



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 Gemeinnützig- keitsrechts	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.