wenig Sinn, nicht zuletzt aufgrund personeller Verflechtungen. Anzustreben ist ein Rechnungswesen und Controlling, das nicht nur die Informationsbedürfnisse der Adressaten erfüllt, sondern darüber hinaus transparent und verständlich ist, was in einem zu entwickelnden Kennzahlensystem zum Ausdruck kommen könnte. Die Kennzahlen könnten wiederum in allgemein verständlich formulierte Lageberichte Eingang finden.

Ausgangspunkt ist die Einführung eines Berichtswesens, welches periodisch Informationen aufbereitet und an die Geschäftsführung und/oder die Aufsichtsgremien einer Organisation weitergibt. Ein effizientes Berichtswesen muss dabei mindestens folgende Punkte umfassen: Wirtschaftsplan, Investitionsplan, Stellenplan, Instandhaltungs- und Instandsetzungsplan, Entwicklung der wichtigsten betrieblichen Leistungs-

daten, Liquiditätsstatus. Je nach Größe der Organisation sollten diese Berichtszahlen monatlich, vierteljährlich oder jährlich erstellt werden. Die Dokumentation in Form eines Jahresberichts erfüllt drei Funktionen:

1. Rechenschaftsfunktion: Nachweis eines pflichtgemäßen Verhaltens der Geschäftsführung;
2. Sicherungsfunktion: Sicherstellung der dauerhaften Einhaltung der Maßnahmen des Risikomanagements;
3. Prüfungsfunktion: Basis für die interne Revision und/oder den Abschlussprüfer.

Ein Praxisbeispiel für die erfolgreiche Einführung eines umfassenden Controlling-Systems in einem Wohlfahrtsverband beschreiben Färber/Holländer (2000).

Als Managementinstrument zur strategischen Unternehmensführung auf Basis eines umfassenden Controllings bietet sich zum Beispiel die Balanced Scorecard an. Diese stellt sicher, dass nicht nur die Finanzen berücksichtigt werden, sondern auch die Perspektiven der Kunden und der Mitarbeiter sowie die internen Prozesse, die oftmals verbesserungswürdig sind (vergleiche etwa Arnold/Maelicke, 2003, 573 ff.; Schubert, 2000; Stoffer, 2003).

Über das Controlling hinaus sind das Risikomanagement als ein kontinuierlicher Prozess zur thematischen Erfassung des Risikos sowie die Analyse und Bewältigung von Risiken sinnvoll. Die möglichen Risiken für gemeinnützige Organisationen liegen beispielsweise in folgenden Feldern (Solidaris, 2003):

1. dauerhaft nicht zu finanzierender Personalaufwand (zum Beispiel Tarifsteigerungen sind höher als Budgetsteigerungen, personelle Überbesetzung, Personal außerhalb des genehmigten Stellenplanes);
2. unzureichende Marktakzeptanz (zum Beispiel falsche Leistungsschwerpunkte, Qualitätsmängel, schlechtes Image, Überversorgung, mangelnde Bedarfsgerechtigkeit);

3. Fehlbelegung, geringer Auslastungsgrad (zum Beispiel keine Akzeptanz der Leistungen durch die Kostenträger oder Verschiebung von stationärer zu ambulanter Versorgung);
4. unzureichendes Leistungs- und Erlösmanagement (zum Beispiel Strukturverschiebungen im Krankenhaus in den Bereichen Budgetfallpauschalen und Sonderentgelte mit negativen Ergebnisbeiträgen nach Pflegeversicherungsausgleichen);
5. dauerhafte Verlustquellen (zum Beispiel Kosten bestimmter Leistungen werden in größerem Umfang und auf Dauer nicht refinanziert, Fehlbemessung der Entgelte und Vergütungssätze, Forderungsausfälle).

Um solche Risiken frühzeitig genug aufzudecken, sollte das Risikomanagement integrierter Bestandteil des Managementsystems werden, wie dies auch im Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) gefordert wird.

5.3.5 Externe Kontrolle und Transparenz

Das Transparenz- und Publizitätsgesetz (TransPuG) dient der verbesserten externen Kontrolle über mehr Transparenz. Eine flächendeckende Umsetzung von Vorschriften, die eine sorgfältige interne sowie externe Kontrolle der Mittelverwendung in einzelnen Einrichtungen, aber auch durch die Verbände ermöglichen, wäre deshalb ein wichtiger Schritt zur Stärkung der Vertrauenswürdigkeit in die Wohlfahrtsverbände und ihre Einrichtungen.

Ein nicht zu vernachlässigender Nebeneffekt der verbesserten Datenerfassung und -aufbereitung in diesem wichtigen Sektor wäre die zuverlässigere Schätzung der Wertschöpfung, des Umsatzes, der Beschäftigtenzahl usw. Derzeit basieren diese auf unsicheren und lückenhaften Datenerhebungen, was angesichts der Bedeutung sozialer Dienstleistungen verwunderlich ist.

Jahres- und Lageberichte

Da die Aktivitäten gemeinnütziger Organisationen zunehmend in größeren Trägereinheiten durchgeführt werden, können diese strukturell mit Kon-

zernen gleichgesetzt werden. Deshalb müssen sowohl die Geschäftsführung als auch die Aufsichtsgremien und deren Überwachungsaufgaben professionalisiert und auf Basis klarer Regeln institutionalisiert werden, die zudem sicherstellen, dass das Aufsichtsgremium der Trägerorganisation die Geschäftsführung ausreichend überwachen kann. Voraussetzung dafür sind:

1. eine sachgerechte Geschäftsführungsstruktur mit klar festgelegten Kompetenzen;
2. ein zielorientiertes, durchgängiges und alle Bereiche betreffendes Planungs- und Berichtssystem, das der Struktur und Entscheidungshierarchie der Trägerorganisation angemessen ist, so dass zeitnah alle wesentlichen Managementinformationen zur Verfügung stehen;
3. einschlägige Erfahrungen und Sachkenntnisse der Aufsichtsmitglieder sowie die Bereitschaft, sich auch zeitlich in angemessenem Umfang zu engagieren, und
4. ein funktionsfähiges und wirksames Überwachungssystem innerhalb der Gesamtorganisation (dazu zählen internes Kontrollsystem, Risikomanagement, Controlling und eine Revision). Ein umfassendes Risikomanagement und Überwachungssystem muss sowohl ein Frühwarnsystem, ein internes Überwachungssystem als auch ein professionelles Controlling beinhalten (Solidaris, 2003, 24 f.).

Die interne Kontrolle kann durch die Vorlage und Weitergabe von Jahresberichten und bei größeren Einrichtungen auch von Lageberichten von einzelnen Einrichtungen oder von Kreis- und Landesverbänden an den Bundesverband verbessert werden. Dies würde die Weitergabe von Informationen und deren Überprüfung durch die jeweils übergeordnete Ebene implizieren. Lageberichte haben im Vergleich zum Jahresbericht dabei den Vorteil, in knapper, deutlicher und verständlicher Form nicht nur die Vergangenheitsdaten (Jahresbericht) wiederzugeben, sondern darüber hinaus auch explizit auf die zukünftige Geschäftsentwicklung einzugehen und mögliche Risiken zu benennen.

Größere Organisationen sollten freiwillig – bei gemeinnützigen GmbHs ist dies mittlerweile unter bestimmten Bedingungen bereits verpflichtend –

einen Lagebericht erstellen. Die Formulierung und Ausarbeitung des Lageberichtes sollte dabei adressatenorientiert erfolgen, das heißt möglichst verständlich sein und nachvollziehbare Falldaten und Fakten enthalten, ohne zu sehr zu vereinfachen. Ein Lagebericht sollte beinhalten:

1. die Darstellung des Geschäftsverlaufs (Entwicklung von Branche, Gesamtwirtschaft, Umsatz- und Auftragsentwicklung, Investitionen, Finanzierungsmaßnahmen, Personal- und Sozialbereich, wichtige Vorgänge des Geschäftsjahres);
2. die Darstellung der Lage (Vermögens- und Finanzlage, Ertragslage, besondere, differenzierte Darstellung der Aufgliederung nach Sparten oder Geschäftsfeldern) sowie
3. Indizien für wesentliche Risiken in der zukünftigen Entwicklung (dazu zählen zum Beispiel außergewöhnliche Vorfälle des vergangenen Geschäftsjahres, aber auch bekannte Risiken für das folgende Geschäftsjahr).

Aufsichtsgremien

Damit die Aufsicht funktionieren kann, ist eine qualifizierte Zusammensetzung des Aufsichtsgremiums notwendig. Kernpunkte sind:

1. Grundsätzlich muss die fachliche Eignung jedes Mitglieds des Aufsichtsgremiums sichergestellt sein.
2. Außerdem ist deren Unabhängigkeit durch die Vermeidung von Interessenkonflikten zu gewährleisten. Dazu zählt die Vermeidung einer zeitgleichen oder unmittelbar aufeinander folgenden Übernahme eines Mandats in einer in Wettbewerbsbeziehung zur jeweiligen Organisation stehenden Organisation oder die Mitgliedschaft in einer Trägerorganisation. Des Weiteren sollen persönliche Verflechtungen zwischen Geschäftsführung und Aufsichtsgremium vermieden werden sowie potenzielle Interessenkonflikte vor Übernahme eines Mandates offen gelegt werden, die zum Beispiel aus persönlichen Geschäftsbeziehungen resultieren können.
3. Besondere Schwierigkeiten im Bereich der gemeinnützigen Organisationen ergeben sich daraus, dass das Aufsichtsmandat häufig von ehrenamtlich tätigen Personen übernommen wird. Aufgrund der zusätz-

lichen Anforderungen, die an die Aufsichtstätigkeit in gemeinnützigen Organisationen gestellt werden, muss eine Professionalisierung auch in diesem Bereich erfolgen. Sofern nicht vollständig auf ehrenamtlich tätige Mitglieder von Aufsichtsgremien verzichtet werden soll, ist die Unterstützung dieser Aufsichtsmitglieder durch qualifizierte Berater sowie durch die Einrichtung eines hauptamtlichen Vorsitzenden des Aufsichtsgremiums denkbar.

4. Problematisch ist, dass die Geschäftsführung häufig das Aufsichtsgremium dominiert, das heißt, eine unabhängige Mandatsausübung häufig schwierig ist, zumal die Vorsitzenden von Aufsichtsgremien und die Vorsitzenden von Geschäftsführungen aus praktischen Gründen oftmals intensiv zusammenarbeiten und so die Gefahr einer exklusiven Unternehmensführung unter Ausschluss der Geschäftsführungsmitglieder besteht. Eine Möglichkeit, dem entgegenzuwirken, ist die Verabschiedung und Vereinbarung klarer Regelungen für die Häufigkeit und Inhalte der Gremiumssitzungen. Allein aus haftungsrechtlichen Gründen sollte jedes Mitglied im Aufsichtsgremium, aber auch die Geschäftsführung die Durchführung der Überwachungsaufgaben sicherstellen. Einige Verbände und Einrichtungen klagen bereits darüber, dass sie keine Mitglieder für Aufsichtsgremien mehr finden, da diese die Risiken und Haftungsansprüche scheuen, wie verbandsinterne Recherchen ergaben.

Unhängig davon, ob ein Jahresabschlussbericht/Lagebericht erstellt werden muss, sollte jede gemeinnützige Organisation prüfen, ob sie nicht mit Blick auf die Herausforderung (vergleiche Kapitel 1) und die dadurch bedingten verschärften Anforderungen an Wirtschaftlichkeit, Transparenz und Publizität von sich aus einen Jahres- und Lagebericht erstellt. Diese Ansatzpunkte werden von einigen Wohlfahrtsverbänden selbst vorgeschlagen und ausführlich dargelegt. Sie könnte die Grundlage für einen „Governance-Kodex der Wohlfahrtsverbände“ sein (vergleiche unter anderem Solidaris, 2003; Deloitte & Touche, 2004; Ruter, 2004). Der Druck für eine entsprechende Selbstverpflichtung der Freien Wohlfahrtspflege kann von den Medien und der Politik kommen, wobei Letztere durch die entsprechende Gestaltung der Rahmenbedingungen selbst zu einer besseren Qualität sozialer Dienstleistungen beitragen kann.

5.3.6 Ein Best-Practice-Beispiel für modernes Sozialmanagement
Die Samariterstiftung in Baden-Württemberg liefert Anschauungsmaterial für eine professionell geführte Einrichtung. Dort wurde beispielsweise nicht nur ein professionelles Controlling implementiert, sondern darüber hinaus wurden auch weiter gehende Management-Tools eingeführt, die neben der Planung des Personaleinsatzes eine systematische Qualitätskontrolle in den Pflegeheimen ermöglichen. Außerdem werden monatlich zusammenfassende Berichte der einzelnen Einrichtungen an den Geschäftsführer übermittelt, der damit einen Vergleich der Kosten, des Personaleinsatzes, der Qualität der angebotenen Leistung und der Entwicklung erstellen kann. Somit werden die einzelnen Einrichtungen quasi wie Profit-Center betrieben, so dass untereinander Wettbewerb entsteht (Übersicht 18).

5.4 Ordnungspolitische Reformagenda

Neben Reformen aufseiten der Anbieter sozialer Dienstleistungen sind auch aufseiten des Staates Veränderungen an der Marktverfassung erforderlich. Der Gesetzgeber ist deshalb unter anderem bei der Gestaltung

Übersicht 18

Best-Practice-Beispiel für modernes Management

Das Management der Samariterstiftung Nürtingen

„Nächstenliebe und unternehmerisches Handeln – für die Samariterstiftung im baden-württembergischen Nürtingen ist das kein Widerspruch. Im Gegenteil: Für uns als Dienstleistungsunternehmen zählt wirtschaftliches Handeln unabdingbar zum diakonischen Auftrag“, schreibt die Stiftung in einer ihrer Broschüren. Die Mitgliedsorganisation im Diakonischen Werk betreibt in Süddeutschland 31 Einrichtungen – vor allem Altenheime, mobile Pflegedienste und Behindertenwohnheime. Einen Namen in der Branche haben sich die Samariter gemacht, weil sie den Worten auch Taten folgen ließen.

Mittlerweile gelten die modernen Managementmethoden der Stiftung als Paradebeispiel dafür, wie Wohlfahrtsorganisationen den Sprung ins 21. Jahrhundert schaffen können:

Qualitätsmanagement: Mindestens einmal im Jahr werden die rund 3.700 Kunden in Gesprächen nach ihrer Zufriedenheit befragt. Dann wollen die Manager wissen: Wie beurteilen sie die tägliche Pflege und soziale Betreuung? Gibt es Schwierigkeiten mit der Hausverwaltung? Schmeckt das Essen? Alle Antworten werden dokumentiert. Den Verantwortlichen geben

diese Befragungen wichtige Anhaltspunkte für den Planungsprozess: „Die individuellen Interviews helfen uns mehr als anonyme Fragebögen, da wir anschließend genau wissen, wo der Schuh drückt“, erklärt Eberhard Goll, Geschäftsführer der Samariterstiftung. Und wo der Schuh drückt, da greifen die Manager ein. Beschwerden sich beispielsweise viele Heimbewohner über die Leistungen der externen Wäscherei, dann wechselt die Stiftung halt den Anbieter.

Benchmarking: Die Kundenbefragungen ermöglichen zudem den ständigen Vergleich der 31 Einrichtungen. Dieses so genannte Benchmarking liefert nicht nur Informationen über Stärken und Schwächen der einzelnen Heime, sondern fördert auch einen gesunden Wettbewerb unter den Einrichtungen – zugunsten der Kunden.

Personalcontrolling: Regelmäßig dokumentiert die Stiftung Mitarbeiterzahlen und Fachkräftequoten, Fehlzeiten sowie Kündigungsgründe. Die Informationen sollen Aufschlüsse über die Zufriedenheit der rund 2.200 Mitarbeiter geben. Schließlich sind die Samariter auf motiviertes Personal angewiesen, um eine hochwertige Betreuung zu garantieren.

Finanzcontrolling: „Wir erbringen unsere Leistungen wirtschaftlich, indem wir das Verhältnis von Kosten und Nutzen optimieren“, heißt es auf der Stiftungs-Homepage ambitioniert. Zu diesem Zweck wurde das Rechnungswesen auf die kaufmännische Buchführung umgestellt. Zudem überwachen die hausinternen Finanzexperten ständig die Ausgaben der Stiftung. Laufen beispielsweise die Sachkosten für Lebensmittel, Energie oder Medikamente während eines Geschäftsjahres aus dem Ruder, wird Alarm geschlagen. Als zweites Frühwarnsystem fungiert weiterhin eine Belegungsstatistik, die Rückschlüsse auf die zukünftige Auslastung der Einrichtungen zulässt.

Transparenz: In Sachen Transparenz haben die Süddeutschen erst einen vorsichtigen Schritt gewagt: Seit kurzem veröffentlicht die Stiftung im Rahmen einer Jahrespressekonferenz mindestens ihre Bilanzsumme (2002: 143 Millionen Euro) und einige andere Kennzahlen wie etwa die Belegschaftsgröße.

Diese betriebswirtschaftlichen Reformen zahlen sich für die Samariter aus. Wegen des guten Rufes in Fachkreisen falle es der Stiftung beispielsweise leichter als der Konkurrenz, qualifizierte Mitarbeiter zu finden, erklärt Geschäftsführer Goll. Und auch im Ringen um staatliche Fördermittel habe man Wettbewerbsvorteile. Schließlich wüssten Staat und Kassen, dass die öffentlichen Gelder bei den Samaritern effizient verwendet werden.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2004 c), 54 f.

der Rahmenbedingungen gefordert. Die Dienstleistungstypologie (Kapitel 5.1) veranschaulicht darüber hinaus, welche Produkte und Dienstleistungen staatlicher Finanzierung bedürfen, da für sie unter den derzeitigen Rahmenbedingungen (noch) kein Markt – unter anderem aufgrund von fehlenden Mitteln der Nachfrager – existiert (zum Beispiel bestimmte Beratungsleistungen).

5.4.1 Wettbewerbliche Rahmenbedingungen

Lohndifferenzierung statt BAT-Orientierung

Die Personalkosten sind der wesentliche Kostenfaktor bei vielen Einrichtungen. Hauptproblem für die freigemeinnützigen Einrichtungen ist die Bindung an den BAT, da diese dazu führt, dass die Löhne und Gehälter je nach Geschäftsfeld bis zu 20 Prozent über denen der privatgewerblichen Anbieter liegen. Da zudem das Ansehen der sozialen Berufe in Deutschland schwindet, müssen finanzielle Anreize geschaffen werden, um gut ausgebildete Menschen zum Beispiel für Pflegeberufe zu begeistern.

Angesichts der großen Bedeutung von Bildung bereits im Kindergartenalter ist beispielsweise eine Aufwertung des Berufs der Erzieherin dringend angebracht, damit die wichtigste Ressource in Deutschland (Bildung) möglichst frühzeitig und gut gefördert wird. Um gut ausgebildete Menschen für soziale Berufe zu gewinnen, sind Knappheitslöhne notwendig. Dies gilt insbesondere deshalb, weil aufgrund der demographischen Entwicklung die Zahl der zu betreuenden und zu pflegenden Menschen zunimmt und gleichzeitig auf dem Arbeitsmarkt – bedingt durch die geburtenschwachen Jahrgänge – weniger qualifizierte Bewerber zur Verfügung stehen.

Regionale Differenzierungen sind darüber hinaus ebenfalls erforderlich, da zum Beispiel in München, wie die dortige Caritas beklagt, je nach konjunktureller Lage Arbeitskräfte knapp sind, während in anderen Regionen Arbeitslosigkeit herrscht. Gleiches gilt für unterschiedliche Qualifikationen. Gute Geschäftsführer erwarten auch eine angemessene Bezahlung, die sich an den Verdienstmöglichkeiten in anderen Sektoren orientiert, und keine BAT-Entlohnung.

Die beschlossene Hartz-IV-Reform macht es erforderlich, Wege zu finden, wo Empfänger von Arbeitslosengeld II bei geeignetem Anforderungsprofil für Dienstleistungen im Sozialbereich arbeiten können. Entsprechende Maßnahmen werden seit langem in der Wissenschaft propagiert und werden von den Wohlfahrtsverbänden (unter anderem Caritas und Paritätischer Wohlfahrtsverband) bereits geplant und spätestens ab 1. Januar 2005 angeboten (Scherl, 2004; Cremer, 2004).

Weniger Reglementierungen

Mehr Wettbewerb und die Einführung von Subjektförderung könnten darüber hinaus mit einer Reduktion der staatlichen Reglementierungen einhergehen, die derzeit unter anderem dazu führen, dass gut 6.000 Mitarbeiter im Medizinischen Dienst der Krankenkassen (MDK) tätig sind, um die Ausführung der Leistungen detailliert zu überwachen (vgl. Graber-Dünow, 2002). Die ständig steigende Kontrolldichte hat dazu geführt, dass, sofern die Entwicklung so weitergeht, „neben jedem Helfer ein Kontrolleur steht“ (Batkiewicz/Roth, 2003).

Die Einführung von Wettbewerb unter den Einrichtungen in Verbindung mit einer klaren Vorgabe der gewünschten Leistungen und damit verbundenen Kosten und Budgets, die zur Verfügung gestellt werden sollen, würde sehr viel besser zur Qualitätssicherung beitragen, als dies Kontrollen leisten könnten. Die Einführung der Subjektförderung wäre im Vergleich dazu allerdings noch besser geeignet, Qualität sicherzustellen.

Notwendig ist eine Umstellung von der Inputsteuerung hin zu einer Outputkontrolle. Innovation und Wettbewerb werden durch die staatliche Festlegung von Leistungskomplexen und Entgelten sowie die haushaltsrechtlichen Abgrenzungen nach Hauswirtschaft, Gesundheitsvorsorge und Rehabilitation zum Beispiel im Pflegebereich unterbunden. Hinzu kommt die Festlegung von Strukturqualität (zum Beispiel Heimmindestbau- und -personalverordnungen), die Wettbewerb und kostengünstige Angebote bis hinein in die neuere Gesetzgebung behindert. Notwendig ist somit ein Übergang von der Steuerung und Vorgabe der Inputfaktoren (zum Beispiel bei der Investitionsförderung) zur Qualitätskontrolle (Ergebnismessung), wie dies bei anderen marktgängigen Gütern auch der Fall ist.

Eine Chance würde zum Beispiel in der Verbindung von Pflegeheimen, Krankenhäusern und Kindertagesstätten in Form von Dienstleistungszentren für Pflege, Kinderbetreuung und Gesundheit liegen, so dass die Großeltern und Kinder gemeinsam betreut werden und zusammen sein können.

5.4.2 „Governance-Kodex der Freien Wohlfahrtspflege“

Denkbar wäre die Einführung eines deutschen Non-Profit-Governance-Kodex in Anlehnung an den Deutschen Corporate-Governance-Kodex. Dieser Kodex sollte konkrete Handlungsempfehlungen für die verantwortliche Führung einer Organisation durch die Geschäftsführung enthalten sowie darüber hinaus Standards zur Kontrolle durch die Aufsichtsräte und für die Zusammenarbeit mit Kostenträgern beziehungsweise Finanziers (auch Spendern).

Unter Non-Profit-Governance versteht man „den grundsätzlichen und strategischen Umgang mit ökonomischen, sachzielbezogenen und metaökonomischen Variablen als ideelle Basis normativer Vorgaben für das Managementhandeln von Non-Profit-Organisationen zur Wahrung und zum Ausgleich der Interessen multipler Anspruchsgruppen, insbesondere der Dienstleistungsempfänger“ (Schuhen, 2001, 165).

Es zeigt sich, dass besondere Notwendigkeiten bestehen, gerade im Non-Profit-Bereich einen Governance-Kodex zu verabschieden. Aufgrund der Organisationsunterschiede im Vergleich zu Unternehmen gibt es zum Beispiel sehr viele Laien in Aufsichtsgremien und viele Ehrenamtliche in Leitungsfunktionen. Außerdem liegen multiple Organisationsformen vor und in der Regel müssen multidimensionale Ziele berücksichtigt werden. Da zudem öffentliche Mittel in erheblichem Umfang von den Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände verwendet werden, wird der Druck auf die korrekte Verwendung durch die Öffentlichkeit und die Medien zunehmen.

Im entsprechenden Governance-Kodex der Freien Wohlfahrtspflege, der auch von einer Regierungskommission entwickelt werden könnte, würde zum Beispiel die Trennung von sozialanwaltlicher Tätigkeit und dem Betrieb von Einrichtungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten empfohlen werden. Auch würde auf die Verringerung der Einflussmöglichkeiten der Verbände bei der Vergabe von Finanzierungsmitteln für soziale Dienstleistungen der von ihnen betriebenen Einrichtungen gedrungen beziehungsweise für die Einführung demokratischer Legitimationsverfahren im Zusammenhang mit der Entscheidung/Vergabe der Mittel plädiert werden.

Ziele des Governance-Kodex der Freien Wohlfahrtspflege wären die Vermeidung von Geldverschwendung und Machtmissbrauch sowie die Vorbeugung gegenüber Insolvenzen und Skandalen in Wohlfahrtsverbänden und deren Einrichtungen. Zu regelnde Aspekte wären unter anderem:

1. eine höhere Transparenz bei der allgemeinen Publizität der Organisationen und Verbände;
2. eine verbesserte Kontrolleffizienz der Organe der Organisationen;
3. die Kodifizierung der Sorgfaltspflichten dieser Organe sowie
4. die Einführung oder Verbesserung der Qualität von Abschlussprüfungen sowie von Jahres- und Lageberichten.

Eine Selbstverpflichtung, wie von Rückert (2004) für die Diakonie gefordert, zu mehr Transparenz und Wirtschaftlichkeit wäre unabhängig davon möglich. Mit der BAGFW in Berlin besteht bereits eine Organisation, die dies für alle Spitzenverbände gemeinsam vorschlagen könnte. Für öffentliche Unternehmen entwickelt der Arbeitskreis Public Corporate Governance unter der Leitung von Ernst & Young (Ruter, 2004) derzeit Vorschläge für entsprechende Kodizes. Die Vorschläge eignen sich gut zur Übernahme auch für freigemeinnützige Einrichtungen.

5.4.3 Subjektförderung statt Objektförderung „Persönliches Budget“

Einige private Güter werden vom Staat höher bewertet als andere, so dass er deren Konsum oder Nutzung (zum Beispiel von Kindertagesstätten) fördert, indem er diese selbst anbietet oder subventioniert. Insbesondere bei diesen aus paternalistischen Gründen geförderten meritorischen Gütern bietet es sich jedoch an, vom staatlichen Angebot abzusehen. Sofern der Konsum dieser Güter gefördert werden soll, sollte der Staat, statt die Güter beziehungsweise die Anbieter der Güter (Objektförderung) zu subventionieren, die staatliche Förderung auf die Bedürftigen in Form der Subjektförderung konzentrieren. Die effizienteste Möglichkeit aus Sicht der Betroffenen wäre, bei Vorliegen der entsprechenden Bedürftigkeit diesen einen Geldbetrag zur Verfügung zu stellen, über den sie frei entscheiden können. Dies wird auch von Ökonomen bevorzugt, da

so präferenzgerechte Entscheidungen ermöglicht werden. Falck (2004) analysiert die Folgen systematisch am Beispiel der Kinderbetreuung.

Seit 1. Juli 2004 können persönliche Budgets für Behinderte im Rahmen der Neuregelung des §17 im Sozialgesetzbuch IX erprobt werden (Übersicht 19). Nach langwierigen Diskussionen werden diese derzeit nach erfolgreichen regionalen Versuchen auch bundesweit in Modellprojekten getestet (vergleiche auch Sack, 2003). Regionale Modellversuche gibt es auch im Bereich der Pflege in Form eines „persönlichen Pflegebudgets“. In sieben Regionen erhalten bis zu 1.000 Personen die Chance, die neue Konsumentensouveränität zu testen (vgl. www.pflegebudget.de). Die Regierungen versprechen sich vom persönlichen Budget mehr Konkurrenz unter den Anbietern zum Vorteil aller: Der Wettbewerb wird sich zugunsten der Kostenträger regulierend auf die Preisgestaltung auswirken und zugleich die Wahlmöglichkeiten der Budgetnehmer erhöhen. Die positiven Auswirkungen auf die subjektive Lebensqualität beschreibt Tesch-Römer (2002).

Die Betroffenen, deren Interessenvertreter zum Teil seit langem das persönliche Budget fordern, sind zufrieden, dass Regelungen, die in Großbritannien und Schweden bereits seit Mitte der neunziger Jahre eingeführt wurden, endlich in Deutschland erprobt werden. Statt vorgeschriebener Sachleistungen kann der Bedürftige entscheiden, welche Leistungen er in Anspruch nehmen möchte. Damit werden die Betroffenen – finanziert über das Steuersystem – in die Lage versetzt, über den Markt ihre Bedürfnisse befriedigen zu können. Eine vollständig an der Bedürftigkeit ausgerichtete Subjektförderung würde dabei bedeuten, dass auch statt Sondervergünstigungen zum Beispiel bei der KFZ-Steuer für bestimmte Schwerbehinderte oder vergünstigte Bahn- und Nahverkehrstickets für Behinderte zu gewähren, die entsprechenden Beträge unmittelbar an die Behinderten zur freien Verwendung ausgezahlt würden. Zum einen wird so die Wahlfreiheit der Betroffenen gestärkt und es findet keine Diskriminierung derjenigen statt, die die Vergünstigungen nicht nutzen wollen oder können. Zum anderen werden verdeckte Subventionen zum Beispiel an Verkehrsbetriebe vermieden, indem aufgrund von Schätzfehlern angeblich viel mehr Behinderte befördert werden, als dies tatsächlich der Fall

Persönliche Budgets für Behinderte

Auszug aus dem SGB IX: „§ 17 Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen“

Ausführung von Leistungen, Persönliches Budget

(1) Der zuständige Rehabilitationsträger kann Leistungen zur Teilhabe 1. allein oder gemeinsam mit anderen Leistungsträgern, 2. durch andere Leistungsträger oder 3. unter Inanspruchnahme von geeigneten, insbesondere auch freien und gemeinnützigen oder privaten Rehabilitationsdiensten und -einrichtungen (§ 19) ausführen. Er bleibt für die Ausführung der Leistungen verantwortlich. Satz 1 gilt insbesondere dann, wenn der Rehabilitationsträger die Leistung dadurch wirksamer oder wirtschaftlicher erbringen kann.

(2) Auf Antrag können Leistungen zur Teilhabe auch durch ein monatliches Persönliches Budget ausgeführt werden, um den Leistungsberechtigten in eigener Verantwortung ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. Bei der Ausführung des Persönlichen Budgets sind nach Maßgabe des individuell festgestellten Bedarfs die Rehabilitationsträger, die Pflegekassen und die Integrationsämter beteiligt. Das Persönliche Budget wird von den beteiligten Leistungsträgern trägerübergreifend als Komplexleistung erbracht. Budgetfähige Leistungen sind Leistungen, die sich auf alltägliche, regelmäßig wiederkehrende und regiefähige Bedarfe beziehen und als Geldleistungen oder durch Gutscheine erbracht werden können. Eine Pauschalierung weiterer Leistungen bleibt unberührt. An der Entscheidung ist der Antragsteller für die Dauer von sechs Monaten gebunden.

(3) Persönliche Budgets werden in der Regel als Geldleistung ausgeführt. In begründeten Fällen sind Gutscheine auszugeben. Persönliche Budgets werden im Verfahren nach § 10 so bemessen, dass der individuell festgestellte Bedarf gedeckt wird und die erforderliche Beratung und Unterstützung erfolgen kann. Dabei soll die Höhe des Persönlichen Budgets die Kosten aller bisher individuell festgestellten, ohne das Persönliche Budget zu erbringenden Leistungen nicht überschreiten.

[...]

(6) In der Zeit vom 1. Juli 2004 bis zum 31. Dezember 2007 werden Persönliche Budgets erprobt. Dabei sollen insbesondere modellhaft Verfahren zur Bemessung von budgetfähigen Leistungen in Geld und die Weiterentwicklung von Versorgungsstrukturen unter wissenschaftlicher Begleitung und Auswertung erprobt werden.

Quelle: Fassung des Gesetzes zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen gemäß BGBl. I, 606 vom 23. April 2004

ist. Hieran zeigt sich, dass die Geldzahlung grundsätzlich die wenigsten Verzerrungen verursacht.

Auch die Kinder- und Jugendhilfe gehört auf den Prüfstand. Kinderbetreuungsleistungen sowie Jugendhilfeeinrichtungen werden zum Beispiel

aus familien- und bildungspolitischen Gründen staatlich gefördert, was unter anderem mit Blick auf die demographische Entwicklung und den Arbeitsmarkt gerechtfertigt ist. Allerdings impliziert dies keinesfalls, dass die bisher praktizierte Kindergartenförderung und das große Angebot staatlicher Kindertagesstätten der richtige Weg sind. Mit der gleichen Summe könnte eine bessere Betreuung gewährleistet werden, wenn eine andere Form der Finanzierung oder Subventionierung geschaffen würde. „Es ist erwägenswert, einen Aufschlag auf das Kindergeld zu gewähren statt die bestehenden Institutionen, die sich meist in der Hand von Kirchen und Wohlfahrtsverbänden befinden und staatlich reglementiert sind, über Personalkostenzuschüsse oder Pauschalen für Kindergruppen zu fördern. Dann haben die Eltern mehr Wahlmöglichkeiten, und es entsteht Angebotsvielfalt. ... Insgesamt wird beim Übergang von der Objekt- zur Subjektförderung die private Verantwortlichkeit für und die private Einflussnahme auf die Kindererziehung gestärkt“ (Boss/Rosenschon, 2002, 42). Falls der Staat weiterhin Einfluss auf die Verwendung der Mittel nehmen will, wäre die Verwendung von Vouchern/Gutscheinen ein Mittelweg, um neben der größtmöglichen Effizienz (aus Sicht der Transferempfänger) auch eine größere Effektivität (Zielerreichung aus Sicht der Transfergeber) zu gewährleisten.

Sozial- und Bildungspolitik mit Gutscheinen

Nur in Einzelfällen, wenn die Menschen ihre Wünsche (aufgrund von Demenz, Behinderungen oder Unmündigkeit) nicht artikulieren können und die Vormundschaft kein gangbarer Weg ist, mag paternalistisches Handeln erforderlich sein und ein „Transfer in kind“ (Sachleistung) einem „Transfer in Cash“ (Geldleistung) vorgezogen werden. Sofern der Staat dem Betroffenen nicht die volle Entscheidungsfreiheit zumuten möchte, nicht zutraut oder verhaltenslenkend eingreifen will, sollte die Förderung über Gutscheine erfolgen. Wenngleich im Vergleich zum „Transfer in Cash“ (reine Geldzahlung) für den Leistungsempfänger ein geringerer Nutzen entsteht, kann der paternalistische Staat als Transfergeber bei einem gebundenen Transfer („Transfer in kind“) so seine Vorstellungen über den Konsum bestimmter Güter am kostengünstigsten durchsetzen. Dies vermeidet X-Ineffizienzen des staatlichen Angebots und ermöglicht eine feine Steuerung des Konsums und eine zielgenaue Auswahl

der Transferempfänger und stört darüber hinaus den Wettbewerb der Leistungserbringer durch unsystematische Förderung einzelner (zum Beispiel gemeinnütziger) Einrichtungen nicht. Diese zweckgebundene Subjektförderung kann durch Gutscheine (Voucher) zielgenau und effizient ausgestaltet werden, bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Zielvorstellungen von Transfergeber und Transferempfänger. Beispiele sind das Wohngeld oder Voucher für Kindertagesstätten.

In Hamburg ist seit August 2003 ein Kita-Gutscheinsystem eingeführt und anfangs heftig kritisiert worden. Dabei wurden die vorübergehenden Verschlechterungen der Leistungen jedoch durch die Mittelkürzungen, die im Zuge der Reform mit durchgesetzt werden sollten, ausgelöst. Diese wurden dann aber dem neuen System zugeschrieben. Von Ökonomen wird bereits seit Jahrzehnten ein Gutscheinsystem für das Erziehungssystem und die vorschulische Kinderbetreuung gefordert, um über den Wettbewerb zwischen den Anbietern eine bessere Qualität und Angebotsvielfalt zu erreichen. Das Kita-Gutscheinsystem verfolgt den Zweck, dass Eltern, die einen Anspruch auf Kinderbetreuung haben, einen an das Kind gebundenen Gutschein vom Jugendamt erhalten, den sie bei einer akkreditierten Kinderbetreuungseinrichtung ihrer Wahl einlösen können. Gegen Vorlage des Gutscheins erhält der Träger die entsprechende Kostenerstattung. Voraussetzung für die Akkreditierung sind bestimmte Qualitäts- und Leistungsstandards, wobei kein Unterschied zwischen privaten oder gemeinnützigen Trägern gemacht wird, sofern sie die Mindeststandards erfüllen. Eine individuelle Aufstockung der Leistungen gegen Selbstzahlung über das staatlich geförderte Niveau hinaus ist möglich. Damit wurde die Nachfragemacht der Eltern gestärkt, die bei schlechten Leistungen mit Abwanderung drohen können. Aus ökonomischer Sicht ist dieses neue System trotz Umstellungs- und Einführungsschwierigkeiten positiv zu bewerten (Falck, 2004).

Voucher sind nur eine „Second-Best-Lösung“, die nur bei eingeschränkter Konsumentensouveränität wie zum Beispiel myopischem (kurzsichtigem) Verhalten statt Geldleistung eingesetzt werden sollte. Der Entscheidung für einen „Transfer in kind“ sollte eine sorgfältige Abwägung zwischen den Effizienz- und Souveränitätsverlusten auf der einen und der Zielgenauigkeit

und Effektivität aus Sicht der Politiker und Transfergeber auf der anderen Seite vorausgehen. Wirtschaftlicher und gerechter als die Objektförderung oder das staatliche Angebot sind Gutscheine in jedem Fall.

Subjekt- statt Investitionsförderung

Das sozialrechtliche Dreiecksverhältnis und die Investitionsförderung auf der Finanzierungsseite sind deshalb so weit wie möglich zu beseitigen, da sie zur Ressourcenverschwendung beitragen. Die künstliche Trennung zwischen Kranken- und Pflegeversicherung könnte im Rahmen eines „Case Managements“ in Verbindung mit der Einführung einer Subjektförderung für Bedürftige aufgehoben werden. Dadurch kann der Wettbewerb zwischen den einzelnen Einrichtungsträgern und Einrichtungen deutlich intensiviert werden, zumal es dann keine starke politische Einflussnahme und Vergabe nach politischen Kriterien mehr gibt, sondern der wirtschaftliche Betrieb der Einrichtung im Vordergrund steht. Beispiele dafür wären die bundesweite Einführung von persönlichen Budgets im Modellversuch ab Juli 2004.

Die Einführung von Voucher-Systemen zum Beispiel auch im Bereich der Kinderbetreuung oder der Jugendhilfe/-arbeit (zum Beispiel Freizeiteinrichtungen, Jugendreisen) wären weitere Schritte zu effizienter und effektiver Erbringung staatlicher Betreuungs- und Beratungsleistungen. Diese Umstellung würde der Politik weiterhin Gestaltungsmöglichkeiten bezüglich der Ziele, Volumina und Inhalte (Effektivität) einräumen, aber gleichzeitig bei den Anbietern über den Wettbewerb zu mehr Effizienz und Kostenbewusstsein beitragen. Korrekturen sind im Bereich des „Third Party Payments“ (des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses) möglich und nötig, da so die Konsumentensouveränität gestärkt wird, indem das Dreiecksverhältnis (Empfänger – Träger – Finanzier) aufgelöst wird. Gleiches gilt für die Umstellung vieler Hilfen auf Geld- statt Sachleistungen, zum Beispiel in der Pflegeversicherung.

5.4.4 Soziale Dienstleistungen als arbeitsintensiver, standortgebundener Wachstumsfaktor

Soziale Dienstleistungen sind einkommenssuperiore Güter, die mit steigendem Wohlstand zunehmend nachgefragt werden. Darüber hinaus ist

ihr Angebot arbeitsintensiv und wenig mobil, so dass dies zu zusätzlichen Arbeitsplätzen in Deutschland führen kann. Wenn Korrekturen bei der Finanzierung und mehr Wettbewerb auf allen Ebenen, verbunden mit der Vermeidung von Ineffizienzen und Kostensteigerungen auf Kosten Dritter, erfolgen, dann ist die Aussicht auf einen Wachstumsmarkt „Gesundheit und soziale Dienstleistungen“ kein Schreckgespenst mehr, sondern bietet die Chance auf höhere Wachstumsraten und mehr Wohlstand. Die höhere Beschäftigung im Dritten Sektor würde bei einer geänderten Finanzierung mit mehr Eigenanteilen und einer Konzentration der Hilfen auf die Bedürftigen auch nicht mehr auf Kosten der anderen Arbeitnehmer gehen. Die Ausweitung des Angebots an sozialen Dienstleistungen wäre nicht mehr mit höheren Lohnzusatzkosten und der Vernichtung von wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen in anderen Branchen verbunden.

6

Zusammenfassung und Ausblick

Der deutsche Caritasverband hatte in Deutschland im Jahr 2003 fast 500.000 hauptamtlich Beschäftigte, dicht gefolgt vom Diakonischen Werk der Evangelischen Kirche mit gut 450.000 hauptamtlichen Mitarbeitern. Damit beschäftigten sie deutlich mehr Mitarbeiter als der beschäftigungsstärkste deutsche Industriekonzern: Der Siemens-Konzern hatte im Jahr 2003 weltweit 417.000 Mitarbeiter (davon 170.000 in Deutschland). Caritas und Diakonie haben zusammen mit der Arbeiterwohlfahrt (AWO), dem Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband (DPWV), dem Deutschen Roten Kreuz (DRK) und der Zentralwohlfahrtsstelle der Juden (ZWSt) insgesamt über 1,3 Millionen Mitarbeiter, die in rund 100.000 Einrichtungen tätig sind. Für die Freie Wohlfahrtspflege arbeiten nochmals rund 1,25 Millionen Menschen ehrenamtlich.

Insgesamt erwirtschaften die gemeinnützigen Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände nach unseren Schätzungen einen Jahresumsatz von

etwa 55 Milliarden Euro (2002). Innerhalb von 5 Jahren ist der Umsatz damit – ausgehend von 46 Milliarden Euro – um 20 Prozent gestiegen.

Dies geschieht weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit. Dabei haben sich die Wohlfahrtsverbände mit ihren Einrichtungen immer mehr zu einem wichtigen Wirtschaftsfaktor entwickelt. Sie bieten ein umfassendes Angebot an sozialen Dienstleistungen, das mit der Geburt beginnt und über Kinderbetreuung, Familienberatung, Notfallrettungsdienst und Krankenhausbetrieb schließlich bei der Pflege alter Menschen endet. Dieses Angebot ist in den letzten 30 Jahren massiv ausgebaut worden, weshalb sich die Beschäftigtenzahl mehr als verdreifacht hat.

Die Marktanteile der Wohlfahrtsverbände betragen zum Beispiel bei Pflegeheimen 56 Prozent, bei Kindertagesstätten 49 Prozent, bei Pflegediensten 46 Prozent und bei Krankenhäusern 40 Prozent. Das Deutsche Rote Kreuz kontrolliert zu 80 Prozent die Blutversorgung in Deutschland und ist bei der Bergrettung mit 90 Prozent fast alleiniger Anbieter. Diese herausgehobene Marktstellung führte dazu, dass die Monopolkommission (1998) die damit verbundene Macht der Wohlfahrtsverbände kritisierte und mehr Wettbewerb und eine Marktöffnung forderte.

Ihre wirtschaftliche Bedeutung verdanken die Wohlfahrtsverbände vor allem dem Ausbau sozialstaatlicher Leistungen, die zu einem wesentlichen Teil vom Staat an sie ausgelagert werden. Die Verbände und ihre Einrichtungen haben sich von privaten karitativen Hilfsorganisationen zu professionellen Dienstleistern gewandelt. Zugleich sind sie als „Sozialanwalt“ und „Armutsfunktionär“ erfolgreiche politische Akteure. Trotz knapper öffentlicher Mittel streben sie als Lobbyverbände nach einer Expansion des Sozialstaates – auch zu ihren eigenen Gunsten, denn dadurch sichert sich die Freie Wohlfahrtspflege ein bedeutsames Mitspracherecht in der Politik.

Gleichzeitig befindet sich die Freie Wohlfahrtspflege in einer ausgeprägten rechtlichen und finanziellen Abhängigkeit von den öffentlichen Haushalten. Zurzeit stammen schätzungsweise 83 Prozent der Gesamteinnahmen der Freien Wohlfahrtspflege aus öffentlichen Haushalten. 69 Prozent

dieser Zahlungen sind Leistungsentgelte der Sozialhilfeträger, Kranken- und Pflegekassen usw.; hinzu kommen staatliche Zuwendungen in Form von Subventionen. Die eigenen Mittel der Wohlfahrtsverbände (vor allem kirchliche Zuwendungen, Spenden und Beiträge) bilden den Rest von 17 Prozent, wobei auf Spenden – entgegen verbreiteten Vorstellungen – nur ein geringer Anteil am Mittelaufkommen der Freien Wohlfahrtspflege von circa 3 Prozent entfällt, obwohl die Einwerbung von Geld-, Zeit- und Sachspenden durch den Staat steuerlich erheblich begünstigt wird.

Der gesamte Non-Profit-Sektor (einschließlich Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen) profitierte von Finanzhilfen, Steuervergünstigungen (unter anderem für Spenden) und Subventionen in Höhe von 57 Milliarden Euro, davon entfallen allein rund 40 Milliarden Euro auf soziale Dienstleistungen, die allerdings nicht nur den Wohlfahrtsverbänden zugute kommen. Dies entspricht 36 Prozent aller Subventionen.

Das Bild der gemeinnützig tätigen Helfer in der Öffentlichkeit hat durch Skandale, aber auch einzelne Insolvenzen gelitten. Landesrechnungshöfe berichten regelmäßig von Veruntreuung von Spendengeldern, Missmanagement durch überforderte Laien, fehlende Kontrollen innerhalb der Einrichtungen und durch unabhängige Prüfer sowie von persönlicher Bereicherung einzelner Geschäftsführer. Die politischen Verflechtungen zwischen Politik und Freier Wohlfahrtspflege sind ebenfalls ein wichtiger Grund, für mehr Transparenz und öffentliche Kontrolle zu sorgen, damit Steuergelder und Sozialbeiträge nicht der Kontrolle der Beitragszahler entzogen werden. Eine Professionalisierung ist überfällig, allerdings sind sich die Verbände über die richtige Strategie angesichts der zunehmenden finanziellen Sachzwänge und Herausforderungen uneinig.

Die Erfolgsgeschichte der Freien Wohlfahrtspflege wird nicht einfach so fortgeschrieben werden können: Der demographische Wandel – bedingt durch immer weniger Kinder und eine höhere Lebenserwartung – betrifft Lebensbereiche von der Altersarmut über das Bildungssystem und von den Finanzierungsproblemen der Sozialversicherungen bis hin zur medizinischen Versorgungslücke und der Notwendigkeit einer geänderten Zuwanderungspolitik.

Inbesondere die Finanzierung der sozialen Dienstleistungen über die Sozialversicherungssysteme gerät durch die längere Lebenserwartung bei gleichzeitig weniger Beitragszahlern unter Druck: Die Lebenserwartung hat sich innerhalb der letzten 120 Jahre mehr als verdoppelt, dabei umfasst die Lebensarbeitszeit heute nur noch knapp die Hälfte der Lebenszeit. Wenn diese Entwicklung fortgeschrieben wird, bedeutet dies zum Beispiel eine Zunahme der über 80-Jährigen bis zum Jahr 2050 um 175 Prozent von 2,9 Millionen (2002) auf 8 Millionen (2050), von denen die Hälfte pflegebedürftig sein dürfte. Die Zahl der Pflegeheimplätze wird sich von 604.000 (2001) bis zum Jahr 2050 auf 1.365.000 Plätze selbst bei konstanter Heimquote mehr als verdoppeln, bei realistischen Annahmen jedoch vervierfachen. Während viele Pflegebedürftige (etwa 50 Prozent) derzeit noch von ihren Angehörigen gepflegt werden, werden ambulante Pflegedienste (21 Prozent) und Heime (30 Prozent) in Zukunft immer stärker gefragt sein. Professionelle Pflege wird weiter zunehmen. Für die verwandtschaftliche Pflege fehlt der Nachwuchs.

Problematisch wird die grundsätzlich positiv zu sehende Erhöhung der Lebenserwartung, weil immer mehr ältere Menschen pro Erwerbstätigen in Deutschland leben und die Gesundheits- und Pflegekosten von immer weniger Menschen finanziert werden müssen. Gleichzeitig wird die Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen künftig weiter stark zunehmen, wie zum Beispiel die Prognose der Entwicklung der Pflegeheimplätze zeigt.

Auch der kürzlich vorgestellte Sozialbericht der Arbeiterwohlfahrt befasst sich mit diesem Problem und benennt einige Maßnahmen zur Entbürokratisierung der Pflege und zur Differenzierung der Pflegesätze, die zur Verbesserung der Pflegesituation beitragen können. Aber die Vorschläge, die auf eine Dynamisierung der Leistungsentgelte, eine weitere Erhöhung der Beiträge zur Pflegeversicherung, auf die Ausdehnung der Beitragsbemessungsgrenze oder die Einführung einer Bürgerpflegeversicherung zielen, verkennen den Ernst der (demographischen) Lage und vernachlässigen die Folgen einer Beitragserhöhung für den Arbeitsmarkt und die Beschäftigung. Dabei beträgt das Sozialbudget bereits im Jahr 2002 rund 685 Milliarden Euro, was einer Sozialquote (Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt) von über 32 Prozent entspricht.

Sowohl die Freie Wohlfahrtspflege als auch die Nutzer sozialer Dienstleistungen müssen sich künftig auf neue Rahmenbedingungen einstellen. Dazu zählen unter anderem

- Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen (unter anderem Gesundheitsreform);
- die Finanzknappheit von Bund, Ländern und Gemeinden;
- eine Zunahme des Wettbewerbsdrucks (durch privatgewerbliche Einrichtungen und unabhängige Selbsthilfegruppen sowie durch den Prozess der Europäisierung) und geänderte Förderbedingungen sowie
- gesellschaftliche und kulturelle Veränderungen (Spendenbereitschaft, Ehrenamt usw.).

Was können und was müssen die Wohlfahrtsverbände, ihre Einrichtungen und der Gesetzgeber also tun?

Einführung eines modernen Managementsystems

Im Rechnungswesen, Controlling, Qualitätsmanagement und bei der Einrichtungssteuerung gibt es bei vielen Einrichtungsträgern noch erhebliche Defizite, bis hin zur Beibehaltung einer kameralistischen Buchführung. Umsetzungsorientierte Anregungen sowie Beispiele für moderne Lösungen („Best Practice“) können dabei helfen.

Verbesserte externe Kontrollen und mehr Transparenz

Damit die Steuer- und Beitragszahler umfassend über die Verwendung der staatlichen Mittel informiert werden können, sind mehr Transparenz und die Offenlegung der Bilanzen erforderlich. Neben den hier vorgelegten Schätzungen gibt es kaum detaillierte, offizielle statistische Daten über die Freie Wohlfahrtspflege. Die wenigen veröffentlichten Geschäftsberichte der Einrichtungen enthalten bisher kaum Bilanzen.

Die Umsetzung der Empfehlungen des „Gesetzes zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich“ (KonTraG) und des „Transparenz- und Publizitätsgesetzes“ (TransPuG) auch bei den als Vereinen

geführten Einrichtungen wäre ein wichtiger Schritt zu mehr Transparenz. Dies würde unter anderem bedeuten, dass ein Risikomanagement einzurichten wäre, externe Kontrollen durch Wirtschaftsprüfer auf Basis eines Lageberichts erfolgen würden und die Laienvorstände durch qualifizierte Berater unterstützt würden.

„Governance-Kodex der Freien Wohlfahrtspflege“

Durch die Erstellung eines Governance-Kodex für Wohlfahrtsverbände in Anlehnung an die Forderungen aus dem Deutschen Corporate-Governance-Kodex könnten Steuer- und Beitragszahler das Geschäftsgebaren und die Verflechtungen leichter durchschauen. Neben der Auflösung der engen Verbindungen zwischen Politik und Wohlfahrtsverbänden sollte damit auch die Trennung von Verband und Einrichtung einhergehen, um den Interessenkonflikt zwischen der Interessenvertretung und dem Angebot an Dienstleistungen aufzulösen.

Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit

Die Öffnung weiterer Bereiche der Daseinsvorsorge für den Wettbewerb könnte auch bei sozialen Dienstleistungen zu niedrigeren Preisen, weniger Verschwendung knapper Ressourcen und mehr Innovationen führen. Dazu gehört Chancengleichheit für privatgewerbliche und freigemeinnützige Anbieter bei der Auftragsvergabe.

Die Bindung an den Bundesangestelltentarif stellt für die Wohlfahrtsverbände aufgrund der inflexiblen und nicht leistungsbezogenen Entlohnung einen Wettbewerbsnachteil dar. Einige Tarifverträge wurden aus diesem Grund bereits gekündigt. Bei geringeren Personalkosten könnten zukünftig die Leistungsentgelte der Sozialleistungsträger sinken und/oder bei gleichen Kosten die Qualität verbessert werden.

Subjekt- statt Investitionsförderung

Die Umstellung der Gewährung von staatlichen Subventionen auf die Subjektförderung würde den Wettbewerb fördern und viele Kosten bei der Mittelvergabe einsparen helfen. Außerdem könnten die Menschen selbst entscheiden, wie sie im Alter leben möchten und welche Dienstleistungen sie in welcher Qualität in Anspruch nehmen wollen. Statt staatlich

geplanter und verordneter Ausgestaltung zum Beispiel der Pflegeheime würde es innovative Lösungen geben, die besser auf die zukünftigen Anforderungen abgestimmt sind.

Die Umsetzung dieser Reformagenda würde nicht nur die Finanzierung des Sozialstaates zukünftig erleichtern, sondern auch für qualitativ hochwertige soziale Dienstleistungen sorgen.

Was bleibt noch zu tun? Die Analyse hat gezeigt, dass weitere wissenschaftliche Untersuchungen zur Freien Wohlfahrtspflege auf Grundlage der ökonomischen Theorie der Politik notwendig sind, bei denen dann aus politökonomischer Sicht die Motivationsstruktur der Akteure sowie deren politische Einflussmöglichkeiten offen gelegt werden könnten. Darüber hinaus wäre eine ergänzende Berücksichtigung von wirtschaftspsychologischen Ansätzen zur Erklärung und Analyse des Angebots sozialer Dienstleistungen wünschenswert. Denn da es sich um personenbezogene Dienstleistungen handelt, beeinflussen neben ökonomischen Anreizen weitere Faktoren die rationale Entscheidung. Begrenzte Rationalität, verzerrte Wahrnehmung und Gewohnheiten sind dabei in besonderem Maße zu beobachten. Eine Untersuchung auf Basis eines modifizierten und integrativen Ansatzes der ökonomischen Verhaltenstheorie könnte die wissenschaftliche Grundlage für eine Einigung zwischen den beteiligten Personen und Institutionen liefern.

Aus wirtschaftspolitischer Sicht wäre es wünschenswert, wenn eine Diskussion über die Angebots- und Finanzierungsbedingungen sozialer Dienstleistungen insgesamt geführt würde. Im Dialog zwischen Wirtschaft und Wohlfahrtsverbänden könnten gemeinsame ordnungspolitische Lösungsansätze entwickelt werden, die aus dem noch vom Staat stark reglementierten und aufgrund der hohen Kosten und Ausgaben ständig kritisierten sozialen Bereich einen das Wirtschaftswachstum stimulierenden, wettbewerblich organisierten Markt für soziale Dienstleistungen schaffen. Die positiven Aussichten sollten Mut machen für strukturelle Veränderungen und Reformen, die letztlich doch unvermeidbar sind und noch mitgestaltet werden können.

Literatur

Allemeyer, Jürgen, 1995, Freie Wohlfahrtspflege und Markt – Bedrohung oder Chance?, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Heft 1/1995, S. 2–13

Arnold, Ulli / Maelicke, Bernd, 2003 (Hrsg.), Lehrbuch der Sozialwirtschaft, Baden-Baden

Backhaus-Maul, Holger, 2000, Wohlfahrtsverbände als korporative Akteure – über traditionsreiche sozialpolitische Institutionen und ihre Zukunftschancen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage 26–27 zur Wochenzeitung „Das Parlament“, 23. Juni 2000

Badelt, Christoph, 1993, Soziale Dienste und Wirtschaftlichkeit, in: Effinger, Herbert / Luthé, Detlef, (Hrsg.), Sozialmärkte und Management, Herausforderungen bei der Produktion sozialer Leistungen im intermediären Bereich, Bremen, S. 139–169

Badelt, Christoph, 2002, Handbuch der Non-Profit-Organisationen, Stuttgart

Baethge, Henning, 2004, Kartell der Bremser, in: Capital, 43. Jg., 7/2004, S. 30–35

BAGFW – Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V., 2002, Die Freie Wohlfahrtspflege – Profil und Leistungen, Freiburg im Breisgau

BAGFW – Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V., 1999, Auf dem Weg zu einer pluralistischen Gesellschaft – aktuelle Tendenzen im Verhältnis zwischen Staat, Markt und Wohlfahrtsverbänden, Tagung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. am 13. Oktober 1998, in: Soziale Arbeit Spezial, Schriftenreihe zur Theorie und Praxis, DZI, Berlin

Batkiewicz, Robert / Roth, Niko, 2003, Klagen hilft nicht – Innovation ist gefragt, in: neue caritas, Nr. 13/2003, S. 18–20 und 41

Bauer, Rudolph, 2003, Höher, weiter, schneller! Olympiade der freien Träger? – Über die Folgen betriebswirtschaftlich motivierter „Wettkämpfe“ bei den Wohlfahrtsverbänden, in: Sozialextra, Juli 2003, S. 13–18

Bellmann, Lutz / Dathe, Dietmar / Kistler, Ernst, 2002, Der „Dritte Sektor“ – Beschäftigungspotenziale zwischen Markt und Staat, IAB-Kurzbericht. Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nr. 18/2002

BGW, 2002, Statistiken der Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege, Hamburg

BKU – Bund Katholischer Unternehmer e. V., 2004, Die Katholische Soziallehre und die Reform des Sozialstaates, Diskussionsbeiträge Nr. 29, Köln

Blätter der Wohlfahrtspflege, 2004, Case Management, Nr. 2/2004, Baden-Baden

Blankart, Charles B., 1998, Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Einführung in die Finanzwirtschaft, 3. völlig überarbeitete Auflage, München

Blümle, Ernst-Bernd, 2000, Die Organisation des Dritten Sektors, in: WISU, Heft 5/2000, S. 676–680

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 1988, Gutachten der Unabhängigen Sachverständigenkommission zur Prüfung des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts, Schriftenreihe, Heft 40, Bonn

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2002, Vierter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2004, Empfehlungen der Kommission „Impulse für die Zivilgesellschaft“, Berlin

BMGS – Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2001, Zweiter Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung, Bonn

BMGS – Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2004 a, Die Soziale Pflegeversicherung in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2001 und 2002 – statistischer und finanzieller Bericht, Bonn

BMGS – Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, 2004 b, Reformvorschläge zur Sozialen Pflegeversicherung, URL: http://www.soziale-sicherungssysteme.de/bericht/pflegeversicherung/5_1.html [Stand: 2004-03-23]

Böcker, Johannes, 2003, Ein Rahmenvertrag bietet Planungssicherheit, in: neue caritas, Heft 18/2003, S. 9–11

Boebenecker, Karl-Heinz, 1998, Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in der BRD, Münster

Boss, Alfred / **Rosenschon**, Astrid, 2003, Finanzhilfen des Bundes, Kieler Arbeitspapier Nr. 1188, Institut für Weltwirtschaft, Kiel

Boss, Alfred / **Rosenschon**, Astrid, 2002, Subventionen in Deutschland: Quantifizierung und finanzpolitische Bewertung, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 392/393, Institut für Weltwirtschaft, Kiel

bpa – Bundesverband privater Pflegedienste, 2001, Stellungnahme zum Entwurf eines Pflege-Qualitätssicherungsgesetzes (PQsG), URL: <http://www.bpa.de/positionen/geplantegesetze/21-printer.shtml> [Stand: 2004-04-21]

Brückers, Rainer, 1999, Die freie Wohlfahrtspflege auf dem Prüfstand (VIII) – Erosion der Verbandsstrukturen durch Ausgliederung sozialer Betriebe?, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Nr. 12/99, S. 443–449

BSM – Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialmarketing, 2001, Bilanz 2000 – unterschiedliche Spendenentwicklung bei großen Organisationen, in: BSM-Newsletter, 08/2001, S. 6–10

BSM – Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialmarketing – Deutscher Fundraising Verband, 2002, Spenden- und Bußgeldeinnahmen ausgewählter Organisationen, URL: <http://www.fundraisingverband.de/ZahleneinzelnOrgas2002.html> [Stand: 2004-03-15]

BSM – Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialmarketing – Deutscher Fundraising Verband, 2003, Zahlen zum Fundraising in Deutschland, URL: <http://www.fundraisingverband.de/zahlenallgemein.html> [Stand: 2004-03-15]

Buchna, Johannes, 2003, Gemeinnützigkeit im Steuerrecht, Achim

Caritas München/Freising, 2002, Jahresbericht, München

Cremer, Georg, 2004, Freiwilliges Angebot, in: Rheinischer Merkur, Nr. 33, 12. August 2004, S. 13

Dane, Thomas, 2003, Mindeststandards und Refinanzierungszwänge – Personalbemessung in der Altenpflege, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, Nr. 5/2003, S. 182–185

Dane, Thomas, 2004, „Jeder trage seinen Teil der Last“, epd sozial, 28/2004

Daumenlang, Konrad / Palm, Wolfgang, 2000, Qualitätsmanagement, in: Hauser, Albert / Neubarth, Rolf / Obermair, Wolfgang (Hrsg.), Sozial-Management – Praxishandbuch soziale Dienstleistungen, 2. Auflage, Neuwied/Kriftel, S. 152–175

DCV, 2003, Deutscher Caritasverband, <http://www.caritas.de>

Deloitte & Touche GmbH, 2004, Studie „Entwicklung der Aufsichtsratspraxis in Deutschland“, <http://www.deloitte.com/dtt>

Deutscher Bundestag, 2002, Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“, Bürgerschaftliches Engagement auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Bundestagsdrucksache Nr. 14/8900, Berlin

DRK – Deutsches Rotes Kreuz, 2002, Jahrbuch, Bad Honnef

DW – Diakonisches Werk, diverse Jahre, Statistische Informationen, Stuttgart

DZI – Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen, 2003, DZI-Spendenalmannach 2003/4, Berlin

Eichhorn, Peter (Hrsg.), 1998, Freie Wohlfahrtspflege in Europa aus betriebswirtschaftlicher Sicht, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Baden-Baden, Bd. 120

Engelhardt, Hans Dietrich, 2000, Organisationsmanagement, in: Hauser, Albert / Neubarth, Rolf / Obermair, Wolfgang (Hrsg.), Sozial-Management – Praxishandbuch soziale Dienstleistungen, 2. Auflage, Neuwied/Kriftel, S. 42–73

Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“, 2002, Bürgerschaftliches Engagement auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft: Bericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages, Berlin

Enste, Dominik H., 2002, Schattenwirtschaft und institutioneller Wandel – eine soziologische, sozialpsychologische und ökonomische Analyse, Tübingen

Erbelding, Martin, 2004, Es ist wieder genügend Original-Ware am Markt, URL: <http://www.drk.de/kleidersammlung/kleidersammlung.start.html> [Stand: 2004-03-11]

EU-Kommission, 2003, Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, Brüssel

EU-Kommission, 2004, Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, Brüssel

EVS – European Value Study, 2003, Zentralarchiv für empirische Sozialforschung, Universität zu Köln, Köln

Färber, Franz-Josef / **Holländer**, Volker, 2000, Einführung eines Controlling-Systems in einem Wohlfahrtsverband. Ein Praxisbericht, in: Hauser, Albert / Neubarth, Rolf / Obermair, Wolfgang (Hrsg.), Sozial-Management – Praxishandbuch soziale Dienstleistungen, 2. Auflage, Neuwied/Kriftel, S. 610–649

Falck, Oliver, 2004, Das Hamburger „Kita-Gutscheinsystem“ besser als sein Ruf?, in: Sozialer Fortschritt, Heft 3/2004, S. 68–74

Filliger, Othmar, 1995, Stand des Rechnungswesens in privaten Non-Profit-Organisationen. Ergebnisse der bei VMI-Förderorganisationen durchgeführten empirischen Untersuchung, in: Verbands-Management, Heft 1/1995, S. 41–46

Frey, Bruno S., 1997, Markt und Motivation. Wie ökonomische Anreize die (Arbeits-)Moral verdrängen, München

Fritsch, Michael / **Wein**, Thomas / **Ewers**, Hans-Jürgen, 1999, Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, München

Gabriel, Karl, 2001, Die soziale Herausforderung des Sozialstaats und die kirchlichen Wohlfahrtsverbände, in: Herausforderungen kirchlicher Wohlfahrtsverbände, Bd. 25, Berlin, S. 61–72

von Gersdorff, Alexander, 2004, Deutsche Krankenhäuser treten in die Wettbewerbsarena ein, in: Die Welt, Nr. 30, 5. Februar 2004, S. 12

Goll, Eberhard, 1991, Die Freie Wohlfahrtspflege als eigener Wirtschaftssektor. Theorie und Empirie ihrer Verbände und Einrichtungen, in: Eichhorn, Peter / Friedrich, Peter, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 129, Baden-Baden

Gosewinkel, Dieter / **Rucht**, Dieter / **van den Daele**, Wolfgang / **Kocka**, Jürgen (Hrsg.), 2004, Zivilgesellschaft – national und transnational, WZB-Jahrbuch 2003, Berlin

Graber-Dünow, Michael, 2002, Bürokratie statt Hilfe – die Auswirkungen neuer Regelungen in der stationären Altenpflege, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, Nr. 5/2002, S. 176–180

Graeff, Peter / **Weiffen**, Brigitte, 2001, Das gestörte Verhältnis zwischen Haupt- und Ehrenamtlichen – was ist zu tun?, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Nr. 10/2001, S. 368–375

Grunow, Dieter, 2001, Organisationsdilemmata kirchlicher Wohlfahrtsverbände im gesellschaftlichen Umbruch, in: Herausforderungen kirchlicher Wohlfahrtsverbände, Bd. 25, Berlin, S. 107–123

Halfar, Bernd, 2003, Finanzierungsmanagement, in: Arnold, Ulli / Maelicke, Bernd (Hrsg.), Lehrbuch der Sozialwirtschaft, Baden-Baden, S. 362–400

Haupt, Peter, 2001, Die Wohlfahrtsverbände gehören zu den wichtigsten Partnern eines aktivierenden Sozialstaats, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Nr. 6/2001, S. 234–236

Hauser, Albert / **Obermair**, Wolfgang, 2000, Das Münchner Modell, in: Hauser, Albert / Neubarth, Rolf / Obermair, Wolfgang (Hrsg.), Sozial-Management – Praxishandbuch soziale Dienstleistungen, 2. Auflage, Neuwied/Kriftel, S. 599–609

Hermanns, Manfred, 2001, Die karitativen Dienste im Spannungsfeld von Wirtschaftlichkeit und Wertevergewisserung, in: Herausforderungen kirchlicher Wohlfahrtsverbände, Bd. 25, Berlin, S. 155–176

Hermesen, Thomas / **Weber**, Michael, 1998, Die Freie Wohlfahrtspflege im Spannungsfeld einer Sozialpolitik zweiter Ordnung und Neuer Steuerungsmodelle in Kommunen, in: Arbeit und Sozialpolitik, Heft 11–12, S. 61–68

Hilpert, Konrad, 2001, Neue Rollen der Caritas im Kontext der Transformation des Wohlfahrtsstaates, in: Herausforderungen kirchlicher Wohlfahrtsverbände, Bd. 25, Berlin, S. 73–90

Horcher, Georg, 2003, Neue Steuerung und Budgetierung, in: Arnold, Ulli / Maelicke, Bernd (Hrsg.), Lehrbuch der Sozialwirtschaft, Baden-Baden, S. 401–431

Hottelet, Harald, 2003 a, Das System öffentlicher und freier Träger sowie gewerblicher Anbieter sozialer (Dienst-)Leistungen, in: Arnold, Ulli / Maelicke, Bernd (Hrsg.), Lehrbuch der Sozialwirtschaft, Baden-Baden, S. 99–158

Hottelet, Harald, 2003 b, Handlungsfelder sozialer (Dienst-)Leistungen, in: Arnold, Ulli / Maelicke, Bernd (Hrsg.), Lehrbuch der Sozialwirtschaft, Baden-Baden, S. 159–189

Hüdepohl, Astrid, 1996, Organisationen der Wohlfahrtspflege, Berlin

IHK Saarland, 2003, Gründung von Pflegeeinrichtungen, URL: <http://www.saar.ihk.de/ihk/start/merkblaetter/E56.pdf> [Stand: 2004-04-21]

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), 2004 a, Perspektive 2050 – Ökonomik des demographischen Wandels, Köln

Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2004 b, Deutschland in Zahlen, Köln

Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2004 c, Auf den Schultern der Schwachen – Wohlfahrtsverbände in Deutschland, Köln

Institut „Finanzen und Steuern“ e. V., 2001, Steuerfragen gemeinnütziger Organisationen und der öffentlichen Hand – unter besonderer Berücksichtigung des Wettbewerbsaspekts, IFSt-Schrift Nr. 395, Bonn

Klie, Thomas, 2001, Pflegeversicherung, Hannover

Klös, Hans-Peter, 1998, Bedeutung und Strukturen der Beschäftigung im Nonprofit-Sektor, Dokumentation, iw-trends, 02/1998, S. 32–56

Klug, Wolfgang, 1995, Mehr Markt in die Freie Wohlfahrt?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage 25-26 zur Wochenzeitung „Das Parlament“, 16. Juni 1995

Koch, Christian, 2003, Welches Controlling benötigen Non-Profit-Organisationen – Ist das Controllingkonzept auf NPO übertragbar?, <http://www.socialnet.de/materialien>

Koch, Roland / **Steinbrück**, Peer, 2003, Subventionsabbau im Konsens, URL: http://www.cdu.de/politik-a-z/finanzen/30_09_03_subventionsabbau.pdf [Stand: 2003-09-30]

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1997, Mitteilung der Kommission über die Förderung der Rolle gemeinnütziger Vereine und Stiftungen in Europa, Brüssel

Krönes, Gerhard, 2001, Finanzierung von Non-Profit-Organisationen, in: DBW 61/2001, S. 81–93

Kuhlbach, Roderich / **Wohlfahrt**, Norbert, 1996, Modernisierung der öffentlichen Verwaltung?: Konsequenzen für die Freie Wohlfahrtspflege, Freiburg im Breisgau

Lahrmann, Markus, 2003, Schlimmer als erwartet – Wohlfahrtsverbände rechnen mit massiven Versorgungsengpässen, in: caritas in NRW Aktuell, Nr. 5/2003, S. 2

Leisner, Walter, 1990, Staatliche Rechnungsprüfung privater und unter besonderer Berücksichtigung der Freien Wohlfahrtspflege, in: Schriften zum Öffentlichen Recht; Berlin, Bd. 585

Liga Berlin / ver.di Bezirk Berlin, 2003, Gemeinsame Erklärung „Finanzsenator Sarrazin missbraucht Tarifvertrag – Klärung der Tarifsituation in der Freien Wohlfahrtspflege mit allen Beteiligten“, Berlin

LRH – Landesrechnungshöfe (div.), LRH Berlin, 2003; LRH Schleswig-Holstein, 2000 und 2002; LRH Niedersachsen, 2001 und 2002; Bayerischer Oberster Rechnungshof, 1997 und 1998; LRH Bremen, 2003; LRH Thüringen, 2003; LRH Sachsen, 2003

Maelicke, Bernd (Hrsg.), 1998, Freie Wohlfahrtspflege im Übergang zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden

Mankiw, N. Gregory, 2004, Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, Stuttgart

Meiwes, Andreas, 2004, Vertrauen zerschlagen – der Landeshaushalt 2004/2005 beschleunigt den Sozialabbau, in: caritas in NRW Aktuell, Nr. 1/2004, S. 1

Menninger, Oswald / **Brauns** H. J., 2000, Dritter Sektor – ein Positionspapier des Berliner Landesverbandes des Paritätischen Wohlfahrtsverbands. Positionen, Thesen, Konzepte, Berlin

Meyer, Dirk, 1996, Die Wohlfahrtsverbände – Intermediär und Dienstleister, in: Dierkes, Meinolf / Zimmermann, Klaus: Sozialstaat in der Krise, Frankfurt/Main, S. 211–235

Meyer, Dirk, 1998, Das System der Freien Wohlfahrtspflege aus ordnungspolitischer Sicht, in: Ordo – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Stuttgart, Bd. 49, S. 341–377

Meyer, Dirk, 1999 a, Die Freie Wohlfahrtspflege zwischen Wettbewerb und Neokorporatismus – Auswertung einer Pilotstudie, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 22, Heft 1, S. 30–51

Meyer, Dirk, 1999 b, Wettbewerbliche Neuorientierung der Freien Wohlfahrtspflege, Berlin

Meyer, Dirk, 2003, Für mehr Wettbewerb im stationären Altenhilfesektor – Handlungsbedarf aufgrund Kapazitätsprognose 2050, Schriften der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e. V., Bd. 24, Berlin

von Mitschke, Thomas / **Böhlich**, Susanne, 2000, Modernes Management in Non-Profit-Organisationen, in: Hauser, Albert / Neubarth, Rolf / Obermair, Wolfgang (Hrsg.), Sozial-Management – Praxishandbuch soziale Dienstleistungen, 2. Auflage, Neuwied/Kriftel, S. 3–18

Monopolkommission, 1998, Marktöffnung umfassend verwirklichen, 12. Hauptgutachten – 1996/97, Bonn

Münder, Johannes / **von Boetticher**, Arne, 2003 a, Gemeinnützigkeit und Gemeinschaftsrecht – Vereinbarkeit der Gemeinnützigkeitsförderung mit dem europäischen Beihilfenrecht am Beispiel sozialer Dienstleistungen, Berlin

Münder, Johannes / **von Boetticher**, Arne, 2003 b, Wettbewerbsverzerrungen im Kinder- und Jugendhilferecht im Lichte des europäischen Wettbewerbsrechts, Schriftenreihe des VPK-Bundesverbandes e. V., Bd. 1, Berlin

Münder, Johannes / **von Boetticher**, Arne, 2004, Blickpunkt Jugendhilfe, Dokumentation Podium 2004: Konkurrenz belebt das Geschäft – Wettbewerb zwischen Qualität, Kosten und Ethik – marktwirtschaftliche Grundlagen, Strukturen und Ausrichtungen in der Kinder- und Jugendhilfe –, VPK-Bundesverband e. V., Heft 3/2004, Berlin

Niedrig, Heinz, 1997, Daten und Tendenzen der Freien Wohlfahrtspflege, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Heft 12/1997

Nörr, Knut Wolfgang (Hrsg.), 1997, Subsidiarität: Idee und Wirklichkeit. Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa, Tübingen

OECD, 2003, The Non-Profit Sector in a Changing Economy, Paris

Opaschowski, Horst W., 2003, Der Generationenpakt – das soziale Netz der Zukunft, Darmstadt

Otnad, Adrian, 2001, Zivilgesellschaft als Chance – auf der Suche nach der sozialen Zukunft, in: Diakonie – Theorien, Erfahrungen, Impulse, Nr. 1/2001, S. 18–21

Otnad, Adrian, 2003, Neue Spielregeln: Wachstum und Markt, in: Social Management, Heft 5/2003, S. 13–15

Otnad, Adrian, 2004, Systemwechsel in der gesetzlichen Pflegeversicherung. Notwendigkeit und Möglichkeit einer Umstellung auf Kapitaldeckung, in: WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Heft 8/2004, S. 495–500

Otnad, Adrian / **Wahl**, Stefanie / **Miegel**, Meinhard, 2000, Zwischen Markt und Mildtätigkeit – die Bedeutung der Freien Wohlfahrtspflege für Gesellschaft, Wirtschaft und Beschäftigung, München

Pabst, Stefan, 2003, Privatisierung sozialer Dienstleistungen, in: Arnold, Ulli / Maelicke, Bernd (Hrsg.), Lehrbuch der Sozialwirtschaft, Baden-Baden, S. 81–96

Paritätischer Wohlfahrtsverband (DPWV), 2002, Geschäftsbericht 2001/2002, Frankfurt am Main

Paritätischer Wohlfahrtsverband Berlin, 2003, Der Qualitäts-Check – Aufbruch zu neuen Ufern, Nachrichten Parität, Nr. 2/2003, Berlin

Petersen, Hans-Georg / **Müller**, Klaus, 1999, Volkswirtschaftspolitik (= Volkswirtschaftslehre im Überblick III), München

Piel, Viktor Wilpert, 2001, Freie Wohlfahrtspflege: Wettbewerbspolitische Impulse des europäischen Binnenmarktes, Baden-Baden

Pracht, Arnold, 2002, Betriebswirtschaftslehre für das Sozialwesen, Weinheim

Priller, Eckhard / **Zimmer**, Annette, 2001, Der Dritte Sektor international – mehr Markt – weniger Staat?, Berlin

Priller, Eckhard / **Zimmer**, Annette, 2004, Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel, Wiesbaden

Reichard, Christian, 1988, Der Dritte Sektor – Entstehung, Funktion und Problematik von Non-Profit-Organisationen aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht, in: Die öffentliche Verwaltung, 41. Jg., S. 363–370

Rothgang, Heinz, 2002, Gefesselt und geknebelt im Wettbewerb? – Zum Handlungsspielraum von Pflegeeinrichtungen und -diensten im Markt –, Vortrag anlässlich der Fachtagung „Mensch und Markt – wer bleibt auf der Strecke?“ am 30. Januar 2002 in Trier

Rückert, Markus, 2004, „Einrichtungen mit Millionen-Umsätzen müssen Rechenschaft geben“ in: epd sozial 31/2004

Ruter, Rudolf X., 2004, Unternehmensverfassung für öffentliche Unternehmen (Arbeitskreis Public Corporate Governance), Ernst & Young, Stuttgart

Sack, Rudi, 2003, Geld statt normierter Hilfe, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, Nr. 2/2003, S. 61–64

Salamon, Lester M. / **Wojciech Sokolowski**, S. / **List**, Regina, 2003, Global Civil Society – An Overview, Baltimore/USA

Salamon, Lester M. / **Anheier**, Helmut K. / **List**, Regina / **Toepler**, Stefan / **Wojciech Sokolowski**, S. and Associates, 1999, Global Civil Society: Dimensions of the Non-Profit Sector, Baltimore/USA

Schaad, Martina, 1995, Non-Profit-Organisationen in der ökonomischen Theorie. Eine Analyse der Entwicklung und der Handlungsmotivation der Freien Wohlfahrtspflege, Wiesbaden

Scharnagel, Benjamin, 2003, Internationale Nichtregierungsorganisationen und die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter, Europäische Hochschulschriften, Reihe V Volks- und Betriebswirtschaft, Bd. 2960, Frankfurt am Main

Schellberg, Klaus, 2004, Betriebswirtschaftslehre für Sozialunternehmen, Augsburg

Scherl, Hermann, 2004, Workfare statt Zivildienst: eine beschäftigungspolitische Chance, in: Sozialer Fortschritt, Heft 5/2004, S. 109–114

Schick, Stefan, 1997, Gemeinnützigkeitsrecht für soziale Einrichtungen – Anerkennung, Rechnungslegung, Spendenwesen – eine Einführung, Wiesbaden

Schmidt, Roland, 2000, Schöne neue Pflegewelt – die Preisgestaltung in korporativen Strukturen, in: Lebenslange Pflege – Blätter der Wohlfahrtspflege 9+10/2000, S. 199–201

Schröders, Burkhard, 2004, Wir sehen uns – mit dem Jahresthema 2004 wirbt der Deutsche Caritasverband um Anerkennung und Wertschätzung für soziale Berufe, in: caritas in NRW Aktuell, Nr. 1/2004, S. 4–5

Schubert, Bernd, 2000, Controlling in der Wohlfahrtspflege: Entwicklung eines Konzeptes zur Unterstützung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von Sozialdienstleistungsunternehmen der stationären Eingliederungshilfe für Behinderte, als Bezugsrahmen für die Umsetzung der Anforderungen nach dem BSHG, Hamburg

Schubert, Hans-Joachim, 2002, Management von Gesundheits- und Sozialeinrichtungen. Handlungsfelder, Methoden, Lösungen, Neuwied

Schuhlen, Axel, 2001, Non-Profit-Governance in der Freien Wohlfahrtspflege. Erkenntnisse aus einem Forschungsprojekt an der Universität Mannheim, in: Solidaris-Informationen, 4/2001, S. 4–6

Schwarz, Gotthart, 2004, Sozialmanagement, Hergensweiler

Schwarz, Peter, 2000, Ehrenamt und Hauptamt, in: Hauser, Albert / Neubarth, Rolf / Obermair, Wolfgang (Hrsg.), Sozial-Management – Praxishandbuch soziale Dienstleistungen, Neuwied/Kriftel, S. 379–393

Seibel, Wolfgang, 1996, Misserfolg als Erfolgsfaktor von Non-Profit-Organisationen, in: Verbands-Management, Heft 1/1996, 30–39

Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, 2004, Soziale Einrichtungen in katholischer Trägerschaft und wirtschaftliche Aufsicht. Eine Handreichung des Verbandes der Diözesen Deutschlands und der Kommission für karitative Fragen der Deutschen Bischofskonferenz, Arbeitshilfen Nr. 182, Bonn

SOEP, 2004, Sozio-oekonomisches Panel, <http://www.diw.de/soep>, Berlin

Solidaris, 2003, KonTraG, TransPuG, DCGK – Auswirkungen auf die Arbeit von Geschäftsführungen und Aufsichtsgremien gemeinnütziger Organisationen, Köln

Sozialministerium Baden-Württemberg, 2000, Lebenswelt und bürgerschaftliches Engagement – soziale Milieus in der Bürgergesellschaft, Ergebnisse einer sozioempirischen Repräsentationserhebung in der Bundesrepublik Deutschland 2000, Stuttgart

Steingart, Gabor, 2004, Sozialstaat – die Wohlstandsillusion, in: Der Spiegel, Nr. 11/2004, S. 52–53

Stoffer, Franz J., 2003, Die Herausforderung annehmen – Unternehmensführung in der Altenhilfe – Wertorientierung und Management, Strategie und Steuerung in der Altenpflege, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, Nr. 5/2003, S. 166–169

Tesch-Römer, Clemens, 2002, Lebensqualität im hohen Alter – Herausforderungen für Forschung und Praxis, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, Nr. 5/2002, S. 165–168

Urselmann, Michael, 2002, Fundraising. Erfolgreiche Strategien führender Non-Profit-Organisationen, Bern, Stuttgart, Wien

von Weizsäcker, C. Christian, 1998, Das Verteilungsproblem in der sozialen Marktwirtschaft, in: Gahlen, Bernhard / Hesse, Helmut / Ramser, Hans-Jürgen (Hrsg.), Verteilungsprobleme der Gegenwart. Diagnose und Therapie, Tübingen, S. 1–46

Wendt, Wolf Rainer, 2002, Daseinsvorsorge und Selbstsorge – warum die Wohlfahrtspflege sich weniger staatswirtschaftlich orientieren sollte, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, Nr. 3/2002, S. 85–88

Wiemeyer, Joachim, 2001, Ökonomische Herausforderungen für kirchliche Wohlfahrtsverbände, in: Herausforderungen kirchlicher Wohlfahrtsverbände, Bd. 25, Berlin, S. 125–154

Wohlfahrt, Norbert, 1997, Mehr Wettbewerb – Folgen für freie Träger und ihre sozialen Dienste, in: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Heft 8, S. 5–13

Kurzdarstellung

Die Freie Wohlfahrtspflege ist mit über 1,3 Millionen Beschäftigten, gut 100.000 Einrichtungen und einer jährlichen Wertschöpfung von über 55 Milliarden Euro der größte Anbieter sozialer Dienstleistungen in Deutschland. Aufgrund des demographischen Wandels und der großen Abhängigkeit von staatlichen Zuwendungen und Leistungsentgelten der Sozialversicherungen stehen die Wohlfahrtsverbände vor großen Herausforderungen, wobei zudem die Marktanteile zurückgehen und der Wettbewerb mit privaten Anbietern zunimmt. Für diesen Wettbewerb sollte die Freie Wohlfahrtspflege ihre Einrichtungen durch professionelles Sozialmanagement und die Verabschiedung einer Selbstverpflichtung („Governance-Kodex der Freien Wohlfahrtspflege“) zu mehr Transparenz und Kontrolle fit machen. Der Staat sollte verbesserte wettbewerbliche Rahmenbedingungen schaffen, den Zugang zum Markt für neue Anbieter öffnen und zukünftig vermehrt Menschen (Subjektförderung) und nicht mehr Institutionen (Objekt- und Investitionsförderung) fördern.

Abstract

With over 1.3 million employees, more than 100,000 institutions and an annual net output of over 55 billion E, the private non-profit welfare sector, which consists largely of church and charity organisations, is the largest provider of welfare services in Germany. In view of demographic changes and their considerable dependence on state subsidies and the fees they receive from the statutory social insurance institutions, these welfare organisations face major challenges at a time when their market share is declining and competition with for-profit providers is increasing. The non-profit welfare sector should make its institutions fitter to face this competition by introducing professional management methods and adopting a voluntary commitment to more transparency and accountability (Code of Governance for the "Freie Wohlfahrtspflege"). The government should change the regulatory framework to encourage more competition, open up the market to new providers and shift subsidies from institutions to consumers.