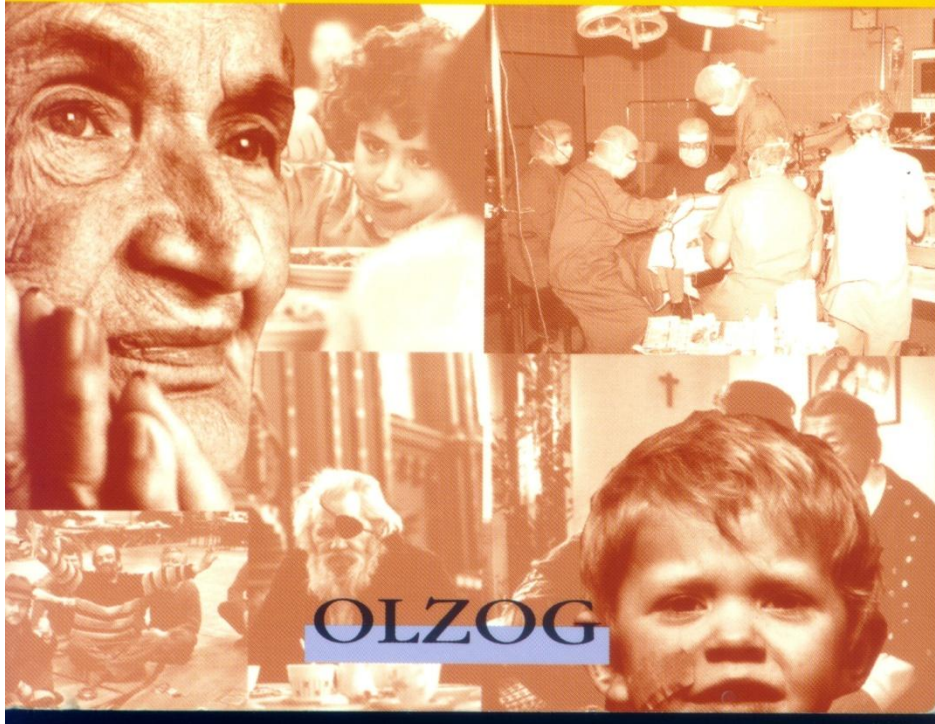


Adrian Ottnad / Stefanie Wahl
Meinhard Miegel

Zwischen Markt und Mildtätigkeit

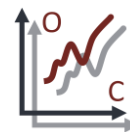
Die Bedeutung der Freien
Wohlfahrtspflege für Gesellschaft,
Wirtschaft und Beschäftigung



Überreicht durch:

OTTNAD CONSULT

Forschung & Beratung für Wirtschaft und Gesellschaft



Diplom-Volkswirt Adrian Ottnad

Eichhörnchenweg 21

53757 Sankt Augustin

E-Mail: post@ottnad-consult.de

Web: www.ottnad-consult.de

Adrian Ottnad / Stefanie Wahl
Meinhard Miegel

Zwischen Markt und Mildtätigkeit

Das IWG BONN
dankt der Stiftung van Meeteren
für die Förderung vorliegender Studie

Adrian Ottnad ♦ Stefanie Wahl
Meinhard Miegel

Zwischen Markt und Mildtätigkeit

Die Bedeutung der
Freien Wohlfahrtspflege für
Gesellschaft, Wirtschaft und
Beschäftigung

unter Mitwirkung von:
Thomas Frein
Ralf Ringenberger

Eine Studie des IWG BONN

Zweite, um Druckfehler bereinigte Auflage, Bonn Dezember 2003 (www.iwg-bonn.de).

Reprint Sankt Augustin 2008 (www.ottnad-consult.de).

Ursprünglich erschienen beim Olzog Verlag GmbH München
2000 (www.olzog.de)

Die Deutsche Bibliothek – CIF-Einheitsaufnahme der ver-
griffenen Originalausgabe:

Ottanad, Adrian:

Zwischen Markt und Mildtätigkeit: Die Bedeutung der Freien
Wohlfahrtspflege für Gesellschaft, Wirtschaft und Beschäfti-
gung / Adrian Ottanad, Stefanie Wahl, Meinhard Miegel. – Mün-
chen: Olzog, 2000

ISBN 3-7892-8033-X

Alle Rechte vorbehalten (IWG BONN, Olzog Verlag)

Inhaltsverzeichnis

Vorwort		13
1.	Organisation und Tätigkeiten der Freien Wohlfahrtspflege	15
1.1	Definition, Ziele und Organisation	15
1.1.1	Definition	15
1.1.2	Ziele	15
1.1.3	Organisation	18
1.2	Tätigkeiten und Finanzierung	23
1.2.1	Tätigkeiten	23
1.2.2	Finanzierung	29
2.	Bedeutung der FW für Beschäftigung, Wirtschaft und Gesellschaft	38
2.1	Bedeutung der FW für die Beschäftigung	38
2.1.1	Tätige insgesamt	38
2.1.2	Abhängig Beschäftigte	42
2.1.2.1	<i>Beschäftigte nach Tätigkeitsbereichen</i>	48
2.1.2.2	<i>Besondere Merkmale der Beschäftigten der FW</i>	50
2.1.3	Zivildienstleistende	52
2.1.4	Ehrenamtlich Tätige	53
2.2	Bedeutung der FW für die Wirtschaft	56
2.2.1	Wertschöpfung	57
2.2.2	Arbeitsproduktivität und Kapitalintensität	59
2.2.3	Produktionswert und Kostenstruktur	63
2.2.4	Marktanteile der FW in ihren Tätigkeitsbereichen	66
2.3	Bedeutung der FW für die Gesellschaft	68
2.3.1	Erbringung sozialer Dienstleistungen	69

2.3.2	Werterhaltungsfunktion	70
2.3.2.1	<i>Verkörperung und Wahrung altruistischer Werte und Normen</i>	70
2.3.2.2	<i>Verbindung von individueller Selbstbestimmung und sozialer Verantwortung</i>	72
2.3.3	Wahrung des sozialen Friedens durch Linderung materieller Not	73
2.3.4	Entlastung des Gemeinwesens	74
2.3.5	Identifikation sozialer Probleme	76
2.3.6	Organisation und Vertretung sozialer Interessen (Sozialanwaltschaft)	77
2.3.7	Soziale Einbindung	79
2.4	Fazit	79
3.	Rahmenbedingungen für soziale Dienstleistungen bis 2010	83
3.1	Die demographische Entwicklung in Deutschland	83
3.1.1	Bevölkerungsentwicklung	84
3.1.1.1	<i>Unter 20jährige</i>	91
3.1.1.2	<i>20- bis 59jährige</i>	93
3.1.1.3	<i>Über 59jährige</i>	93
3.1.1.4	<i>Zuwanderer</i>	94
3.1.2	Wirkungen auf Angebot und Nachfrage sozialer Dienstleistungen	95
3.2	Entwicklung von Sicht- und Verhaltensweisen der Bevölkerung	99
3.2.1	Die individualistische Kultur	100
3.2.2	Wirkungen auf Angebot und Nachfrage sozialer Dienstleistungen	105
3.3	Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit sowie von Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit	107

3.3.1	Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit	108
3.3.2	Entwicklung von Tätigkeiten außerhalb von Erwerbsarbeit	117
3.3.3	Wirkungen auf Angebot und Nachfrage sozialer Dienstleistungen	120
3.4	Wirtschafts- und Einkommensentwicklung	123
3.4.1	Wachstumsperspektiven	124
3.4.2	Niveau und Verteilung von Einkommen und Vermögen	127
3.4.2.1	<i>Verfügbares Einkommen</i>	128
3.4.2.2	<i>Gesamtwirtschaftlicher Verbrauch</i>	129
3.4.2.3	<i>Regionale Entwicklungsunterschiede</i>	130
3.4.2.4	<i>Einkommens- und Vermögensverteilung</i>	130
3.4.3	Kosten- und Produktivitätsentwicklung	136
3.4.4	Wirkungen auf Angebot und Nachfrage sozialer Dienstleistungen	138
3.5	Finanz- und sozialpolitische Rahmenbedingungen	141
3.5.1	Künftige finanzielle Anforderungen	142
3.5.1.1	<i>Soziale Sicherung und Gesundheit</i>	143
3.5.1.2	<i>Zinslasten</i>	145
3.5.1.3	<i>Internationale Verpflichtungen</i>	146
3.5.1.4	<i>Infrastruktur</i>	147
3.5.1.5	<i>Übrige Aufgabenbereiche</i>	148
3.5.2	Künftige Finanzierungsspielräume	149
3.5.2.1	<i>Steuern und Abgaben</i>	149
3.5.2.2	<i>Vermögensveräußerung und Kreditaufnahme</i>	151
3.5.3	Umverteilung zwischen den öffentlichen Haushalten	152
3.5.4	Wirkungen auf Angebot und Nachfrage sozialer Dienstleistungen	154

3.6	Wettbewerbspolitische Rahmenbedingungen	156
3.6.1	Internationale und nationale Tendenzen	156
3.6.2	Exkurs zum Zwölften Hauptgutachten der Monopolkommission	161
3.6.2.1	<i>Analyse und Vorschläge der Monopolkommission</i>	161
3.6.2.2	<i>Reaktionen auf das Monopolgutachten</i>	165
3.6.3	Wirkungen auf Angebot und Nachfrage sozialer Dienstleistungen	167
3.7	Fazit	170
4.	Schlußfolgerungen für die FW	174
4.1	Chancen und Risiken der FW vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen	174
4.2	Optionen der FW	181
4.2.1	Die Wettbewerbsstrategie	184
4.2.2	Die Sozialwohlstrategie	194
	Anhang	197
	Anhang 1: Einnahmen der FW	197
	Anhang 2: Beschäftigung in der FW	201
	Anhang 3: Wirtschaftliche Kennzahlen der FW	209
	Bibliographie	214

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Tätigkeitsbereiche der FW in Deutschland	25
Tabelle 2: Einnahmestruktur der FW 1996	32
Tabelle 3: Gesamt-Finanzierung der FW 1996	33
Tabelle 4: Einnahmen nach Tätigkeitsbereichen der FW 1974-1996	37
Tabelle 5: Marktanteile* der FW und anderer Anbieter 1970 und 1996	67
Tabelle 6: Soziallastquoten 1950 - 2020	88

Schaubilderverzeichnis

Schaubild 1:	Schematische Organisationsstruktur der FW	19
Schaubild 2:	Schematische Übersicht der Finanzierungsstruktur der FW	30
Schaubild 3:	Leistungsentgelte und Zuschüsse an die FW 1974-1996	35
Schaubild 4:	Einnahmen der FW nach ihrer Herkunft 1974-1996	36
Schaubild 5:	In der FW Tätige insgesamt 1950-1998	40
Schaubild 6:	Arbeitsvolumen aller in der FW Tätigen 1950-1998	44
Schaubild 7:	Indexierte Entwicklung der Erwerbstätigen der FW je Einwohner im gesamtwirtschaftlichen Vergleich 1950-1998	44
Schaubild 8:	Zahl und Arbeitsvolumen der in der FW abhängig Beschäftigten 1950-1998	47
Schaubild 9:	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in der FW nach Tätigkeitsbereichen 1950-1998	49
Schaubild 10:	Zusammensetzung der erweiterten Bruttowertschöpfung der FW 1970 und 1997	58
Schaubild 11:	Bruttowertschöpfung je Arbeitsstunde in der FW im gesamtwirtschaftlichen Vergleich 1970-1997	60
Schaubild 12:	Das Entstehungskonto der FW im gesamtwirtschaftlichen Vergleich 1997	64
Schaubild 13:	Bevölkerung in West- und Ostdeutschland 1950-2020	85

Schaubild 14:	Wanderungssaldo Deutschlands 1950-2020	86
Schaubild 15:	Geburtenrate in West- und Ostdeutschland 1950-2020	89
Schaubild 16:	Bevölkerung in Deutschland nach Altersgruppen 1950-2020	90
Schaubild 17:	Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland 1997 und 2020	92
Schaubild 18:	Erwerbstätigenanteil und Arbeits- losenanteil in Deutschland 1950-2010	109
Schaubild 19:	Erwerbspersonen und Arbeitsvolumen je Einwohner in Deutschland 1950-2010	111

Vorwort

Die Freie Wohlfahrtspflege zwischen Markt und Mildtätigkeit anzusiedeln, mag manchen befremden. Mildtätigkeit? Gibt es das eigentlich noch? Doch von Mildtätigkeit kommt sie her. Ihre Wurzeln gehen bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts zurück, als sich mildtätige Menschen zusammenschlossen, um notleidenden oder gefährdeten Mitmenschen zu helfen. Diese Motivation ist bis heute Bestandteil der Freien Wohlfahrtspflege. Ohne sie würde sie nicht nur Substanz, sondern auch einen Teil ihrer Berechtigung verlieren.

Andererseits hat sich in den rund 150 Jahren seit ihrer Entstehung die Lebenswirklichkeit der Bevölkerung grundlegend gebessert. Aus einer im Vergleich zu heute bettelarmen ist eine insgesamt wohlhabende Gesellschaft geworden. Von Mildtätigkeit und Almosen hängt keiner mehr ab. An ihre Stelle sind vom Staat verbrieft Ansprüche auf Fürsorge und soziale Sicherheit getreten. In ihrer Funktion als Sozialanwalt hat nicht zuletzt die Freie Wohlfahrtspflege diese Entwicklung tatkräftig gefördert.

Allerdings hat sie damit zugleich die Grundlagen ihres Wirkens umgestaltet. Aus der von Mildtätigkeit getragenen Zuwendung ist nicht selten ein marktgängiges Austauschverhältnis geworden. Soziale Dienste werden angeboten und von Nachfragern in der Regel mit Hilfe staatlich organisierter Transfersysteme bezahlt. Für die Freie Wohlfahrtspflege bewirkte dieser Trend eine ständige Ausdehnung ihrer Aktivitäten. Im modernen Sozialstaat spielt sie eine tragende Rolle.

Entsprechend groß ist ihre Bedeutung für Beschäftigung, Wirtschaft und Gesellschaft. In weit über 90.000 Einrichtungen, vom Krankenhaus über das Altenheim bis hin zur Beratungsstelle für Aussiedler arbeiteten 1998 reichlich 3,1 Millionen Menschen haupt- oder ehrenamtlich, Voll- oder Teilzeit. Einschließ-

lich ehrenamtlicher Arbeit und des Einsatzes Zivildienstleistender stellen sie Güter und Dienste im Werte von rund 90 Milliarden DM bereit. Das waren rund 2,5 vH des Bruttoinlandsproduktes. Darüber hinaus ist die Freie Wohlfahrtspflege ein wichtiges Element gesellschaftlichen Lebens und sozialen Zusammenhalts.

Dabei ist absehbar, daß soziale Dienstleistungen künftig noch stärker nachgefragt werden als gegenwärtig. Das folgt zum einen aus dem starken Anstieg des alten Bevölkerungsteils und zum anderen aus der voranschreitenden Individualisierung. Dadurch sind in den nächsten Jahren und Jahrzehnten immer mehr Menschen auf institutionelle Hilfe angewiesen. Doch werden durch die Veränderungen der Erwerbsarbeit auch immer mehr Menschen für diese Hilfe bereitstehen. Sie werden in anderen Wirtschaftsbereichen nicht mehr benötigt. Schließlich wird eine weiter wachsende Wirtschaft sowie sich ändernde Präferenzen die Nachfragefähigkeit nach sozialen Diensten erhöhen.

Trotz, oder vielleicht sogar wegen dieser Rahmenbedingungen, muss die Freie Wohlfahrtspflege ihren Kurs jedoch sorgfältig überprüfen und Korrekturen vornehmen. Durch die Entwicklungen im Sozialbereich steht sie nämlich zunehmend im Wettbewerb mit privaten Anbietern, die nicht selten sehr wirkungsvoll auftreten. Die Freie Wohlfahrtspflege kommt nicht umhin, entweder diese Herausforderung unter Wahrung ihrer tradierten Werte anzunehmen oder sich weitgehend auf den ursprünglichen Sozialwohlbereich zu beschränken. Beide Strategien verändern ihre Bedeutung für Beschäftigung, Wirtschaft und Gesellschaft. Die Freie Wohlfahrtspflege wird sich zwischen Markt und Mildtätigkeit neu zu positionieren haben.

Bonn, im Januar 2000

1. Organisation und Tätigkeiten der Freien Wohlfahrtspflege

1.1 Definition, Ziele und Organisation

1.1.1 Definition

Im weiteren Sinne bezeichnet "Freie Wohlfahrtspflege" (FW) die Gesamtheit aller sozialen Hilfen, die gemeinnützig organisiert in Deutschland geleistet werden. Im engeren Sinne sind damit die sechs Spitzenverbände samt Unterverbänden, Einrichtungsträgern, Einrichtungen und Diensten gemeint, die der "Bundesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrtspflege e.V." (BAGFW) angehören. Im folgenden wird der Begriff in diesem engeren Sinne verwendet. Die sechs Spitzenverbände der BAGFW sind:

- Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (DW), gegründet 1848
- Deutsches Rotes Kreuz (DRK), gegründet 1863
- Deutscher Caritasverband (DCV), gegründet 1897
- Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland (ZWST), gegründet 1917
- Arbeiterwohlfahrt (AWO), gegründet 1919
- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (DPWV), gegründet 1924 (ehemals: Fünfter Wohlfahrtsverband).

1.1.2 Ziele

Die Ziele der FW haben sich seit ihrer Entstehung in der Mitte des 19. Jahrhunderts ständig erweitert. Dabei hielt sie jedoch

stets daran fest, altruistisch, gemeinwohlorientiert¹ und nicht an Weisungen Dritter gebunden², notleidenden oder gefährdeten Menschen zu helfen. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bedeutete das, die "... Linderung außerordentlicher und schwerer Notstände...".³ Mit Beginn der staatlichen Sozialpolitik Ende des 19. Jahrhunderts veränderten sich ihre Aufgaben. 1924 wurde sie durch die Reichsfürsorgepflichtverordnung mit einer Vielzahl von Fürsorgefunktionen betraut.⁴ Im gleichen Jahr schlossen sich die Spitzenverbände in der "Deutschen Liga der Freien Wohlfahrtsverbände" zusammen.⁵ Diese Liga wurde 1940 auf-

¹ Altruismus und Gemeinwohlorientierung müssen sich nicht unbedingt decken. Altruistisch sind Handlungen, die darauf zielen, den Nutzen anderer zu mehren und dafür eigene Opfer (Nutzeinbußen) in Kauf zu nehmen. Im ungünstigsten Fall kann eine solche Handlung auch mit einer Schädigung der Allgemeinheit einhergehen. Gemeinwohlorientierte Handlungen dagegen sind darauf gerichtet, den Nutzen der Allgemeinheit zu mehren. Je nach Gemeinwohlbegriff kann es sich dabei um eine Summe individueller Nutzen oder um einen übergeordneten kollektiven Nutzen handeln. Die Mehrung des Gemeinwohls muß jedoch keineswegs uneigennützig erfolgen.

² Vgl. BAGFW (1985), S. 11.

³ Vgl. Schlögel, A. (1967), S. 4.

⁴ Vgl. Flierl, H. (1992). Die Reichsfürsorgeverbände wurden mit den Aufgabenbereichen der sozialen Fürsorge für Kriegsbeschädigte, Rentenempfänger der Invaliden- und Angestelltenversicherung, Kleinrentner, Schwerbeschädigte, Schwererwerbsbeschränkte und hilfsbedürftige Minderjährige sowie der Wochenfürsorge und der Armenfürsorge betraut.

⁵ Reichsspitzenverbände waren AWO, DCV, DPWV (Fünfter Wohlfahrtsverband), DRK, DW, ZWST und Zentralwohlfahrtsausschuß der christlichen Arbeiterschaft. Letzterer bestand allerdings nur kurze Zeit. AWO und DRK traten der Deutschen Liga bzw. der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtsverbände erst später bei.

gelöst,⁶ nachdem die Nationalsozialisten bereits zuvor die AWO verboten und die ZWST in die Reichsvertretung der deutschen Juden eingegliedert hatten.

1948 schlossen sich die Verbände in der "Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege" erneut zusammen⁷ und leisteten einen wichtigen Beitrag bei der Bewältigung der Nachkriegsnot und dem Wiederaufbau. Das gilt insbesondere für das Krankenhauswesen, das vom Staat seit langem vernachlässigt worden war.⁸ 1967 räumte das Bundesverfassungsgericht den Verbänden bei der Erfüllung bestimmter sozialer Aufgaben eine Vorrangstellung gegenüber dem Staat ein. Dies trug maßgeblich dazu bei, daß die FW im Zuge des Ausbaus des Wohlfahrtsstaats immer mehr zum Erbringer staatlich finanzierter Sozialleistungen wurde. Heute sieht sie sich als Gemeinwohlagentur und als solche für den Auf- und Ausbau von freiwilligem sozialem Engagement zuständig.⁹ Ferner sieht sie sich als Sozialanwalt, der

⁶ Vgl. Sachße, C. (1996), S. 134f.; Hammerschmidt, P. (1999), S. 601ff.

⁷ Vgl. Boesenecker, K.H. (1998); Flierl, H. (1992) sowie Bauer, R. (1978).

⁸ Die seit langem in diesem Bereich bestehende Preisregulierung, die lediglich im Zuge der Erhardtschen Preisreformen im Zusammenhang mit der Preis- und Währungsreform kurzfristig einmal ausgesetzt wurde, verhinderte eine Refinanzierung der Investitionskosten über den Preis und führte zu einer chronischen Unterdeckung.

⁹ Die Begriffe "freiwilliges soziales Engagement" und "Ehrenamt" werden im folgenden synonym verwendet. Darunter werden gesellschaftlichen Nutzen bringende Tätigkeiten verstanden, die keine Gegenleistung bedingen, freiwillig, uneigennützig, außerberuflich und im institutionellen Rahmen einer Organisation außerhalb des privaten Haushalts ausgeübt werden. Eingeschlossen ist ferner das Engagement in Selbsthilfegruppen, das die Hilfe für andere mit eigennütziger Hilfe verbindet und unter Umständen einen geringen Formalisierungsgrad aufweist.

die Interessen Hilfsbedürftiger vertritt und nicht zuletzt ganz allgemein als Anbieter sozialer Dienstleistungen¹⁰. Seit einiger Zeit werden Rolle und Ziele der FW sowohl innerhalb als auch außerhalb der Verbände kritisch hinterfragt.¹¹ Die Diskussion hierüber ist noch nicht abgeschlossen.¹²

1.1.3 Organisation

Aufgrund ihrer Gemeinnützigkeit, namentlich des Verzichts auf Gewinnerzielung, steht die FW zwischen Markt und Staat und gehört damit dem sogenannten Dritten Sektor an. Innerhalb dieses Dritten Sektors bildet sie - wie Schaubild 1 verdeutlicht - ein komplexes Organisationsgeflecht, das - vereinfacht - aus Einrichtungen bzw. Diensten, Einrichtungsträgern und Verbänden und schließlich der BAGFW besteht.

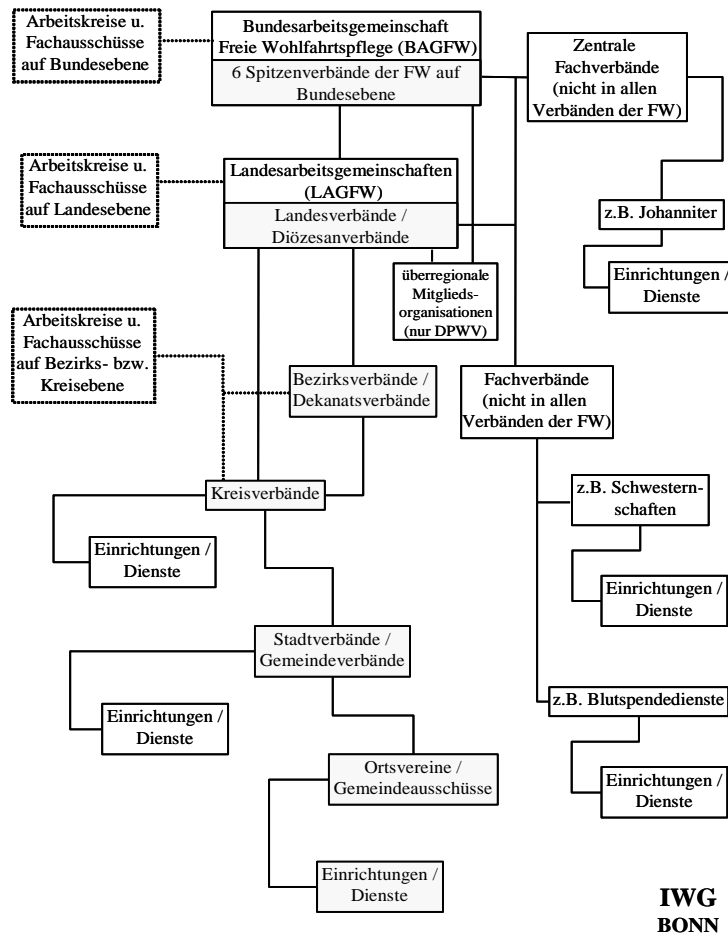
Einrichtungen und Dienste, wie Kindergärten, Krankenhäuser, Beratungsstellen oder Pflegedienste, sind die eigentlichen Leistungserbringer. Einrichtungsträger sind die juristischen

¹⁰ Vgl. BAGFW (1997/1). Im vorliegenden Gutachten wird von "sozialen Dienstleistungen" gesprochen, da der Begriff "soziale Dienste" häufig im institutionellen Sinn (Einrichtungen und soziale Dienste) verwendet wird. Zu unterschiedlichen Begriffsabgrenzungen vgl. Deutscher Bundestag (1998/3).

¹¹ Vgl. Boesenecker, K.H. (1998); Monopolkommission (1998); Meyer, D. (1999). Vgl. Loges, F. (1998). Jene verbandliche Diskussion betrifft neue Leitbilder, das Qualitätsmanagement sowie Maßnahmen zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit und Flexibilität. Exemplarisch für diesen Prozeß ist die "Malteser 2000" Strukturreform (vgl. Malteser Hilfsdienst e.V. (1998)).

¹² Vgl. Boesenecker, K.H. (1998); Gohde, J. (1999); Olk, T. (1999).

Schaubild 1: Schematische Organisationsstruktur der FW



Die schattierten Organisationsebenen sind die in den Spitzenverbänden am häufigsten vorkommenden Organisationselemente. Die Gliederungstiefe ist zwischen den Spitzenverbänden, aber auch zwischen den einzelnen Landesverbänden ein- und desselben Spitzenverbandes unterschiedlich.

Quellen: Flierl, H. (1992), Bauer, R. (1978), Pantenburg, S. (1996), Goll, E. (1991).

Personen, die die Einrichtungen und Dienste juristisch, wirtschaftlich, fachlich und organisatorisch tragen.¹³ Diese Träger haben zumeist die Rechtsform des gemeinnützigen, eingetragenen Vereins, aber auch der gemeinnützigen Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Zunehmend werden allerdings auch die Einrichtungen selbst als Zweckbetriebe ausgegliedert und als eigene Rechtspersonen geführt. Dies entspricht einem Bedürfnis der Praxis.¹⁴

Die Einrichtungsträger sind auf freiwilliger Grundlage in Verbänden zusammengeschlossen. Diese Verbände bauen sich zumeist von der Orts- über die Kreis-, Bezirks- und Landes- bis hin zur Bundesebene auf. Auf jeder dieser Ebenen sind sie als eingetragene Vereine¹⁵ rechtlich selbständig. Dadurch bestehen nur begrenzte rechtliche und organisatorische Durchgriffsmöglichkeiten von der höheren zur nachgelagerten Ebene. Weiterhin gibt es weder für die FW insgesamt noch für die ihr angehörenden Spitzenverbände einheitliche und umfassende statistische und kaufmännische Rechenwerke. Entsprechend beschränkt ist die Transparenz. Eine andersartige Struktur als die übrigen Spitzenverbände der FW weist der PARITÄTISCHE Wohlfahrtsverband auf. Dieser unterhält nur relativ wenige eigene soziale Dienste und Einrichtungen und ist stattdessen mit derzeit 9.300 rechtlich selbständigen Mitgliedsorganisationen als Dachorganisation im klassischen Sinne organisiert. Die Mitgliedsorganisationen sind den 15 Landesverbänden des PARITÄTISCHEN angeschlossen, welche ihrerseits auf Bundesebene den Dachverband bilden. Soweit örtliche Kreisgruppen des PARITÄTISCHEN bestehen, sind diese nicht rechtlich selbständig, sondern

¹³ Vgl. Pantenburg, S. (1996), S. 35ff sowie Meyer, D. (1999), S. 14.

¹⁴ Vgl. Loges, F. (1998).

¹⁵ In einigen wenigen Ausnahmen finden sich andere Rechtsformen.

Außenstellen der jeweiligen Landesverbände. Neben den 15 Landesverbänden bilden 150 rechtlich selbständige Organisationen den Gesamtverband des PARITÄTISCHEN.

Die Verbandsmitgliedschaft der Einrichtungsträger bietet Vorteile, z.B. bei der Berücksichtigung zentral vergebener staatlicher Fördermittel oder beim Bezug von Mitteln aus Lotterierlösen und Bußgeldern.¹⁶ Ferner können die Mitglieder die Reputation der Verbände unter anderem bei der Einwerbung von Spenden oder ehrenamtlichem Engagement nutzen. Auch bieten die Verbände Rat und organisatorische Hilfestellungen. Schließlich bündeln sie die Interessen ihrer Mitglieder vor allem gegenüber dem Staat. So werden auf Bundesebene zusammen mit den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe und den Spitzenverbänden der Kommunen Rahmenempfehlungen ausgearbeitet, die als Richtlinie für die auf Landesebene auszuhandelnden Vereinbarungen, etwa über den Preis der von Einrichtungen erbrachten Leistungen, dienen.

Außerdem handeln die Landesarbeitsgemeinschaften der FW auf Landesebene mit den Sozialministerien jährlich pauschale Zuschüsse aus.¹⁷ Diese Mittel werden auf die Verbände aufgeschlüsselt und dienen vor allem deren institutioneller Finanzierung. Ein entsprechendes Zuschußverfahren existiert auch auf kommunaler Ebene. Die Mitgliedschaft in einem der sechs Landesverbände, die zu den sechs Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege gehören, ist Voraussetzung dafür, daß eine Einrichtung an diesen Zuschüssen teilhat. Daneben können die

¹⁶ Vgl. Boesenecker, K.-H. (1998), S. 170ff.

¹⁷ Umfang und Bedeutung dieser pauschalen Zuschüsse variieren in den einzelnen Gebietskörperschaften sowie je nach Verband. Einzelne Gebietskörperschaften gewähren inzwischen keine pauschalen Zuschüsse mehr, sondern schließen ausschließlich Leistungsverträge ab.

Einrichtungen zweckgebundene Zuschüsse für ihre spezifische Tätigkeit direkt beim jeweiligen Sozialministerium beantragen.

Von besonderer Bedeutung für das organisatorische und rechtliche Verständnis der Tätigkeit der FW ist das "sozialrechtliche Dreiecksverhältnis" zwischen Einrichtungsträgern bzw. Leistungserbringern einerseits, den öffentlichen Finanzierungsträgern andererseits und den Hilfe- und Leistungsempfängern dritterseits.¹⁸ Dabei besteht zwischen Hilfe- bzw. Leistungsempfängern und Einrichtungsträgern bzw. Leistungserbringern ein privatrechtlicher Vertrag, zwischen Hilfe- bzw. Leistungsempfängern und öffentlichen Finanzierungsträgern ein öffentlich-rechtlicher Vertrag¹⁹ und zwischen Einrichtungsträgern bzw. Leistungserbringern und öffentlichen Finanzierungsträgern ein Vertrag, der je nach konkreter Ausgestaltung dem privaten oder öffentlichen Recht zuzuordnen ist.²⁰

Aufgrund einfachgesetzlicher Bestimmungen - insbesondere BSHG vom 1. Juni 1962²¹ (§§ 10 und 93) sowie Jugendwohlfahrtsrecht SGB VIII vom 15. März 1995²² (§§ 4 und 74) - genießt die FW gegenüber dem Staat eine bedingte Vorrangstellung, die vom Bundesverfassungsgericht 1967 bestätigt wurde.²³ Danach unterliegt die tatsächliche Wahrnehmung einer rechtlich normierten Aufgabe durch die FW - oder durch private Leistungsanbieter - dem besonderen Schutz vor staatlicher Konkur-

¹⁸ Häufig wird nicht von "Finanzierungsträger" sondern von "Kostenträger" gesprochen. Diese Terminologie ist jedoch mit Blick auf den üblichen betriebswirtschaftlichen Sprachgebrauch irreführend.

¹⁹ Ein Beispiel ist der Anspruch eines Sozialhilfeberechtigten auf ärztliche Versorgung nach § 37 BSHG.

²⁰ Vgl. Zimmer, A./Nährlich, S. (1998), S. 71ff.

²¹ BGBl. I S. 815; 1875.

²² BGBl. I S. 447ff.

²³ BVerfGE 22, 180ff.

renz.²⁴ Die Gleichstellung von FW und privaten Leistungserbringern gegenüber dem Staat ist für den Pflegebereich (SGB XI §11 Abs. 2 Satz 3) und die Sozialhilfe (§93 (1) BSHG) inzwischen auch gesetzlich fixiert. Zugleich hat der Gesetzgeber klargestellt, daß der Staat nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht hat, die Arbeit von FW und privaten Leistungserbringern bei der Erfüllung rechtlich normierter Aufgaben zu kontrollieren.²⁵

Bereichsweise billigte der Gesetzgeber in der Vergangenheit nur der FW eine bedingte Vorrangstellung zu, nicht jedoch privat-gewerblichen Anbietern. Dies gilt insbesondere für §10 Abs. 2 BSHG. Im politischen Bereich gibt es jedoch Bestrebungen, diese Vorrangstellung zu beseitigen.²⁶

1.2 Tätigkeiten und Finanzierung

1.2.1 Tätigkeiten

Die Tätigkeiten der FW veränderten sich im Laufe ihrer historischen Entwicklung deutlich. Mit dem Ausbau staatlich geregelter und garantierter Sozialleistungen dehnte auch die FW ihr Leistungsangebot stetig aus. Heute bietet sie ein breites Leistungsspektrum an, wobei sich die Tätigkeitsschwerpunkte der einzelnen Verbände deutlich unterscheiden. Insgesamt erstreckt sich die Tätigkeit der FW in der Systematik der BAGFW auf

²⁴ Dies schließt ein staatliches Leistungsangebot - etwa zur Gewährleistung weltanschaulicher Pluralität - nicht generell aus.

²⁵ Vgl. Schellhorn, W./Jirock, H./Seipp, P. (1997), Rdnr. 3ff. zu §10 BSHG.

²⁶ So sah der Regierungsentwurf zur Novellierung des BSHG von 1996 eine völlige Gleichstellung von Trägern der FW und privaten Leistungserbringern vor. Die Initiative scheiterte seinerzeit im Bundesrat, der sich entsprechende Vorbehalte der FW gegen eine Gleichstellung zu eigen machte.

sieben Tätigkeitsbereiche, die 163 unterschiedliche Einrichtungsarten und Dienste umschließen. Tabelle 1 zeigt die wichtigsten Arbeitsbereiche im Überblick.

Einige dieser Bereiche, wie Präventionsmaßnahmen und Beratungen bei sozialen Problemfällen, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt oder den sozialen Frieden gefährden, sind nicht marktfähig.²⁷

Andere Bereiche, wie Rettungsdienste, sind nur bedingt marktfähig. Diese Dienstleistungen erfordern nämlich einen hohen Vorhaltungsaufwand. Da aber aus humanitären und ethischen Gründen niemand von solchen Dienstleistungen ausgeschlossen werden kann und der Markt somit unter Umständen keine ausreichende Vorhaltung sicherstellt, müssen sie auch außerhalb des Marktes erbracht werden. Allerdings ist der Bereich solcher nicht- oder nur bedingt marktfähigen Tätigkeiten begrenzt.²⁸ Die meisten von der FW erbrachten Tätigkeiten sind marktfähig. Sie weisen jedoch einige Besonderheiten auf.

²⁷ Allerdings ist auch hier im Einzelfall nicht auszuschließen, daß derartige Leistungen vom Markt angeboten werden können.

²⁸ Die Bereitstellung von Plätzen in Altenwohnheimen gehört beispielsweise nicht dazu. Sie kann auch privatwirtschaftlich erbracht werden. Ferner veranschaulicht die Neuregelung des Rettungswesens, daß die Erfüllung von Versorgungsaufträgen und die Finanzierung der dafür erforderliche Vorhalteleistungen sich prinzipiell auch marktwirtschaftlich organisieren lassen.

Tabelle 1: Tätigkeitsbereiche der FW in Deutschland

Tätigkeitsbereiche	Einrichtungen	sozialrechtl. Grundlagen der Leistungserbringung und -finanzierung	Klassifizierung der Hauptleistungen
Krankenhäuser	Allgemeine Krankenhäuser, Fachkrankenhäuser, Kurkliniken und Sanatorien	Gesundheitsstrukturgesetz, -reformgesetz, Krankenhausfinanzierungsgesetz SGB IV / V / VII	Mediz. Behandlung, Pflege, Rehabilitation
Jugendhilfe	Kindergärten, Jugend- und Kinderwohnheime, Jugendberufshilfe, Beratungsstellen	KJHG BSHG SGB III / VII / VIII	Erziehung, Beratung, Wohnen
Familienhilfe	Sozialpfl. Dienste, Beratungsstellen, Erholungs- und Kurheime, Familienzentren	BSHG SGB IV / VII Mutterschutzgesetz	Pflege, Beratung, Bildung
Altenhilfe	Altenheime, Altenwohnheime, Tagesstätten, ambulante Dienste, Beratungsstellen, Mahlzeitendienste	BSHG SGB IV / VVI / XI Pflegeversicherungsgesetz, Bundespflegesatzverordnung	Pflege, Wohnen, Beratung, Essen
Behindertenhilfe	Behindertenheime, Behindertenwerkstätten, Sonderschulen, Sonderschulen, Beratungsstellen	BSHG SGB VI	Wohnen, Essen, Bildung, Beratung, Arbeit
für Personen in besonderen sozialen Situationen	Beratungs- und Betreuungstellen für Ausländer, Flüchtlinge, Kranke, Bahnhofsmision, Heime, Wohnheime, Rettungs- und Blutspendedienste	WohngeldG, Europ. Menschenrechtskonventionen, Bundesvertriebenen- und FlüchtlingsG, Fremdenteng, BSHG, AusländerG, Einbürgerungsrichtlinien, AsylverfahrensG, Asylbewerberleistungsg, Schwangeren- FamilienhilfeänderungsG, Insolvenzordnung, LandesrettungsdienstG	Beratung, Wohnen, Arbeit, Rettung
Aus-, Fort-, Weiterbildung	Kranken- und Altenpflegeschulen, Berufsvorbereitung, Fort- und Weiterbildungsstätten	SGB III, Bundesbildungsförderungsgesetz, Arbeitsförderungsreformgesetz	Bildung

Quellen: BAGFW (1994), DRK (1999)

Marktfähig sind alle Güter und Dienstleistungen, solange keine Umstände vorliegen, die zu einer wesentlichen Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Marktes führen. Gründe für ein solches Marktversagen können sein:

- das Vorliegen eines Kollektivgutes
- asymmetrische Informationsbedingungen
- das Vorliegen eines natürlichen Monopols.

Von den drei genannten Gründen kommen im Fall der Leistungen der FW nur die beiden ersten in Betracht. Das Vorliegen eines natürlichen Monopols, das üblicherweise mit steigenden Skalenerträgen begründet wird, wird im Falle der FW, soweit ersichtlich, von niemandem ernsthaft behauptet. Doch auch die Kriterien eines Kollektivgutes erfüllen nur relativ wenige Leistungen der FW. Meist sind sowohl das Ausschlußprinzip als auch das Prinzip der konkurrierenden Nutzung erfüllt, d.h. es handelt sich um Individualgüter. Soweit das Ausschlußprinzip - z.B. bei Rettungsleistungen - dennoch eingeschränkt ist, sind dafür eher rechtliche und moralische Gründe als die technischen Eigenschaften der Leistung verantwortlich.

Gewisse Bedeutung haben dagegen Informationsprobleme. Auf der einen Seite ist die "Konsumentensouveränität" Hilfsbedürftiger häufig eingeschränkt. Auf der anderen Seite treten im Zusammenhang mit Versicherungsleistungen moralische Risiken auf, weil Versicherte und Leistungsempfänger den Eintritt und Umfang von Leistungsansprüchen selbst beeinflussen können. Beschränkte Konsumentensouveränität kann die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs beeinträchtigen. Moralische Risiken können einerseits dazu führen, daß ein Marktangebot nicht zustande kommt, was zu einer Unterversorgung führt. Im Fall einer Leistungsbereitstellung außerhalb des Marktes besteht andererseits die Gefahr einer Überversorgung.

Von möglichen Beschränkungen der Konsumentensouveränität sind die einzelnen Tätigkeitsbereiche der FW in unterschiedlicher Weise betroffen. Gerade für die gemessen am Umsatz und an der Beschäftigtenzahl dominierenden Bereiche des Gesundheitswesens und der Altenhilfe sind sie weniger bedeutsam. Diese Bereiche sind daher überwiegend als marktfähig einzustufen. Auch schließen Beschränkungen der Konsumentenfreiheit marktkonforme Lösungen von vornherein keineswegs aus. Vielmehr bietet sich ein ganzes Spektrum solcher Lösungen zur Beseitigung entsprechender Nachteile an, das von der Schaffung entsprechender Informationsmärkte über gemeinnützige private Aufklärung und Entscheidungshilfe bis zu einer Vorgabe bestimmter Qualitätsstandards und deren Kontrolle durch den Staat reicht.²⁹ Und selbst wenn die Bereitstellung von bestimmten Leistungen als öffentliche Aufgabe angesehen wird, bietet dies Spielraum für Anbieterwettbewerb.

Teilweise wird ein Marktversagen auch in unerwünschten Verteilungsergebnissen gesehen. Damit wird jedoch die Funktionsweise des Marktes verkannt. Für Korrekturen der vom Markt hergestellten Verteilung kann es wichtige, z.B. moralisch fundierte Argumente geben. Dies gilt jedoch generell und keineswegs nur für den Leistungsbereich der FW.

Sind entsprechende normative Verteilungsziele gegeben, stellt sich jeweils die Frage, wie sich diese am effizientesten erreichen lassen, wobei mögliche Zielkonflikte zwischen allokativer und distributiver Effizienz zu beachten sind. Denn unter Umständen geht ein höheres Maß an Nivellierung einher mit

²⁹ Dies verdeutlicht das Beispiel des Verbraucherschutzes. Verbraucherverbände treten selbst gerade nicht als Anbieter von Leistungen auf. Vielmehr führt die Vermengung von Informations- und Leistungsangebot häufig gerade dazu, daß die Validität der Informationsleistung in Frage gestellt wird.

einem insgesamt verringerten Verteilungsspielraum. Die Verfolgung von sozial- und verteilungspolitischen Zielen impliziert jedoch keineswegs eine Leistungsgewährung nach dem Sachleistungsprinzip bzw. eine Objektförderung. Effizienter ist in vielen Fällen das Geldleistungsprinzip bzw. die Subjektförderung.³⁰ Dies gilt grundsätzlich auch bei einer nach moralischen Maßstäben ausreichenden Versorgung mit sozialen Dienstleistungen. Grenzen bestehen nur dort, wo die schon angesprochenen Informationsmängel die Entscheidungsfähigkeit der Leistungsempfänger stark beeinträchtigen. Für sich genommen begrenzen sozial- und verteilungspolitische Ziele die Marktfähigkeit keineswegs.

Keineswegs gegen die Marktfähigkeit sozialer Dienstleistungen spricht schließlich, daß diese im Bereich der FW häufig den Charakter von "Beziehungsarbeit" aufweisen. Weder schließt eine wirtschaftliche Austauschbeziehung zwischen Leistungsempfänger und Leistungserbringer menschliche Zuwendung und Vertrauen aus, noch ist der immaterielle "Mehrwert" solcher Beziehungsarbeit von vornherein einer Bewertung durch den Markt entzogen. Vielmehr werden solche immateriellen Leistungskomponenten von den Nachfragern und Empfängern der Leistungen wahrgenommen und bewertet, sofern diese nicht Informations- und Rationalitätsbeschränkungen unterliegen. Sie spielen daher im Qualitätswettbewerb eine wichtige Rolle.

³⁰ Bei der Subjektförderung erhalten sozial schwache Gruppen über das Steuer- und Transfersystem Geldleistungen, die sie in die Lage versetzen sollen, entsprechende soziale Dienstleistungen am Markt nachzufragen. Bei der Objektförderung hingegen finanziert der Staat direkt entsprechende Leistungen und verteilt diese an die Anspruchsberechtigten. Im Gesundheitswesen und anderen wichtigen Tätigkeitsbereichen der FW tritt er dabei nicht selbst oder nicht ausschließlich als Anbieter der Leistungen auf, sondern überträgt deren Bereitstellung privaten Leistungserbringern wie der FW.

Zusammengefaßt wird die Marktfähigkeit der Leistungen der FW damit im wesentlichen nur von Informations- und Rationalitätsbeschränkungen der Leistungsempfänger begrenzt. Diese wiederum lassen sich in vielen Fällen verbessern oder kompensieren, ohne Wettbewerb und Markt auszuschalten.

So bedürfen bei sozialen Dienstleistungen die Leistungsempfänger häufig eines besonderen Schutzes, zumal sie nicht selten z.B. wegen Krankheit, Pflegebedürftigkeit oder Alters in ihrer Wahl- und Entscheidungsfähigkeit eingeschränkt sind.³¹ Ohne diesen besonderen Schutz laufen sie Gefahr, folgenreiche Fehlentscheidungen zu treffen, die nur schwer und mitunter auch gar nicht zu beheben sind. Dieser Schutz kann zum einen gewährleistet werden durch ethisch hohe und über lange Zeit erprobte Standards der Leistungserbringer und/oder durch objektive Vergleiche und Kontrollen der erbrachten Leistungen durch unabhängige Dritte, wie Verbraucherzentralen. In der Praxis haben sich beide Formen herausgebildet.³²

1.2.2 Finanzierung

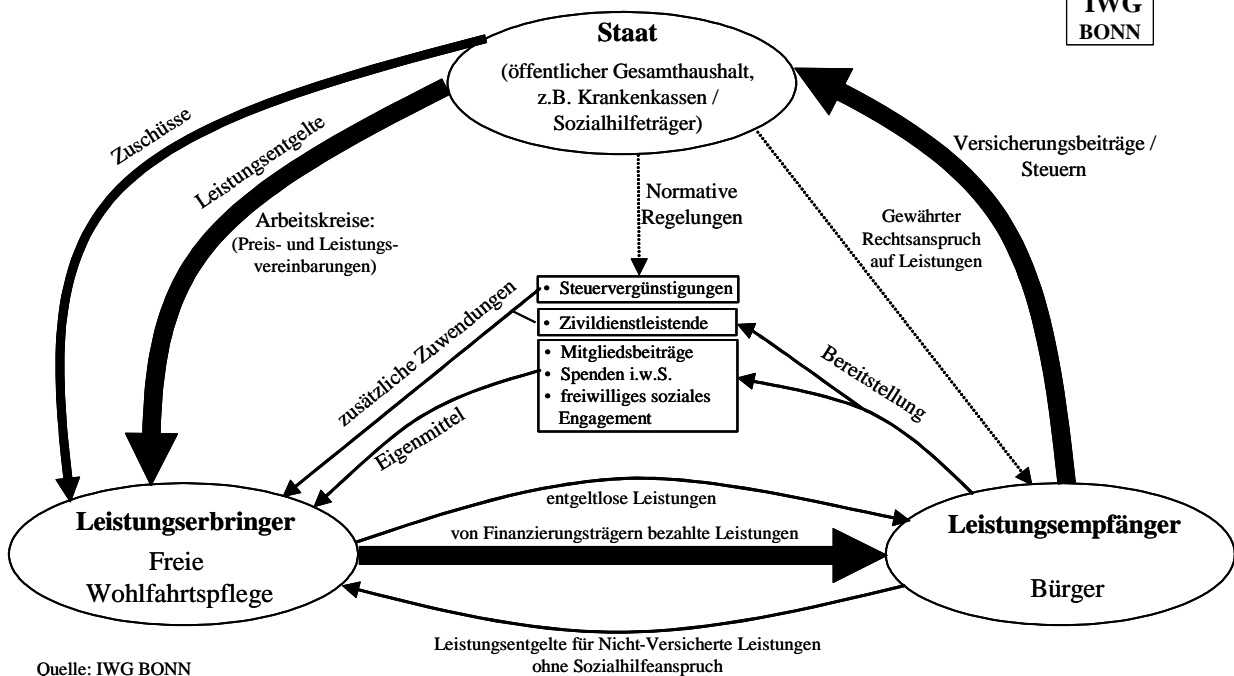
Ähnlich komplex wie die Organisation ist die Finanzierung der FW, die - wiederum vereinfacht - in Schaubild 2 wiedergegeben ist. Diese Komplexität ist zum einen durch die rechtliche, organisatorische und finanzielle Eigenständigkeit der einzelnen Verbände, Träger und Einrichtungen bzw. Dienste bedingt. Zum

³¹ Beispiele sind u.a. Unfallopfer, die einen Rettungsdienst benötigen, pflegebedürftige, alte, kranke und behinderte Menschen (insbesondere Demenzkranke) sowie Suchtkranke.

³² Tatsächlich existiert auch auf zahlreichen Feldern bereits heute ein Wettbewerb der FW mit anderen Anbietern.

Schaubild 2: Schematische Übersicht der Finanzierungsstruktur der FW

IWG
BONN



Quelle: IWG BONN

anderen speisen sich die Einnahmen der FW aus unterschiedlichen Quellen. Dies hat zur Folge, daß weder bei den Verbänden der FW noch bei staatlichen oder sonstigen Stellen eine umfassende Übersicht über die der FW zufließenden Finanzmittel vorhanden ist.³³

Die Berechnungen in vorliegendem Gutachten stützen sich vor allem auf die Finanzstatistik des Statistischen Bundesamtes, daneben auch auf Zahlen der FW und andere Quellen.³⁴ Diese Berechnungen sind aufgrund der lückenhaften Datenlage mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. Sie geben jedoch Größenordnungen und Trends zutreffend wieder. Die Mittel, die aus öffentlichen Haushalten stammen, sind sogar recht genau erfaßt. Darüber hinaus decken sich die Berechnungen insgesamt recht gut mit den unabhängig davon ermittelten gesamtwirtschaftlichen Kenngrößen für die FW.³⁵

³³ Berechnungen der Einnahmen der gesamten FW nach den Zahlungsströmen finden sich bei Goll, E. (1991). Meyer, D. (1999) sowie Oliva, H./Oppl H./Schmid, R. (1991) stellen die Anteile der Einnahmearten exemplarisch anhand einzelner Verbände und deren Angaben dar. Der Anteil der Leistungsentgelte liegt nach diesen Studien zwischen 75 und 86 vH, der Anteil der Zuschüsse zwischen 4 und 12 vH sowie der Anteil der Spenden zwischen 8 und 10 vH. Die Berechnungen von Spiegelhalter, F. (1999) gehen von den Ausgaben der FW (Personalkosten, Vorleistungen, Abschreibungen) aus. Vgl. auch Ziffer 2.2.

³⁴ Vgl. Anhang 1.

³⁵ Vgl. dazu die in Ziffer 2.2 dargestellten Ergebnisse. Das Gesamtvolumen der Einnahmen kann zwar vom dort ermittelten Produktionswert im Einzelfall durchaus abweichen, in der längerfristigen Tendenz ist jedoch eine weitgehende Übereinstimmung plausibel. Tatsächlich decken sich die im Rahmen der Finanzierungsrechnung ermittelten Gesamteinnahmen recht eng mit den jeweiligen Produktionswerten. Darüber hinaus wurden zur Kontrolle Ergebnisse einer vom IWG BONN in Auftrag gegebenen Sonderauswertung der im Rahmen des Johns-Hopkins-Projektes durchge-

Ganz allgemein kann festgestellt werden, daß im Laufe der Zeit der Anteil spendenfinanzierter bzw. durch ehrenamtliche Arbeit erbrachter Leistungen stark zurückgegangen ist. Die meisten Leistungen der FW werden mittlerweile bezahlt, wobei die Bezahlung zumeist aus öffentlichen Haushalten erfolgt. Das zeigen die Tabellen 2 und 3.

Tabelle 2: Einnamemstruktur der FW 1996

nach der Herkunft der Einnahmen			nach Art der Einnahmen		
	Mrd DM	vH		Mrd DM	vH
Zahlungen aus öffentl. Haushalten	78,4	90	Leistungsentgelte	64,1	73
Darunter:			Zuschüsse	20,2	23
Leistungsentgelte	59,1	68	Spenden i.w.S.	3,2	4
Zuschüsse	19,3	22			
Zahlungen von priv. Haushalten	8,2	10			
Darunter:					
Leistungsentgelte	5,0	6			
Darunter:					
Öffentl. Transfer (z. B. Pflegegeld aus der Pflegeversicherung)	0,7	1			
Spenden i.w.S.	3,2	3			
Trägerzuschüsse*	0,9	1			
Summe	87,5	100		87,5	100

*Einkünfte der FW aus eigenem Vermögen konnten nicht ermittelt werden.

Quellen: StBA, DKG, Berechnungen und Schätzungen des IWG BONN

fürten Organisationsbefragung herangezogen. Der so für den aktuellen Rand mögliche Vergleich der vom IWG BONN selbst ermittelten Finanzierungsstruktur mit den aus der Befragung für die FW abzuleitenden Werten zeigt ebenfalls eine beachtliche Übereinstimmung. Vgl. Hallmann, T./Zimmer, A. (1999).

Tabelle 3: Gesamt-Finanzierung der FW 1996

	Mrd DM	vH
Einnahmen der FW (s. Tabelle 2)	87,5	86
Geldwerte Zeitspende von Ehrenamtlichen	10,3	10
Geldwerte, nicht vergütete Leistungen von Zivildienstleistenden	3,7	4
Summe	101,4	100

Quellen: StBA, DKG, Berechnungen und Schätzungen des IWG BONN

Danach erzielte die FW 1996³⁶ unter Einrechnung des Geldwerts unentgeltlicher Arbeit Gesamteinnahmen von schätzungsweise 100 bis 105 Milliarden DM.³⁷ Davon waren etwa 63 vH Leistungsentgelte. Mindestens in diesem Umfang bietet die FW marktfähige Dienste an. Von den Leistungsentgelten stammten mehr als 90 vH aus öffentlichen Kassen, wie der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung oder der Sozialhilfe. Der Rest waren Zahlungen privater Haushalte. Staatliche Zuschüsse im engeren Sinne hatten an den Gesamteinnahmen einen Anteil von knapp 20 vH, im weiteren Sinne von reichlich 20 vH.³⁸ Das verbleibende Sechstel bestand im wesentlichen zu reichlich 80 vH aus dem Geldwert unbezahlter ehrenamtlicher Arbeit und dem

³⁶ Neuere Angaben sind nicht verfügbar.

³⁷ Die Einnahmen sind hier und im weiteren in jeweiligen Preisen ausgewiesen. Bei Vergleichen mit den in Ziffer 2.2 wiedergegebenen realen Wertschöpfungsgrößen ist eine Umrechnung der nominalen Einnahmen in Preise von 1999 mit Hilfe des BIP-Deflators (alte VGR-Abgrenzung) vorzunehmen.

³⁸ Zu den sonstigen Einnahmen zählen u.a. auch Trägerzuschüsse und Kapitalerträge, die der FW selbst aus ihrem Vermögen zufließen und die diese wiederum für gemeinnützige Zwecke einsetzt. Hierzu gehören u.a. auch Mieteinnahmen für Immobilien, die ihrerseits an Einrichtungen der FW vermietet sind.

Wert der Arbeit von Zivildienstleistenden, soweit diese nicht bezahlt wurde.

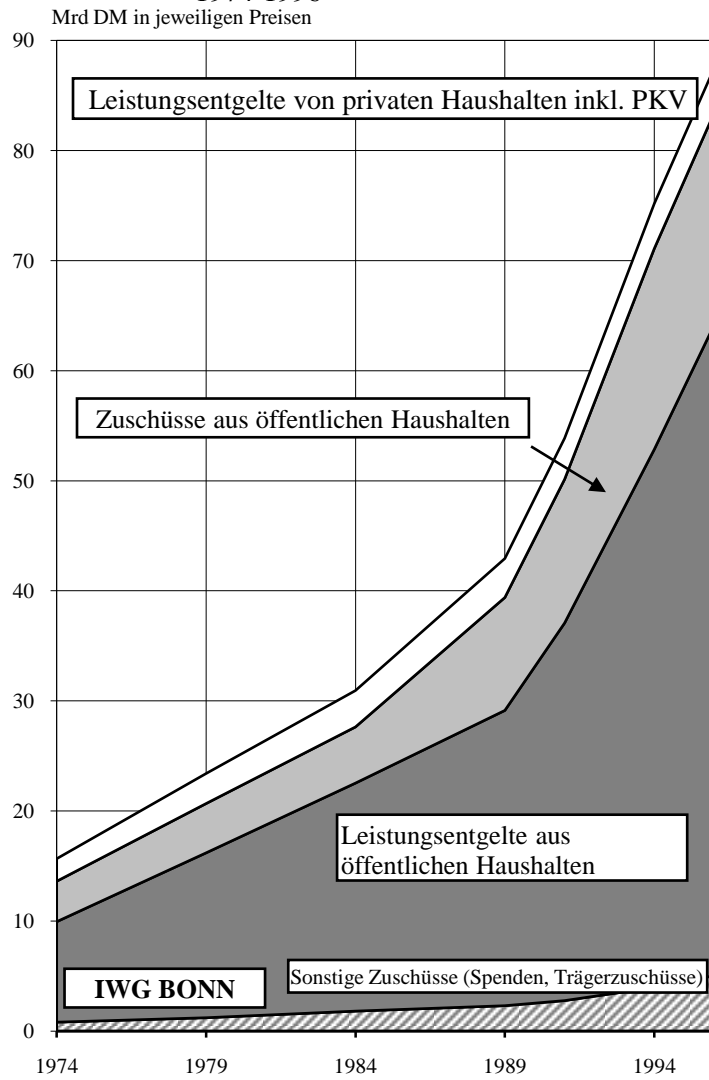
Wie sich die Einnahmen der FW und deren Struktur seit 1974³⁹ entwickelt haben, zeigen die Schaubilder 3 und 4. Danach haben sich die Einnahmen - ohne den Wert ehrenamtlicher Arbeit und der Arbeit von Zivildienstleistenden - von 1974 bis 1996 nominal knapp versechsfacht.⁴⁰ Der Anteil von Leistungsentgelten stieg während dieser Zeit von knapp zwei Drittel auf knapp drei Viertel. Der Anteil des Spendenaufkommens sank hingegen von einem Zehntel auf knapp 4 vH. Mit der wachsenden Bedeutung der Leistungsentgelte erhöhte sich auch das Gewicht der Zahlungen aus öffentlichen Haushalten, das allerdings auch schon 1974 mit reichlich 80 vH aller Leistungsentgelte hoch war.

Über das finanzielle Gewicht einzelner Tätigkeitsbereiche der FW gibt Tabelle 4 Auskunft. Sie zeigt, daß von 1974 bis 1996 recht gleichbleibend knapp die Hälfte der Gesamteinnahmen der FW auf das Gesundheitswesen entfiel. Auch die Anteile der übrigen ausgewiesenen Bereiche änderten sich nur geringfügig. Allerdings enthält der aus Datengründen nicht weiter aufgliederbare Bereich der sozialen Dienste ein breites Spektrum unterschiedlicher Leistungsangebote, in dem es durchaus zu Verschiebungen gekommen sein dürfte.

³⁹ Für frühere Zeiträume war aufgrund fehlender Daten eine Rückrechnung nicht möglich.

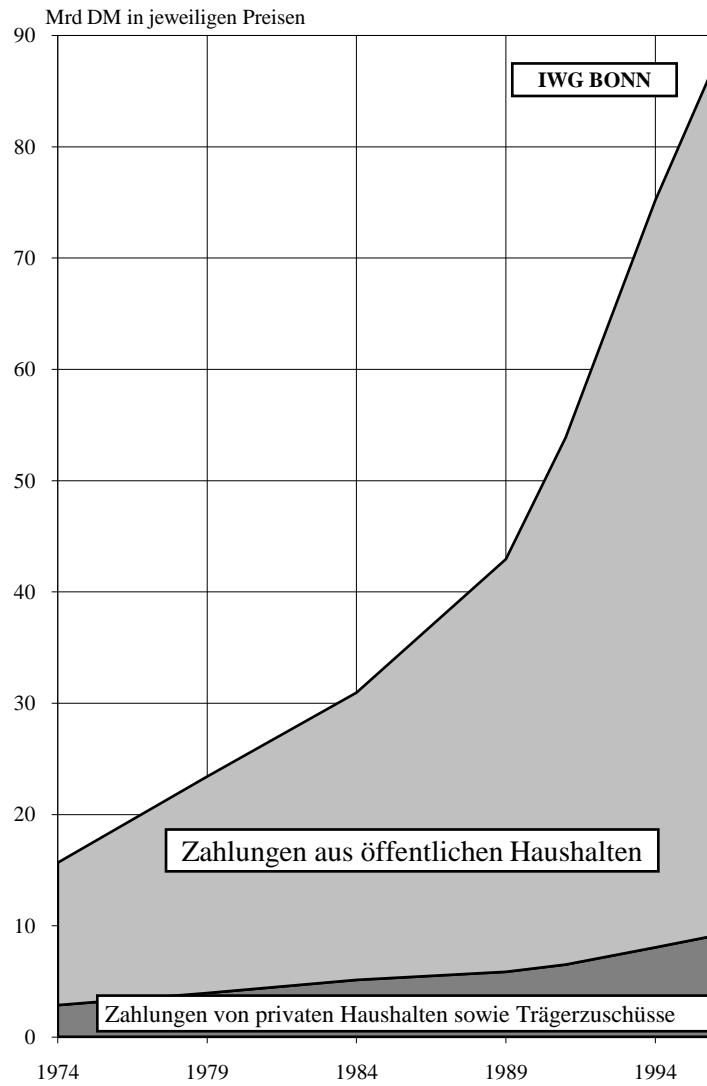
⁴⁰ Im gleichen Zeitraum halbierte sich der Geldwert. In konstanten Preisen verdreifachten sich somit die Einnahmen.

Schaubild 3: Leistungsentgelte und Zuschüsse an die FW
1974-1996



Quellen: StBA, DKG, Berechnungen und Schätzungen des IWG BONN

Schaubild 4: Einnahmen der FW nach ihrer Herkunft 1974-1996



Quellen: StBA, DKG, Berechnungen und Schätzungen des IWG BONN

Ein großer Teil der darin enthaltenen Einnahmen entfällt auf Sozialhilfe in Einrichtungen, Pflegeleistungen, Behindertenhilfe sowie Altenhilfe. Außerdem sind in dieser Größe auch Einnahmen enthalten, aus denen die allgemeine organisatorische Infrastruktur der FW finanziert wird. Richtigerweise müßten diese als Deckungsbeitrag von Gemeinkosten anteilig den übrigen Leistungsbereichen zugerechnet werden.

Tabelle 4: Einnahmen nach Tätigkeitsbereichen der FW 1974-1996

	1974	1989	1996
	vH	vH	vH
Gesundheitswesen	49	49	47
Soziale Dienste (o. Jugendhilfe)	41	39	40
Jugendhilfe	9	10	11
Bildung	1	3	2
Summe	100	100	100

Quellen: StBA, DKG, Berechnungen und Schätzungen des IWG BONN

2. Bedeutung der FW für Beschäftigung, Wirtschaft und Gesellschaft

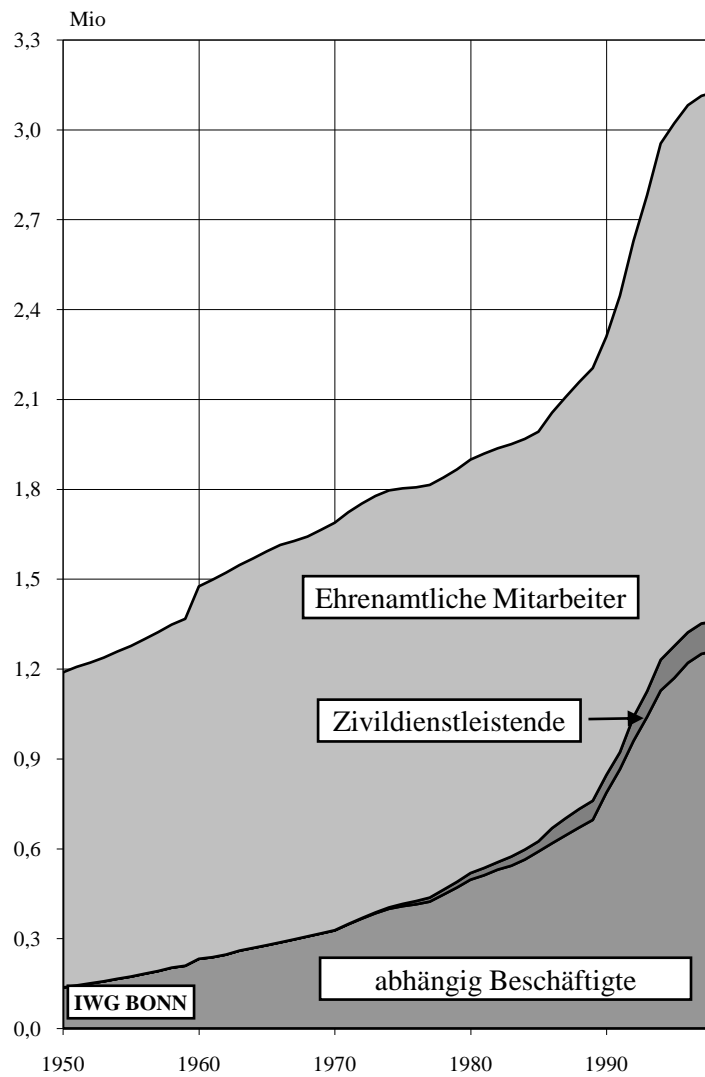
2.1 Bedeutung der FW für die Beschäftigung

Die Bedeutung der FW für die Beschäftigung ist seit den fünfziger Jahren sowohl gemessen am Arbeitsvolumen und der Zahl der Mitarbeiter als auch bezogen auf die Bevölkerung stark gestiegen. An der Bedeutungszunahme waren die einzelnen Beschäftigungsformen unterschiedlich beteiligt. Während der Anteil unentgeltlich Tätiger sank, nahm der Anteil abhängig Beschäftigter sowohl an den Mitarbeitern der FW als auch an allen abhängig Beschäftigten zu. Ursächlich hierfür ist die stark gestiegene Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen insgesamt. Hinzu kommt, daß die Erbringung dieser Dienstleistungen im Unterschied zur industriellen Produktion und zu unternehmensbezogenen Dienstleistungen bislang weitgehend von der Substitution menschlicher Arbeit durch Wissen und Kapital ausgenommen blieb.

2.1.1 *Tätige insgesamt*

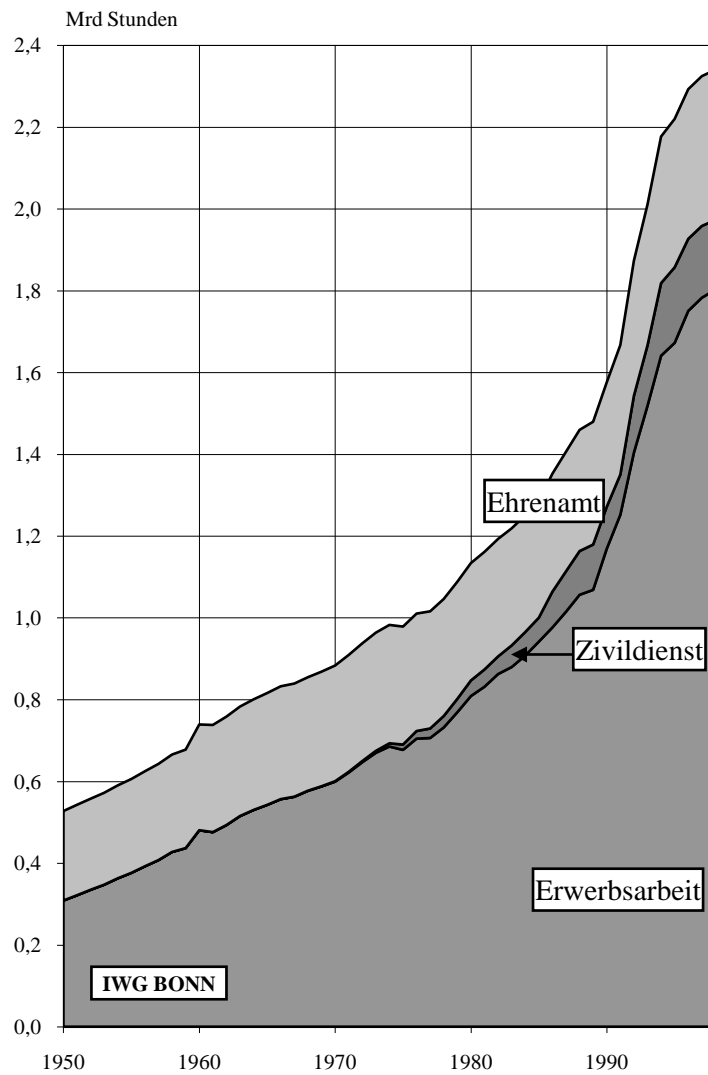
Insgesamt waren für die FW im Jahr 1998 reichlich 3,1 Millionen Mitarbeiter tätig, die gut 2,3 Milliarden Arbeitsstunden erbrachten. Im Jahr 1950 leisteten knapp 1,2 Millionen Mitarbeiter reichlich 500 Millionen Arbeitsstunden. Damit betrug 1998 - wie in Schaubild 5 und Schaubild 6 abgebildet - die Zahl der Mitarbeiter mehr als das 2,5fache und die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden fast das 4,5fache des Jahres 1950. Bezogen

Schaubild 5: In der FW Tätige insgesamt 1950-1998



Quellen: BAZ, BA, IAB, Johns-Hopkins-Studie, Berechnungen und Schätzungen des IWG BONN

Schaubild 6: Arbeitsvolumen aller in der FW Tätigen 1950-1998



Quellen: BAZ, BA, IAB, Johns-Hopkins-Studie, Berechnungen und Schätzungen des IWG BONN

auf die Bevölkerung Deutschlands nahmen die Zahl der Mitarbeiter der FW von 1950 bis 1998 um das 1,5fache und das Arbeitsvolumen um das 2,5fache zu.

Dieses Wachstum ist vor allem auf die starke Zunahme der Erwerbsarbeit zurückzuführen.⁴¹ So stieg der Anteil des Arbeitsvolumens, der innerhalb von Erwerbsarbeit, d.h. von abhängig Beschäftigten erbracht wurde, während der Anteil des Arbeitsvolumens, der außerhalb von Erwerbsarbeit, d.h. durch Ehrenamtliche und Zivildienstleistende erbracht wurde, sank.

1950 leisteten knapp 140.000 abhängig Beschäftigte⁴² drei Fünftel der gesamten Arbeitszeit der FW. Die übrigen zwei Fünftel erbrachten rund eine Million ehrenamtliche Mitarbeiter. 1998 entfielen fast vier Fünftel des Arbeitsvolumens auf 1,25 Millionen abhängig Beschäftigte.⁴³ Die 1,8 Millionen ehrenamtlichen Mitarbeiter leisteten knapp ein Sechstel der Arbeitsstunden. Entsprechend kamen 1950 auf eine ehrenamtliche Arbeitsstunde 1,4 bezahlte, 1966 zwei, 1982 drei, 1992 vier und 1998 bereits beinahe fünf Stunden. Die knapp 100.000 Zivildienstleistenden, die erst ab Mitte der siebziger Jahre quantitative Bedeutung erlangten, erbrachten 1998 mit 170 Millionen Stunden 7 vH des Arbeitsvolumens.

⁴¹ Daran ändert sich auch dann nichts, wenn man Hinweisen der Verbände folgend annimmt, jeder Beschäftigte der FW leiste zusätzlich zu seiner bezahlten Tätigkeit ehrenamtliche Arbeit. Zwei unbezahlte, nicht in Freizeit ausgeglichene Überstunden je Beschäftigten in der Woche ergäben im Jahr 1998 zusätzliche 130 Millionen ehrenamtliche Arbeitsstunden.

⁴² Schätzungen und Berechnungen des IWG BONN. Einem Hinweis von Bauer, R. (1978), S. 235, zufolge könnte die Zahl auch etwas höher gelegen haben. Die entsprechenden Angaben ließen sich jedoch nicht überprüfen und in einen konsistenten Zusammenhang mit anderen statistischen Quellen bringen.

⁴³ Die geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse sind in der Beschäftigtenzahl mitberücksichtigt.

2.1.2 *Abhängig Beschäftigte*

1998 arbeiteten für die FW 1,25 Millionen abhängig Beschäftigte, von denen knapp neun Zehntel sozialversicherungspflichtig⁴⁴ und der Rest geringfügig beschäftigt waren.⁴⁵ Das sind so viele Arbeitskräfte wie in den vier Unternehmen mit den meisten Beschäftigten in Deutschland zusammen.⁴⁶ Die FW übertraf damit den gesamten Wirtschaftszweig "Kreditinstitute und Versicherungen", der rund eine Million Beschäftigte zählte.⁴⁷ Von den abhängig Beschäftigten der FW waren 14 vH in Ostdeutschland tätig.

Von 1950 bis 1998 hat sich die Zahl der abhängig Beschäftigten in der FW verneunfacht.⁴⁸ Bezogen auf die Bevölkerung hat sich

⁴⁴ Die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten beinhalten die Absolventen eines freiwilligen sozialen Jahres sowie Beschäftigte im praktischen Jahr bzw. Anerkennungsjahr. Nicht enthalten sind die geringfügig Beschäftigten, die Zivildienstleistenden und die ehrenamtlichen Mitarbeiter.

⁴⁵ Zudem geben Becker, S./Faik, J. (1999) zum 30.06.1994 für die "Organisationen ohne Erwerbscharakter" insgesamt eine Zahl von 65.000 freien Mitarbeitern an, die selbständig für die FW arbeiten. Da es per Definition in den Organisationen ohne Erwerbscharakter keine Selbständigen gibt, werden diese Personen nicht berücksichtigt. Die von ihnen erbrachte Wertschöpfung geht als Vorleistungen in den Produktionswert der FW ein.

⁴⁶ Nach Schmacke, E. (1999) waren dies: Siemens AG (386.000), Daimler-Chrysler AG (300.000), Deutsche Bahn AG und Deutsche Post AG (jeweils knapp 270.000).

⁴⁷ Die Anzahl der hauptamtlichen Mitarbeiter wird von der Bevölkerung nach Ergebnissen einer Befragung von Infas (1992) unterschätzt. Im Jahr 1992 vermuteten 16 vH weniger als 100.000 hauptamtliche Mitarbeiter bei der FW. 37 vH schätzten zwischen 100.000 und 500.000 und 12 vH 500.000 bis eine Million. Über eine Million schätzten 4 vH. Tatsächlich beschäftigte die FW 1992 rund 870.000 hauptamtliche Mitarbeiter.

⁴⁸ Zu genaueren Erläuterungen der Schätzverfahren vgl. Anhang 2.

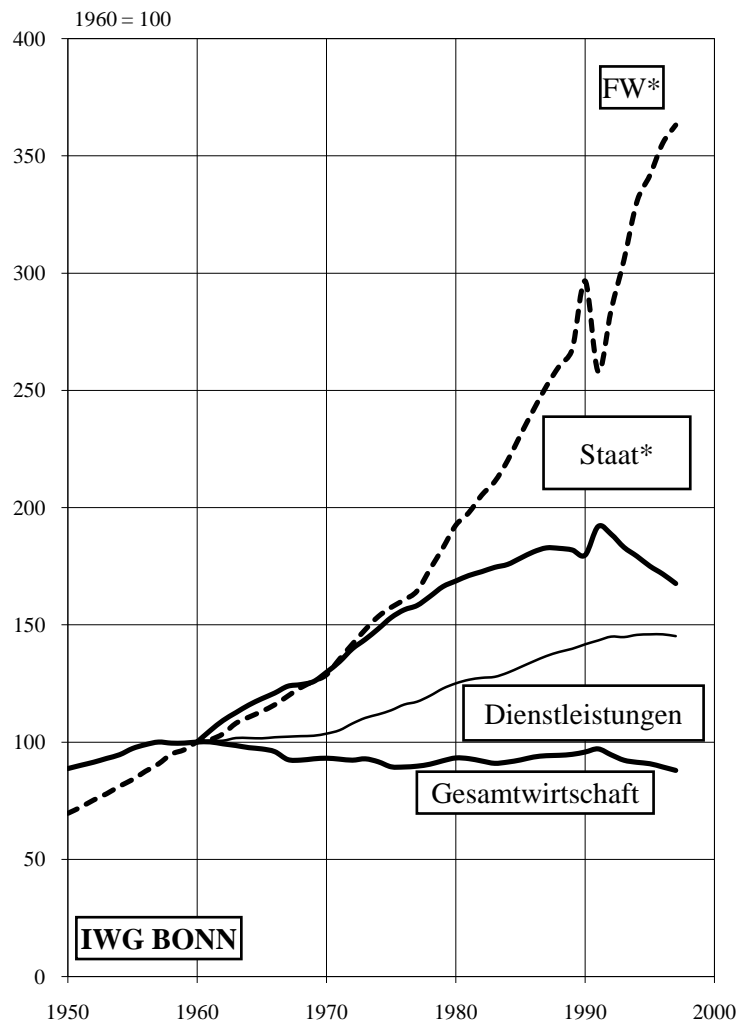
die Beschäftigtenzahl der FW seit 1950 verfünffacht, auch wenn die Beschäftigtenzahl je Einwohner - wie aus Schaubild 7 ersichtlich - bedingt durch die Wiedervereinigung kurzfristig gesunken ist.⁴⁹ In den Jahren 1997 und 1998 hat der Beschäftigungszuwachs allerdings deutlich an Fahrt verloren.

Wie Schaubild 7 weiter zeigt, nahm die Beschäftigung in der FW auch im Verhältnis zu allen Erwerbstätigen und zu den Erwerbstätigen der Dienstleistungsbranchen überdurchschnittlich zu. Der Anteil der Beschäftigten der FW an allen Erwerbstätigen erhöhte sich von 0,7 vH im Jahr 1950 auf 3,7 vH im Jahr 1998.⁵⁰

⁴⁹ Absolut hat die Gebietserweiterung durch die Wiedervereinigung einen Anstieg der Beschäftigtenzahlen zur Folge. Ferner ist zu beachten, daß die Arbeitsverhältnisse der in kirchlichen Kindergärten Beschäftigten in der amtlichen Statistik erst seit 1990 der FW zugeordnet sind; vgl. Jugendhilfestatistik des Statistischen Bundesamtes. Zu beachten ist außerdem, daß die Mitarbeiter der FW im Saarland und in West-Berlin erst seit 1960 einbezogen wurden. Diese Brüche in den Datenreihen ändern am grundsätzlichen Trend allerdings nichts.

⁵⁰ Der Anstieg dieser Quote wird lediglich durch die "Umbuchung" der in kirchlichen Kindergärten Beschäftigten von 1990 etwas überzeichnet. Gebietssprünge spielen dagegen hier keine Rolle. Durch die Revision der VGR in diesem Jahr hat sich die Zählweise der Erwerbstätigen geändert. Es wird von einer höheren Zahl Erwerbstätiger als bisher ausgegangen. Bezieht man die Beschäftigten der FW auf die Zahlen des Statistischen Bundesamtes in neuer Abgrenzung, sinkt die Quote.

Schaubild 7: Indexierte Entwicklung der Erwerbstätigen in der
 FW je Einwohner im gesamtwirtschaftlichen
 Vergleich 1950-1998



*Erwerbstätige = abhängig Beschäftigte
 Quellen: StBA, BA, Berechnungen und Schätzungen des IWG BONN

Ursache für den Beschäftigungszuwachs der FW ist, daß sie fast ausschließlich arbeitsintensive personenbezogene Dienstleistungen anbietet. Während im produzierenden Gewerbe bereits in der Vergangenheit menschliche Arbeitskräfte zunehmend durch Maschinen ersetzt wurden und dieser Prozeß nun auch verstärkt auf verschiedene Dienstleistungssektoren⁵¹ übergreift, gibt es für weite Teile des Tätigkeitsbereichs der FW⁵² bislang keine Anzeichen für eine Substitution von Erwerbsarbeit durch Wissen und Kapital.⁵³

Die Zunahme spiegelt ferner die im Zeitablauf gestiegene Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen wider. Hierbei spielte ab den siebziger Jahren der Ausbau sozialpolitischer Leistungen durch den Staat eine bedeutende Rolle. Um den vorhandenen Spielraum auszuschöpfen, mußte sich die FW den vom Staat gesetzten Bedingungen anpassen. Das zunehmende Gewicht der aus öffentlichen Haushalten stammenden Einnahmen der FW förderte die Bildung einer organisatorischen Parallelstruktur zu staatlichen Instanzen auf allen Ebenen.⁵⁴ Ferner begünstigten die

⁵¹ Beispielsweise Handel, Banken und Versicherungen.

⁵² Pflege-, Erziehungs-, Betreuungs- und Gesundheitsdienstleistungen.

⁵³ Allerdings gibt es in dieser Hinsicht innerhalb des Tätigkeitspektrums der FW beachtliche Unterschiede.

⁵⁴ In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf den besonders starken Zuwachs des Beschäftigungsanteils der "Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege" in der Beschäftigtenstatistik ab 1970 zu verweisen. Hierin sind insbesondere auch die in der Verwaltung tätigen Mitarbeiter erfaßt. Zwar bewegte sich nach Angaben der BAGFW die Zahl der in allgemeinen Geschäftsstellen Beschäftigten zwischen 1970 und 1977 gleichbleibend bei knapp 10.000 und erhöhte sich erst während der achtziger Jahre auf reichlich 27.000. Es ist jedoch davon auszugehen, daß in den einzelnen Einrichtungen auch in dieser Zeit die administrativen und organisatorischen Strukturen personell verstärkt wurden -

wachsende Regulierungsdichte und die steigenden Qualifikationsanforderungen die Substitution von ehrenamtlich geleisteter durch Erwerbsarbeit.

Daß sich die Zunahme der Beschäftigung in der FW in den letzten Jahren verlangsamte, ist in erster Linie auf knapper werdende öffentliche Mittel zurückzuführen. Vor allem im wirtschaftlich besonders bedeutenden Gesundheitsbereich hat die Reduzierung der Ausgaben seit einigen Jahren hohe politische Priorität. In diesem Sektor hat die FW bereits Beschäftigte abgebaut.

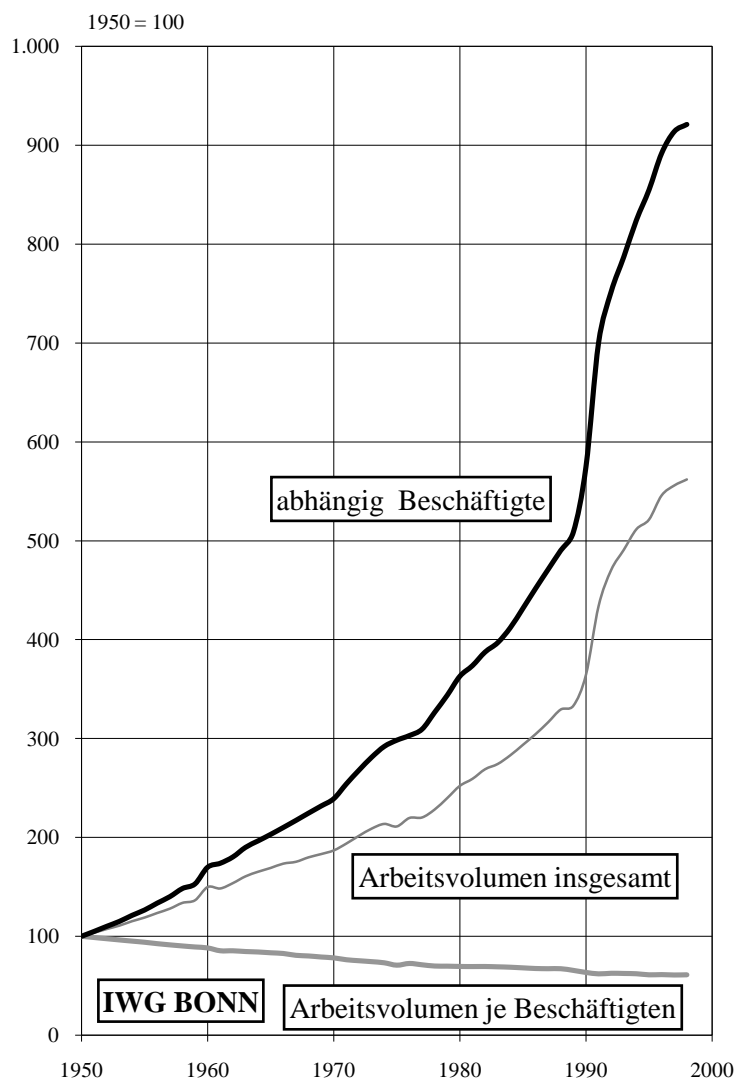
Die durchschnittliche individuelle Arbeitszeit der Beschäftigten der FW lag 1998 mit 1.430⁵⁵ Stunden bei 92 vH der durchschnittlichen jährlichen Arbeitszeit in der Gesamtwirtschaft. 1960 hatte sie mit 2.070 Stunden noch 96 vH des gesamtwirtschaftlichen Durchschnitts betragen.⁵⁶ Ursächlich für die geringere individuelle Arbeitszeit ist die hohe Bedeutung der Teilzeitbeschäftigung in der FW, die seit den sechziger Jahren noch stärker zugenommen hat als in der Gesamtwirtschaft. Durch den Rückgang der individuellen Arbeitszeit erhöhte sich das Arbeitsvolumen der FW - wie Schaubild 8 zeigt - insgesamt wesentlich langsamer als ihre Beschäftigtenzahl.

nicht zuletzt, um den vielfältigen sozialrechtlichen Anforderungen gerecht werden zu können.

⁵⁵ Informationen des IAB.

⁵⁶ Kohler, H./Reyhler, L. (1986) und Berechnungen des IWG BONN.

Schaubild 8: Zahl und Arbeitsvolumen der in der FW abhängig Beschäftigten 1950-1998



2.1.2.1 Beschäftigte nach Tätigkeitsbereichen

Die Verteilung der Beschäftigten⁵⁷ der FW auf die verschiedenen Tätigkeitsfelder ist im Zeitablauf vor allem durch ein abnehmendes Gewicht des Gesundheitswesens⁵⁸ gekennzeichnet. Obwohl die absolute Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in diesem Bereich deutlich zunahm, sank ihr Anteil - wie in Schaubild 9 dargestellt - zwischen 1950 und 1998 von zwei auf ein Drittel der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der FW.

Statt dessen nahmen von 1950 bis 1970 der Anteil der Beschäftigten in Heimen und Tagesstätten⁵⁹ und von 1970 bis 1998 der Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in den "Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege"⁶⁰ überdurchschnittlich zu. Neben dem wachsenden Einfluß der staatlichen

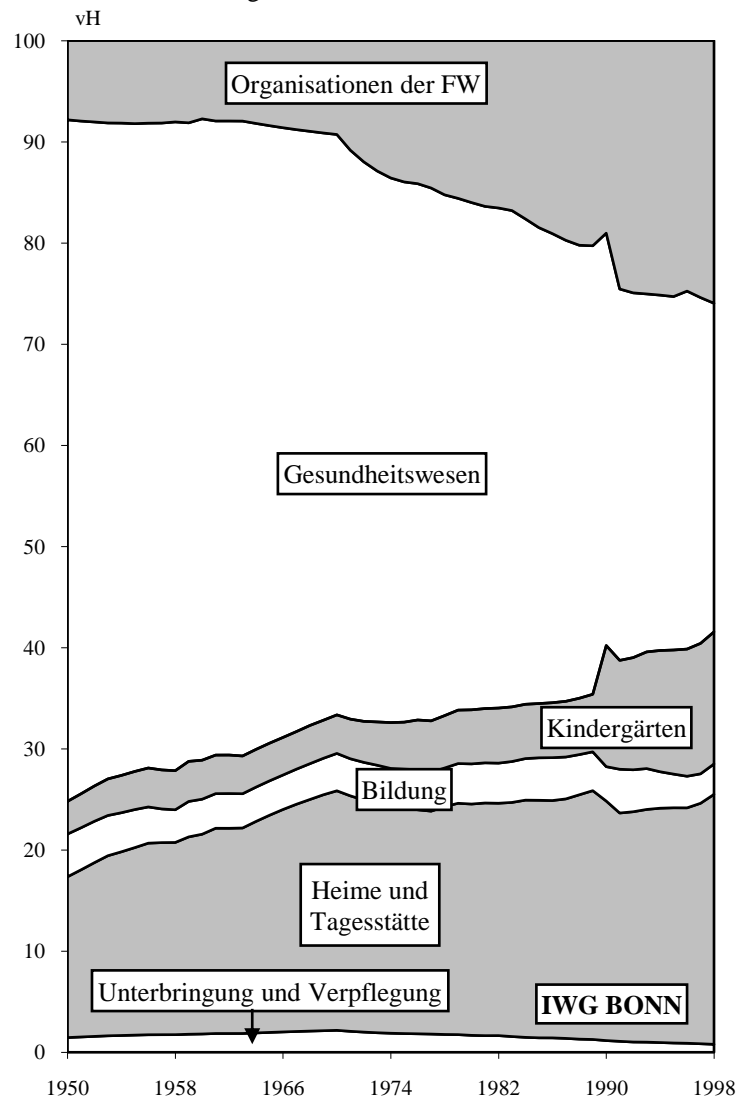
⁵⁷ Die von der amtlichen Beschäftigtenstatistik verwendeten Wirtschaftsklassen weichen von der Systematik der Gesamtstatistik der BAGFW ab.

⁵⁸ Beschäftigte in den Krankenhäusern sowie in den Rettungs- und Blutspendediensten.

⁵⁹ Beschäftigte in den (teil)stationären Alteneinrichtungen, Kinder- und Jugendheimen, Heimen für Behinderte, Unterkünften für Obdachlose, Frauenhäusern, Bahnhofmissionen etc.

⁶⁰ Diese Kategorie umschließt im wesentlichen die Beschäftigten der Verbände außerhalb von Anstalten und Einrichtungen (Planungs- und Grundsatzabteilungen, Geschäftsstellen), einen Teil der Beschäftigten der Behindertenhilfe (außerhalb von Bildungseinrichtungen sowie Heimen und Tagesstätten), die Beschäftigten der mobilen sozialen Dienste, und Beschäftigte in Beratungseinrichtungen (nicht Gesundheits- und Erziehungsberatung). Hinzu kommt ein nicht zu quantifizierender Rest an Mitarbeitern in Anstalten und Einrichtungen, die aufgrund von Ungenauigkeiten im Meldeverfahren hier zugeordnet werden.

Schaubild 9: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in der FW nach Tätigkeitsbereichen 1950-1998



Quellen: BA, Berechnungen und Schätzungen des IWG BONN

Sozialpolitik spiegelt sich darin auch die Anpassung der FW an einen veränderten Leistungsbedarf wider.⁶¹ In Ostdeutschland sind sogar die Hälfte der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Kategorie "Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege" erfaßt. Neben Erhebungsproblemen spricht dies auch für deutliche Unterschiede in der Tätigkeitsstruktur der FW in beiden Teilen Deutschlands. Vermutlich spielte der Aufbau organisatorischer und administrativer Strukturen in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung eine besondere Rolle.⁶²

2.1.2.2 *Besondere Merkmale der Beschäftigten der FW*

Die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der FW⁶³ weisen gegenüber der Gesamtwirtschaft deutlich höhere Anteile von Teilzeitkräften und Frauen auf. Dagegen liegt der Anteil der Beschäftigten ohne deutsche Staatsbürgerschaft in der FW etwas unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt. Schwerpunkte in der Berufsstruktur der Beschäftigten sind Pflegeberufe, sonstige medizinische Qualifikationen sowie (sozial) pädagogische Qualifikationen.⁶⁴

Von den 1,1 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten⁶⁵ der FW waren 1998 reichlich 680.000 in einem Vollzeit- und knapp 420.000 in einem Teilzeitarbeitsverhältnis beschäf-

⁶¹ Da die amtliche Statistik keine Kategorien für neue Einrichtungen und Dienste (z.B. in der Behindertenhilfe und im Beratungsbereich) enthielt, wurden diese der Rubrik "Organisation der Freien Wohlfahrtspflege" zugeordnet.

⁶² Vgl. Angershausen u. a. (1998), S. 304ff.

⁶³ Zu den geringfügig Beschäftigten und den Ehrenamtlichen liegen keine Informationen zu Geschlechts- und Qualifikationsstruktur sowie Nationalität vor.

⁶⁴ Vgl. DW (1996).

⁶⁵ Ohne geringfügig Beschäftigte.

tigt. Dies entspricht einer Teilzeitquote von reichlich 38 vH.⁶⁶ Sie ist damit doppelt so hoch wie in der Gesamtwirtschaft.⁶⁷ Hinzu kommt in den neunziger Jahren eine wachsende Zahl geringfügig Beschäftigter. Die hohe Teilzeitquote erhöht auf der einen Seite die Flexibilität, verursacht jedoch andererseits höhere Gemeinkosten.

Außergewöhnlich hoch ist der Anteil weiblicher Beschäftigter in der FW. Er betrug 1996 fast drei Viertel.⁶⁸ Dagegen lag der Anteil der Frauen an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nur bei knapp 44 vH.⁶⁹ Die höchsten Frauenanteile finden sich innerhalb der FW bei Kindergärten (reichlich 94 vH) sowie bei Heimen und Tagesstätten und Einrichtungen zur Unterbringung und Verpflegung (rund 80 vH).

Von den reichlich 27 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland⁷⁰ im Jahr 1997 waren gut 2 Millionen oder 7,5 vH Ausländer. Bei der FW dürfte der Ausländeranteil nur reichlich 5 vH betragen haben. Mit reichlich 6,5 vH überdurchschnittlich vertreten sind Ausländer lediglich in den Einrichtungen des Gesundheitswesens.

⁶⁶ BAGFW, Gesamtstatistik der Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege, diverse Jahrgänge sowie Berechnungen des IWG BONN.

⁶⁷ Auch in der Vergangenheit war die Teilzeitquote der FW überdurchschnittlich hoch. Bereits 1970 erreichte sie mit 19 vH ein Niveau, das dem inzwischen ebenfalls gestiegenen heutigen gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt entspricht.

⁶⁸ Vgl. DW (1996) sowie BA, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Wirtschaftsklassen 1996.

⁶⁹ BA, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Wirtschaftsklassen 1996.

⁷⁰ BA, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Wirtschaftsklassen 1997.

2.1.3 Zivildienstleistende

Einen wichtigen Beitrag zur Beschäftigung der FW außerhalb der Erwerbsarbeit erbringen die Zivildienstleistenden. In den fünfziger und sechziger Jahren spielten sie quantitativ noch keine Rolle. Ab Mitte der achtziger Jahre trugen sie jedoch - wie Schaubild 5 und Schaubild 6 zeigen - in erheblichem Ausmaß zum Arbeitsvolumen der FW bei. Ihre Zahl nahm bis in die neunziger Jahre ständig zu und lag in den letzten Jahren konstant bei etwa 100.000, bzw. 3 vH aller Tätigen in der FW.⁷¹ Damit waren etwa 70 vH der 140.000 Zivildienstleistenden in Deutschland im Dienst der FW.

Unterstellt man, daß ein Zivildienstleistender etwa die gleiche jährliche Arbeitszeit leistet wie eine Vollzeitkraft - 1998 ca. 1.730 Stunden⁷² -, erbrachten Zivildienstleistende in der FW ein zusätzliches Arbeitsvolumen von reichlich 170 Millionen Stunden.

Besondere Vorteile im Einsatz von Zivildienstleistenden gegenüber Ehrenamtlichen liegen in der guten Kalkulierbarkeit

⁷¹ Berechnungen des IWG BONN nach Angaben des Bundesamtes für Zivildienst.

⁷² Berechnungen des IWG BONN nach Informationen des IAB. Die Arbeitszeit der Zivildienstleistenden entspricht per Gesetz derjenigen hauptamtlicher vollzeitbeschäftigter Mitarbeiter der betreffenden Arbeitsstätte. Liegen keine solchen Beschäftigungsverhältnisse vor, orientiert sich die Arbeitszeitregelung am Beamtenrecht. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß im Falle der Zivildienstleistenden ein überdurchschnittlich hoher Teil der Arbeitszeit für Aus- und Fortbildung genutzt wird. Die Verbände gehen daher zum Teil von einer deutlich niedrigeren jahresdurchschnittlichen Arbeitszeit (1.340 Stunden) aus. Legt man diesen deutlich niedrigeren Ansatz zugrunde, verringern sich das Arbeitsvolumen und die Wertschöpfung der Zivildienstleistenden entsprechend.

ihrer für die FW (fast) unentgeltlichen Leistungen.⁷³ Zudem können Zivildienstleistende auch für Arbeiten eingesetzt werden, die Ehrenamtliche ungern verrichten. Nach einer kurzen Einarbeitungs- oder Ausbildungsphase dürften sie gering qualifizierte Tätigkeiten in vergleichbarer Qualität wie abhängig Beschäftigte ausüben. Die "Zeitspende" der Zivildienstleistenden könnte insofern die Abhängigkeit der FW von Ehrenamtlichen verringert haben. Im Unterschied zum Ehrenamt ist der Einsatz der Zivildienstleistenden jedoch nicht ganz freiwillig, sondern Pflichterfüllung, da sie gezwungen sind, entweder Wehr- oder Zivildienst zu absolvieren.⁷⁴ Daher ist der Umfang, in dem die Arbeit Zivildienstleistender für die FW zur Verfügung steht, weitgehend von den jeweils geltenden Gesetzesregelungen über Umfang und Dauer von Wehr- und Zivildienst abhängig.

2.1.4 Ehrenamtlich Tätige

Die ehrenamtlichen Mitarbeiter sind für die Tätigkeit der FW, ihr Selbstverständnis sowie ihr Ansehen in der Öffentlichkeit besonders wichtig. Ihre Zahl sowie das von ihnen erbrachte Arbeitsvolumen sind jedoch relativ zu den übrigen Mitarbeitern und deren Arbeitsvolumen im Zeitablauf zurückgegangen.

Nach Schätzungen des IWG BONN waren im Jahr 1998 in Deutschland rund 1,8 Millionen Ehrenamtliche in der FW tätig, die bei einer durchschnittlichen Arbeitszeit von vier Stunden je Woche ein Arbeitsvolumen von etwa 370 Millionen Stunden erbrachten.⁷⁵ Davon entfielen etwa neun Zehntel auf die 1,6

⁷³ Die Besoldung der Zivildienstleistenden erfolgt zu 75 vH durch das Bundesamt für Zivildienst. Die Einrichtungen, in denen sie tätig sind, stellen die übrigen 25 vH der Besoldung, Kost und Logis sowie Kleidergeld und ähnliches.

⁷⁴ Hinweise darauf, daß hierdurch die Leistungsbereitschaft oder die Arbeitsqualität beeinträchtigt würden, liegen nicht vor.

⁷⁵ Zu den Schätzgrundlagen vgl. Anhang 2.

Millionen freiwilligen Helfer in Westdeutschland. In Ostdeutschland, wo ehrenamtliches Engagement in der FW wesentlich schwächer ausgeprägt ist,⁷⁶ wurde nur rund ein Zehntel der ehrenamtlichen Arbeitszeit geleistet.

1950 lag die Zahl der Ehrenamtlichen erst bei rund einer Million. Diese erbrachten rund 220 Millionen Arbeitsstunden. Absolut erhöhten sich also Zahl und Arbeitsvolumen der ehrenamtlichen Mitarbeiter beachtlich. Doch entspricht diese Zunahme im wesentlichen derjenigen der Gesamtbevölkerung. Zwar stieg in Westdeutschland zwischen 1985 und 1996 der Anteil aller ehrenamtlich Tätigen an der über 15jährigen Bevölkerung von 25 auf 35 vH.⁷⁷ Von dieser Entwicklung profitierte die FW trotz aller Bemühungen, freiwillige Mitarbeiter zu gewinnen, jedoch nur wenig.⁷⁸ Im Zuge der Wiedervereinigung hat sich der Anteil in der FW ehrenamtlich Tätiger je Einwohner aufgrund des schwächeren Engagements in Ostdeutschland sogar verringert.

Ein wesentlicher Grund für diese Entwicklung dürfte im Professionalisierungstrend innerhalb der FW liegen. So finden sich innerhalb der Verbände immer wieder Vorbehalte hinsichtlich der "mangelnden Planbarkeit von Leistungen" der Ehrenamtlichen, die häufig als "Laienarbeiter" qualifiziert werden. Aus Sicht der Verbände verbindet sich ehrenamtliches Engagement

⁷⁶ Nach einer Untersuchung der Caritas zieht es zudem mehr als ein Fünftel der ostdeutschen Einrichtungen vor, vollständig auf ehrenamtliches Engagement zu verzichten; vgl. Kettler, U. (1999), S. 40.

⁷⁷ Vgl. BMFSFJ (1998), S. 27. Heinze, R.G./Keupp, H. (1998), S. 4, gehen von einer Zunahme des ehrenamtlichen Engagements in Höhe von 5 vH für den Zeitraum von 1985 bis 1994 aus. Beide Untersuchungen beziehen sich auf das SOEP.

⁷⁸ Mehr als die Hälfte der Organisationen der FW gibt an, sich aktiv um die Gewinnung freiwilliger Mitarbeiter zu bemühen. Vgl. Hallmann, T./Zimmer, A. (1999).

vorrangig mit Begriffen wie "Tradition" und "Mitarbeiterentlastung" und weniger mit fachlicher Kompetenz.⁷⁹ Dies begünstigt die Tendenz, freiwilliges Engagement durch professionelle Arbeit zu ersetzen.⁸⁰

Diese Einschätzung ehrenamtlicher Arbeit innerhalb der Verbände mindert umgekehrt die Attraktivität freiwilligen sozialen Engagements in der FW. Hinzu kommt, daß die Einsatzmöglichkeiten vorrangig auf die Bedürfnisse der Verbände und Einrichtungen zugeschnitten und weniger projektbezogen sind.⁸¹ Zugleich werden die Unterordnung in Strukturen wie die eines Wohlfahrtsverbandes und die damit verbundene Weisungsgebundenheit von den Ehrenamtlichen immer häufiger abgelehnt.⁸² Diese Bedürfnisse werden offensichtlich von der FW weniger erfüllt als von anderen gemeinnützigen Organisationen. Gerade Jugendliche, die spontane Betätigungsmöglichkeiten ohne Zwang zu dauerhaftem Engagement bevorzugen und darüber hinaus den Einsatz ihrer persönlichen Fähigkeiten zur Errei-

⁷⁹ Vgl. Heinze, R.G./Keupp, H. (1998), S. 117. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt eine Untersuchung des Instituts für Demoskopie Allensbach. Auf die Frage, wie sie die Ehrenamtlichen in erster Linie sehen würden, antworteten die Caritas-Mitarbeiter zu 70 vH "wichtige Ergänzung zur hauptberuflichen Tätigkeit", 69 vH betrachteten die Ehrenamtlichen in erster Linie als "Helfer". Für 52 vH waren sie vorwiegend "Vermittler von sozialen Kontakten". Nur 24 vH betrachteten die Ehrenamtlichen als "gleichberechtigte Partner" und nur 3 vH hielten sie für "Experten". In der gleichen Untersuchung halten nur 51 vH der Befragten die Ehrenamtlichen in ihrem eigenen Bereich für "sehr wichtig" oder "ziemlich wichtig". 21 vH hielten sie für "nicht besonders wichtig" und 28 vH waren "unentschieden". Baldas, E./Bock, T./Gleich, J. M./Helmbrecht, M. (1998), S. 27 und S. 31.

⁸⁰ Vgl. Kettler, U. (1999), S. 39ff.

⁸¹ Vgl. Heinze, R.G./Keupp, H. (1998), S. 9. Vgl. auch Ziffer 3.3.2.

⁸² Zu diesen Ergebnissen kommen Heinze, R.G./Keupp, H. (1998), S. 61ff.

chung eines Ziels gefordert wissen möchten, betätigen sich in erster Linie außerhalb der FW.⁸³ Auch insgesamt ist eine Verlagerung ehrenamtlicher Tätigkeit von regelmäßigem verbandsorientierten zu unregelmäßigem projektbezogenen Engagement zu beobachten. Der Anteil der regelmäßig Aktiven in der Bevölkerung über 15 Jahre stieg zwischen 1985 und 1996 von 15 auf 18 vH und der Anteil der punktuell Aktiven von 10 auf 17 vH.⁸⁴

2.2 Bedeutung der FW für die Wirtschaft

Die Bedeutung der FW für die Wirtschaft hat gemessen an der von ihr erbrachten Wertschöpfung⁸⁵ und ihrem Anteil am Bruttoinlandsprodukt stetig zugenommen. Dabei wird die innerhalb von Erwerbsarbeit erbrachte Wertschöpfung der FW noch um die Wertschöpfung von Ehrenamtlichen und Zivildienstleistenden erhöht. Im Vergleich zur Beschäftigung fällt die Bedeutungszunahme allerdings geringer aus. So ist der Anteil der FW am Bruttoinlandsprodukt langsamer gestiegen als ihr Anteil am Arbeitsvolumen. Ursächlich hierfür ist in erster Linie die hohe Arbeitsintensität, die die sozialen Dienstleistungen generell kennzeichnet.

⁸³ Vgl. Heinze, R.G./Keupp, H. (1998), S. 113.

⁸⁴ Vgl. BMFSFJ (1998), S. 27.

⁸⁵ Die Bruttowertschöpfung ist der Maßstab für die wirtschaftliche Leistung der Volkswirtschaft bzw. einzelner Wirtschaftsbereiche. Sie enthält die entstandenen Erwerbs- und Vermögenseinkommen, geleistete Produktionssteuern abzüglich Subventionen sowie die Abschreibungen (Wertminderung des reproduzierbaren Anlagevermögens). Das Bruttoinlandsprodukt entspricht der Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche abzüglich der unterstellten Entgelte für Bankdienstleistungen (bereinigte Bruttowertschöpfung aller Wirtschaftsbereiche) zuzüglich der nichtabzugsfähigen Umsatzsteuer und der Einfuhrabgaben.

Der Stellenwert der FW zeigt sich ferner in dem konstant hohen Anteil, den diese seit fast 30 Jahren an der Wertschöpfung der sozialen Dienstleistungen insgesamt hat. Allerdings ist dieser Anteil in den ökonomisch gewichtigen Bereichen der Krankenhäuser sowie der Heime und Tagesstätten im langen Trend leicht rückläufig.

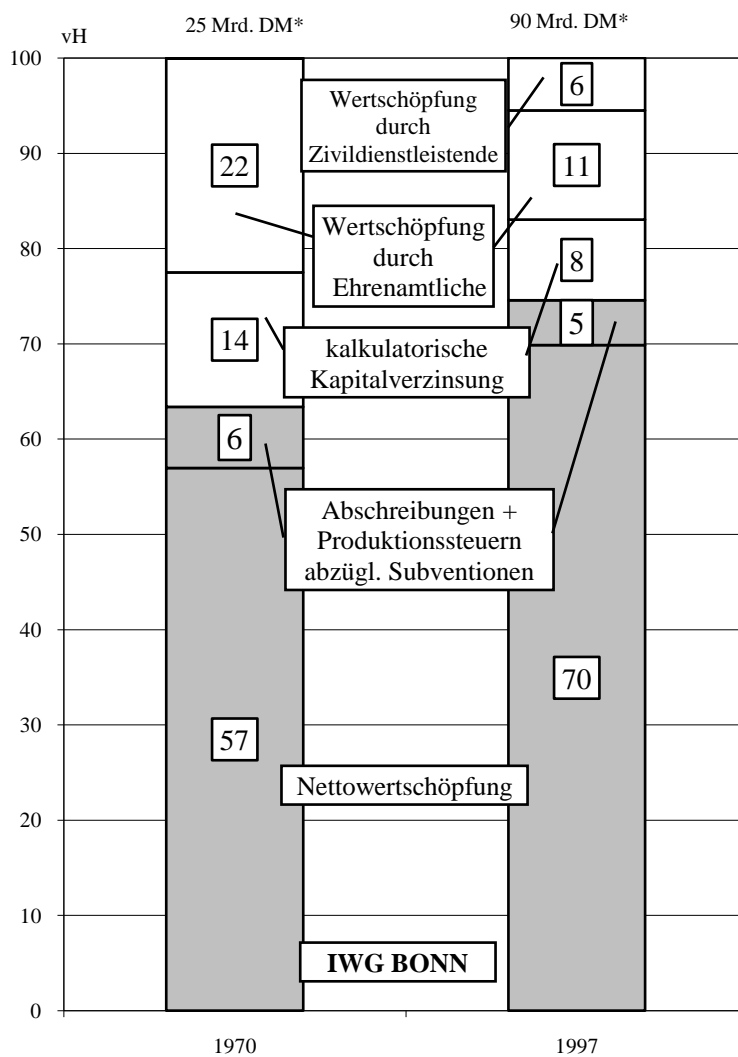
2.2.1 Wertschöpfung

Von 1970 bis 1997 erhöhte sich die Bruttowertschöpfung der FW, ausgedrückt in Preisen von 1999, von 16 auf 67 Milliarden DM. Im gleichen Zeitraum stieg ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt von 0,8 vH auf 1,9 vH.⁸⁶ Allerdings ist in diesen Angaben nur die innerhalb von Erwerbsarbeit erbrachte Wertschöpfung enthalten. Wird darüber hinaus noch der Wert der ehrenamtlichen Arbeit, die Arbeit der Zivildienstleistenden sowie eine kalkulatorische Verzinsung des eingesetzten Kapitals berücksichtigt,⁸⁷ erhöht sich die Wertschöpfung - wie Schaubild 10 zeigt - 1997 um ein Drittel auf 90 Milliarden DM.

⁸⁶ Alle Berechnungen stützen sich auf den Kontenrahmen und die konzeptionellen Abgrenzungen, die bis zur Revision für die VGR im Jahr 1999 galten. Umrechnungen auf der Basis der revidierten VGR waren nicht möglich, da entsprechende Zeitreihen bislang nicht verfügbar sind. Bislang vorliegende Einzelergebnisse der Revision (z.B. für das BIP) lassen allerdings erkennen, daß sich die Ergebnisse für die FW nicht substantiell ändern dürften. Zu Einzelheiten vgl. Anhang 3.

⁸⁷ Vgl. hierzu Anhang 3.

Schaubild 10: Zusammensetzung der erweiterten Bruttowertschöpfung der FW 1970 und 1997



* In Preisen von 1999
 Quellen: StBA, Berechnungen und Schätzungen des IWG BONN

Wie Schaubild 10 ferner zeigt, nimmt die relative Bedeutung der Wertschöpfung außerhalb von Erwerbsarbeit ab. So sank der Wertschöpfungsanteil von Ehrenamt und Kapitalverzinsung von 1970 bis 1997 von 36 vH auf 19 vH, während der von Erwerbsarbeit und Abschreibungen von zwei Dritteln auf drei Viertel stieg. Die Zivildienstleistenden, die 1970 quantitativ bedeutungslos waren, erbrachten 1997 etwa 6 vH der gesamten Wertschöpfung der FW.⁸⁸

2.2.2 Arbeitsproduktivität und Kapitalintensität

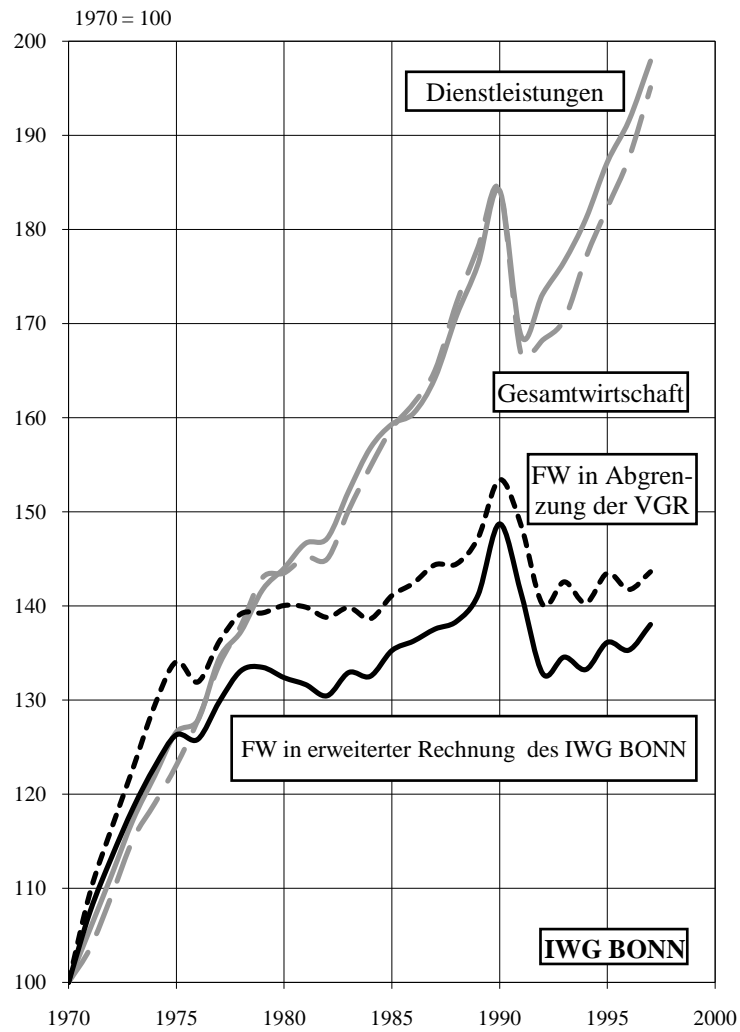
Im Vergleich zur Gesamtwirtschaft nahm in der FW seit 1970 die Stundenproduktivität, d.h. die Bruttowertschöpfung der abhängig Beschäftigten der FW bezogen auf die geleistete Arbeitsstunde⁸⁹ nur halb so schnell zu. Während die durchschnittliche Bruttowertschöpfung je Arbeitsstunde aller abhängig Beschäftigten von 37 DM auf 67 DM stieg, erhöhte sie sich bei der FW - wie Schaubild 11 zeigt - nur von 26 DM auf 38 DM.

Ursache dieser Produktivitätsschere ist vor allem die nach wie vor geringe Ausstattung der eingesetzten Erwerbsarbeit mit

⁸⁸ Die FW trug 1997 mit etwa 800 Mio. DM zur Finanzierung des Soldes der Zivildienstleistenden und der Erstattungen für Unterkunft, Verpflegung und Kleidung bei. Diese 800 Mio. DM sind in der Wertschöpfung der Zivildienstleistenden enthalten. Würde man sie statt dessen der innerhalb von Erwerbsarbeit der FW erbrachten Wertschöpfung zurechnen, stiege diese (einschließlich der Abschreibungen) von 67,0 auf 67,8 Mrd. DM, ihr Anteil an der gesamten Wertschöpfung der FW erhöhte sich von 74,5 vH auf 75,4 vH. Gleichzeitig sank die durch Zivildienst erbrachte Wertschöpfung von 5,0 auf 4,2 Mrd. DM und deren Anteil an der gesamten Wertschöpfung von 5,6 vH auf 4,7 vH.

⁸⁹ Wegen der überdurchschnittlich hohen Teilzeitquote der FW ist nur ein Vergleich auf Stundenbasis aussagekräftig.

Schaubild 11: Bruttowertschöpfung je Arbeitsstunde in der FW im gesamtwirtschaftlichen Vergleich 1970-1997



Sachkapital. Denn ein großer Teil der von der FW erbrachten personenbezogenen Dienstleistungen wie Beratung, Betreuung oder Pflege war weitgehend vom allgemeinen Trend, Erwerbsarbeit durch Kapital und Wissen zu ersetzen, ausgeschlossen. Eine gewisse Ausnahme bildet das Gesundheitswesen, wo in der medizinischen Diagnostik und Heilung eine deutliche Intensivierung des Kapitaleinsatzes ("Apparatemedizin") stattfand. So hat die Kapitalintensität im gewerblichen Gesundheitswesen seit 1970 um 35 vH zugenommen. Dieser Bereich hat jedoch innerhalb des Tätigkeitsspektrums der FW an Bedeutung eingebüßt.⁹⁰ Während in der FW 1997 je geleisteter Arbeitsstunde Sachkapital in Höhe von 121 DM eingesetzt wurde, war es im Durchschnitt aller Wirtschaftsbereiche mit 317 DM mehr als das 2,5fache. Im Jahr 1970 hatte die Kapitalintensität der FW mit 134 DM je Arbeitsstunde noch über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt von 122 DM gelegen. Unter Einbeziehung des Arbeitsvolumens der Ehrenamtlichen und der Zivildienstleistenden würde sich rechnerisch eine noch geringere Kapitalintensität ergeben.

Allerdings sind die wirtschaftlichen Kennzahlen für die FW nur bedingt mit anderen Wirtschaftszweigen vergleichbar. Für einen großen Teil der von der FW erbrachten Leistungen existieren bislang keine echten Marktpreise, die zur Ermittlung

⁹⁰ Vgl. Kapitel 2.1.

der Wertschöpfung herangezogen werden könnten.⁹¹ Aus diesem Grund werden Wertschöpfung und Produktivität bei der FW - ebenso wie beim Staat - nicht über den - unbekanntes - Marktwert der Leistungen, sondern über die Kosten der Leistungserstellung, insbesondere über die Arbeitseinkommen ermittelt.⁹² Die Kosten der Leistungserstellung müssen keineswegs mit dem Preis übereinstimmen, zu dem die entsprechende Leistung am Markt bewertet würde.⁹³ Dieser kann darüber oder darunter liegen. Im ersten Fall würde die Wertschöpfung über-, im zweiten unterschätzt. Anders ausgedrückt: Unter Marktbedingungen ließen sich im ersten Fall die Kosten nicht erwirtschaften, im zweiten entstünde ein Gewinn, der im Fall der FW beispielsweise den Leistungsempfängern als kostenlose Zusatzleistung überlassen würde. Daher kann die Effizienz, mit der die FW ihre Leistungen erbringt, anhand der verfügbaren makroökonomischen Daten letztlich nicht beurteilt werden.⁹⁴

⁹¹ Für einige Tätigkeitsbereiche, die bereits dem Wettbewerb unterliegen, wäre dies zwar möglich. Doch fehlen hierfür die erforderlichen Einzeldaten.

⁹² Dieses Meßverfahren hat insbesondere zur Folge, daß Kostensteigerungen als Produktivitätssteigerungen ausgewiesen werden.

⁹³ Dieser gedankliche Vergleich setzt Marktfähigkeit voraus, die jedoch bei einem großen Teil der von der FW erbrachten Leistungen prinzipiell anzunehmen ist; vgl. Ziffer 1.2.1.

⁹⁴ Bei der Privatisierung ehemals vom Staat erbrachter Leistungen wurden zwar - etwa im Falle der Telekommunikation - zum Teil beträchtliche Effizienzreserven offengelegt. Unklar ist jedoch, ob sich diese Erfahrungen auch auf die FW übertragen lassen; vgl. Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1996), Bd. I, S. 209. Einzelne Fallstudien lassen vermuten, daß die Effizienz in der FW je nach Tätigkeitsbereich und Einrichtung deutlich variiert. Hier besteht weiterer Forschungsbedarf.

2.2.3 Produktionswert und Kostenstruktur

Die hohe Arbeitsintensität der FW drückt sich auch in ihrem hohen Lohnkostenanteil aus, der mehr als zwei Drittel des Wertes der produzierten Güter und Leistungen beträgt. In der Gesamtwirtschaft machen die Bruttoarbeitseinkommen dagegen - wie Schaubild 12 zeigt - weniger als ein Viertel des Produktionswertes aus.

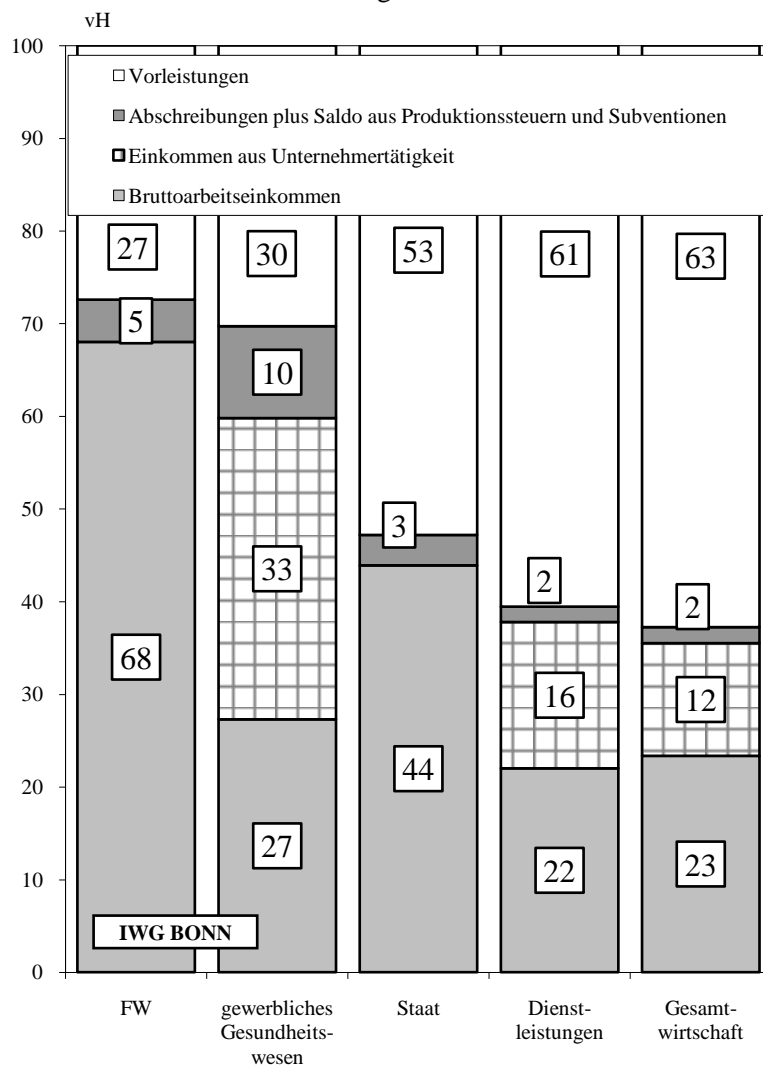
Umgekehrt ist der Anteil der von der FW bezogenen Vorleistungen geringer als der anderer Wirtschaftsbereiche.⁹⁵ Dies ist zum einen wiederum der Eigenheit der von der FW erbrachten personenbezogenen Dienstleistungen zuzuschreiben. Zum anderen drückt sich darin aber auch ein recht geringer Verflechtungsgrad mit anderen Sektoren aus. Dies wirft die - anhand der vorliegenden Makrodaten allerdings nicht zu beantwortende - Frage auf, ob die bestehende Arbeits- und Aufgabenteilung optimal gewählt ist.⁹⁶

Zwar waren 1997 die Kosten je Arbeitsstunde in der FW mit 35 DM um 8 DM niedriger als im Durchschnitt aller Wirtschaftsbereiche. Im Vergleich zu anderen Dienstleistungsbe-

⁹⁵ Der vergleichsweise hohe Vorleistungsanteil des Staates ist in erster Linie auf die Sozialversicherungen zurückzuführen, die etwa 90 vH ihres Produktionswertes als Vorleistungen beziehen. Ursächlich hierfür ist der Bezug von Sachleistungen durch die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung, die an den Konsumenten weitergegeben werden. Allerdings ist auch der Vorleistungsanteil der Gebietskörperschaften mit 35 vH höher als der der FW.

⁹⁶ Einige Studien lassen zumindest eine gewisse Neigung innerhalb der FW erkennen, möglichst viele Aufgaben selbst zu erledigen. Vgl. Schellhorn, W. (1998), S. 50.

Schaubild 12: Das Entstehungskonto der FW im gesamtwirtschaftlichen Vergleich 1997



Quellen: StBA, Berechnungen und Schätzungen des IWG BONN

reichen wie dem privat-gewerblichen Gesundheitswesen fielen sie jedoch um 8 DM höher aus.⁹⁷ Eine Ursache hierfür ist wahrscheinlich die Anbindung der Vergütungen in der FW an den Bundesangestelltentarif (BAT).⁹⁸ Daneben dürften allerdings auch unterschiedliche Qualifikations- und Entlohnungsstrukturen eine Rolle spielen.

Von 1970 bis 1997 stiegen die realen Kosten je Arbeitsstunde in der FW um 50 vH. Das war langsamer als im Durchschnitt aller Wirtschaftsbereiche, wo der Anstieg 60 vH betrug, und vor allem im privat-gewerblichen Gesundheitswesen, wo sich die Arbeitskosten je Stunde verdoppelten. Der schnellere Anstieg der Arbeitskosten ging jedoch in beiden Fällen mit einem noch schnelleren Produktivitätszuwachs einher. In der FW konnte dagegen die Zunahme der Arbeitskosten nicht in gleichem Maß durch eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität kompensiert werden.

Legt man das 1997 von der FW gezahlte Bruttoarbeitseinkommen auch auf die unentgeltlichen Zeitspenden der ehrenamtlichen Mitarbeiter und das Arbeitsvolumen der Zivildienstleistenden um, sinken allerdings die Kosten je Stunde in der

⁹⁷ Am "Gesundheits- und Veterinärwesen" machen private Krankenhäuser und Kliniken etwa zwei Drittel aus. Der Rest entfällt auf das freiberufliche Gesundheitswesen. Das Veterinärwesen fällt quantitativ nicht ins Gewicht.

⁹⁸ Hierauf wird auch innerhalb der FW insbesondere mit Blick auf Krankenhäuser, Heime und Pflegedienste hingewiesen.

FW um knapp ein Viertel auf 27 DM. Dieser Entlastungseffekt ging jedoch von 1970 bis 1997 von einem Drittel auf ein Viertel zurück, da sich die Anteile der Ehrenamtlichen und der Zivildienstleistenden am gesamten Arbeitsvolumen der FW verringert haben.⁹⁹

2.2.4 Marktanteile der FW in ihren Tätigkeitsbereichen

Die FW ist heute der wichtigste Anbieter sozialer Dienstleistungen¹⁰⁰. Die in diesem Bereich insgesamt erbrachte Wertschöpfung - in Preisen von 1999 - stieg von 36 Milliarden DM 1970 auf 146 Milliarden DM 1996, was einem Anteil von 4 vH des Bruttoinlandsprodukts entsprach.¹⁰¹ Der Marktanteil der FW¹⁰² lag - wie aus Tabelle 5 hervorgeht - gemessen am Produktionswert von 1970 bis 1996 weitgehend konstant bei rund 42 vH. Dagegen konnten die privat-gewerblichen Anbieter ihren Anteil von 8 vH auf 23 vH erhöhen, während der des Staates von 44 vH auf 33 vH zurückging.

⁹⁹ Vgl. Ziffer 2.1.

¹⁰⁰ Zur Begriffsabgrenzung vgl. Anmerkung 10.

¹⁰¹ Der Einfachheit halber wird hier und im folgenden von "Marktanteil" gesprochen, obwohl nur ein Teil der sozialen Dienstleistungen unter Marktbedingungen erbracht wird.

¹⁰² Ohne die Leistungsbereiche des Gesundheitswesens, in denen die FW traditionell nicht tätig ist (z.B. Apotheken, niedergelassene Ärzte) und den Bildungsbereich, der im Leistungsspektrum der FW nur einen geringen Stellenwert einnimmt, allerdings angesichts seiner insgesamt großen quantitativen Bedeutung das Gesamtbild erheblich verzerren würde. Weiterhin unberücksichtigt sind die unentgeltlichen Leistungen der Familie in den Bereichen Erziehung, Gesundheit, Pflege, Bildung etc.; vgl. Anhang 3.

Tabelle 5: Marktanteile* der FW und anderer Anbieter 1970 und 1996

1970					
Soziale Dienstleistung**	vH am Gesamtmarkt	Marktanteile in den Bereichen in vH			
		FW	Übr. priv. Org. o.E.	Gewerbliche	Staat
Gesundheitswesen	55	37	0	8	55
Heime und Tagesstätten	23	56	10	10	24
Kindergärten	12	18	41	3	29
Übrige soziale DL der FW	10	63	10	6	22
Gesamtanteil	100	42	6	8	44
1996					
Gesundheitswesen	62	33	0	24	43
Heime und Tagesstätten	16	53	4	29	15
Kindergärten	8	57	6	4	32
Übrige soziale DL der FW	15	63	14	18	6
Gesamtanteil	100	42	3	23	33

*gemessen am Produktionswert in Preisen von 1999

**soweit im Tätigkeitsspektrum der FW vertreten, ohne Bildungsbereich

Quelle: Berechnungen und Schätzungen des IWG BONN

In den ökonomisch wichtigsten Bereichen Gesundheitswesen sowie Heime und Tagesstätten, die während des gesamten Betrachtungszeitraums zusammen mehr als drei Viertel des Marktvolumens einnahmen, hat die FW Marktanteile eingebüßt. 1996 war sie allerdings im Gesundheitswesen mit einem Anteil von einem Drittel hinter dem Staat nach wie vor zweitwichtigster Anbieter. Im Bereich der Heime und Tagesstätten war sie mit einem Anteil von mehr als der Hälfte sogar Marktführer. Der

Anstieg des Marktanteils der FW im Bereich der Kindergärten von 18 vH auf 57 vH ist in erster Linie durch die Umbuchung der kirchlichen Kindergärten zur FW zu erklären.¹⁰³

2.3 Bedeutung der FW für die Gesellschaft

Die heutige Bedeutung der FW für die Gesellschaft ergibt sich zunächst aus ihrer Rolle als Anbieter sozialer Dienstleistungen, die praktisch jeder früher oder später in Anspruch nimmt. Damit ist sie ein wichtiger Bestandteil der sozialen Ordnung in Deutschland.

Ursprünglich bestand der gesellschaftliche Beitrag der FW vor allem darin, durch freiwillig organisierte, private Hilfe materielle Not zu mindern und neue soziale Probleme aufzugreifen.¹⁰⁴ Damit verkörperte und stützte die FW zugleich individuelle Hilfsbereitschaft und Verantwortung für andere Mitglieder in der Gesellschaft und stärkte damit den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Mit zunehmender Auflösung tradierter Normen, sozialer Bindungen und Institutionen gewann gerade diese Werterhaltungsfunktion für die Gesellschaft noch an Bedeutung.

Je mehr sich allerdings die FW zu einer "Agentur" staatlicher Sozialpolitik entwickelte, desto stärker traten Organisation und Vertretung sozialer Interessen gegenüber dem Staat in den Vordergrund. In dieser Rolle wurden die Verbände mehr und mehr zu Verfechtern eines immer weiteren Ausbaus sozialstaatlicher Leistungen,¹⁰⁵ der sich zunehmend negativ auf die Bereitschaft und Möglichkeit privater Hilfeleistung auswirkt. Hinzu kommt, daß angesichts des heute erreichten allgemeinen Wohlstands private materielle Hilfeleistungen nicht mehr denselben Stellenwert haben wie noch vor hundert Jahren. Dagegen hat der Be-

¹⁰³ Vgl. Anmerkung 49.

¹⁰⁴ Vgl. Ziffer 1.1.2.

¹⁰⁵ Vgl. Boesenecker, K. H. (1998), S. 36f.

darf an immateriellen Hilfen, wie menschlicher Zuwendung und sozialer Einbindung, deutlich zugenommen. Solche immateriellen Beiträge werden von der FW nach eigener Einschätzung in besonderem Maß erbracht. Verwiesen wird hierbei insbesondere auf das freiwillige soziale Engagement ehrenamtlich Tätiger, daneben aber auch auf das besondere, wertgebundene Berufsethos der hauptamtlichen Mitarbeiter. Dem steht allerdings der Trend zur Professionalisierung in weiten Bereichen der FW entgegen, der eher für eine Angleichung der FW an Sicht- und Verhaltensweisen spricht, die im Bereich der Erwerbsarbeit generell anzutreffen sind.¹⁰⁶ Damit dürften aber in wichtigen Bereichen auch die Unterschiede zu anderen - insbesondere privat-gewerblichen - Anbietern entsprechender Leistungen abgenommen haben.

2.3.1 Erbringung sozialer Dienstleistungen

Mit weit über 90.000 Einrichtungen¹⁰⁷ ist die FW heute in Deutschland der wichtigste Anbieter organisiert erbrachter sozialer Dienstleistungen.¹⁰⁸ Damit leistet die FW einen bedeutenden Beitrag zur Gewährleistung einer ausreichenden Versorgung mit sozialen Dienstleistungen hierzulande. Die Bedeutung dieses

¹⁰⁶ Unterschiede hinsichtlich Motivation, Berufseinstellung und Berufsethos zwischen den Mitarbeitern der FW und den Mitarbeitern privat-gewerblicher Organisationen sind bisher empirisch nicht nachgewiesen worden.

¹⁰⁷ Vgl. BAGFW (1996), Gesamtstatistik, S. 9.

¹⁰⁸ Nach wie vor dürften allerdings Familien sowie private soziale Netzwerke den größten Teil der sozialen Leistungen in unserer Gesellschaft erbringen. Beispielsweise werden etwa drei Viertel aller Pflegebedürftigen in der Familie bzw. von Familienangehörigen gepflegt; vgl. Deutscher Bundestag (1998/3), S. 329. Diese sozialen Dienstleistungen werden jedoch überwiegend - wie z.B. die Kindererziehung - außerhalb des Wirtschaftskreislaufs in den privaten Haushalten erbracht.

Beitrags ist in den vergangenen Jahrzehnten ständig gestiegen. Zum einen führten die Auflösung der traditionellen Familienverbände und die damit einhergehende Strukturveränderung in den Haushalten dazu, daß soziale Dienstleistungen zunehmend nicht mehr innerhalb der privaten Haushalte, sondern extern erbracht werden. Zum anderen stieg der Bedarf an sozialen Dienstleistungen in der Gesellschaft insgesamt.

2.3.2 Werterhaltungsfunktion

Gemeinnützige private Institutionen wie die FW können in zweifacher Hinsicht eine Werterhaltungsfunktion in einer zunehmend individualisierten und damit immer mehr auf persönliche Selbstverwirklichung hin orientierten Gesellschaft erfüllen. Zum einen können ihre Existenz und ihre Aktivitäten dazu beitragen, altruistische bzw. gemeinwohlorientierte Werte und Normen, die für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und Fortbestand unerlässlich sind, zu bewahren.¹⁰⁹ Zum anderen manifestiert sich in der praktischen gemeinnützigen Arbeit die notwendige Verbindung individueller Selbstbestimmung und sozialer Verantwortung des einzelnen.

2.3.2.1 Verkörperung und Wahrung altruistischer Werte und Normen

Gemeinsames Kennzeichen der Organisationen der FW ist - bei allen weltanschaulichen Unterschieden - das altruistische Motiv zu helfen. Dies wiederum beinhaltet die Fähigkeit, sich in den Mitmenschen hineinzusetzen, Verantwortung für andere zu übernehmen bzw. diese zur Eigenverantwortung zu befähigen und die eigene Freiheit nicht allein zur persönlichen Selbstverwirklichung zu nutzen. Die Verinnerlichung solcher Verhaltensweisen und Wertvorstellungen ist eine Grundvoraussetzung

¹⁰⁹ Vgl. Schöb, A. (1999), S. 8.

für die Wahrung des sozialen Friedens und für die Aufrechterhaltung eines Gemeinwesens.¹¹⁰ Eine Gesellschaft, in der unbegrenzte individuelle Selbstverwirklichung bei Kollektivierung aller möglichen Risiken bzw. deren Überwälzung auf einen anonymen Staat vorherrschen, zerstört sich auf Dauer zwangsläufig selbst.¹¹¹

Gerade mit zunehmender Erosion traditioneller sozialer Strukturen und Institutionen wie der Familie, die in früheren Zeiten entsprechende Werte vermittelten, wuchs die Bedeutung anderer wertbewahrender Institutionen. Zu diesen Institutionen gehört nach ihrem traditionellen Selbstverständnis auch die FW. Indem sie gemeinwohlorientierte Normen manifestiert, altruistisches Verhalten praktiziert und in ihrer Bildungsarbeit entsprechende ethische Überzeugungen vermittelt, trägt sie zur Vermittlung und Verinnerlichung entsprechender Wertvorstellungen und Verhaltensweisen in der Bevölkerung bei.¹¹²

Mit ihrer eigenen föderalen Struktur und Tradition gehört die FW darüber hinaus zu jenen Institutionen, die die föderale Idee des Grundgesetzes mit Leben erfüllen. Zu den Stärken einer föderalen Ordnung gehören die Verminderung des Informationsbedarfs bei Entscheidungsprozessen, die Möglichkeit, unmittelbarer und direkter auf Bedürfnisse vor Ort einzugehen, breite-

¹¹⁰ Vgl. Otnad, A. (1996), S. 135 ff.

¹¹¹ Vgl. Miegel, M./Wahl, S. (1998), S. 64.

¹¹² Daß Verhaltensvorbilder und soziale Institutionen, die diese liefern, eine wichtige Rolle bei der Verinnerlichung von Normen in einer Gesellschaft spielen, wird von verhaltens-, sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Seite theoretisch und empirisch gestützt. Vgl. u.a. Axelrod, R. (1991); Binmore, K. (1994/98); Harbach, H. (1992) mit weiteren Verweisen. Insofern läßt sich die Werterhaltungsfunktion der FW gut begründen. Schwierigkeiten bereitet allerdings eine Einschätzung, in welchem Umfang die FW diese Funktion - noch - erfüllt, da empirische Untersuchungen dieser Frage nicht vorliegen.

rer Raum für Partizipation und die Nutzung vielfältiger Lösungsansätze.¹¹³

2.3.2.2 Verbindung von individueller Selbstbestimmung und sozialer Verantwortung

Über die abstrakte Vorbild- und Erziehungsfunktion hinaus erfüllt die FW - als Gemeinwohlagentur - in ihrer konkreten Arbeit die entsprechenden gemeinwohlorientierten Normen auch mit Leben. Durch Mobilisierung freiwilliger, privater, individueller Hilfs- und Opferbereitschaft - insbesondere in Form von ehrenamtlichem Engagement sowie Geld- und Sachspenden - wird auch praktisch die Verbindung zwischen individueller Selbstbestimmung und sozialer Verantwortung hergestellt. Verhindert wird so, daß sich eigene Freiheit in persönlicher Selbstverwirklichung und private Moralvorstellungen im Ruf nach einem anonymen Staat erschöpfen.¹¹⁴

Daher ist der Umfang, in dem es der FW gelingt, private Hilfs- und Opferbereitschaft ("Gratis-Ressourcen") zu mobilisieren, ein wesentlicher Gradmesser dafür, ob sie diese Funktion - noch - erfolgreich ausübt. Von diesem Erfolg in der konkreten Arbeit hängt wiederum maßgeblich die Glaubwürdigkeit der Organisationen ab und damit ihre Möglichkeit, die abstrakte Werterhaltungsfunktion zu erfüllen. Inwieweit dies in der Vergangenheit gelungen ist bzw. gegenwärtig noch gelingt, läßt sich in Ermangelung verlässlicher Daten nur schätzen. Wie gezeigt ist allerdings die Fähigkeit der Wohlfahrtsverbände, Spenden und

¹¹³ Vgl. Ottnad, A./Linnartz, E. (1997), S. 165 ff. mit weiterführenden Verweisen.

¹¹⁴ Vgl. Miegel, M./Wahl, S. (1998), S. 52 sowie Ottnad, A. (1996), S. 140.

ehrenamtliches Engagement zu mobilisieren, im Zeitablauf relativ zurückgegangen.¹¹⁵

2.3.3 *Wahrung des sozialen Friedens durch Linderung materieller Not*

Durch die Linderung materieller Not leistete die FW in der Vergangenheit - insbesondere in ihrer Entstehungszeit sowie in der Phase des Wiederaufbaus¹¹⁶ - einen wichtigen Beitrag zur Verringerung sozialer Spannungen und zum Erhalt des sozialen Friedens.

Mit dem verfassungsrechtlichen Schutz des Existenzminimums und dem weiteren Ausbau der Sozialgesetzgebung wurde die Finanzierung der Hilfe in materiellen Notlagen zunehmend vom Staat übernommen. Den Verbänden kam mehr und mehr die Rolle zu, die staatlich finanzierte Hilfe in ihrer praktischen Arbeit durch Betreuung, Beratung und Unterstützung an die Hilfsbedürftigen weiterzuleiten. Ein Großteil der durch die FW finanzierten Tätigkeiten, die der Linderung materieller Not dienen, drückt sich heute in den zahlreichen Auslandsaktivitäten (Caritas Auslandshilfe, Brot für die Welt, Internationales Rotes Kreuz u.a.) aus, die allerdings als Teil der Entwicklungs- und Katastrophenhilfe nicht zur Wohlfahrtspflege im hier verwendeten Sinn zählen und auch in organisatorischer Hinsicht getrennt betrieben werden.¹¹⁷

¹¹⁵ Vgl. Ziffern 1.2.2 und 2.1.4. Größere gemeinnützige Organisationen konnten ihr reales Spendenaufkommen seit 1991 vermutlich nicht erhöhen. Kirchliche Organisationen verzeichneten einen Rückgang ihre Spendenanteils von 19,9 vH 1991 auf 16,7 vH 1997, vgl. BSM (1999), Miegel, M./Wahl, S. (1993), S. 53.

¹¹⁶ Vgl. Ziffer 1.1.2.

¹¹⁷ Dabei bestehen zwischen den einzelnen Verbänden Unterschiede. Für die im Rahmen dieser Untersuchungen vorgenommenen

An die Stelle der Linderung materieller Not im herkömmlichen Sinn ist innerhalb Deutschlands die Hilfe für besondere Randgruppen - z.B. in der Aids-Hilfe - getreten, die von öffentlichen Institutionen nicht oder nur unzureichend geleistet wird. Dabei steht weniger der materielle Aspekt im Vordergrund als vielmehr die Bereitstellung von Engagement, Zuwendung und der Bereitschaft der Mitarbeiter der FW, solchen Randgruppen zu helfen.

2.3.4 Entlastung des Gemeinwesens

Die Mobilisierung freiwilliger, privater Hilfs- und Opferbereitschaft und der damit verbundenen Ressourcentransfers entlasten das Gemeinwesen direkt oder indirekt. Der Staat erfährt eine finanzielle Entlastung *in dem Umfang*, in dem die entsprechenden Leistungen nicht durch Steuern und Beiträge oder eine staatliche Kreditaufnahme finanziert werden müssen. Dies impliziert unter sonst gleichen Bedingungen einen niedrigeren Staatsanteil bzw. eine niedrigere Steuer- und Abgabenquote respektive Verschuldungsquote, was insgesamt der Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft und der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts zugute kommt.

Zusätzlichen Wert erhält die durch die FW mobilisierte private Hilfe dadurch, daß sie, anders als staatliche, freiwillig geleistet wird und mit immateriellen Zusatzleistungen wie menschlicher Zuwendung verbunden ist. Allerdings läßt sich dieser immaterielle Beitrag nicht quantifizieren.¹¹⁸

Schätzungen und Berechnungen wurde der Bereich der Auslandsaktivitäten ausgeklammert.

¹¹⁸ Der von Spiegelhalter, F. (1999) unternommene Versuch, auch solche immateriellen Zusatzleistungen monetär zu bewerten, basiert auf einem nicht erläuterten Aufschlag auf den Produktionswert.

Aber auch der finanzielle Entlastungseffekt für den Staat läßt sich nur schwer beziffern, da über den Nettowert der von der FW akquirierten "Gratis-Ressourcen" keine verläßlichen Informationen vorliegen. Nach den im Rahmen dieses Gutachtens vorgenommenen Berechnungen und Schätzungen dürfte der bei weitem größte Entlastungseffekt nach wie vor von der ehrenamtlichen Arbeit ausgehen.¹¹⁹ Spenden und Mitgliedsbeiträge dürften demgegenüber eine untergeordnete Bedeutung haben.¹²⁰

Mit dem langfristigen Rückgang des Anteils der "Gratis-Ressourcen" an der Wertschöpfung der FW relativierte sich auch der finanzielle Entlastungseffekt für die öffentlichen Haushalte. Legt man die Struktur der geschätzten Einnahmen der FW zugrunde, so dürfte der finanzielle Entlastungseffekt für die öffentlichen Haushalte gegenwärtig bei etwa 5 Milliarden DM liegen. Rechnet man die Wertschöpfung ehrenamtlicher Arbeit und sonstiger Gratis-Ressourcen hinzu, ergibt sich insgesamt eine materielle Entlastung für das Gemeinwesen von 15 bis 20 Milliarden DM pro Jahr.¹²¹ Dies entspricht etwa 0,5 vH des Brut-

¹¹⁹ Vgl. Ziffern 2.1.4 und 2.2.

¹²⁰ Vgl. Ziffer 1.1.4. Das DZI schätzt das jährliche Spendenaufkommen im karitativen Bereich auf 4,1 Mrd. DM. Die Mitgliedsbeiträge der Verbände haben ein Volumen von mindestens 500 Mio. DM. Der Anteil, der den kirchlichen Verbänden aus Kirchensteuern zufließt, liegt etwa bei knapp 1 Mrd. DM. Alle Angaben beziehen sich auf das Jahr 1996.

¹²¹ Diese Schätzungen sind notwendigerweise mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. So sind u.a. die Steuerausfälle unbekannt, die die staatliche Förderung der Einwerbung von Spenden und anderer Gratis-Ressourcen verursacht (z.B. durch die steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden oder die Steuerfreiheit von Aufwandspauschalen für ehrenamtlich Tätige). Nachdem die Verschärfung der Sozialversicherungspflicht bei geringfügig Beschäftigten (630-DM-Jobs) seit dem 1.4.1999 zu erheblicher Verunsicherung und einem vermutlich deutlichen Rückgang der ge-

toinlandsprodukts bzw. 1,5 vH des Sozialbudgets, das die Gesamtheit der sozialen Zwecken dienenden öffentlichen Ausgaben und Steuervergünstigungen umschließt.

2.3.5 Identifikation sozialer Probleme

Eine - auch nach ihrem eigenen Selbstverständnis - besonders wichtige Funktion der FW besteht in der Identifikation sozialer Probleme. Schon aus ihrer historischen Entwicklung heraus bildeten die Verbände der FW immer wieder einen Kristallisationspunkt und ein Auffangbecken für neue Problemgruppen. Ursprünglich prägte dabei ein evolutionärer Prozeß "von unten" das Bild: Neue Probleme wurden "vor Ort" von einzelnen aufgegriffen, die dann ihre Hilfeleistung organisierten. Im Zuge dieses Prozesses ergab sich früher oder später der Bedarf einer organisatorischen und zum Teil auch materiellen Unterstützung durch die Wohlfahrtsverbände. Voraussetzung für die Integration neuer Tätigkeitsfelder und Hilfsorganisationen war und ist ein hohes Maß an innerorganisatorischer Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der Wohlfahrtsverbände. Diese dürfte in den einzelnen Verbänden - schon aufgrund ihrer unterschiedlichen Entstehungsgeschichte - in unterschiedlichem Maß gegeben sein. So übernahm vor allem der DPWV die Funktion eines Sammelbeckens für eine Vielzahl gesellschaftlicher Initiativen und Organisationen im Bereich der FW.¹²²

ringfügigen Beschäftigung geführt hat, wurde - auch in Reaktion auf die von gemeinnützigen Organisationen und Verbänden geübte Kritik - vorgeschlagen, die steuerfreien Aufwandspauschalen zu verdoppeln. Dies könnte dazu führen, daß ein Teil der geringfügig Beschäftigten künftig ehrenamtlich tätig wird. Zugleich spricht diese Diskussion dafür, daß staatliche Förderung für die Einwerbung von "Gratis-Ressourcen" eine durchaus beachtliche und möglicherweise steigende Bedeutung hat.

¹²² Vgl. Flierl, H. (1992).

Insgesamt scheint aber die Fähigkeit der Verbände, neue Probleme zu identifizieren bzw. entsprechende gesellschaftliche Bestrebungen zu integrieren, abgenommen zu haben. Ein Indiz hierfür sind die seit den siebziger Jahren vermehrt entstandenen Selbsthilfegruppen. Zwar sind diese inzwischen teilweise in die FW integriert. So hat sich die Zahl der Mitgliedsorganisationen des PARITÄTISCHEN Wohlfahrtsverbandes in den letzten 10 Jahren fast verdoppelt. Dieser Verband wird aufgrund seiner Offenheit und Flexibilität insbesondere von neuartigen Projekten sozialer Arbeit und freiwilligen Bürgerengagements als Dach gesucht. Doch spricht auch einiges dafür, daß diese Integration stattfindet, weil die bestehenden institutionellen Rahmenbedingungen einen solchen Beitritt früher oder später nahelegen.¹²³

Umgekehrt haben die Verbände in zunehmendem Maß versucht, ihrerseits "von oben" soziale Problemlagen zu identifizieren und zu diesem Zweck auch eigene Forschungseinrichtungen u.ä. geschaffen (z.B. Armutsforschung). Zum einen betreiben sie damit eine Art Marktforschung, zum anderen dienen die Ergebnisse entsprechender Forschungen jedoch auch dazu, politische Forderungen nach staatlichen Leistungen zu begründen.

2.3.6 Organisation und Vertretung sozialer Interessen (Sozialanwaltschaft)

Die Verbände der FW selbst leiten gegenwärtig ihre Bedeutung für die Gesellschaft nicht zuletzt aus der Rolle eines Sozialanwalts ab. Darunter ist zum einen die Wahrnehmung der individuellen Interessen des Hilfsbedürftigen gegenüber den staatlichen Finanzierungsträgern zu verstehen, zum anderen die Organisation und Vertretung sozialer Interessen gegenüber dem Staat.¹²⁴ Dabei sehen sich die Verbände heute mehr und mehr als

¹²³ Vgl. Monopolgutachten (1998), Horch, H.D. (1996).

¹²⁴ Vgl. BAGFW (1997/1).

Verteidiger des bestehenden Sozialstaats und seiner Sicherungssysteme, für deren Ausbau sie sich in der Vergangenheit erfolgreich eingesetzt hatten.¹²⁵ Die Verbände verstehen dieses sozialanwaltschaftliche Engagement gegenüber dem Staat als Eintreten für die sozial Schwachen, die auf gesellschaftliche Solidarität angewiesen sind und über keine ausreichende Lobby im politischen Entscheidungsprozeß verfügen. Zugleich treten sie jedoch für eine staatlich garantierte Daseinsvorsorge auf hohem Niveau ein, die allen Bürgern eine umfassende Absicherung garantiert.¹²⁶ Allerdings stellt insbesondere der PARITÄTISCHE Wohlfahrtsverband die überkommene sozialpolitische Verteilungsstruktur zunehmend in Frage, indem er in seinen sozialstaatlichen Forderungen verstärkt auf einkommens- und bedarfsorientierte Modelle setzt.¹²⁷

Diese von den Verbänden angestrebte Sozialanwaltschaft entfaltet allerdings eine ambivalente gesellschaftliche Wirkung. Als "soziales Gewissen" suchen die Verbände soziale Verantwortung in der Gesellschaft durchzusetzen. Sie verfolgen dieses Ziel durch die Aktivierung privater Hilfsbereitschaft und den Ruf nach staatlichen Regelungen. Diese staatlichen Regelungen leisten jedoch der Erosion der privaten Hilfsbereitschaft und der Auflösung entsprechender Wertbindungen in der Gesellschaft Vorschub.¹²⁸ Die Sozialanwaltschaft gerät damit zunehmend in

¹²⁵ Vgl. BAGFW (1998).

¹²⁶ Vgl. Loges, F. (1998).

¹²⁷ Vgl. im einzelnen Paritätisches Konzept für ein einkommens- und bedarfsorientiertes Kindergeld, Grundsatzbeschuß des Verbandesrates zur Einkommens- und Bedarfsorientierung sowie Grundsicherungskonzept.

¹²⁸ So auch die Einschätzung der Vizepräsidentin des DCV, T. Bock (1998): "Das Versprechen des Staates auf Versorgung in allen Lebenslagen durch die Transferzahlungen der sozialen Sicherungssysteme und soziale Unterstützung durch flächendeckende

Widerspruch zur Werterhaltungsfunktion und zur Rolle als Gemeinwohlagentur. Dies wird auch innerhalb der FW inzwischen teilweise als Problem erkannt.

2.3.7 Soziale Einbindung

Zur Bedeutung der FW für die Gesellschaft trägt schließlich auch die Tatsache bei, daß die FW durch ihre Aktivitäten eine große Zahl sozialer Beziehungsgeflechte schafft. Gerade mit der zunehmenden Vereinzelung und Anonymisierung der individualistischen Gesellschaft kommt dem wachsende Bedeutung zu.¹²⁹ Soziale Beziehungsgeflechte fördert die FW sowohl als Angebot für die Leistungsempfänger - insbesondere für alte Menschen - als auch für die Mitglieder der Verbände. Ehrenamtliche Tätigkeit ist daher nicht nur altruistisch motiviert, sondern dient auch zur eigenen Selbstverwirklichung und zur Schaffung sozialer Kontakte.

2.4 Fazit

Wie der Blick auf die Vergangenheit zeigt, spielte die FW stets eine wichtige Rolle in der deutschen Sozialordnung, die sich jedoch im Zeitverlauf stark veränderte. Von privaten karitativen Hilfsorganisationen entwickelten sich die Verbände der FW zunehmend zu einem der wichtigsten Anbieter sozialer Dienstleistungen, die überwiegend vom Staat garantiert und finanziert

Angebote professioneller Experten für Soziales hat negative Spuren hinterlassen. Die Kehrseite einer erfolgreichen Sozialpolitik war die Verdrängung und der stille Ausstieg Ehrenamtlicher aus allen Feldern sozialer Arbeit und die Entwicklung einer Vollkasko- und Konsumentenmentalität. Der Staat wurde zu einem Dienstleistungsunternehmen nach Art eines Warenhauses. Eigen- und Mitverantwortung versandeten." (Zitiert nach AWO (1999), S. 58.)

¹²⁹ Vgl. Ziffer 3.2.

werden. Daher wurden auch die Leistungen der FW in immer stärkerem Maß direkt oder indirekt aus öffentlichen Haushalten und damit letztlich über Steuern und Sozialbeiträge finanziert, während das relative Gewicht der von der FW mobilisierten "Gratis-Ressourcen" stetig abnahm. Zwar nicht formell, wohl aber materiell entwickelte sich die FW damit mehr und mehr zum ausführenden Organ staatlicher Sozialpolitik.

Als eine Folge dieses Trends, der auch durch die insgesamt wachsende Nachfrage nach den von der FW angebotenen sozialen Dienstleistungen begünstigt wurde, nahm die Bedeutung der FW für Gesellschaft, Beschäftigung und Wirtschaft stark zu. Dies zeigt sich besonders an der überdurchschnittlichen Zunahme der abhängig Beschäftigten in der FW. Allerdings wäre es voreilig, die Beschäftigungszunahme in der FW mit einem entsprechenden gesamtwirtschaftlichen Zuwachs gleichzusetzen. Dies wäre nur zulässig, wenn die neu geschaffenen Arbeitsplätze ausschließlich durch unternehmerische Innovation und Initiativen in Verbindung mit privaten Investitionen entstanden wären. Tatsächlich basierte jedoch ein großer Teil des Beschäftigungszuwachses in der FW auf der Ausweitung staatlich finanzierter Sozialleistungen. Hierbei sind die Beschäftigungswirkungen ähnlich zu beurteilen wie bei anderen Arbeitsplätzen, die von der öffentlichen Hand entweder direkt (als Arbeitgeber) oder indirekt (als Nachfrager der produzierten Leistung) finanziert werden. Dabei ist vor allem zu berücksichtigen, daß dem positiven Primäreffekt solcher Arbeitsplätze jeweils die Entzugseffekte der zu ihrer Finanzierung erforderlichen Steuer- und Beitragslasten für die übrige Wirtschaft gegenüber gestellt werden müssen.¹³⁰

¹³⁰ Vgl. Klös, H.-P. (1998) sowie Otnad A./Wahl, S./Grünwald, R. (1995), S. 66ff. und 98ff.

Die gestiegene wirtschaftliche Bedeutung der FW lässt sich insbesondere an ihrem wachsenden Wertschöpfungsbeitrag zum Bruttoinlandsprodukt ablesen. Zwar blieb das Wachstum der Wertschöpfung bei der FW deutlich hinter dem der Beschäftigung zurück, doch erreichen ihr Umsatz und ihre Wertschöpfung heute Größenordnungen, die mit denen wichtiger Großunternehmen oder ganzer Wirtschaftszweige vergleichbar sind. Bei den von ihr angebotenen sozialen Dienstleistungen weist die FW fast durchgängig hohe Marktanteile auf. In der Vergangenheit wurden diese Leistungen nicht bzw. nur eingeschränkt unter Marktbedingungen angeboten. Gleichwohl handelt es sich bei einem - zumindest an den Umsatz- und Beschäftigtenanteilen gemessen - großen Teil der von der FW erbrachten Leistungen im Prinzip um marktfähige Leistungen, die inzwischen in zunehmendem Maß auch von privat-gewerblichen Unternehmen angeboten werden, zumal sich die sozialrechtlichen Rahmenbedingungen in den letzten Jahren teilweise grundlegend verändert haben.

Die Bedeutung der FW für die Gesellschaft stützte sich in der Vergangenheit vor allem auf die von ihr mobilisierte und organisierte private Hilfe. Durch die Linderung materieller Not trug sie unmittelbar zur Wahrung des sozialen Friedens bei. Darüber hinaus leistete sie einen Beitrag zur Verankerung gemeinwohlorientierter Normen und Verhaltensweisen in der Gesellschaft, dessen Bedeutung mit der Auflösung tradierter Bindungen, Normen und sozialer Institutionen stetig zunahm. Zugleich entlasteten die von der FW bereitgestellten "Gratis-Ressourcen" das Gemeinwesen.

Mit dem Ausbau des Sozialstaates, in dessen Rahmen sich die FW zu einem umfassenden Anbieter sozialer Dienstleistungen entwickelte, veränderten sich auch deren Selbstverständnis und gesellschaftliche Bedeutung. Immer stärkeres Gewicht er-

hielt - auch im eigenen Selbstverständnis - die Rolle der FW als Sozialanwalt. In dieser Rolle wirkte die FW in der Vergangenheit selbst auf den Ausbau der sozialstaatlichen Leistungen hin und verteidigt diese bis heute gegen Einschnitte. Dabei sind Sozialanwaltschaft und Werterhaltungsfunktion zunehmend in einen Gegensatz geraten, der sich auch innerhalb der FW bemerkbar macht. Deren Tätigkeit ist inzwischen in hohem Maße von den vom Staat gesetzten sozialrechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen abhängig, was in erkennbarem Spannungsverhältnis zum eigenen Selbstverständnis als freier und unabhängiger Träger steht. Zugleich sieht sich die FW einem relativen Bedeutungsverlust der von ihr mobilisierten freiwilligen Hilfs- und Opferbereitschaft gegenüber. Hierin zeigt sich die Kehrseite des auch von ihr selbst erfolgreich mitbetriebenen Ausbaus sozialstaatlicher Leistungen, die zu einer steigenden Steuer- und Abgabenlast und einer Abnahme der Fähigkeit, vor allem aber auch der Bereitschaft der Bürger geführt hat, anderen auf privater Ebene Hilfe zu leisten.

3. Rahmenbedingungen für soziale Dienstleistungen bis 2010

Zu den Rahmenbedingungen, die Angebot und Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen¹³¹, wie sie die FW anbietet, in den kommenden zehn Jahren vor allem beeinflussen werden, gehören die Entwicklung des Bevölkerungsaufbaus, der Sicht- und Verhaltensweisen der Bevölkerung, des Arbeitsmarktes, der Wirtschaft sowie der individuellen Einkommen und Vermögen, der öffentlichen Haushalte sowie des wettbewerbspolitischen Umfeldes. Die meisten dieser Rahmenbedingungen beeinflussen in der Regel sowohl Angebot als auch Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen und stehen häufig in engen Wechselbeziehungen zueinander. Ihre Wirkungen sind deshalb nicht immer eindeutig zu bestimmen. Einige sind ambivalent.

3.1 Die demographische Entwicklung in Deutschland

Die demographische Entwicklung zählt zu den wichtigsten Einflußfaktoren für die künftige Angebots- und Nachfrageentwicklung sozialer Dienstleistungen. Umfang und Zusammensetzung von Nachfrage und Angebot werden entscheidend davon beeinflusst, wie viele Menschen der Betreuung, Beratung, Pflege oder Erziehung bedürfen, wie viele als abhängig Beschäftigte, Zivildienstleistende oder ehrenamtliche Mitarbeiter zur Erstellung der Leistungen beitragen können und aus welchen Alters- und Bevölkerungsgruppen sich Leistungsempfänger und -erbringer zusammensetzen.

Bis zum Jahr 2010 kann davon ausgegangen werden, daß die Bevölkerung Deutschlands zahlenmäßig abnimmt und zugleich

¹³¹ Vgl. Anmerkung 10.

der Anteil älterer Menschen sowie der Zugewanderten weiter steigt. Dies führt zu einem höheren Bedarf an sozialen Dienstleistungen.

3.1.1 Bevölkerungsentwicklung

Wie Schaubild 13 zu entnehmen ist, lebten 1997 82 Millionen Menschen in Deutschland.¹³² 1950 waren es erst 69 Millionen. Rund 8,5 Millionen bzw. knapp zwei Drittel der Zunahme sind auf die in Schaubild 14 dargestellten Wanderungsgewinne zurückzuführen. Daneben trug der Überschuß der Geburten über die Sterbefälle ein Drittel zum Wachstum bei.

Dabei haben sich die Bevölkerungsgewichte zwischen West- und Ostdeutschland ständig verschoben. Wohnten im Jahr 1950 noch mehr als 27 vH der Einwohner Deutschlands in den östlichen Ländern, so waren es 1997 nur noch 19 vH. Insgesamt hat die Bevölkerung in Ostdeutschland zwischen 1950 und 1997 zahlenmäßig um ein Sechstel von 18,4 auf 15,4 Millionen abgenommen.

Auch in Westdeutschland verlor das Bevölkerungswachstum in jüngster Vergangenheit deutlich an Fahrt. 1998 ging die Bevölkerung in ganz Deutschland sogar zurück. Künftig wird die Einwohnerzahl - eine gleichbleibende Geburtenrate¹³³ und jähr-

¹³² Gebietsstand seit dem 03.10.1990.

¹³³ Es liegen keine Anzeichen für eine nachhaltige Veränderung des generativen Verhaltens der Bevölkerung vor. Daher wird angenommen, daß die Geburtenrate auch bis zum Jahr 2020 bei etwa 1,4 verharren wird. Nur in Ostdeutschland ist bei einer weiteren Anpassung der Lebensverhältnisse davon auszugehen, daß sie sich - wie Schaubild 16 zeigt - bis 2010 der westdeutschen angleicht und von da an konstant bleibt.

Schaubild 13: Bevölkerung in West- und Ostdeutschland
1950-2020

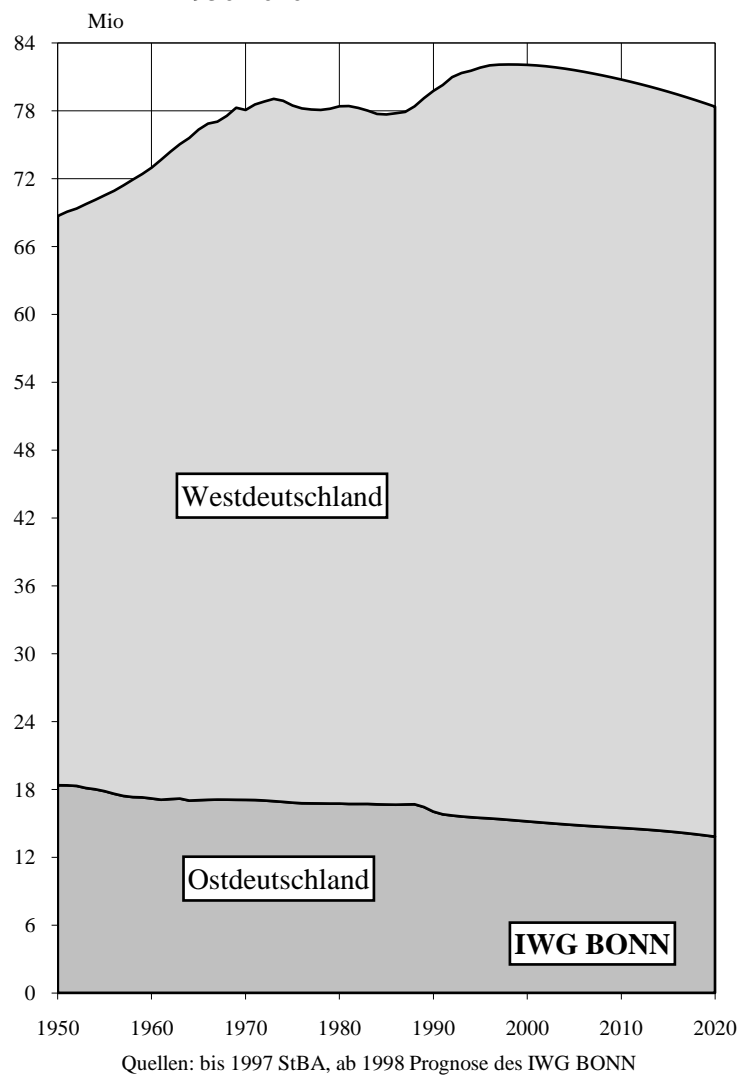
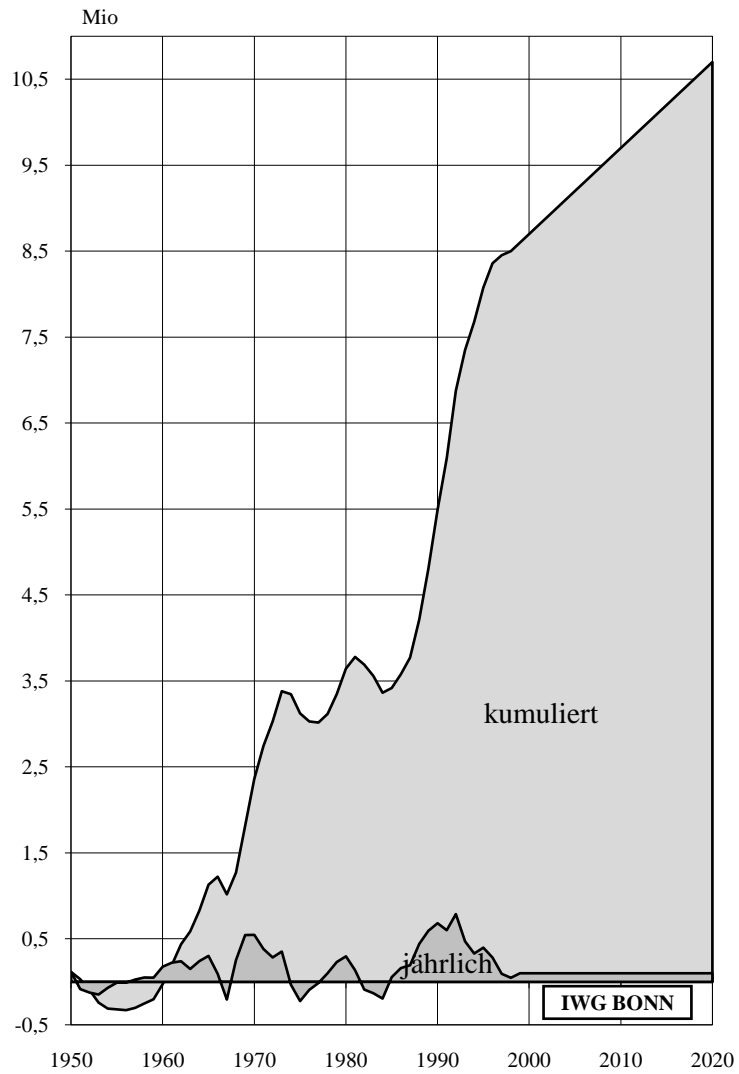


Schaubild 14: Wanderungssaldo Deutschlands 1950-2020



* ohne Wanderungen zwischen dem früheren Bundesgebiet und der ehemaligen DDR
Quellen: bis 1997 StBA, ab 1998 Prognosen des IWG BONN

liche Wanderungsgewinne in Höhe von 100.000¹³⁴ vorausgesetzt - in ganz Deutschland mit wachsender Geschwindigkeit sinken.

Bis 2010 wird sie um mehr als eine Million auf knapp 81 Millionen zurückgegangen sein. Im Jahr 2020 wird sie - wie Schaubild 13 weiter zu entnehmen ist - voraussichtlich bei nur noch reichlich 78 Millionen liegen. Gegenüber 1997 hätte sie somit um etwa 3,7 Millionen abgenommen, das entspricht fast der Bevölkerung von Rheinland-Pfalz. Dabei verläuft der Bevölkerungsrückgang in Westdeutschland wegen der vergleichsweise höheren Geburtenrate und des größeren Wanderungsgewinns langsamer als im Osten. Während die Einwohnerzahl im Westen bis 2010 nur geringfügig und bis 2020 lediglich um reichlich 3 vH auf 64,6 Millionen zurückgeht, sinkt die Bevölkerung in Ostdeutschland bis 2010 auf 14,6 Millionen und bis 2020 auf 13,8 Millionen. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung beträgt 2020 nur noch knapp 18 vH.

Die ältere Generation wird - wie Tabelle 6 und Schaubild 15 zeigen - weiter gegenüber der jungen und mittleren Generation an Gewicht gewinnen. Seit 1997 leben mehr alte, d.h. über 59jährige, als junge Menschen, d.h. unter 20jährige, in Deutschland. Dabei wächst der Anteil der Alten an der Bevölkerung so stark, daß ab 2010 auch die Summe der Jungen und Alten gegenüber der mittleren Altersgruppe deutlich zunehmen wird.

¹³⁴ Die künftigen Wanderungsbewegungen über die Grenzen Deutschlands sind nicht zu prognostizieren. Jedoch legen die Auswirkungen des geänderten Asylrechts sowie die versiegenden Zuwanderungen von Aussiedlern einen im Vergleich zu den 90ern geringeren jährlichen Wanderungsgewinn nahe. Für die Berechnung der Bevölkerungsentwicklung wurde daher von einem jährlichen Saldo in Höhe von 100.000 ausgegangen (vgl. Schaubild 14).

Tabelle 6: Soziallastquoten 1950 - 2020

Auf 100 20- bis 59jährige kommen ...			
Jahr	unter 20jährige	über 59jährige	unter 20- und über 59jährige
1950	54	27	81
1960	51	32	84
1970	59	40	99
1980	49	36	85
1990	38	36	73
2000	38	43	81
2010	34	47	81
2020	33	57	90

Quellen: StBA, DKG, Berechnungen und Schätzungen des IWG BONN

Ursächlich hierfür ist zum einen, daß sich die Lebenserwartung bei der Geburt von 76,5 Jahren 1995 auf 80 Jahre 2020 erhöht. Dies ist fast ausschließlich der längeren Lebenserwartung älterer Menschen zuzuschreiben. Sie steigt bei den 60jährigen Frauen im selben Zeitraum von knapp 23 auf 26 Jahre, bei den Männern von 18,5 auf 21 Jahre. Die verbleibende Lebenserwartung mit 80 Jahren erhöht sich bei den Frauen von 8 auf 10,5 Jahre, bei den Männern von 6,5 auf 8,5 Jahre.

Zum anderen dürfte die Geburtenrate weitgehend auf ihrem derzeitigen Niveau verharren. Wie Schaubild 16 zeigt, liegt sie seit nunmehr fast 25 Jahren lediglich bei zwei Dritteln des Bestandserhaltungsniveaus¹³⁵. Daher wird die Zahl der Geburten von 812.000 1997 auf etwa 660.000 im Jahr 2010 und knapp

¹³⁵ Anzahl der Kinder, die von einer Frauengeneration geboren werden müssen, damit die nächste Generation zahlenmäßig gleich groß ist.

Schaubild 15: Geburtenrate in West- und Ostdeutschland
1950-2020

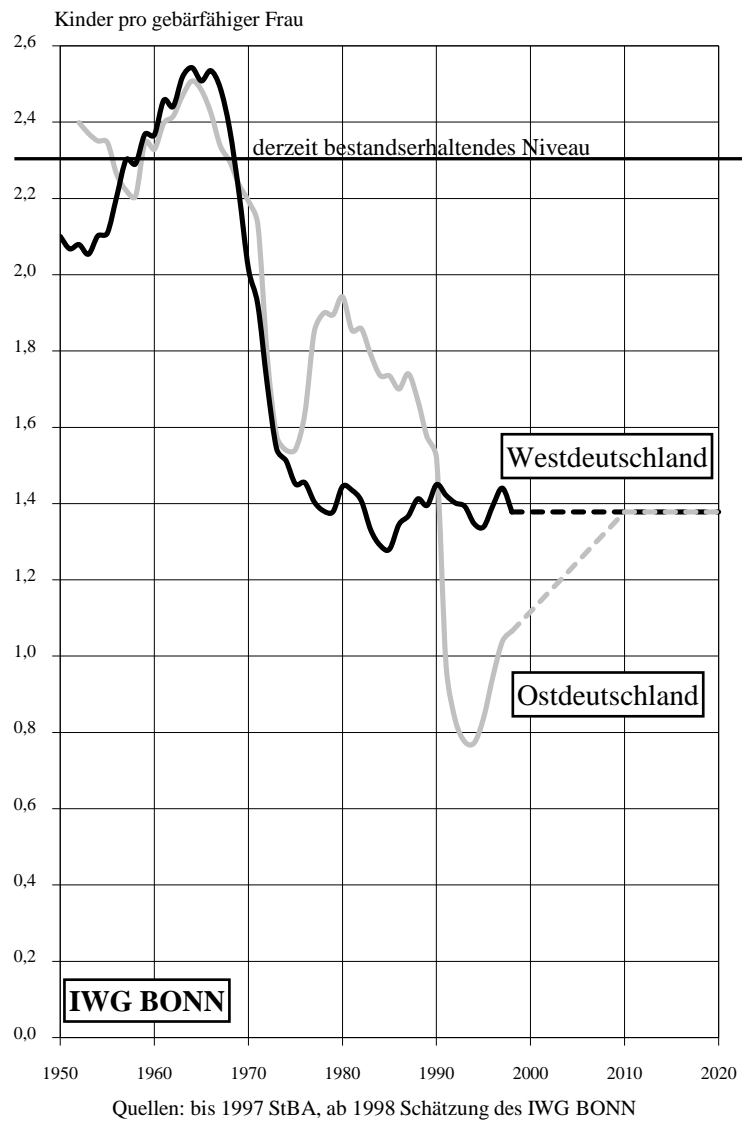
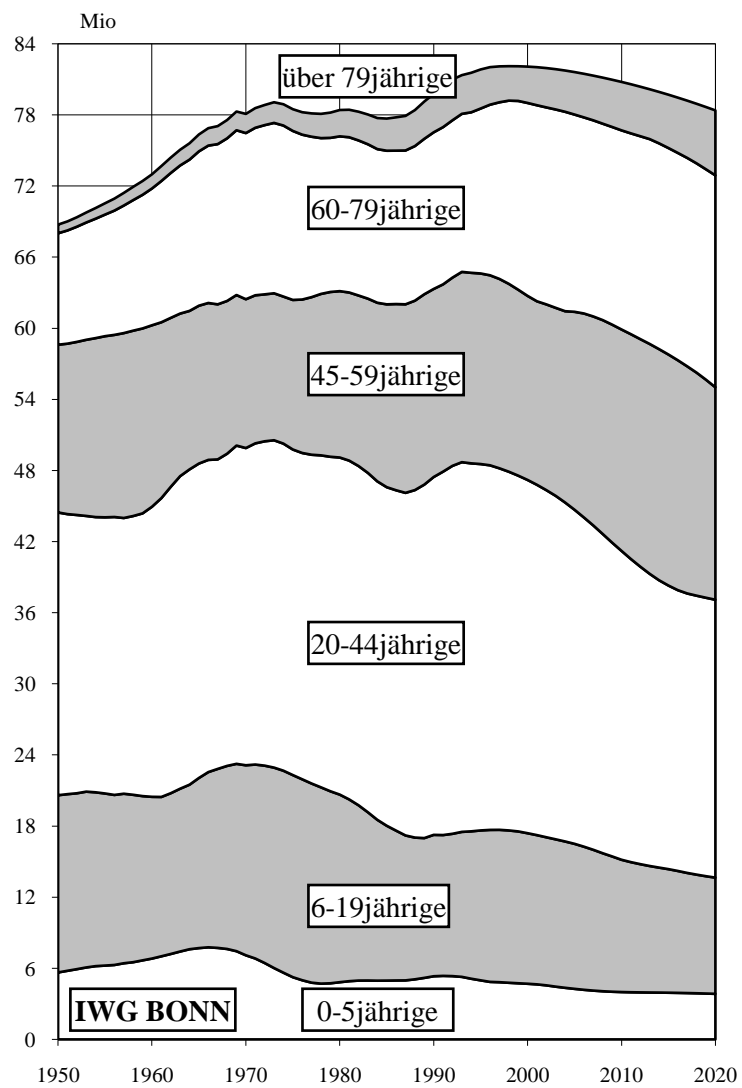


Schaubild 16: Bevölkerung in Deutschland nach Altersgruppen
1950-2020



Quellen: bis 1997 StBA, ab 1998 Prognose des IWG BONN

630.000 im Jahr 2020 sinken. Bis 2010 verläuft die Geburtenentwicklung in West- und Ostdeutschland allerdings gegenläufig. Während die Geburtenzahl in Westdeutschland um reichlich ein Fünftel von 712.000 auf unter 530.000 sinkt, wird sie in Ostdeutschland aufgrund der Anpassung an das westdeutsche Geburtenverhalten und der zwischen 2000 und 2010 zahlenmäßig starken Elterngeneration¹³⁶ um ein Drittel von 100.000 auf über 130.000 zunehmen. Nach 2010 wird die Zahl der Geburten in Ostdeutschland voraussichtlich um mehr als ein Drittel auf unter 85.000 sinken.

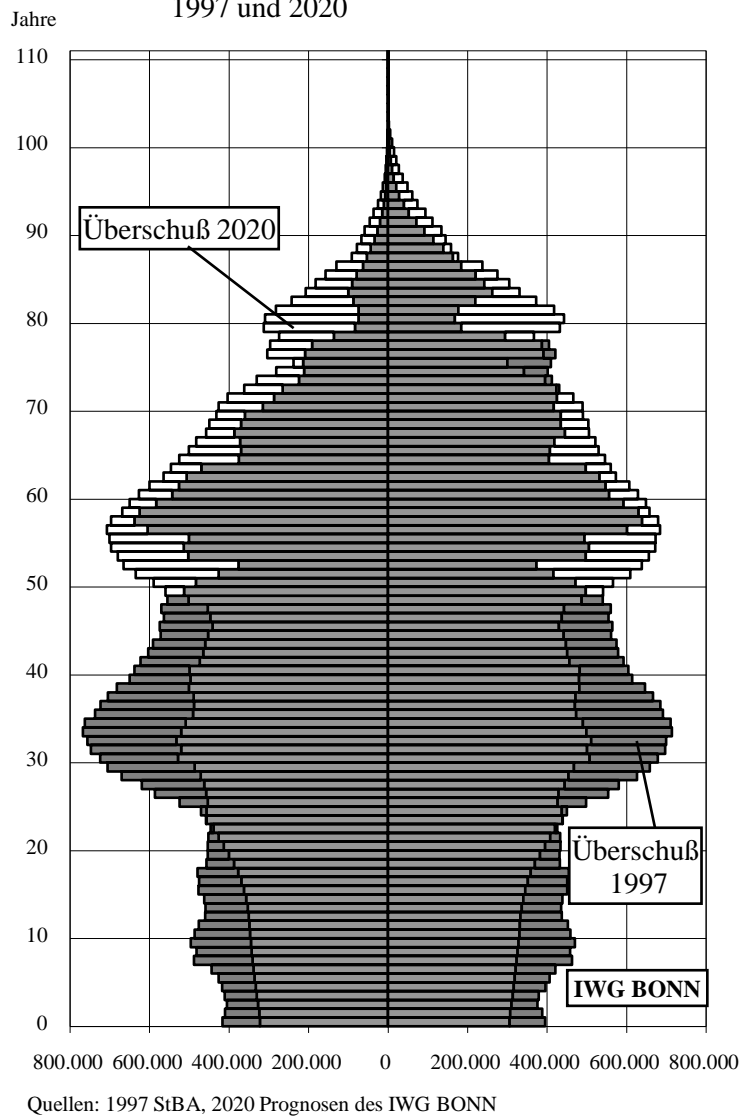
3.1.1.1 Unter 20jährige

Die Zahl der unter 20jährigen wird bis 2010 um etwa 2,5 Millionen oder 15 vH auf 15,2 Millionen zurückgehen. Bis 2020 nimmt sie - wie aus Schaubild 17 hervorgeht - sogar um ein Fünftel auf 13,6 Millionen ab. Entsprechend sinkt ihr Anteil an der Wohnbevölkerung von 21,5 vH 1997 auf 18,8 vH im Jahr 2010 und 17,4 vH im Jahr 2020.

Die Zahl der Kleinkinder und Kinder wird bis 2010 von reichlich 4 Millionen auf 3,3 Millionen und bis 2020 auf rund 3,2 Millionen zurückgehen. Dieser Rückgang ist allein auf die Entwicklung in Westdeutschland zurückzuführen. Hier geht die Zahl der unter 6jährigen von 3,6 auf 2,7 Millionen um ein Viertel zurück. In Ostdeutschland ist dagegen als Folge des Geburtenanstiegs mit einem Anstieg der Zahl der 1- bis 5jährigen zu rechnen. Bis 2010 wird sich ihre Zahl von 439.000

¹³⁶ In Ostdeutschland erhöhte sich die Geburtenrate - wie [Schaubild 16](#) zeigt - gefördert durch pronatalistische politische Maßnahmen ab 1975 bis 1985 auf 1,8 Kinder pro Frau. Die während dieser Phase geborenen Kinder, sind in den Jahren 2000 bis 2010 im typischen Elternalter zwischen 25 und 35 Jahren.

Schaubild 17: Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland
1997 und 2020



auf über 610.000 erhöhen, um bis 2020 wieder auf 520.000 zu sinken. Gegenüber 1997 bedeutet dies allerdings immer noch eine Zunahme um fast ein Fünftel.

Die Zahl der Kinder und Jugendlichen im Alter von 6 bis 19 Jahren, die 1997 knapp 12,9 Millionen betrug, wird bis 2010 auf 11,2 und bis 2020 auf 9,8 Millionen sinken. Dies entspricht bis 2010 einer Verringerung um 14 vH, bis 2020 sogar um 24 vH. In Westdeutschland beträgt der Rückgang bis 2020 von gut 10 auf gut 8 Millionen etwa ein Fünftel. In Ostdeutschland führt die geringe Geburtenzahl während der neunziger Jahre zu einem besonders starken Rückgang in dieser Altersgruppe. Sie wird sich hier bis 2010 von 2,8 auf 1,4 Millionen halbieren, um bis 2020 wieder auf 1,7 Millionen zuzunehmen.

3.1.1.2 20- bis 59jährige

Die Zahl der 20- bis 59jährigen wird sich von 1997 bis 2010 von 46,5 Millionen auf 44,7 und bis 2020 auf 41,4 Millionen verringern. Ihr Anteil an der Bevölkerung sinkt damit von 1997 bis 2020 von 56,6 vH auf 52,8 vH.

Ursächlich dafür ist die starke Abnahme der 20- bis 44jährigen, deren Zahl von 1997 bis 2010 von 30,5 auf 26,1 Millionen und bis 2020 sogar auf 23,4 Millionen sinkt. Dieser Trend überlagert die Zunahme der 45- bis 59jährigen, die - wie aus Schaubild 17 ersichtlich - auf die Alterung der geburtenstarken Kohorten der sechziger Jahre zurückzuführen ist.

3.1.1.3 Über 59jährige

Die Zahl der über 59jährigen wird von 17,9 Millionen 1997 bis 2010 auf 20,9 Millionen und bis 2020 auf 23,4 Millionen und damit von allen Altersgruppen am stärksten steigen. 2010 werden 26 vH, 2020 sogar 30 vH der Einwohner Deutschlands 60 Jahre und älter sein.

Darunter werden die 60- bis 79jährigen zwischen 1997 und 2010 zahlenmäßig von 14,9 Millionen um ein Achtel auf 16,8 Millionen und bis 2020 um ein Fünftel auf 17,8 Millionen zunehmen. Die Anteile der Männer und Frauen unter ihnen werden 2020 ausgeglichener sein als heute.

Die Zahl der über 79jährigen erhöht sich von 1997 bis 2010 um ein Drittel, bis 2020 sogar um 80 vH auf dann 5,5 Millionen. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung wird von 3,7 vH 1997 bis 2010 auf 5,1 vH steigen und 2020 sogar 7,0 vH betragen. Die meisten der Hochbetagten werden Frauen sein, auch wenn das Verhältnis der Geschlechter mit 36 Männern zu 64 Frauen ausgeglichener sein wird als 1997, als auf 26 Männer 74 Frauen kamen. Entsprechend dürfte ein großer Teil der Hochbetagten allein leben.

3.1.1.4 Zuwanderer

Im Jahr 1997 hatten 7,4 Millionen oder 9 vH der Wohnbevölkerung Deutschlands nicht die deutsche Staatsbürgerschaft.¹³⁷ Bis zum Jahr 2010 wird die Zahl der Zuwanderer und ihrer Nachkommen auf 9,2 Millionen bzw. 11,4 vH der Bevölkerung steigen.¹³⁸ 2020 werden es 10,5 Millionen oder 13,3 vH der Wohnbevölkerung sein. Einschließlich der Aussiedler, deren Zuzüge allmählich versiegen werden, dürfte die Zahl der Zugewanderten und ihrer Nachkommen auf bis zu 13 Millionen im Jahr 2020 steigen, was einem Sechstel der Bevölkerung entspräche. Anders

¹³⁷ Hinzu kommen 1,5 bis 2 Millionen Aussiedler.

¹³⁸ Ohne bis einschließlich 1998 zugewanderte Aussiedler. Es wird ein jährlicher Wanderungsüberschuß von 100.000 angenommen. Die Altersstruktur der Zuwanderer entspricht der des Jahres 1997. Die Aussagen zur Entwicklung des Anteils der Zugewanderten können allerdings nur einen Trend wiedergeben, da die künftige Entwicklung der Wanderungen nicht zu prognostizieren ist.

als in der Vergangenheit dürften die Zuwanderer mehrheitlich nicht aus Europa stammen.

Der Anteil von Zuwanderern an der Bevölkerung Deutschlands wird bei den unter 20jährigen am größten sein. Während 1997 in Deutschland jeder Neunte unter 20jährige nicht die deutsche Staatsbürgerschaft hatte, dürfte 2010 jeder Sechste und 2020 sogar jeder Fünfte dieser Altersgruppe zugewandert oder Nachkomme von Zuwanderern sein. An den 20- bis 59jährigen wird ihr Anteil dagegen lediglich von 6 vH 1997 auf 7,1 vH 2010 und 7,7 vH 2020 steigen. Unter den 60jährigen und älteren Einwohnern Deutschlands dürften die Zuwanderer statt heute knapp 3 vH im Jahr 2010 mehr als 5 vH und im Jahr 2020 7 vH ausmachen.¹³⁹

3.1.2 Wirkungen auf Angebot und Nachfrage sozialer Dienstleistungen

Die Alterung der Bevölkerung wird zu einem steigenden Bedarf an Pflege- und Gesundheitsdienstleistungen führen. Zwar sinkt aufgrund eines zahlenmäßigen Rückgangs der unter 20jährigen die Nachfrage nach Leistungen der Jugendhilfe. Dieser Rückgang dürfte jedoch durch den steigenden Anteil Zugewanderter ausgeglichen werden. Dieser führt zu einer Erhöhung der Nachfrage nach die Integration fördernden Maßnahmen. Auf der Angebotsseite könnte sich durch die Zunahme der älteren Bevölkerung das Potential an ehrenamtlichen Mitarbeitern erhöhen.

Die stark wachsende Zahl Hochbetagter führt zu einer weiteren Ausdehnung des bereits in der Vergangenheit stark angewachsenen Pflegemarktes. Hiervon werden sowohl stationäre Alteneinrichtungen mit Pflegeangebot als auch mobile soziale Pflegedienste profitieren. Auch bei Kurzzeit- und Tagespflegeheimen, die meist zur temporären Entlastung pflegender Ver-

¹³⁹ Altersspezifische Angaben ohne Aussiedler.

wandter - in der Regel die Kinder - in Anspruch genommen werden, kann von einer steigenden Nachfrage ausgegangen werden.¹⁴⁰

Da die Erhöhung der Lebenserwartung in erster Linie die aktive Lebenszeit und nicht die Pflegezeit verlängert, ist zu erwarten, daß der Bedarf an Pflegediensten durch die zahlenmäßige Zunahme der 60- bis 79jährigen nicht entsprechend steigen wird. Folglich wird sich die Nachfrage der 60- bis 79jährigen eher auf soziale Dienstleistungen wie Beratung oder mobile Einkaufs-, Reinigungs- und Haushaltshilfen beziehen, die ein eigenständiges Leben im Alltag unterstützen, ohne Abhängigkeit zu schaffen. Daneben werden Angebote zur Förderung der sozialen Integration von Älteren gefragt sein. Die Befriedigung der Bedürfnisse dieser heterogenen Gruppe wird hohe Anforderungen an die Vielfalt der Angebote und die Flexibilität der Leistungserbringer stellen. Positive Erfahrungen mit Organisationen als Anbieter von Serviceleistungen oder Agentur für soziale Kontakte könnten für viele ältere Menschen eine bedeutende Entscheidungshilfe bei der Auswahl der für sie später eventuell in Frage kommenden Pflegeeinrichtungen sein.

Auf dem Gesundheitsmarkt ist insgesamt mit einer wachsenden Nachfrage zu rechnen, da die steigende Zahl von über 59jährigen und insbesondere von Hochbetagten zu einem deutlich höheren Bedarf an medizinischen Dienstleistungen führt. Dem wirkt die aufgrund der rückläufigen Geburtenzahlen sinkende Nachfrage nach Gesundheitsdienstleistungen für werdende und junge Mütter und deren Kinder kaum entgegen. Entgegen der Entwicklung in den Pflege- und Gesundheitsdiensten kann aus demographischen Gründen für die Leistungen der

¹⁴⁰ Dies gilt solange der Anteil Kinderloser unter den Hochbetagten nicht steigt, was erst nach dem Jahr 2020 der Fall sein wird.

Jugendhilfe ein in der Zukunft rückläufiger Bedarf prognostiziert werden.¹⁴¹

Zwar dürfte in Ostdeutschland bis 2010 aufgrund der steigenden Geburtenzahlen der Bedarf sogar zunehmen. Dies wird jedoch durch den westdeutschen Trend konterkariert. Hier reduziert die geringe Zahl der Kleinkinder und Kinder im Vorschulalter künftig die Nachfrage nach Plätzen in Kindergärten, -horten und -krippen. Entsprechend sind die Wirkungen auf andere Bereiche, wie Beratungs-, Erholungs- oder Bildungseinrichtungen, die an Kinder im Alter von 1 bis 5 Jahren sowie deren Eltern gerichtet sind, einzuschätzen.

Für die übrige Jugendhilfe, deren Angebote an Kinder und Jugendliche im Alter von 6 bis 19 Jahre gerichtet sind, ist aus demographischer Perspektive mit einem deutlichen Rückgang der Nachfrage zu rechnen. Besonders im bereits heute dünn besiedelten Ostdeutschland, wo der Rückgang der 6- bis 19jährigen besonders stark sein wird, kann die Schließung eines Jugendzentrums einen sozialen Kahlschlag für die Jugendlichen bedeuten, da in diesen Gegenden anderweitige Angebote wie Sportvereine, öffentliche und insbesondere gewerbliche Einrichtungen Mangelware sind.

Die zunehmende Zahl von Zugewanderten und alter Menschen führt zu einem steigenden Bedarf an Bildung und Beratung. Die Zugewanderten möchten einerseits Sprache und Kultur des Landes kennen lernen und bedürfen andererseits der Unterstützung und Beratung im Umgang mit Behörden, in Rechtsfragen sowie bei der Arbeits- oder Wohnungssuche. Auch alte Menschen werden angesichts des immer komplexer werdenden

¹⁴¹ Ob der Bedarf tatsächlich zurückgeht, hängt entscheidend von anderen Faktoren wie der Integration ausländischer Jugendlicher, der Entwicklung der Jugendkriminalität etc. ab. Vgl. Ziffer 3.7.

Alltags zunehmend beratende Hilfestellungen in Anspruch nehmen.

Schließlich stellt der steigende Anteil zugewanderter Mitbürger in Deutschland große Anforderungen an die Integrationsfähigkeit sowohl der Zugewanderten als auch der ansässigen Bevölkerung. Neben der Unterstützung durch Bildungs- und Beratungsangebote sind häufige soziale Kontakte sowohl für Zugewanderte wie auch für alte Menschen wichtiger Bestandteil des angestrebten Integrationsprozesses. Die Durchführung gemeinsamer Unternehmungen wie Arbeit an gemeinnützigen Projekten, kulturelle Veranstaltungen oder sonstige Aktivitäten ist einerseits besonders geeignet, die beabsichtigte Integration zu fördern, andererseits bieten Organisation und Koordination der Aktivitäten ein ideales Betätigungsfeld für ehrenamtliche Mitarbeiter.

Mit dem wachsenden Anteil der über 59jährigen an der Bevölkerung könnte das Potential ehrenamtlich Tätiger steigen. Schon in der Vergangenheit verdoppelte sich zwischen 1985 und 1994 der Anteil ehrenamtlich Aktiver an der über 60jährigen Bevölkerung.¹⁴² Mögliche Tätigkeitsbereiche sind die Förderung von sozialen Kontakten alter Menschen sowie die soziale Integration Zugewanderte. Beides verbindet verantwortliche Aktivität mit der Möglichkeit, unmittelbar sichtbare Erfolge zu zeitigen. Darüber hinaus beugen diese Aktivitäten der eigenen Vereinsamung im Alter vor.

Ein ausreichendes Reservoir dürfte zunächst auch an Zivildienstleistenden vorhanden sein. Denn bis 2010 nimmt die Zahl der 19- und 20jährigen Männer, die Söhne der geburtenstarken Jahrgänge aus den sechziger Jahren, zu. Erst danach werden sich

¹⁴² Vgl. Heinze, R.G./Keupp, U. (1997) S. 5.

die Zivildienstleistenden aus demographischen Gründen zahlenmäßig verringern.¹⁴³

Dagegen wird sich der zahlenmäßige Rückgang der Erwerbsfähigen, d.h. der 20- bis 59jährigen, kaum auf das Arbeitskräfteangebot auswirken. Denn zum einen dürfte die Erwerbsbeteiligung von Frauen weiter zunehmen. Zum anderen dürfte im Zuge des technischen Fortschritts Erwerbsarbeit weiter eingespart werden.¹⁴⁴

3.2 Entwicklung von Sicht- und Verhaltensweisen der Bevölkerung

Quantität und Qualität von Angebot und Nachfrage sozialer Dienstleistungen werden in hohem Maße von gesellschaftlichen Sicht- und Verhaltensweisen geprägt. So ist für die Entwicklung der sozialen Dienstleistungen beispielsweise bedeutsam, welche Lebensziele die Bevölkerung mehrheitlich verfolgt, welche Formen menschlichen Zusammenlebens sie bevorzugt und welche Anforderungen und Ansprüche sie im Bereich der Daseinsvorsorge an den Staat stellt. Die Wirkungen der künftigen gesellschaftlichen Sicht- und Verhaltensweisen auf die Entwicklung sozialer Dienstleistungen sind ambivalent. Einer Zunahme der Nachfrage steht möglicherweise ein Rückgang des Angebots freiwilligen sozialen Engagements bei bestimmten sozialen Dienstleistungen gegenüber.

¹⁴³ Die Zahl der Zivildienstleistenden hängt neben der demographischen Entwicklung vom Anteil der Männer ab, die den Zivildienst anstelle des Wehrdienstes wählen. Darüber hinaus haben politische Entscheidungen zur Dauer von Wehr- und Zivildienst maßgeblichen Einfluß auf die Zahl der Zivildienstleistenden.

¹⁴⁴ Vgl. Ziffer 3.3.

3.2.1 *Die individualistische Kultur*

Die Bevölkerung in Deutschland wird seit einigen Jahrzehnten durch eine Kultur geprägt, in der individualistische Wertvorstellungen, Normen und Verhaltensweisen vorherrschen.¹⁴⁵ In dieser Kultur ist das Individuum Dreh- und Angelpunkt individuellen gesellschaftlichen Handelns. Seine Bedürfnisse und Rechte haben Vorrang vor seiner sozialen Umwelt. Charakteristisch ist dabei das ausgeprägte Bedürfnis nach individueller Freiheit, Selbstverwirklichung und Unabhängigkeit. Sie sind die wichtigsten Ziele des einzelnen und der Gemeinschaft.

Die Wirkungen der individualistischen Kultur auf die Bevölkerung sind ambivalent. Während der Vorrang des Individuums einerseits große kreative Kräfte freisetzte, die zu einer beispiellosen Mehrung materiellen und immateriellen Wohlstands führten,¹⁴⁶ förderte sie andererseits die Auflösung von Gemeinschaft, insbesondere der Familie. Damit untergräbt die individualistische Kultur zunehmend ihre eigene Existenzgrundlage.

Menschliche Beziehungen sind heute immer häufiger selbstbestimmt, nutzenorientiert und unverbindlich.¹⁴⁷ Traditionelle Instanzen gesellschaftlicher Integration wie Familie, Verwandtschaften oder Nachbarschaften verlieren deshalb an Einfluß, insbesondere wenn sie mit Verpflichtungen verbunden sind. Langfristige Bindungen, die auf Solidarität und Gemein-sinn basieren, nehmen ab. Homogene Milieus lösen sich auf. Dem steht nicht entgegen, daß heute in Deutschland mehr Menschen als je zuvor bereit sind, sich freiwillig sozial zu engagieren. Doch haben sich Dauer und Art des sozialen Engagements spürbar verändert. Dieses soll immer stärker auf die Bedürfnisse

¹⁴⁵ Die individualistische Kultur ist ausführlich dargestellt in Miegel, M./Wahl, S. (1998), S. 41ff.

¹⁴⁶ Vgl. Ziffer 3.4.

¹⁴⁷ Vgl. Miegel, M./Wahl, S. (1998), S. 58ff.

des einzelnen zugeschnitten sein und seinen Erfahrungen und Fähigkeiten entsprechen.¹⁴⁸ Gesucht wird weniger das dauerhafte, häufig auf einer Mitgliedschaft beruhende Engagement und mehr ein punktuell, themen- und projektbezogenes.¹⁴⁹

In individualistischen Kulturen lockern sich die Formen menschlichen Zusammenlebens. Die Lebensstile werden vielfältiger. Die Normalfamilie, bestehend aus einem Ehepaar mit Kindern, wird zunehmend durch Alleinlebende, unverheiratete Paare und Alleinerziehende ersetzt. Seit 1960 erhöhte sich der Anteil der Ein-Personen-Haushalte an allen Haushalte von einem Fünftel auf über ein Drittel.¹⁵⁰ Von den Alleinlebenden sind heute knapp zwei Fünftel älter als 65, darunter sind zu über 80 vH Frauen. Mittlerweile werden zwei Fünftel der Ehen geschieden. Alleinerziehende stellen rund ein Fünftel aller Haushalte mit Kindern. 1970 war es erst ein Siebentel. Auch der Trend zu Kinderlosigkeit und Ein-Kind-Familien nimmt zu. So hat die Hälfte der 1960 geborenen Frauen keine Kinder oder nur ein Kind. Beim Geburtsjahrgang 1940 liegt der Anteil bei lediglich 37 vH.¹⁵¹

Vor dem Hintergrund zunehmend brüchiger Ehe- und Familienbiographien wächst der Anteil gesellschaftlich nicht integrierter, unversorgter Personen.¹⁵² 1997 bezogen 1,4 vH der Haushalte von über 65jährigen sowie 9 vH der Haushalte von Alleinerziehenden laufende Hilfe zum Lebensunterhalt.¹⁵³ Dieser Trend dürfte sich künftig insbesondere angesichts der gestiege-

¹⁴⁸ Vgl. Heinze, R./Keupp, H. (1997), S. 142.

¹⁴⁹ Vgl. a.a.O., S. 111.

¹⁵⁰ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (1998), Statistisches Jahrbuch 1998, S. 64.

¹⁵¹ Vgl. Eurostat (1997), S. 122.

¹⁵² Vgl. Miegel, M./Wahl, S. (1998), S. 93ff.

¹⁵³ Vgl. Statistisches Bundesamt (1998), Sozialleistungen, S. 15.

nen Lebenserwartung Älterer¹⁵⁴ noch verstärken, wenn es den Betroffenen nicht gelingt, alternative soziale Netzwerke aufzubauen. Eine weitere Kehrseite der Auflösung tradierter Gemeinschaften sind Isolation und Vereinsamung, insbesondere wenn materielle Probleme hinzukommen. Reichlich zwei Fünftel der Ein-Personen-Haushalte, rund ein Drittel der Arbeitslosen und knapp ein Drittel der über 60jährigen leiden Umfragen zufolge öfters unter Einsamkeit. In Mehrpersonenhaushalten und bei unter 60jährigen ist dies nur knapp ein Fünftel.¹⁵⁵

Alleinlebende und Ältere fühlen sich ferner häufig von den komplizierten Verhältnissen überfordert und orientierungslos.¹⁵⁶ Ursächlich hierfür ist u.a. die steigende Zahl von Möglichkeiten, unter denen der einzelne in individualistischen Kulturen bei der Gestaltung seines Lebens wählen kann und die viele verunsichern. Zwar wachsen in individualistischen Kulturen die Chancen für den einzelnen, sein Leben selbständig und eigenverantwortlich zu gestalten und sich im Wettbewerb mit anderen zu bewähren. Doch parallel dazu nehmen auch die Anforderungen an den einzelnen und die Komplexität der Lebensverhältnisse zu. Dadurch wächst das Bedürfnis nach Sicherheit.

Auf der Suche nach Sicherheit wendet sich der einzelne immer häufiger an den Staat. So vertreten neun Zehntel der West- und knapp 100 vH der Ostdeutschen die Auffassung, daß dieser bei Krankheit, Not, Arbeitslosigkeit und im Alter für ein "gutes Auskommen" sorgen müsse.¹⁵⁷ Entsprechend werden Kürzungen von Sozialleistungen von der Bevölkerung mehrheitlich abgelehnt. Neun Zehntel der Westdeutschen und knapp 100 vH der

¹⁵⁴ Vgl. Ziffer 3.1.

¹⁵⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (1997/1), S. 435.

¹⁵⁶ Dies gilt insbesondere für die ostdeutsche Bevölkerung; vgl. a.a.O.

¹⁵⁷ Vgl. a.a.O., S. 609.

Ostdeutschen votieren statt dessen dafür, die Sozialleistungen auf heutigem Niveau beizubehalten bzw. sie eher noch auszuweiten.¹⁵⁸

Allerdings setzt sich in der Bevölkerung zunehmend die Auffassung durch, daß angesichts der sich abzeichnenden Veränderungen im Bereich von Demographie und Arbeitsmarkt das Niveau staatlicher Absicherung nicht aufrechterhalten werden kann.¹⁵⁹ Insbesondere bei den unter 40jährigen mehren sich die Stimmen, die im Bereich staatlicher Sozialpolitik für mehr Eigeninitiative und Eigenverantwortung plädieren.¹⁶⁰ Denn diese sind beispielsweise in der bestehenden gesetzlichen Rentenversicherung gegenüber den heutigen Rentenbeziehern massiv schlechter gestellt.¹⁶¹

Da Wertvorstellungen, Normen und Verhaltensweisen mehr oder weniger generationenbezogen sind, hält ihre gesellschaftliche Prägung relativ lange an. Entsprechend vollziehen sich Veränderungen in diesem Bereich im Rhythmus von Generationswechseln. Somit lassen sich aus den Einstellungen der heute jungen Generation einige wichtige Schlüsse über die künftige Entwicklung von Sicht- und Verhaltensweisen ziehen. Der Analyse vorhandener empirischer Daten zufolge dürften individualistische Sicht- und Verhaltensweisen die Bevölkerung auch in den nächsten zehn Jahren kennzeichnen und damit Angebot und Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen weiterhin beeinflussen. Dabei dürften sich bestimmte Neigungen und Verhaltensmuster eher noch verstärken. Dies gilt beispielsweise für die

¹⁵⁸ Dabei sprechen sich Westdeutschen zu 60 vH für die Beibehaltung des Status quo aus, während die Ostdeutschen mit einer klaren Mehrheit von 71 vH für eine Ausweitung der Sozialleistungen plädieren; vgl. a.a.O., S. 610.

¹⁵⁹ Vgl. n-tv-ernid (1997).

¹⁶⁰ Vgl. Wirtschaftsunioren Deutschland (1998), S. 78.

¹⁶¹ Vgl. DIAV (1998), S. 12.

Qualität zwischenmenschlicher Beziehungen, die künftig noch stärker unter dem Aspekt persönlichen Nutzens geknüpft werden dürften. Umfragen zufolge sind beispielsweise die heute 14- bis 29-jährigen durchaus bereit, sich sozial zu engagieren, wenn dies den eigenen Zielen dient und dadurch keine längerfristigen Verpflichtungen entstehen.¹⁶² Diese werden eher als Störfaktoren empfunden, die den Lebensgenuß insbesondere in der Freizeit beeinträchtigen.¹⁶³ Dabei wollen Jugendliche durchaus gebraucht werden, vorrangig ist allerdings, durch soziales Engagement "Freunde zu gewinnen".¹⁶⁴

Verstärken dürfte sich künftig auch der Trend der Individualisierung von Lebensentwürfen. Nicht zuletzt durch die neuen Informations- und Kommunikationstechniken steigt die Zahl simulierter und tatsächlicher Handlungs- und Lebensoptionen weiter. Immer mehr Lebenssachverhalte stehen zur Wahl und werden dadurch beliebig. Nach Auffassung rund eines Fünftels der 14- bis 29-jährigen wird sich folglich in Zukunft jeder "sein Lebenskonzept nach Belieben basteln".¹⁶⁵

Wie sich dies mittelfristig auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt und das Bedürfnis auf Sicherheit auswirkt, ist ungewiß. Die heute junge Generation ist sich bewußt, daß ihre Kontakte zwar zahlreicher, aber auch oberflächlicher werden.¹⁶⁶ Anzeichen sprechen allerdings dafür, daß sie ihr Leben stärker eigenverantwortlich gestalten und Risiken im beruflichen wie privaten Bereich eher in Kauf nehmen will als die Generation

¹⁶² Vgl. Freizeit-Forschungsinstitut (1999), S. 6.

¹⁶³ Familiäre Pflichten zu erfüllen ist deshalb für fast die Hälfte der Jugendlichen mit Unlust verbunden. Vgl. Freizeit-Forschungsinstitut (1996), S. 1.

¹⁶⁴ Vgl. a.a.O. (1999), S. 6.

¹⁶⁵ Vgl. a.a.O., S. 5.

¹⁶⁶ Vgl. a.a.O.

vor ihr.¹⁶⁷ Folglich werden auch die Chancen und Risiken, die der wirtschaftliche Wettbewerb mit sich bringt, akzeptiert.¹⁶⁸ Diese Einstellungen könnten durch die Entwicklung der objektiven Rahmenbedingungen, beispielsweise im Bereich der Erwerbsarbeit¹⁶⁹ oder der Finanzpolitik¹⁷⁰ noch verstärkt werden. Allerdings gelten sie nicht für alle Jüngeren. Insbesondere jüngere Arbeitslose oder gering Qualifizierte vertreten nach wie vor die Auffassung, der Staat sei für eine umfassende Daseinsvorsorge zuständig.

3.2.2 *Wirkungen auf Angebot und Nachfrage sozialer Dienstleistungen*

Die Wirkungen der immer individualistischeren Sicht- und Verhaltensweisen der Bevölkerung auf Angebot und Nachfrage sozialer Dienstleistungen sind ambivalent. So dürfte durch die Auflösung tradierter Gemeinschaften der Bedarf an sozialen Dienstleistungen weiter zunehmen. Zugleich steigen die Ansprüche an die Qualität der Nachfrage. Dies trifft auch auf die Angebotsseite zu. Wie in anderen Wirtschaftsbereichen wollen auch die Erbringer sozialer Dienstleistungen Art und Dauer ihrer Tätigkeit künftig zunehmend selbst bestimmen. Da dies bei einigen Tätigkeiten an Grenzen stoßen dürfte, sind künftig unter den bestehenden Rahmenbedingungen quantitative Engpässe beim Angebot freiwilligen sozialen Engagements nicht auszuschließen.

Bei weiter anhaltender Individualisierung werden auf der Angebotsseite, d.h. bei den Mitarbeitern, die qualitativen Ansprüche an die zu leistenden Dienste weiter steigen und der Wunsch nach

¹⁶⁷ Vgl. Ramthun, C. (1999), S. 36.

¹⁶⁸ Vgl. a.a.O.

¹⁶⁹ Vgl. Ziffer 3.3.

¹⁷⁰ Vgl. Ziffer 3.5.

Mitbestimmung und Eigeninitiative noch stärker werden. Insbesondere vom freiwilligen sozialen Engagement wird künftig neben einer klareren Projektbezogenheit noch mehr als bisher erwartet werden, daß es Spaß macht, kommunikativ ist, zurechenbare Ergebnisse bringt und Anerkennung vermittelt.¹⁷¹ Parallel dazu dürfte die Bereitschaft zu dauerhaftem, verpflichtendem sozialen Engagement weiter abnehmen. Die Erfüllung dieser Ansprüche dürfte allerdings bei bestimmten Tätigkeiten wie Betreuung und Pflege Schwerkranker oder Behinderter - die physisch und psychisch besonders herausfordernd sind - an offensichtliche Grenzen stoßen. Sollte sich der skizzierte Trend verstärken, könnte es in den angesprochenen Bereichen zu einem Mangel an freiwilligen Mitarbeitern kommen.

Vor diesem Hintergrund dürfte künftig die Zusammensetzung der Mitarbeiter, insbesondere im Bereich freiwilligen sozialen Engagements, heterogener werden. Mit zunehmender Projektorientierung dürfte auch die Fluktuation zunehmen. Dadurch steigen die Anforderungen an das Führungspersonal. Sie müssen künftig sowohl stärker integrieren als auch motivieren. Soll das freiwillige soziale Engagement künftig erhalten oder sogar ausgebaut werden, muß den veränderten Wünschen der Mitarbeiter Rechnung getragen werden.

Auf der Nachfrageseite dürften die zunehmende Vereinzelung und Vereinsamung von einer wachsenden Zahl von Menschen zu einem erhöhten Bedarf nach Beratung sowie häuslicher und stationärer Pflege führen. Freiwilliges soziales Engagement im Rahmen von Nachbarschafts- oder Ortsgemeinschaftshilfe wird künftig vermehrt fehlende familiäre Netze ersetzen müssen. In Zeiten wachsender Orientierungslosigkeit kann freiwilliges soziales Engagement darüber hinaus eine immer wichtigere integrative Funktion übernehmen. Im Zuge zunehmend ausdiffe-

¹⁷¹ Vgl. Heinze, R./Keupp, H. (1997), S. 113.

renzierter, pluraler Lebensstile dürften dabei künftig weniger standardisierte, sondern vermehrt auf individuelle Bedürfnisse zugeschnittene Lösungen nachgefragt werden. Sie können von Region zu Region durchaus unterschiedlich sein. Dezentralität, Flexibilität und lokale Verankerung dürften somit in Zukunft einen höheren Stellenwert haben.

3.3 Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit sowie von Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit

Von erheblicher Bedeutung für Angebot und Nachfrage sozialer Dienstleistungen ist auch die quantitative und qualitative Entwicklung von Arbeitsmarkt und Erwerbsarbeit. Diese bestimmt nicht nur direkt Zahl und Zusammensetzung der Erwerbstätigen in diesem Bereich und damit dessen beschäftigungspolitisches Gewicht, sondern sie beeinflusst indirekt - beispielsweise über arbeitsmarktpolitische Maßnahmen oder über Umfang und Verteilung von Erwerbseinkommen - auch Angebot und Nachfrage unentgeltlich erbrachter sozialer Dienstleistungen.

Durch die zunehmende Ersetzung von Erwerbsarbeit durch Wissen und Kapital in besonders produktiven Bereichen der Volkswirtschaft bei gleichzeitig unverändert hohem Arbeitskräfteangebot stehen künftig mehr Erwerbspersonen für soziale Dienstleistungen zur Verfügung. Dies gilt auch für den Bereich freiwilligen sozialen Engagements - unter anderem da sich dessen Brückenfunktion zu regulärer Erwerbsarbeit verstärken dürfte. Zugleich dürfte der Bedarf an entgeltlich und unentgeltlich erbrachten sozialen Dienstleistungen steigen. Folglich wächst die Bedeutung dieser Dienstleistungen sowohl für den Bereich regulärer Erwerbsarbeit als auch für Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit.

3.3.1 Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit

Die Arbeitsmarktsituation in Deutschland wird derzeit - wie Schaubild 18 zeigt - durch einen vergleichsweise niedrigen Erwerbstätigen- und hohen Arbeitslosenanteil bestimmt. Dies führt zu nicht unerheblichen Problemen, da Erwerbsarbeit für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung nach wie vor wichtigstes Instrument der Einkommenserzielung, sozialen Einbindung, Sinnggebung und gesellschaftlichen Integration ist.

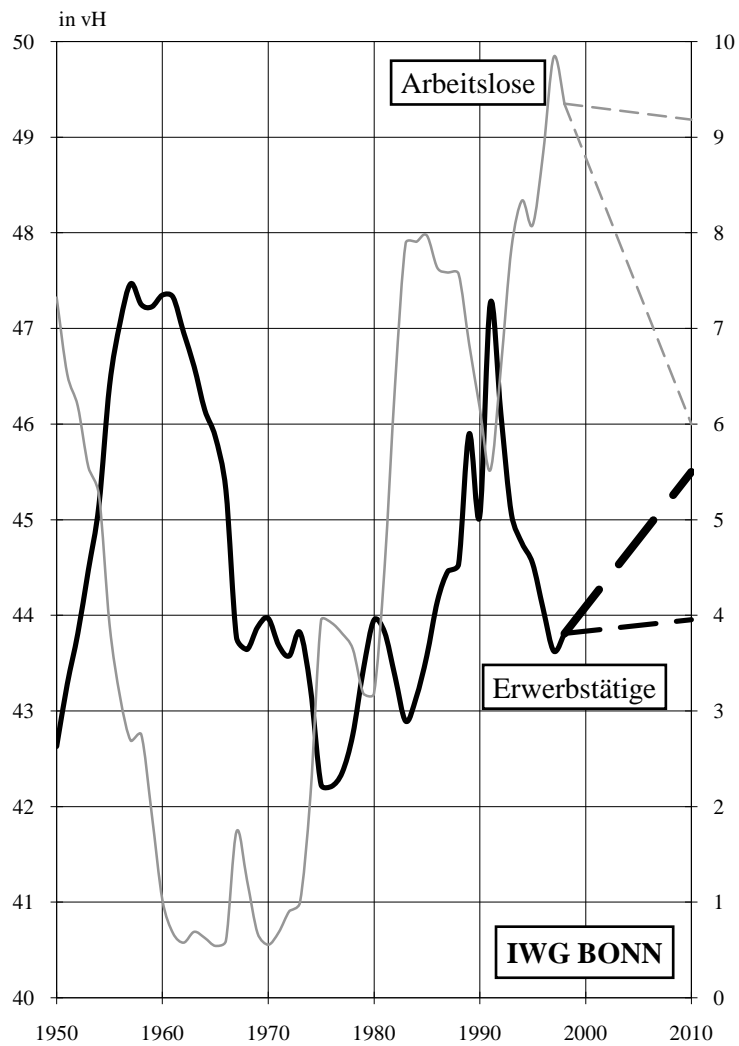
Mit 43,8 vH der Wohnbevölkerung war 1998 der Erwerbstätigenanteil auf dem niedrigsten Stand seit der deutschen Wiedervereinigung und damit so gering wie Anfang der fünfziger und Mitte der siebziger Jahre.¹⁷² Zugleich waren 3,7 Millionen bzw. 9,4 vH der Erwerbspersonen arbeitslos.¹⁷³ Ein ähnlich hoher Wert wurde lediglich 1997 erreicht. Allerdings bestehen große regionale, qualifikations- und branchenspezifische Unterschiede.¹⁷⁴ So konzentriert sich die Arbeitslosigkeit seit langem vor allem auf Arbeitskräfte mit geringer beruflicher Qualifikation, gesundheitlichen Einschränkungen und fortgeschrittenem

¹⁷² In den folgenden Ausführungen werden die revidierten Erwerbstätigenzahlen verwendet. Vgl. StBA (1998), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, S. 20.

¹⁷³ Nach Definition der ILO. Nach herkömmlicher Definition der Bundesanstalt für Arbeit liegen die Werte bei 4,3 Mio bzw. 11,2 vH.

¹⁷⁴ Vgl. Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1996), Teil I, Ziffer 5.

Schaubild 18: Erwerbstätigenanteil und Arbeitslosenanteil in Deutschland 1950-2010



ab 1991 Gesamtdeutschland in revidierten Werten, 1999 bis 2010 geschätzt
 Quellen: StBA, IAB, Berechnungen und Schätzungen des IWG BONN

Alter. Gleichzeitig herrscht in bestimmten Regionen, Branchen und Berufen Arbeitskräfteknappheit.¹⁷⁵

Die künftige Entwicklung von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage hängt von einer Fülle von Faktoren ab, deren Entwicklung zum Teil ungewiß ist.¹⁷⁶ Wird unterstellt, daß die bestehenden arbeitsmarktrelevanten Rahmenbedingungen und Strukturen sowie die derzeit geltende statistische Erfassung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit künftig beibehalten werden, werden die quantitativen und strukturellen Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt am Ende des ersten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts kaum geringer sein als heute.

Auf der Angebotsseite ist bis 2010 trotz rückläufiger Erwerbsfähigkeitszahl¹⁷⁷ wegen der vermutlich weiter steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen und von älteren Arbeitskräften höchstens mit einer geringen zahlenmäßigen Abnahme von etwa einer halben Million auf 39 Millionen Erwerbspersonen zu rechnen.¹⁷⁸ Mit reichlich 48 vH wäre - wie Schaubild 19 verdeutlicht - der Erwerbspersonenanteil sogar so hoch wie 1998. Allerdings verändert sich die Struktur der Erwerbsbevölkerung. So wird diese 2010 im statistischen Mittel meßbar älter sein.

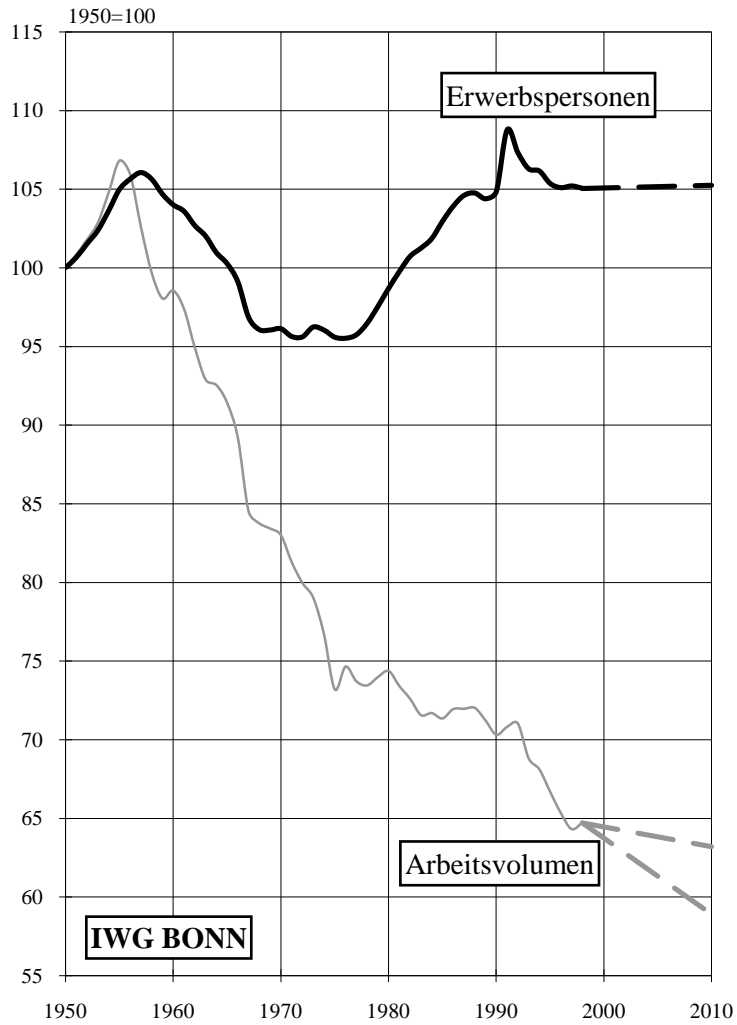
¹⁷⁵ Dies gilt beispielsweise für Südbayern bzw. das Hotel- und Gaststättengewerbe.

¹⁷⁶ Hierzu gehören u.a. Sicht- und Verhaltensweisen, technischer Fortschritt, gesamtwirtschaftliche Nachfrage und Weltmarktbedingungen.

¹⁷⁷ Vgl. Ziffer 3.1.

¹⁷⁸ Auf der Grundlage der demographischen Annahmen aus Ziffer 3.1 ist unterstellt, daß die Erwerbsquote von Frauen bis 2010 auf der Basis des Mikrozensus von heute rund 63 vH auf knapp 67 vH und die Erwerbsquote insgesamt von rund 72 auf 74 vH steigt. Ferner ist unterstellt, daß die gesetzliche Altersgrenze wie geplant angehoben wird.

Schaubild 19: Erwerbspersonen und Arbeitsvolumen je Einwohner in Deutschland 1950-2010



ab 1991 Gesamtdeutschland in revidierten Werten, 1999 bis 2010 geschätzt
 Quellen: StBA, IAB, Berechnungen und Schätzungen des IWG BONN

Der Anteil der über 50jährigen Erwerbspersonen steigt von reichlich einem Fünftel auf reichlich ein Viertel. Entsprechend sinkt der Anteil der unter 50jährigen. Darüber hinaus nimmt der Anteil von Frauen und Zugewanderten an den Erwerbspersonen zu.¹⁷⁹

Zugleich dürfte sich angesichts der fortschreitenden technischen Möglichkeiten und des globalen Wettbewerbs der Trend zur wissens- und kapitalintensiven und damit arbeitskräftesparenden Produktionsweise, insbesondere im Bereich standardisierbarer, hoch produktiver Tätigkeiten, verstärken und damit die Arbeitskräftenachfrage in einem besonders attraktiven Bereich der Volkswirtschaft weiter zurückgehen. Deutschlands Volkswirtschaft zählt schon heute zu den wissens- und kapitalintensivsten der Welt.¹⁸⁰ Von 1960 bis 1996 stieg in Westdeutschland der Kapitaleinsatz pro Arbeitskraft auf das real 3,3fache. Pro effektiv geleisteter Arbeitsstunde verfünffachte er sich sogar.¹⁸¹ Sollten sich zudem bis 2010 Wirtschaftswachstum und Stundenproduktivität moderat, d.h. im Durchschnitt der neunziger Jahre entwickeln, die individuelle Arbeitszeit pro Erwerbstätigen im Durchschnitt der letzten zwanzig Jahre zurückgehen und zugleich das Lohnniveau im Bereich niedrig produktiver Tätigkeiten auf vergleichsweise hohem Niveau verharren, wäre 2010 der Erwerbstätigenanteil mit rund 44 vH nicht höher und der Arbeitslosenanteil mit 9 vH nicht niedriger als 1998.¹⁸² Das

¹⁷⁹ Der Anteil der Frauen an den Erwerbspersonen steigt hiernach von 43,0 vH auf 44,4 vH und der Anteil der Zuwanderer an den Erwerbspersonen von 10,5 vH auf 11,5 vH.

¹⁸⁰ Vgl. Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997), Teil II, S. 13ff.

¹⁸¹ Vgl. Globus Kartendienst GmbH (1997), Ba-4253.

¹⁸² Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch das Nürnberger Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Vgl. Fuchs, J. u.a. (1998), S. 9.

Arbeitsvolumen pro Kopf der Wohnbevölkerung wäre mit jährlich reichlich 600 Stunden ein Zehntel geringer als 1998. Damit hätte sich die Bedeutungsminderung der Erwerbsarbeit im Wertschöpfungsprozeß auch im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts fortgesetzt. Ähnlich wie heute wäre weit mehr als ein Drittel der Arbeitslosen länger als ein Jahr arbeitslos. Folglich würden auch während der nächsten zehn Jahre Beschäftigungsprobleme die Wirtschafts- und Sozialpolitik dominieren.

Angesichts der hohen Priorität, die die Bevölkerung der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit weiterhin beimessen dürfte, spricht wenig dafür, daß die chronische Unterbeschäftigung weitere zehn Jahre politisch hingenommen wird. Wahrscheinlicher ist deshalb, daß angesichts der anhaltend hohen Erwerbsneigung bei gleichzeitig rückläufiger Arbeitskräftenachfrage in bestimmten, hoch produktiven Wirtschaftsbereichen die durchschnittliche individuelle Arbeitszeit - wie in den Niederlanden¹⁸³ seit 1980 der Fall - deutlich stärker verkürzt und/oder daß sich - wie in den USA - die Stundenlöhne näher an der Produktivität der jeweiligen Tätigkeit orientieren. Letzteres könnte dazu führen, daß insbesondere für gering qualifizierte Arbeitskräfte einfache, personenbezogene Dienstleistungen, die derzeit aufgrund ihrer hohen Kosten vielfach in Eigen- oder Schwarzarbeit oder auch gar nicht erbracht werden, dem Markt erschlossen werden.¹⁸⁴ Es handelt sich hierbei vor allem um Dienstleistungen im quasi-häuslichen Bereich, z.B. bei der Alten- und Kinderbetreuung, im Freizeitbereich sowie im Bereich der Hotellerie, Gastronomie und des Einzelhandels. Kennzeichnend für sie ist, daß sie

¹⁸³ 1997 betrug die durchschnittliche jährliche Arbeitszeit je abhängig Beschäftigten in den Niederlanden 1365 Stunden, in Deutschland lag sie dagegen bei 1469 Stunden.

¹⁸⁴ Vgl. Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997), Teil III, S. 118.

wenig Wissen und Kapital erfordern. Voraussetzung für die Erschließung dieser Dienstleistungen ist allerdings, daß neben den bestehenden Kostenhemmnissen die mentalen Barrieren überwunden werden, die sowohl bei Anbietern als auch bei Nachfragern dieser Dienstleistungen bestehen.¹⁸⁵

Rein quantitativ könnte sich durch diese Maßnahmen die Arbeitsmarktsituation bis 2010 spürbar verbessern. Allerdings dürften die traditionelle Definition und statistische Erfassung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit die Wirklichkeit im Bereich von Arbeitsmarkt und Beschäftigung immer unzureichender widerspiegeln. Die Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt führen nämlich nicht nur zur Freisetzung von Arbeitskräften, sondern auch zu Veränderungen bei der Qualität der Erwerbsarbeit. Diese wird zügig weniger standardisiert und stabil. Schon während den zurückliegenden dreißig Jahre wurden dauerhafte, arbeits- und sozialrechtlich abgesicherte Vollzeitarbeitsverhältnisse zunehmend durch sogenannte Nicht-Normarbeitsverhältnisse wie Teilzeit, geringfügige Beschäftigung u.ä. ersetzt. 1996 waren nur noch etwa zwei Drittel der abhängig Beschäftigten in sogenannten Normarbeitsverhältnissen beschäftigt. Das verbleibende Drittel ging teils freiwillig, teils unfreiwillig einer Teilzeitarbeit, befristeten oder geringfügigen Beschäftigung, Heim- oder Leiharbeit nach oder war in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder ähnlichen Arbeitsformen beschäftigt.¹⁸⁶ 1970 war dies erst jeder sechste, 1980 jeder fünfte, 1990 jeder vierte. In zehn Jahren könnte es bereits jeder zweite abhängig Beschäftigte sein.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Vgl. a.a.O., S. 135f.

¹⁸⁶ Vgl. Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1998), S. 43ff.

¹⁸⁷ Vgl. a.a.O., S. 48.

Ursächlich hierfür sind die anhaltenden Veränderungen der Produktionsweise und der Trend zu neuen Arbeits- und Erwerbsformen. Nicht zuletzt durch die technischen und organisatorischen Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologien wird Erwerbsarbeit abnehmend in festgefügt Strukturen, sondern in wechselnden Projektgruppen und Teams erbracht werden. Sie wird dadurch vielfältiger, diversifizierter und örtlich ungebundener. Gearbeitet wird künftig zunehmend in hierarchisch schwach gegliederten Gruppen, in denen der einzelne immer häufiger selbst bestimmt, wann und wie er arbeitet. Viele Erwerbspersonen werden im Laufe ihres Erwerbslebens zwischen Phasen abhängiger Beschäftigung und Phasen selbständiger Tätigkeit sowie Phasen der Erwerbslosigkeit pendeln oder nebeneinander mehrere abhängige Tätigkeiten bzw. abhängige und selbständige Tätigkeiten ausüben. Der Arbeitnehmer wird somit immer mehr zum Unternehmer seiner eigenen Arbeitskraft.¹⁸⁸ Entsprechend wird er unmittelbarer mit den Folgen seines Handelns konfrontiert. Der Chance auf mehr Selbstbestimmung stehen die mit höherer Unsicherheit verbundenen Risiken gegenüber. Zugleich stoßen die traditionellen Kategorien von abhängiger Beschäftigung, Selbständigkeit und registrierter Arbeitslosigkeit an Grenzen.

Mit zunehmender betriebsungebundener Projektarbeit auf individueller Vertragsbasis werden auch die Erwerbseinkommen variabler und unregelmäßiger. Die Entlohnung wird sich weniger an der Anwesenheit im Betrieb und mehr an den Arbeitsergebnissen orientieren. Auch dadurch entfernt sich die Erwerbsarbeit immer mehr von der klassischen Lohn- und Betriebsarbeit. Damit verringert sich ihre integrative gesellschaftliche Kraft.

¹⁸⁸ Vgl. a.a.O. (1997), Teil III, S. 36.

Unabhängig davon ob die traditionellen Arbeitsmarkt- und Erwerbsdefinitionen sowie -strukturen beibehalten werden oder sich auflösen, ob die registrierte Arbeitslosigkeit unverändert hoch bleibt oder die Erwerbseinkommen stärker auseinanderdriften, wird sich auch künftig der Anpassungsdruck an die veränderten Angebots- und Nachfragebedingungen auf die schwächeren Glieder des Arbeitsmarktes, die sogenannten Risikogruppen konzentrieren: Arbeitskräfte mit geringer bzw. veralteter beruflicher Qualifikation, gesundheitlichen Einschränkungen oder im fortgeschrittenem Alter. Im Fall hoher Arbeitslosigkeit laufen diese Arbeitskräfte ein überdurchschnittliches Risiko, längerfristig aus dem Erwerbsprozeß ausgegliedert zu werden und auf staatliche Hilfe in Form von Arbeitslosengeld, -hilfe oder Sozialhilfe oder öffentlich organisierte Tätigkeiten angewiesen zu sein. Im Fall eines relativ geringen Erwerbseinkommens aufgrund einer vergleichsweise geringeren individuellen Arbeitszeit und/oder eines niedrigen Stundenlohns muß dieses vielfach dauerhaft durch ergänzende Sozialhilfe aufgestockt werden. In beiden Fällen müßte somit die öffentliche Hand unterstützend tätig werden.

Während jüngere, gut ausgebildete sowie physisch und psychisch leistungsfähige Arbeitskräfte nach wie vor über gute Beschäftigungschancen verfügen und über eine dauerhafte Vollzeitbeschäftigung im großen und ganzen an der wirtschaftlichen Entwicklung teilhaben werden, wächst künftig der Anteil derer, die während ihres Erwerbslebens nur noch geringe Arbeitseinkommen und kaum noch existenzsichernde Transfers - namentlich Rentenansprüche - erwerben, sei es, weil sie vom Erwerbsprozeß längerfristig oder dauerhaft ausgeschlossen sind oder

weil ihre Wertschöpfung gering ist.¹⁸⁹ Damit nimmt die materielle Ungleichheit in der Bevölkerung zu.¹⁹⁰

Zugleich wird sich durch die Kopplung von sozialer Sicherheit und abhängiger Erwerbsarbeit die Finanzierungsgrundlage der gesetzlichen Sozialversicherung weiter verschlechtern. Im Fall chronischer Dauerarbeitslosigkeit müssen die Sozialbeiträge für die Arbeitslosen und ihre Familien zunehmend vom Kollektiv aufgebracht werden. Im Fall unregelmäßiger Erwerbseinkommen stoßen lohnbezogene, beitragsfinanzierte Systeme generell an Grenzen. Für die sozialen Sicherungssysteme besteht deshalb aufgrund der Arbeitsmarktentwicklung Reformbedarf.¹⁹¹

3.3.2 Entwicklung von Tätigkeiten außerhalb von Erwerbsarbeit

Die wachsenden Schwierigkeiten, im Bereich der Erwerbsarbeit d.h. über den Markt ausreichend Arbeitsplätze zu schaffen, trugen dazu bei, daß in den zurückliegenden Jahren nicht-marktfähige Tätigkeiten in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik an Bedeutung gewannen.¹⁹² Dabei waren Art und Organisation der in der Regel vor allem sozial-, umwelt- und kulturpolitisch ausgerichteten Tätigkeiten vielfältig. Sie umfaßten sowohl staatlich bzw. kommunal initiierte, gemeinnützige Projekte im Rahmen gesetzlicher Arbeitslosen- und Sozialhilfe als auch freiwillige soziale Netzwerke, in denen Erwerbstätige, Nichterwerbstätige und Arbeitslose zusammenwirkten.¹⁹³ Auch die Motivation, sich im nicht-marktfähigen Bereich zu engagieren, war un-

¹⁸⁹ So lag 1995 das Medianeinkommen eines Teilzeitbeschäftigten pro Arbeitsstunde bei lediglich vier Fünfteln des Vollzeitverdienstes. Vgl. OECD (1999), S. 26.

¹⁹⁰ Vgl. Ziffer 3.4.2.

¹⁹¹ Vgl. Miegel, M./Wahl, S. (1999), S. 73ff. und 100.

¹⁹² Vgl. Heinze, R./Keupp, H. (1997), S. 117.

¹⁹³ Vgl. a.a.O., S. 136.

terschiedlich. Neben dem Wunsch, anderen zu helfen, dem eigenen Leben Sinn zu geben oder persönliche Lebenskrisen zu bewältigen, spielte die Aktivierung vorhandener Qualifikationen bzw. der Erwerb von beruflichen Zusatzqualifikationen oder sogenannter Schlüsselqualifikationen eine wachsende Rolle.¹⁹⁴ Einige staatliche und kommunale Programme in diesem Bereich zielten auch schlicht darauf ab, auf diese Weise die Zahl registrierter Arbeitsloser zu verringern.

Die unmittelbaren und mittelbaren arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Wirkungen der verschiedenen Programme und Projekte im nicht-marktfähigen Bereich sind bisher eher ungewiß. Nach wie vor unbeantwortet ist insbesondere die Frage, inwieweit durch diese Tätigkeiten Angebot und Nachfrage nach regulärer Erwerbsarbeit beeinträchtigt werden. Darüber hinaus bleibt klärungsbedürftig, wie durch diese Tätigkeiten unabhängig von staatlicher Finanzierung die materielle Existenz teilweise oder ganz gesichert werden kann.

Trotzdem dürfte vor dem Hintergrund der skizzierten Veränderungen im Bereich regulärer Erwerbsarbeit¹⁹⁵ die arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitische Bedeutung von Tätigkeiten außerhalb von Erwerbsarbeit künftig zunehmen. Ursächlich hierfür ist, daß die Gewährung staatlicher Einkommenstransfers, wie ergänzende Sozialhilfe oder Grundeinkommen, künftig konsequenter als bisher an die Ausübung gemeinnütziger Tätigkeiten geknüpft werden dürfte. Hinzu kommt, daß aufgrund des qualitativen Wandels der Erwerbsarbeit die Grenzen zwischen Erwerbsarbeit und Tätigkeiten jenseits der Erwerbsarbeit fließender werden. Flache Hierarchien, dezentrale Strukturen und

¹⁹⁴ Dies gilt z.B. für Langzeitarbeitslose oder Frauen, die nach der Familienphase wieder in den ersten Arbeitsmarkt zurückkehren wollen.

¹⁹⁵ Vgl. Ziffer 3.3.1.

Projektbezogenheit kennzeichnen nicht nur viele nicht-marktfähige, unentgeltliche Tätigkeiten, sondern auch zunehmend die Erwerbsarbeit. So ist es durchaus denkbar, daß ein in der entgeltlichen Arbeit eingespieltes Projektteam in seiner Freizeit ein ähnliches Projekt unentgeltlich durchführt, oder daß ein und dieselbe Person im Rahmen von Tausch- oder Kooperationsringen die gleichen personenbezogenen Dienstleistungen unentgeltlich erbringt, für die sie daneben im Rahmen einer abhängigen Beschäftigung entlohnt wird.

Mit der Annäherung bestimmter entgeltlicher an unentgeltliche Tätigkeiten gewinnen auch die in letzteren vermittelten Qualifikationen, Kompetenzen und Prägungen an Bedeutung. Erfolgreiches Agieren im Rahmen nicht-marktfähiger Projekte dürfte künftig die Chancen auf Beschäftigung im Bereich regulärer Erwerbsarbeit verbessern. Gemeinwohlorientierte Projekte könnten damit in Zukunft verstärkt als Sprungbrett für Professionalisierung und Beschäftigung dienen.

Für einen Anstieg des freiwilligen, unentgeltlichen Engagements spricht weiter, daß die Erwerbsarbeit durch die skizzierte materielle und immaterielle Bedeutungsminde rung an prägender gesellschaftlicher Kraft verlieren wird. Dadurch nimmt die gesellschaftliche Zentrierung um die Erwerbsarbeit ab. Folglich entsteht Freiraum für neue Formen der Sinngebung und Identitätsfindung.

Von besonderer Bedeutung ist ferner die Tatsache, daß die traditionelle staatliche Sozialpolitik nicht zuletzt aufgrund der demographischen Herausforderungen zunehmend an finanzielle Grenzen stoßen wird.¹⁹⁶ Soll sich beispielsweise der Lebensstandard sozial Benachteiligter gegenüber heute nicht verschlechtern, müssen künftig gesellschaftliche Gruppen und Einzelper-

¹⁹⁶ Vgl. ausführlich hierzu Ziffer 3.5.

sonen im Rahmen freiwilligen sozialen Engagements Aufgaben übernehmen.

Dabei ist entscheidend, daß es gelingt, die Bereitschaft zu regelmäßigem Engagement zu stärken, das insbesondere im Pflegebereich unverzichtbar ist.¹⁹⁷ Dies könnte beispielsweise gefördert werden durch eine stärkere gesellschaftliche Anerkennung dieses Engagements, durch die Anerkennung der dort erworbenen Qualifikationen oder auch durch die Anrechnung der geleisteten Zeiten auf die gesetzliche Alterssicherung.

3.3.3 Wirkungen auf Angebot und Nachfrage sozialer Dienstleistungen

Die sich bis 2010 abzeichnenden Trends im Bereich entgeltlicher und unentgeltlicher Tätigkeiten dürften zu einer steigenden Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen führen. Dem dürfte auf der Angebotsseite sowohl im Bereich der Erwerbsarbeit als auch im Bereich freiwilligen sozialen Engagements ein entsprechendes Kräfte-reservoir gegenüberstehen. Die Bedeutung sozialer Dienstleistungen für die reguläre Erwerbsarbeit und für Tätigkeiten außerhalb von Erwerbsarbeit wird folglich künftig weiter wachsen.

Mit der zunehmenden Ersetzung von Erwerbsarbeit durch Wissen und Kapital und der damit verbundenen Verdrängung von Arbeitskräften aus bestimmten hoch produktiven Bereichen der Volkswirtschaft in Bereiche mit geringerer Produktivität werden künftig mehr Arbeitskräfte für soziale Dienstleistungen zur Verfügung stehen - vorausgesetzt sie verfügen über die erforderlichen Fähigkeiten und Kompetenzen. Allerdings sind die verfügbaren Arbeitskräfte aufgrund ihres höheren Durchschnittsalters möglicherweise teurer, körperlich weniger belastbar und schwerer motivierbar als heute. Soll verhindert werden,

¹⁹⁷ Vgl. Heinze, R./Keupp, H. (1997), S. 111 sowie Ziffer 3.2.1.

daß dies das Kosten- und Leistungsverhältnis verschlechtert, müssen rechtzeitig entsprechende Maßnahmen, z.B. im Bereich der Laufbahnregelung oder der Weiterbildung ergriffen werden.¹⁹⁸ Gelingt es darüber hinaus, die übrigen Kosten- und mentalen Barrieren zu überwinden, die einer stärkeren Ausweitung bestimmter sozialer Dienstleistungen bis heute im Wege stehen, könnten diese am Arbeitsmarkt aufgrund ihrer relativ hohen Arbeitsintensität auch künftig eine wichtige Auffangfunktion erfüllen.¹⁹⁹

Die wachsende Bedeutung, die nicht-marktfähige Tätigkeiten künftig für den Erwerb wichtiger Qualifikationen und Prägungen im Bereich der Erwerbsarbeit haben werden, sowie die zunehmende frei verfügbare Zeit gepaart mit dem Wunsch, außerhalb der Erwerbsarbeit sinnerfüllende Aufgaben zu übernehmen, sprechen dafür, daß auch bei unentgeltlich erbrachten sozialen Dienstleistungen grundsätzlich ein ausreichendes Reservoir an freiwillig engagierten Mitarbeitern vorhanden sein dürfte. Inwieweit dieses erschlossen wird, hängt allerdings unter anderem davon ab, welchen Stellenwert die Gesellschaft diesen Tätigkeiten künftig beimißt, welche immateriellen Vorteile den dort Tätigen darüber hinaus entstehen, welcher Freiraum ihnen bei der Ausübung dieser Tätigkeiten eingeräumt wird und wie ihre materielle Versorgung im Alter gesichert ist.

Wie in der Erwerbsarbeit insgesamt werden durch die stärkere Projektbezogenheit auch im Bereich sozialer Dienstleistungen die Grenzen zwischen entgeltlich und unentgeltlich erbrachten Tätigkeiten fließender. Dies könnte z.B. bedeuten, daß die relativ strikte Trennung zwischen regulär beschäftigten und freiwillig sozial engagierten Mitarbeitern aufgehoben wird und Mitar-

¹⁹⁸ Zugleich gilt es, den Erfahrungsschatz älterer Arbeitskräfte, z.B. bei der Beurteilung von Situationen und Menschen, zu nutzen.

¹⁹⁹ Vgl. Ziffer 3.3.1.

beiter in Zukunft vermehrt zwischen entgeltlicher und unentgeltlicher Tätigkeit pendeln.

Für Art und Umfang des Angebots an sozialen Dienstleistungen ist indirekt ferner bedeutsam, wie sich die weiterhin hohen arbeitsmarktrelevanten öffentlichen Aufwendungen einerseits und die arbeitsmarktbedingten Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherungssysteme andererseits auf die Mittel auswirken werden, die der Staat künftig zur Finanzierung sozialer Dienstleistungen zur Verfügung stellt. Aufgrund der skizzierten Probleme im Bereich der Erwerbsarbeit dürfte die staatliche Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Zukunft ähnlich hohe öffentliche Mittel beanspruchen wie heute. Zugleich wird es im Rahmen instabiler Arbeitsverhältnisse und unregelmäßiger Arbeitseinkommen immer schwieriger, die auf regelmäßige Zahlungen angewiesenen sozialen Sicherungssysteme zu finanzieren. Beides dürfte Rückwirkungen auf die öffentliche Finanzierung sozialer Dienstleistungen im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung und der gesetzlichen Pflegeversicherung haben. Arbeitsmarktbedingt dürfte die öffentliche Finanzierung sozialer Dienstleistungen künftig mit höheren Unsicherheiten behaftet sein. Dies könnte wiederum die Beschäftigungschancen im Bereich entgeltlich erbrachter sozialer Dienstleistungen schmälern. Die dadurch entstehende Lücke könnte allerdings durch ein verstärktes Engagement freiwillig unentgeltlich Tätiger kompensiert werden.

Letzteres könnte erforderlich werden, weil arbeitsmarktbedingt die Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen, z.B. in Form von Beratung, Qualifizierung und Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt steigen dürfte. Ursächlich hierfür sind sowohl die skizzierten Beschäftigungs- und Einkommensprobleme als auch die wachsenden Anforderungen, mit denen Erwerbspersonen durch den Wandel der Qualität der Erwerbsarbeit konf-

röntiert werden. Beispielsweise werden im Zuge der Entbetrieblichung die traditionellen betrieblichen Anlaufstellen wie Betriebsrat oder Gewerkschaften an Bedeutung verlieren. Entsprechend werden familiäre, nachbarschaftliche und vor allem lokale Beziehungen wichtiger. Freiwillige, soziale Netzwerke könnten hier künftig eine wichtige Funktion erfüllen.

3.4 Wirtschafts- und Einkommensentwicklung

Angebot und Nachfrage sozialer Dienstleistungen hängen maßgeblich von der künftigen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung ab. Das Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Produktion und die zu erwartende Einkommens- und Vermögensverteilung bestimmen, über welche Kaufkraft potentielle Nachfrager sozialer Dienstleistungen künftig verfügen. Für das Angebot der arbeitsintensiven sozialen Dienstleistungen ist insbesondere bedeutsam, wie sich Löhne und Lohnnebenkosten im Verhältnis zur Arbeitsproduktivität entwickeln.

Wahrscheinlich ist, daß Wertschöpfung und verfügbares Einkommen je Einwohner auch in den nächsten zehn Jahren im Trend ähnlich wie in der Vergangenheit zunehmen werden. Außerdem dürfte der steigende Bedarf an sozialen Dienstleistungen dazu führen, daß für diese künftig ein größerer Anteil der verfügbaren Mittel verwendet wird. Daher dürfte der Bereich sozialer Dienstleistungen im gesamtwirtschaftlichen Vergleich überdurchschnittlich wachsen. Nicht auszuschließen ist allerdings, daß die Produktivitätsentwicklung mit der Zunahme der Arbeitskosten im Bereich der sozialen Dienstleistungen nicht Schritt hält. Dies würde das voraussichtliche sektorale Wachstum dämpfen.

3.4.1 Wachstumsperspektiven

Exakte Voraussagen der künftigen Wirtschaftsentwicklung, wie sie die Konjunkturforschung für kurze Zeithorizonte liefert, sind für Zeiträume von fünf oder zehn Jahren nicht möglich, da wesentliche Einflußgrößen auf so lange Sicht nicht vorhersehbaren Veränderungen unterworfen sein können. Möglich sind daher nur Modellrechnungen, die in ihren Ergebnissen stark von den jeweils gesetzten Annahmen abhängen können, sowie der Rückgriff auf historische Erfahrungen. Sie erlauben zumindest eine Vorstellung über die Spannweite plausibler Entwicklungsverläufe.²⁰⁰

Nach Einschätzung des IWG BONN dürfte das jahresdurchschnittliche Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts je Einwohner bis 2010 etwa bei 1,5 vH liegen. Diese Wachstumsrate stellt einen mittleren Wert dar, der im Rahmen realistischer Annahmen auch um einen halben Prozentpunkt über- oder unterschritten werden könnte.²⁰¹ Bei einem Bruttoinlandsprodukt je Einwohner von knapp 45.900 DM für 1999 ist demnach bis 2010 ein jährlicher Zuwachs von knapp 750 DM auf dann 54.000 DM zu erwarten.²⁰²

Diese Wachstumserwartung stützt sich insbesondere auf die Erfahrung, daß die Pro-Kopf-Produktion in Deutschland in den

²⁰⁰ Vgl. Ottnad, A./Wahl, S./Grünwald, R. (1995), S. 2f. und passim.

²⁰¹ Dieser Wachstumskorridor entspricht im verlängerten Trend zugleich etwa jener Spannweite, die bei einer früheren Modellrechnung des IWG BONN bis 2005 erwartet wurde; vgl. Ottnad, A./Wahl, S./Grünwald, R. (1995). Auch andere Modellszenarien gehen von ähnlichen Wachstumsraten aus. So werden in Prognos AG (1998), S. 41, für den Zeitraum von 1995 bis 2010 Raten von 1,4 und 2,0 vH als unteres und oberes Szenario ausgewiesen.

²⁰² Angaben auf Basis der revidierten Werte für 1998 (EVSG 1995) und in Preisen von 1999.

letzten Jahrzehnten einem linearen Trend gefolgt ist. Die tatsächlichen Zuwächse in den einzelnen Jahren weichen von diesem Trend aufgrund kurzfristiger Schwankungen in der Regel mehr oder weniger stark ab.

Für die kommenden Jahre wird allgemein eine Belebung der deutschen Wirtschaft erwartet. Die Mitte 1999 vorgelegten mittelfristige Szenarien von OECD und IMF gehen bis 2004 von einem jahresdurchschnittlichen Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts von etwa 2,5 vH aus. Dabei werden insbesondere deutliche Konsolidierungsfortschritte in der Finanzpolitik und eine stärkere Zunahme der Arbeitsproduktivität unterstellt.²⁰³ Ähnlich fällt die gemeinschaftliche Erwartung europäischer Wirtschaftsinstitute aus.²⁰⁴ Da für 1999 lediglich knapp 2 vH prognostiziert werden,²⁰⁵ beinhalten die mittelfristigen Erwartungen eine beachtliche Wachstumsbeschleunigung. Berücksichtigt man zudem, daß die Bevölkerung bis 2004 jahresdurchschnittlich um etwa einen Promillepunkt abnehmen dürfte,²⁰⁶ liegen die mittelfristigen Erwartungen für das Pro-Kopf-Wachstum bis 2004 bei jahresdurchschnittlich rund 2,6 vH.²⁰⁷

²⁰³ Vgl. OECD (1999/2), S. 37ff.; IMF (1999), S. 213ff.

²⁰⁴ Vgl. CPB Netherlands u.a. (1999). Hierin wird allerdings nur der Zeitraum bis 2000 bzw. 2002 berücksichtigt.

²⁰⁵ Vgl. etwa DIW u.a. (1999). Die Bundesregierung legt ihrer mittelfristigen Finanzplanung bis 2003 ein reales Wachstum von rd. 2 vH zugrunde. Vgl. BMF (1999/3), S. 80.

²⁰⁶ Zur voraussichtlichen Bevölkerungsentwicklung vgl. Ziffer 3.1.

²⁰⁷ Allerdings lassen sich die erwarteten Wachstumsraten der verschiedenen Institutionen nur bedingt vergleichen, da sie teils auf bisheriger und teils auf revidierter VGR basieren. Die bislang ab 1991 vorgenommene Revision der VGR führt zu einer Erhöhung des ausgewiesenen Bruttoinlandsprodukts für Deutschland. Gleichzeitig verringert sich das durchschnittliche Wachstum in den neunziger Jahren geringfügig; vgl. Essig, H./Hartmann, N.

Für diese Aufschwungerwartung spricht - rein mechanistisch betrachtet - das bisherige Verlaufsmuster des Konjunkturzyklus. Über einen längeren Zeitraum - etwa bis 2010 - müßte dann allerdings aus den gleichen Gründen auch wieder mit einer Abschwungphase gerechnet werden. Im langfristigen Durchschnitt ist daher - auch mit Blick auf den langfristigen historischen Trend²⁰⁸ - von einer niedrigeren Wachstumsrate auszugehen. Außerdem ist keineswegs gesichert, daß der Aufschwung in den nächsten Jahren so wie erwartet zustande kommt.²⁰⁹ Daher dürfte ein reales Pro-Kopf-Wachstum von jahresdurchschnittlich 2 vH die Obergrenze der unter realistischen Annahmen bis 2010 zu erwartenden Wachstumspfade markieren. Umgekehrt dürfte auch bei einem ungünstigeren Verlauf eine Durchschnittsrate von mindestens 1 vH kaum unterschritten werden.

Das voraussichtliche Wirtschaftswachstum wird auch durch den Bereich der sozialen Dienstleistungen gestützt. Aufgrund seines im Vergleich zur Gesamtwirtschaft überdurchschnittlichen Wachstums trägt er inzwischen rund 4 vH zum Bruttoinlandsprodukt bei.²¹⁰ Insofern bestehen zwischen gesamtwirtschaftlicher und sektoraler Entwicklung Wechselwirkungen. Diese lassen sich jedoch nur schwer beurteilen und vor allem

u.a. (1999). Für die Eingrenzung eines plausiblen Wachstumskorridors bis 2010 ist dies jedoch nicht entscheidend.

²⁰⁸ In Westdeutschland verlangsamte sich das Wachstum im Trend stetig. Durchschnittliche reale Pro-Kopf-Wachstumsraten von 2,5 vH und mehr wurden seit den siebziger Jahren nicht mehr erreicht. In den neunziger Jahren lag das durchschnittliche Wachstum in Westdeutschland nur noch bei gut 1,25 vH, in Deutschland bei etwa 1,5 vH. (Legt man die erst ab 1991 verfügbaren revidierten Werte zugrunde, sinkt die gesamtdeutsche Rate sogar auf 1,3 vH.)

²⁰⁹ Insbesondere von der Politik gehen hier - mit Blick auf die Annahmen der Prognosen und Mittelfrist-Szenarien - Risiken aus.

²¹⁰ Vgl. Ziffer 2.2.4.

quantifizieren.²¹¹ So erhöht zum Beispiel eine Ausweitung der Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen nur dann das gesamtwirtschaftliche Wachstum, wenn damit keine wachsenden Steuer- und Abgabenlasten oder eine steigende Staatsverschuldung verbunden sind.²¹² Im folgenden werden deshalb vereinfachend nur die Auswirkungen der künftigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auf die sektorale Entwicklung der sozialen Dienstleistungen betrachtet.

3.4.2 *Niveau und Verteilung von Einkommen und Vermögen*

Der künftige wirtschaftliche Verwendungsspielraum hängt allerdings nicht direkt vom Bruttoinlandsprodukt ab. Dieses enthält noch die Abschreibungen für den zu ersetzenden Kapitalverzehr, die nicht für andere, vor allem konsumtive Zwecke zur Verfügung stehen. Ferner sind Einkommens- und Transferströme zwischen In- und Ausländern zu berücksichtigen, die das verfügbare Einkommen beeinflussen. Da die Inländer ihre Nachfrage zeitweilig auch aus der Auflösung vorhandenen Vermögens oder Verschuldung (im Ausland) finanzieren können, spielt neben dem verfügbaren Einkommen der Bevölkerung auch das künftige Volksvermögen eine Rolle. Und schließlich ist auch die Entwicklung der personellen Einkommens- und Vermögensverteilung von Bedeutung.

²¹¹ Quantitative Ansätze scheitern vor allem an der fehlenden Datenbasis.

²¹² Konjunkturpolitische Argumente zugunsten einer Kreditfinanzierung dieser Nachfrage greifen hier nicht; vgl. dazu Ottnad, A. (1997), S. 446ff.

3.4.2.1 *Verfügbares Einkommen*

Das verfügbare Einkommen der gesamten Volkswirtschaft²¹³ umfaßt das Nettonationaleinkommen und den Saldo der laufenden Übertragungen gegenüber der übrigen Welt.²¹⁴ Im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt dürfte das verfügbare Einkommen, das gegenwärtig knapp 84 vH des Bruttoinlandsprodukt beträgt, etwas langsamer wachsen. Zum einen wird sich der Anteil der Abschreibungen (insbesondere auf das immaterielle Anlagevermögen) am Bruttoinlandsprodukt vermutlich weiter erhöhen.²¹⁵ Zum anderen dürften die deutschen Nettozahlungen an die EU (und andere internationale Organisationen) weiterhin überdurchschnittlich stark steigen. Und anders als noch Ende der achtziger Jahre in Westdeutschland werden Kapitaleinkünfte aus der übrigen Welt das im Inland erwirtschaftete Einkommen wohl kaum erhöhen.

Da sich der Gesamteffekt dieser Einflüsse nur schwer abschätzen läßt, sei der Einfachheit halber dennoch angenommen,

²¹³ Für die Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen ist nicht nur das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte, sondern das der gesamten Volkswirtschaft bedeutsam, in dem insbesondere auch das verfügbare Einkommen der öffentlichen Haushalte enthalten ist.

²¹⁴ Die jüngste Revision der VGR führt auch bei den volkswirtschaftlichen Einkommensgrößen zu beträchtlichen Veränderungen. U.a. tritt anstelle des bisher verwendeten Volkseinkommens das Nettonationaleinkommen, das die Primäreinkommen der inländischen Sektoren umschließt. Darin enthalten ist auch der Saldo der vom Staat empfangenen Abgaben und gezahlten Subventionen, der im Volkseinkommen nicht enthalten war. Zu Einzelheiten vgl. die in Anmerkung 207 aufgeführte Literatur.

²¹⁵ Im langen Trend nahm der Anteil der Abschreibungen am westdeutschen Bruttoinlandsprodukt mit steigender Kapitalintensität und zunehmender Alterung des Kapitalstocks deutlich zu. In Ostdeutschland dürfte die Entwicklung künftig ähnlich verlaufen.

daß das verfügbare Einkommen pro Kopf ebenfalls jahresdurchschnittlich um 1,5 vH wächst. Von 1999 bis 2010 ergibt dies einen jahresdurchschnittlichen Zuwachs um rund 620 DM und einen Gesamtanstieg von etwa 38.300 DM auf 45.200 DM.

3.4.2.2 Gesamtwirtschaftlicher Verbrauch

Vom verfügbaren Einkommen fließen gegenwärtig über 90 vH in den privaten und öffentlichen Verbrauch, der Rest wird - in Form von Inlandsinvestitionen oder der Bildung von Geldvermögen im Ausland - gespart.²¹⁶ Für den langfristigen angenommenen Wachstumspfad kann von einer gesamtwirtschaftlichen Konsumquote von 90 vH ausgegangen werden. Dabei ist unterstellt, daß sich die Investitionstätigkeit gegenüber den letzten Jahren wieder belebt und daß sich das deutsche Nettogeldvermögen im Ausland nicht nennenswert verändert bzw. daß sich dessen Abbau nicht mehr fortsetzt.²¹⁷

Unter dieser Annahme wächst dann auch der gesamtwirtschaftliche Verbrauch, aus dem sich auch die Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen speist, ebenfalls mit 1,5 vH. Dies entspricht einer jahresdurchschnittlichen Zunahme der Verbrauchsausgaben (der öffentlichen und privaten Haushalte) um reichlich 40 Milliarden DM insgesamt bzw. rund 560 DM pro Kopf.

²¹⁶ Anteile ermittelt nach neuer VGR (ESVG 95). Nach bisheriger Rechnung war die gesamtwirtschaftliche Sparquote am verfügbaren Einkommen geringfügig höher.

²¹⁷ Im Zuge des deutschen Einigungsprozesses kam es in den neunziger Jahren zu einem raschen Abbau der in den achtziger Jahren aufgebauten Nettoforderungen der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der übrigen Welt; vgl. Ottnad, A./Wahl, S./Grünwald, R. (1995), S. 87f. Von 1990 bis 1998 reduzierte sich das Nettogeldvermögen (in jeweiligen Preisen) von 511 auf 76 Milliarden DM; vgl. Deutsche Bundesbank (1999/2), S. 43.

3.4.2.3 Regionale Entwicklungsunterschiede

Regional dürften die Unterschiede bei Einkommen wie Wirtschaftskraft weiter zunehmen. In der Vergangenheit war in Westdeutschland insbesondere ein Süd-Nord-Gefälle zu beobachten. Seit 1990 wurde dies von dem historisch bedingten Rückstand der ostdeutschen Länder überlagert. Dieser Rückstand wurde seit der Wiedervereinigung zunächst rasch verringert. Insbesondere beim Verbrauch ist die Annäherung relativ weit fortgeschritten. In den letzten Jahren kam sie jedoch zum Stillstand. Auf lange Sicht ist zwar für Ostdeutschland insgesamt eine weitere Annäherung an die Wirtschaftskraft an Westdeutschland zu erwarten. Gleichzeitig werden aber wahrscheinlich die Unterschiede zwischen den ostdeutschen Ländern und Regionen - ähnlich wie zwischen den westdeutschen - weiter zunehmen.²¹⁸

3.4.2.4 Einkommens- und Vermögensverteilung

Für die Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen ist jedoch nicht nur die regionale, sondern vor allem auch die personelle Verteilung von Kaufkraft bedeutsam, da von ihr vor allem die Zusammensetzung der Nachfrage abhängt. Hier spielen - weit stärker als für das Niveau der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage - neben dem Einkommen auch das jeweils vorhandene Vermögen und dessen Verteilung eine Rolle, da jeweils ein Teil der privaten Haushalte Vermögen verzehrt, während ein anderer Vermögen bildet.

Die deutschen Haushalte gehören heute zu den wohlhabendsten der Welt. Zugleich sind die Einkommen etwas weniger ungleich verteilt als im europäischen Durchschnitt. Dabei ist die Ungleichverteilung in Westdeutschland höher als in Ostdeutsch-

²¹⁸ Vgl. Ottnad, A./Linnartz, E. (1997).

land. Mitte der neunziger Jahre war der Einkommensanteil des wohlhabendsten Fünftels der Bevölkerung in Westdeutschland mit knapp 39 vH viermal so hoch wie der des einkommensschwächsten Fünftels. In Ostdeutschland war er mit knapp 33 vH nur dreimal so hoch.²¹⁹ Je nach Definition von Armut²²⁰ gilt derzeit in Westdeutschland ungefähr ein Zehntel bis ein Achtel und in Ostdeutschland ein Zwölftel bis ein Zehntel als arm.²²¹ Unterdurchschnittliche verfügbare Pro-Kopf-Einkommen haben vor allem Haushalte von Sozialhilfeempfängern, Arbeitslosen und Arbeitern.²²² Dagegen beziehen Selbständigen- und Pensionärshaushalte besonders hohe Einkommen.

Allerdings hat sich in Westdeutschland die Ungleichheit der Einkommen seit Mitte der siebziger Jahre leicht und seit Anfang der neunziger Jahre spürbar erhöht. So sank der Einkommensanteil der materiell schwächsten Haushalte von 10,5 vH 1973 auf reichlich 9 vH 1995.²²³ Gleichzeitig stieg der Einkommensanteil der einkommensstärksten Haushalte von 35,5 vH auf 37,8 vH. Im selben Zeitraum nahm der Anteil relativ Armer, d.h. von Personen in Haushalten, die 50 vH und weniger des durchschnittlichen Einkommens haben, von 6,5 vH auf 11,9 vH der Bevölkerung zu.²²⁴ Unter ihnen waren Alleinerziehende mit

²¹⁹ Vgl. Hauser, R. (1999), S. 7.

²²⁰ Vgl. Kölling, A. (1999), S. 479ff.

²²¹ Vgl. Hauser, R. (1999), S. 485 und 490.

²²² Ihre nach Zahl und Alter der Haushaltsmitglieder gewichteten Einkommen lagen 1997 zwischen 45 vH und 75 vH des Durchschnittseinkommens in Höhe von monatlich DM 2.910; vgl. Bedau, K.-D. (1999/1), S. 82.

²²³ Die Ergebnisse der siebziger und achtziger Jahre beruhen auf Angaben der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes, die der neunziger Jahre auf dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP); vgl. Hauser, R. (1999), S. 4 und 7.

²²⁴ Vgl. Hauser, R. (1999), S. 5ff.

Kindern unter 20 Jahren, Haushalte mit einem arbeitslosen Haushaltsvorstand sowie Haushalte mit einem Haushaltsvorstand unter 24 Jahren überdurchschnittlich vertreten.²²⁵ Ebenfalls einen relativen Anstieg verzeichneten Reiche, d.h. Personen in Haushalten mit mehr als dem Doppelten des Durchschnittseinkommens. Ihr Bevölkerungsanteil stieg von 4,2 vH auf 4,9 vH.²²⁶ Rückläufige Anteile wiesen dagegen Einkommensbezieher knapp unter- und oberhalb des Durchschnittseinkommens auf. Auch in Ostdeutschland nahm seit der Wiedervereinigung die Einkommensspreizung zu.²²⁷

Ursächlich für die zunehmende Einkommensungleichheit sind neben den brüchigeren Ehe- und Familienbiographien²²⁸ vor allem die wachsenden Unterschiede bei der Entwicklung der Erwerbseinkommen.²²⁹ Hierzu tragen der Anstieg der Arbeitslosigkeit, vor allem aber die Ersetzung von dauerhaften Vollzeit-arbeitsverhältnissen durch Nicht-Normarbeitsverhältnisse wie Teilzeitarbeit oder geringfügige Beschäftigung bei.²³⁰ Zwar übersteigt häufig das verfügbare Haushaltseinkommen vieler Beschäftigter in Nicht-Normarbeitsverhältnissen deren Erwerbseinkommen, da sie nicht selten in Haushalten mit mehreren Einkommensbeziehern - darunter auch dauerhaft Vollzeitbeschäftigten - leben. Doch sind bestimmte Gruppen von Nicht-Normbeschäftigten im einkommensschwächsten Fünftel der Bevölkerung überdurchschnittlich vertreten.²³¹

²²⁵ Vgl. Hauser, R. (1997), S. 321ff.

²²⁶ Vgl. a.a.O.

²²⁷ Vgl. a.a.O., S. 7.

²²⁸ Vgl. Ziffer 3.2.

²²⁹ Vgl. Steiner, V./Wagner, K. (1997), S. 641.

²³⁰ Vgl. Ziffer 3.3.

²³¹ Dies gilt vor allem für ausschließlich geringfügig Beschäftigte. Vgl. Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997), Teil III, S. 82 sowie Hauser, R. (1997), S. 65a.

Darüber hinaus ist die Zunahme der Einkommensungleichheit auf die ungleiche Verteilung von Vermögen in der Bevölkerung zurückzuführen, aus denen die Haushaltseinkommen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen zum Teil beträchtlich aufgestockt werden. Die höchsten Vermögenseinkommen hatten 1998 die Selbständigenhaushalte außerhalb der Landwirtschaft. Am Ende der Vermögenseinkommenskala lagen die Haushalte der Arbeitslosen und Arbeiter.²³² Zwar haben sich seit 1950 in Westdeutschland die Vermögen der Bevölkerung pro Kopf real reichlich verachtfacht,²³³ doch verfügen Haushalte mit mittleren und kleinen Einkommen nach wie vor nur in geringem Umfang über Vermögenseinkünfte. Nach den Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe von 1993²³⁴ entfielen auf die weniger wohlhabende Hälfte der Haushalte in Westdeutschland nur 11 vH und in Ostdeutschland nur 15 vH des Bruttogeldvermögens, während die wohlhabendsten 5 vH der Haushalte über 28 bzw. 29 vH des Geldvermögens verfügten.²³⁵ Insgesamt besaß das einkommensstärkste Fünftel der Bevölkerung reichlich zwei Fünftel des Immobilien- und Geldvermögens. Das einkommensschwächste Fünftel hatte dagegen lediglich ein Viertel. Wesentliche Unterschiede bestehen auch bei der Verteilung des Gebrauchsvermögens.²³⁶

Die höchsten Pro-Kopf-Vermögen weisen die Haushalte von 65- bis 70jährigen auf, gefolgt von den Haushalten der 55- bis 65jährigen und der über 70jährigen.²³⁷ Insgesamt dürften heute

²³² Vgl. Bedau, K.-D. (1999/2), S. 566.

²³³ Vgl. Miegel, M./Wahl, S. (1999), S. 81ff.

²³⁴ Die Ergebnisse der EVS 1998 sind noch nicht veröffentlicht.

²³⁵ Dieser Anteil dürfte jedoch unterzeichnet sein, da die verwendete Quelle, die EVS des Statistischen Bundesamtes, bestimmte Haushaltsgruppen und Geldvermögensarten unberücksichtigt läßt.

²³⁶ Vgl. a.a.O., S. 85.

²³⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt (1995), S. 127 und 186.

die über 60jährigen ein Drittel des gesamten Nettovermögens, also schätzungsweise zwischen 4,1 und 4,5 Billionen DM halten.²³⁸

Die ungleiche Vermögensverteilung hat mehrere Gründe. Sie liegt vor allem darin, daß die Vermögensbildungskapazität von Arbeitnehmerhaushalten in erheblichem Umfang durch die Finanzierung öffentlicher Transfersysteme gebunden ist. Dies gilt insbesondere für die gesetzliche Alterssicherung, in der seit Mitte der siebziger Jahre deutlich geringere Renditen erzielt werden als bei privaten Vermögensanlagen. Während ein verheirateter Durchschnittsverdiener des Jahrgangs 1930 für seine Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung noch eine interne Rendite²³⁹ von real 3,5 vH erzielt, erhält der Geburtsjahrgang 1950 nur noch knapp 2 vH, von 1970 annähernd 1 und der von 1980 nur noch 0,5 vH.²⁴⁰ Wird statt dessen unterstellt, daß die Rentenbeiträge beispielsweise in Wertpapieren angelegt werden und sich mit real 4 vH verzinsen, hätte der Geburtsjahrgang 1930 nach 45 Jahren ein Geldvermögen von rund 350.000 DM im Geldwert von 1995, der des Geburtsjahrgangs 1970 von fast einer Million DM, der des Geburtsjahrgangs 1980 von 1,2 Millionen DM.²⁴¹ Die Vermögensungleichheit wird schließlich noch dadurch verschärft, daß wirtschaftsschwächere Haushalte ihre privaten Ers-

²³⁸ Vgl. Miegel, M./Wahl, S. (1999), S. 83 sowie Bedau, K.-D. (1999/2), S. 567.

²³⁹ Die interne Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung ist derjenige Zins, der bei einer Kapitalmarktanlage der Beiträge erzielt werden müßte, um eine Rente wie im Umlageverfahren zu erzielen.

²⁴⁰ Vgl. DIAV (1998), S. 23ff.

²⁴¹ Vgl. DIAV (1998), S. 31.

parnisse nach wie vor in relativ risikoarmen und deshalb schwach rentierlichen Vermögensformen anlegen.²⁴²

Sollten sich der Arbeitsmarkt wie skizziert entwickeln²⁴³ und Umfang und Struktur der sozialen Sicherungssysteme beibehalten werden, dürften die Einkommens- und Vermögensunterschiede in der Bevölkerung künftig zunehmen. Dabei dürfte vor allem eine Rolle spielen, daß sich die Erwerbseinkommen und die davon abgeleiteten staatlichen Transfers eines wachsenden Teils der Bevölkerung aufgrund der abnehmenden Bedeutung der Erwerbsarbeit im Wertschöpfungsprozeß voraussichtlich deutlich schwächer entwickeln werden als die Einkommen aus Vermögen. Erschwerend kommt hinzu, daß die sozialen Sicherungssysteme, insbesondere die gesetzliche Alterssicherung, sofern an ihnen in der bisherigen Form festgehalten wird, aufgrund der Alterung der Bevölkerung²⁴⁴ einen noch höheren Teil der Vermögensbildungskapazität binden werden als heute.²⁴⁵ Zu berücksichtigen sind schließlich auch die wachsenden Erbschaften, die erfahrungsgemäß überdurchschnittlich häufig großen Vermögen zufließen.²⁴⁶

In Bezug auf die Verteilung des materiellen Wohlstands könnte sich die Bevölkerung noch deutlicher als heute in drei Gruppen unterscheiden: ein überdurchschnittlich wohlhabendes Drittel der Bevölkerung mit relativ hohen Erwerbs- und/oder Vermögenseinkommen und folglich einer hohen Vermögensbil-

²⁴² Vgl. Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997), Teil III, S. 90f.

²⁴³ Vgl. Ziffer 3.3.

²⁴⁴ Vgl. Ziffer 3.1.

²⁴⁵ Vgl. Ziffer 3.5.

²⁴⁶ Derzeit werden ca. 250 Milliarden DM jährlich vererbt. In den nächsten Jahren soll diese Summe auf über 400 Milliarden ansteigen. Vgl. BBE Unternehmensberatung, zitiert nach: Der Spiegel (1998), S. 78ff.

dungskapazität, zwei Fünftel der Bevölkerung mit mittleren Einkommen, die zum überwiegenden Teil aus Erwerbstätigkeit und zu einem geringen Teil aus Vermögen gespeist werden, da die Vermögensbildungskapazität dieser Bevölkerungsgruppe durch die Zwangsbeiträge zum staatlichen sozialen Sicherungssystem absorbiert wird, sowie schließlich reichlich ein Viertel der Bevölkerung mit geringen bzw. unregelmäßigen Erwerbseinkommen und/oder relativ bescheidenen staatlichen Transfers.²⁴⁷ Ähnlich wie heute dürften in letzterer Gruppe Alleinerziehende mit Kindern, Arbeitslose, überdurchschnittlich kinderreiche Haushalte mit Nicht-Normarbeitsverhältnissen sowie besonders junge Ein-Personen-Haushalte überdurchschnittlich vertreten sein. Ältere Haushalte dürften dagegen in dieser Gruppe nur in Ausnahmefällen²⁴⁸ zu finden sein, da ein Großteil der Vorstände dieser Haushalte in der Regel auf eine relativ lange, lückenlose Erwerbsphase in einem Normarbeitsverhältnis zurückblicken kann.

3.4.3 Kosten- und Produktivitätsentwicklung

Auf die Angebotsbedingungen sozialer Dienstleistungen wirkt die künftige Wirtschaftsentwicklung vor allem über die Kosten- und Produktivitätsentwicklung ein.²⁴⁹ Entscheidender Kostenfaktor für die sozialen Dienstleistungen sind bislang die Arbeitskos-

²⁴⁷ Ihr Einkommen ist bei etwa zwei Drittel und weniger des durchschnittlichen nach Zahl und Alter gewichteten Haushaltseinkommens anzusiedeln.

²⁴⁸ Hierbei handelt es sich um alleinstehende bzw. verwitwete Frauen mit geringen eigenen und abgeleiteten Alterssicherungsansprüchen. Vgl. Kaiser, J. (1997), S. 658.

²⁴⁹ Andere wirtschaftliche Rahmenbedingungen wie z.B. die Markt- und Wettbewerbsverhältnisse werden vor allem durch politische und juristische Entscheidungen beeinflusst und daher in Ziffer 3.5. behandelt.

ten.²⁵⁰ Der künftigen Lohnpolitik kommt damit eine wichtige Rolle zu. Angesichts anhaltend hoher Arbeitslosigkeit spricht zwar einiges für eine auch mittelfristig eher moderate Lohnpolitik, die zu Lohnsteigerungen unterhalb des Produktivitätsanstiegs führt. Vermutlich werden daher die Bruttoarbeitseinkommen etwas langsamer als das Bruttoinlandsprodukt zunehmen und die Lohnquote weiter sinken.²⁵¹

Daß es auf längere Sicht zu Lohnzurückhaltung kommt, ist aber, wie die Erfahrung zeigt, keineswegs sicher. Auch die in jüngerer Zeit verschiedentlich erhobene Forderung nach einer "produktivitätsorientierten" Lohnpolitik²⁵² spricht gegen diese Erwartung. Diese lohnpolitische "Leitlinie" ignoriert erstens, daß der Anstieg der Arbeitsproduktivität, der auf der Freisetzung von Arbeit und damit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit beruht, keinen beschäftigungskonformen Lohnerhöhungsspielraum darstellt. Zweitens läßt sie außer acht, daß die Rückführung bereits bestehender Unterbeschäftigung zusätzlich den Verzicht auf einen Teil des verbleibenden Produktivitätszuwachs erfordert.²⁵³

Zwar dürfte sich gesamtwirtschaftlich die Zunahme der Arbeitsproduktivität in den kommenden Jahren insgesamt auch durch technischen Fortschritt und vermehrten Kapitaleinsatz wieder etwas beschleunigen, sobald die Investitionsschwäche der letzten Jahre überwunden ist. Doch angesichts der bereits

²⁵⁰ Vgl. Ziffer 2.2.

²⁵¹ In die Veränderung der Lohnquote geht neben den Veränderung des Lohnsatzes auch die Zahl der Beschäftigten bzw. das Arbeitsvolumen ein. Langsamere Lohnsteigerungen müssen daher nicht zwangsläufig die Lohnquote verringern. Im Trend sank die Lohnquote jedoch seit Anfang der achtziger Jahre stetig, was mit technischem und organisatorischen Fortschritt und strukturellen Veränderungen zu begründen ist.

²⁵² Vgl. etwa Arbeitskreis Konjunktur (1999), S. 41f.

²⁵³ Vgl. SVR (1998), Ziffer 425.

schon jetzt hohen Kapital- und Wissensintensität²⁵⁴ dürften sich die daraus entstehenden "echten" Lohnerhöhungsspielräume in engen Grenzen bewegen.

3.4.4 Wirkungen auf Angebot und Nachfrage sozialer Dienstleistungen

Insgesamt bietet die künftige Wirtschafts- und Einkommensentwicklung weiterhin beachtliche Wachstumsspielräume für Angebot und Nachfrage sozialer Dienstleistungen. Da der Bedarf an diesen Leistungen - insbesondere aus demographischen Gründen - noch beträchtlich steigen wird,²⁵⁵ spricht viel dafür, daß ein steigender Teil des verfügbaren Einkommens der Bevölkerung in die Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen fließen und damit deren Anteil am Bruttoinlandsprodukt weiter zunehmen wird.

Allerdings darf die bisherige Entwicklung nicht einfach fortgeschrieben werden. Denn das bisherige Wachstum des sozialen Dienstleistungsbereichs wurde zu einem großen Teil über Steuern und Beiträge finanziert. Sollen die so finanzierten Leistungen weiterhin überdurchschnittlich wachsen, müßte die Steuer- und Abgabenquote weiter steigen. Dies wiederum würde das Wachstum insgesamt dämpfen.

Deutlich zunehmen wird jedoch die privat finanzierte Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen. Insbesondere im alten Bevölkerungsteil, der schon aufgrund seiner Zunahme wachsende Bedeutung für die Nachfrage gewinnt, verfügen immer mehr Haushalte über beträchtliche finanzielle Mittel.

Auch die Zunahme privat finanzierter Nachfrage hängt - allerdings mit umgekehrten Vorzeichen - zum Teil wiederum von der künftigen Steuer- und Abgabenbelastung ab. Steigt diese

²⁵⁴ Vgl. Ziffer 3.3.

²⁵⁵ Vgl. Ziffern 3.1.3.

weiter, schränkt das den finanziellen Spielraum von Bevölkerungsschichten mit mittleren Einkommen empfindlich ein und erschwert deren private Daseinsvorsorge.

Haushalte mit überdurchschnittlichen Einkommen und Vermögen dürften dagegen in jedem Fall ihre Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen beträchtlich ausweiten. Umgekehrt bleibt ein vermutlich leicht steigender Anteil wirtschaftlich schwacher Haushalte bei der Versorgung mit sozialen Dienstleistungen auf Umverteilung und auf die Hilfe Dritter - sei es im Rahmen staatlicher Daseinsvorsorge oder in Form karitativer Unterstützung - angewiesen.

Insgesamt dürfte die Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen nicht nur zunehmen, sondern sich auch stärker differenzieren. Auf der einen Seite stehen dabei wachsende Qualitätsansprüche von Beziehern mittlerer und höherer Einkommen - insbesondere an das Gesundheitswesen und die Altenhilfe. Auf der anderen Seite dürfte die Bewältigung sozialer Probleme noch stärker als bisher an Bedeutung gewinnen.

Wie stark der Bereich der sozialen Dienstleistungen wächst, hängt außerdem von der Kosten- und Produktivitätsentwicklung vor allem beim Faktor Arbeit ab. Sollte dabei - wie teilweise in der Vergangenheit - zwischen Lohn- und Produktivitätszunahme eine Schere entstehen, würde dies Wachstumsaussichten dämpfen.

Tatsächlich spricht einiges dafür, daß sich im Bereich sozialer Dienstleistungen auch künftig die Lohnentwicklung stärker als die Produktivitätsentwicklung am gesamtwirtschaftlichen Trend orientiert. Denn das bisher praktizierte kollektive Lohnfindungsmodell mit zentral geführten Tarifverhandlungen, Lohnführerschaft, einheitlichen Lohnleitlinien und kollektiviertem Arbeitslosigkeitsrisiko tendiert dazu, regionalen und sekt-

oralen Produktivitätsunterschieden nicht ausreichend durch Lohndifferenzierung Rechnung zu tragen.²⁵⁶

In der Vergangenheit war die Lohnentwicklung bei den meisten Beschäftigten im Bereich sozialer Dienstleistungen zudem an jene im öffentlichen Dienst gekoppelt. Dieser übernahm - vor allem in den siebziger und achtziger Jahren - immer wieder die Lohnführerschaft bei Tarifrunden. Ob dies künftig noch der Fall sein wird, bleibt abzuwarten. Möglicherweise wirkt sich ein fortschreitender Personalabbau im öffentlichen Dienst dämpfend auf künftige Tarifrunden aus. Andererseits ist aber ungewiß, ob die öffentlichen Arbeitgeber, deren Verhandlungsführer um ihre Wiederwahl besorgte Politiker sind, künftig eine härtere Verhandlungsposition einnehmen werden.

Lange Zeit konnten bei sozialen Dienstleistungen Kostensteigerungen zumindest teilweise auch über höhere Preise bzw. Leistungsentgelte und teilweise auch durch Zuschüsse aufgefangen werden. Diese Möglichkeit ist jedoch schon seit geraumer Zeit - insbesondere als Folge von Kostendämpfungsmaßnahmen im Gesundheitswesen - in abnehmendem Maß gegeben. Künftig dürften Kostenüberwälzungen im Preis bei vielen, wenngleich keineswegs bei allen sozialen Dienstleistungen noch schwerer fallen.

Wo Preiserhöhungen ausscheiden, kommt es darauf an, vorhandene Produktivitätspotentiale verstärkt zu nutzen.²⁵⁷ Bei sozialen Dienstleistungen dürfte sich allerdings die Arbeitsproduktivität über eine Erhöhung der Kapitalintensität auch künftig nur

²⁵⁶ Vgl. dazu Ottstad, A./Linnartz, E. (1997), S. 78f., Ottstad, A. (1998), S. 398 mit weiteren Hinweisen.

²⁵⁷ Daneben verbleiben einem Produzenten als mögliche Reaktion auf steigende Kosten die Standortverlagerung ins Ausland oder die Aufgabe der Produktion. Im Fall sozialer Dienstleistungen scheidet die Standortverlagerung jedoch in der Regel wegen der erforderlichen Nähe zum Nachfrager der Leistung aus.

in begrenztem Umfang steigern lassen.²⁵⁸ Denkbar erscheint ferner eine Erhöhung des Vorleistungsanteils durch das Outsourcing von Aufgaben, die selbst nicht unbedingt zu den sozialen Dienstleistungen zählen.²⁵⁹

Auch Produktivitätssteigerungen aufgrund technischen Fortschritts werden voraussichtlich nur in Teilbereichen und in begrenztem Maß erzielbar sein. Größere Bedeutung könnten demgegenüber organisatorische Fortschritte gewinnen.

Ob und wie stark sich eine Schere zwischen Lohn- und Produktivitätsentwicklung öffnet, hängt letztlich auch von den Wettbewerbs- und Finanzierungsbedingungen ab, die ihrerseits maßgeblich von den staatlich gesetzten Rahmenbedingungen beeinflusst werden.

3.5 Finanz- und sozialpolitische Rahmenbedingungen

Die vom Staat bzw. der Politik gesetzten Rahmenbedingungen haben für den Bereich sozialer Dienstleistungen besonderes Gewicht. Von den zu erwartenden Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte und den voraussichtlichen finanz- und sozialpolitischen Entscheidungen hängt ab, ob auch künftig der weitaus größte Teil der Nachfrage direkt oder indirekt über Steuern und Beiträge gespeist wird, oder ob soziale Dienstleistungen künftig zunehmend privat finanziert werden.

Zwar werden politische Entscheidungen stark von - oft kurzfristigen - Schwankungen der öffentlichen Meinung, des Wäh-

²⁵⁸ Mit Blick auf die Entwicklung in anderen Wirtschaftsbereichen sind Möglichkeiten zur Substitution von Arbeit durch Kapital in erster Linie bei einfachen, nicht unbedingt personenbezogenen Tätigkeiten und im Verwaltungsbereich zu vermuten. Außerdem dürfte auch im Krankenhausbereich die Kapitalintensität weiter steigen.

²⁵⁹ Beispiel hierfür sind Wäschereien, Gärtnereien, Buchhaltung; vgl. Manderscheid, H. (1996), S. 241.

lerwillens und dem Einfluß von Interessengruppen beeinflusst.²⁶⁰ Doch sind die künftigen Entscheidungs- und Handlungsspielräume gerade in der Finanz- und Sozialpolitik eng begrenzt. Denn erstens werden die außerökonomischen - insbesondere außenpolitischen, demographischen und gesellschaftlichen - Rahmenbedingungen die öffentlichen Haushalte mit neuen bzw. steigenden Anforderungen konfrontieren. Zweitens beeinflusst die zu erwartende gesamtwirtschaftliche Entwicklung maßgeblich die voraussichtlichen Ausgaben und Einnahmen des Staates. Zwar kann die Politik auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung positiv oder negativ einwirken. Irrig ist allerdings die Vorstellung, der Staat könne Wachstum und Beschäftigung nach Maß garantieren. Drittens wird der gegenwärtige und künftige politische Gestaltungsspielraum stark von bereits früher getroffenen Entscheidungen begrenzt. Hierzu gehören insbesondere Verpflichtungen, die der Staat im Bereich der Finanz- und der Sozialpolitik eingegangen ist.

3.5.1 Künftige finanzielle Anforderungen

Auf die öffentlichen Haushalte kommen bis 2010 und noch mehr in der Zeit danach beträchtliche Anforderungen zu, die zu steigenden finanziellen Belastungen der Bevölkerung führen werden. Wie stark diese tatsächlich ausfallen, hängt maßgeblich davon ab, ob bisherige Aufgaben weiterhin vom Staat in gleicher Weise wie bisher wahrgenommen werden und ob an bestehenden Strukturen - insbesondere bei den sozialen Sicherungssystemen - festgehalten wird. Dabei ist zu bedenken, daß auch einschneidende Konsolidierungsmaßnahmen und Strukturrefor-

²⁶⁰ In ökonomischen Modellen werden von der Politik gestaltete Größen deshalb in der Regel als exogene Größen bzw. Instrumentvariable per Annahme gesetzt.

men, selbst wenn sie rasch umgesetzt werden, erst langfristig Wirkung entfalten.

Steigende finanzielle Belastungen werden vor allem von den bestehenden sozialen Sicherungssystemen einschließlich des öffentlichen Gesundheitswesens und der Beamtenversorgung ausgehen. Stark beeinträchtigt wird der finanzielle Spielraum weiterhin durch hohe Zinsausgaben. Auch Deutschlands internationale Verpflichtungen werden weiter zunehmen. Der sich bei der Infrastruktur abzeichnende Investitionsbedarf kann vom Staat nur bei Ausweitung der öffentlichen Investitionen gedeckt werden.

Diesen steigenden Anforderungen stehen in den übrigen Aufgabenbereichen, die der Staat gegenwärtig wahrnimmt, nur begrenzte Einsparpotentiale gegenüber. Bei Beibehaltung der bisherigen Aufgaben und Leistungen ist daher bis 2010 mit einem erneuten Anstieg der Staatsquote von gegenwärtig rund 48 vH auf über 50 vH zu rechnen.

3.5.1.1 Soziale Sicherung und Gesundheit

1996 machten die öffentlichen Ausgaben für soziale Sicherung und Gesundheit²⁶¹ 54 vH der öffentlichen Gesamtausgaben bzw. knapp 29 vH des Bruttoinlandsprodukts aus. Vor 25 Jahren hatte der Anteil erst bei 46 vH bzw. knapp 22 vH gelegen. Damit stellt dieser Bereich den bei weitem wichtigsten Ausgabenblock dar. Mit 42 vH der öffentlichen Ausgaben bzw. knapp 23 vH des

²⁶¹ Ausgaben in der Abgrenzung der Finanzstatistik ohne Ausgaben für Sport und Erholung sowie für Reinhaltung von Luft, Wasser, Erde u.ä. Neuere Zahlen sind nicht verfügbar. Vgl. StBA, Finanzen und Steuern 1999.

Bruttoinlandsprodukts entfiel 1996 der weitaus größte Teil dieses Blocks auf die gesetzliche Sozialversicherung²⁶².

Bei Beibehaltung der bestehenden Strukturen, insbesondere der gesetzlichen Sozialversicherung, würde sich bis 2010 der Anteil der Ausgaben für soziale Sicherung und Gesundheit am Bruttoinlandsprodukt um bis zu 2 Prozentpunkte erhöhen. Ursächlich hierfür ist vor allem der demographiebedingte Anstieg der Ausgaben für die gesetzliche Rentenversicherung (GRV), die gesetzliche Krankenversicherung (GKV), die gesetzliche Pflegeversicherung (GPV) sowie die Ausgaben für Krankenhäuser. Speziell ausgabensteigernd im Gesundheitsbereich dürften ferner veränderte Präferenzstrukturen aufgrund des voraussichtlich weiter steigenden Gesundheitsbewußtseins sowie der medizinisch-technische Fortschritt wirken.²⁶³ Hinzu kommen voraussichtlich steigende Aufwendungen für Familien-, Sozial- und Jugendhilfe, um die Einkommensausfälle aufgrund brüchiger werdender Familien- und Erwerbsbiographien zu kompensieren. Aus letzterem Grund dürfte der Ausgabenanteil für die Arbeitslosenversicherung auf dem hohen gegenwärtigen Niveau verharren.²⁶⁴

Den stärksten Ausgabenanstieg im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt dürfte die GRV verzeichnen, da in den nächsten zehn Jahren die geburtenstarken Jahrgänge der späten dreißiger und frühen vierziger Jahre in Rente gehen werden.²⁶⁵ Überdurch-

²⁶² Hierzu gehören die gesetzliche Krankenversicherung, die gesetzliche Rentenversicherung, die gesetzliche Pflegeversicherung und die Arbeitslosenversicherung.

²⁶³ Letzterer kam in der Vergangenheit Älteren in höherem Maße zugute als Jüngeren. Vgl. Deutscher Bundestag (1998/3), S. 443.

²⁶⁴ Vgl. Ziffer 3.3.

²⁶⁵ Unterstellt ist, daß der Anteil der GRV am BIP von 9,3 vH 1998 auf 10 vH 2010 steigt. Vgl. Deutscher Bundestag (1998/2), S. 65-70, sowie VDR (1998), S. 102.

schnittlich steigen dürften auch die Ausgaben für die GKV und den Krankenhausbereich.²⁶⁶

3.5.1.2 Zinslasten

Mit der ständig wachsenden Staatsverschuldung haben sich die Zinsausgaben inzwischen zu dem nach der sozialen Sicherung zweitgrößten - und bei manchen Gebietskörperschaften sogar größten - Ausgabenblock entwickelt. Diese Zinsausgaben binden Einnahmen, die für andere Zwecke nicht mehr zur Verfügung stehen.

Gegenwärtig muß etwa ein Sechstel der Steuereinnahmen für Zinszahlungen aufgewandt werden, beim Bund sogar jede vierte Steuermark.²⁶⁷ Diese ohnehin schon hohen Quoten dürfen allerdings für die Zukunft nicht einfach fortgeschrieben werden. Denn während der relativ langen Phase niedriger Zinsen konnten die öffentlichen Schuldner ihre Zinsbelastung durch Umschuldung erheblich reduzieren.²⁶⁸ Kommt es zu einem nachhaltigen Zinsanstieg, was innerhalb der nächsten zehn Jahre wahrscheinlich ist,²⁶⁹ würde allein dies die Zinslasten beträchtlich erhöhen: Bei einem Gesamtschuldenstand von fast 2,5 Billionen DM belastet ein Anstieg der durchschnittlichen Verzinsung um einen Prozentpunkt die öffentlichen Haushalte mit 25 Milliarden DM

²⁶⁶ Unterstellt ist, daß insgesamt der Anteil der GKV-Ausgaben von 6,8 vH des BIP 1997 auf knapp 7,5 vH 2010 steigen wird. Vgl. Deutscher Bundestag (1998/1), S. 418ff.

²⁶⁷ Vgl. BMF (1999/2).

²⁶⁸ Gegenwärtig liegt die durchschnittliche nominale Verzinsung der Staatsverschuldung bei knapp 6 vH.

²⁶⁹ Anzeichen für eine Zinswende sind bereits erkennbar. Von Anfang bis Mitte 1999 stieg etwa die Umlaufrendite europäischer Staatsanleihen mit zehnjähriger Laufzeit von 3,8 auf 4,5 vH.

und damit fast in einer Größenordnung, wie sie die Bundesregierung im Bundeshaushalt 2000 einzusparen sucht.²⁷⁰

Darüber hinaus ist ohne nachhaltige Konsolidierung mit weiterem Wachstum der Staatsverschuldung und einem damit verbundenen Anstieg der Zinsausgaben zu rechnen.²⁷¹

3.5.1.3 Internationale Verpflichtungen

Deutschlands wirtschaftliche und politische Bedeutung, veränderte geo- und sicherheitspolitische Rahmenbedingungen sowie immer wieder durch wirtschaftliche Notlagen und ethnische Spannungen entfachte Krisen lassen erwarten, daß die internationalen Verpflichtungen Deutschlands und die damit verbundenen finanziellen Lasten weiter zunehmen. In internationalen Organisationen wie dem Internationalen Währungsfonds wird Deutschland weiterhin einer der wichtigsten Nettozahler sein.

Dies gilt in besonderem Maß auch für den EU-Haushalt. Alle Bestrebungen, den hohen deutschen Nettobeitrag von über 30 Milliarden DM²⁷² spürbar zurückzuführen, blieben bislang weitgehend erfolglos. Und selbst wenn es künftig gelingen sollte, zwischen den bisherigen Mitgliedsstaaten der EU zu einer für Deutschland günstigeren Lastverteilung zu gelangen,²⁷³ ist wegen der anstehenden Osterweiterung auf längere Sicht mit einem

²⁷⁰ Vgl. BMF (1999/1).

²⁷¹ Bei einem nominalen Wachstum von 2,5 vH und einer Defizitquote von 2 vH würde die Schuldenquote z.B. in zehn Jahren gegenüber von gegenwärtig etwa 62 vH auf über 66 vH steigen. Entsprechend würde sich die Zinsquote - bei konstantem Zinssatz - von derzeit etwa 3,6 auf dann 4 vH des Bruttoinlandsprodukts erhöhen.

²⁷² Vgl. BMF (1999/2).

²⁷³ Denkbar wäre z.B. die Abschaffung des "Beitragsrabatts" für Großbritannien.

deutlichen Anstieg der von der EU beanspruchten Mittel zu rechnen.

3.5.1.4 Infrastruktur

In der Vergangenheit übernahm der Staat in wichtigen Bereichen wie Bildung, Gesundheit, Kommunikation und Verkehr, Ver- und Entsorgung sowie Wohnungsbau teilweise oder ganz die Bereitstellung der Infrastruktur. Inzwischen hat er sich aus einigen Bereichen - etwa durch Privatisierung von Bahn und Post - zurückgezogen. Auf anderen Gebieten dagegen wurden ab Mitte der siebziger Jahre die Investitionen eingeschränkt. Zwar wurden die öffentlichen Investitionen im Zuge der Aufbauleistungen für das Beitrittsgebiet nach der Wiedervereinigung wieder beträchtlich erhöht. Gleichwohl verbleibt aber in Ostdeutschland noch erheblicher Nachholbedarf. Zugleich hat die innerdeutsche Mittelverlagerung in den alten Bundesländern Investitionsvorhaben - etwa im Verkehrsbereich - verlangsamt, so daß trotz schrumpfender Bevölkerung für die Zukunft gerade in Westdeutschland ein wachsender Bedarf an Neu- und vor allem Ersatzinvestitionen absehbar ist.

Um diesen wachstumsnotwendigen Bedarf zu decken, müssen die Gebietskörperschaften entweder ihre Investitionen wieder erhöhen, oder der Staat muß entsprechende Aufgaben verstärkt privatisieren.²⁷⁴ Allerdings erscheint wenig wahrscheinlich, daß bereits in den kommenden zehn Jahren große Aufga-

²⁷⁴ Auch in diesem Fall könnte sich der Staat nicht in vollem Umfang entlasten. Private Infrastrukturinvestitionen müssen von den Nutzern - etwa über Straßennutzungsgebühren, Studiengebühren, Schulgeld usw. - refinanziert werden. Dies würde in gewissem Umfang verteilungspolitische - subjektbezogene - Ausgleichsmaßnahmen (z.B. eine Erhöhung des Kindergeldes oder die Vergabe von - leistungsbezogenen - Stipendien) und/oder steuerliche Entlastungen erfordern.

benbereiche wie der Bildungsbereich oder der Straßenbau weitgehend privatisiert werden.

Auch im Gesundheitswesen war der Staat bislang in großem Umfang für die Bereitstellung oder zumindest die Finanzierung der Infrastruktur - insbesondere im Krankenhausbau - verantwortlich. Denkbar ist, daß sich dies künftig ändert.²⁷⁵ Die Mitte 1999 vorgelegten Pläne der Bundesregierung zur Reform des Gesundheitswesens sind in dieser Hinsicht allerdings widersprüchlich.²⁷⁶ Einerseits zielen sie auf eine Reduktion der öffentlichen Ausgaben. Andererseits werden jedoch keineswegs eine Privatisierung und Deregulierung des Gesundheitswesens angestrebt. Auch mit der vorgesehenen Verlagerung der Investitionsausgaben im Krankenhausbereich von den Ländern auf die Krankenkassen müßten diese weiterhin in beträchtlichem Umfang aus öffentlichen Mitteln aufgebracht werden, um Investitionslücken zu vermeiden.

3.5.1.5 Übrige Aufgabenbereiche

Auch in einigen anderen staatlichen Aufgabenbereichen werden die finanziellen Anforderungen an den Staat steigen. Dies gilt vor allem für die Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit, für die steigende Personal- und Sachmittel benötigt werden dürften.²⁷⁷

Dem stehen zwar an anderer Stelle mögliche Ausgabensenkungen gegenüber. Dazu gehören insbesondere Einsparungen durch eine Erhöhung der Produktivität im öffentlichen Dienst und der Abbau von Finanzhilfen.²⁷⁸ Auch verringert sich auf-

²⁷⁵ Vgl. Ziffer 3.6.3.

²⁷⁶ Vgl. Deutscher Bundestag (1999).

²⁷⁷ Nach der herkömmlichen Aufgabengliederung der Ausgaben schlägt sich dies im Bereich der allgemeinen Dienste nieder.

²⁷⁸ Wie weit diese Potentiale tatsächlich genutzt werden, ist allerdings angesichts des zu erwartenden Widerstandes der Subventi-

grund der stark abnehmenden Zahl von Kindern und Jugendlichen in Ostdeutschland schon in den nächsten Jahren der Bedarf an Schul- und Ausbildungsplätzen. Ab 2010 wird sich dies auch auf den Bedarf an Studienplätzen auswirken.²⁷⁹

Soweit solche Entlastungen realisiert werden, reichen sie jedoch bei weitem nicht aus, um den - unter den heutigen Bedingungen - zu erwartenden Ausgabenanstieg zu kompensieren.

3.5.2 *Künftige Finanzierungsspielräume*

Mit den finanziellen Anforderungen werden die künftigen Einnahmen der öffentlichen Haushalte nicht Schritt halten, zumal bereits die heute erreichte Steuer- und Abgabenquote und vor allem die Lohnnebenkosten als zu hoch kritisiert werden und alle politischen Kräfte sich mehr oder weniger einhellig für eine umfassende Steuerreform mit steuerlichen Entlastungen für die Unternehmen und andere Gruppen ausgesprochen haben. Auch eine Ausweitung der offenen und verdeckten Staatsverschuldung ist kein Ausweg.

3.5.2.1 *Steuern und Abgaben*

Gegenwärtig erreicht die gesamtwirtschaftliche Steuer- und Abgabenquote etwa 41 vH des Bruttoinlandsprodukts.²⁸⁰ Dies entspricht ungefähr dem Durchschnitt der EU. Deutlich niedri-

onempfänger etwa in Landwirtschaft, Kohle und Stahl oder Wohnungsbau ungewiß.

²⁷⁹ Gleichzeitig wächst freilich auch der Bedarf in anderen Bildungsbereichen wie der beruflichen Fortbildung und Umschulung. Soll darüber hinaus der besonderen Bedeutung des Humankapitals für die deutsche Volkswirtschaft angemessen Rechnung getragen werden, erscheinen die Einsparpotentiale im Bildungswesen insgesamt eher gering.

²⁸⁰ Schätzung des IWG BONN, basierend auf Angaben von BMF, EUROSTAT und OECD.

ger liegt der Vergleichswert dagegen etwa in den USA. Relativ niedrig ist im europäischen Vergleich die gesamtwirtschaftliche Steuerquote mit etwa 22 vH.²⁸¹ Umgekehrt erreichen die Sozialbeiträge jedoch mit inzwischen fast 20 vH in Deutschland ein im internationalen Vergleich außerordentlich hohes Niveau.

Würden diese Quoten unverändert beibehalten, wüchsen die Einnahmen der öffentlichen Haushalte mit der gleichen Rate wie das Bruttoinlandsprodukt. Für ein darüber hinausgehendes Wachstum der Ausgaben, das insbesondere im Bereich sozialer Sicherung und Gesundheit zu erwarten ist, wäre somit kein finanzieller Spielraum vorhanden.²⁸²

Eine weitere Erhöhung der Steuer- und Abgabenbelastung ist allerdings - wenn überhaupt - nur mit erheblichen Folgekosten möglich. Sie würde die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands im internationalen Standortwettbewerb weiter beeinträchtigen und zu Wachstumseinbußen führen. Auch muß die Durchsetzbarkeit einer weiter wachsenden Steuer- und Abgabenbelastung bezweifelt werden.²⁸³ Angesichts schon jetzt hoher Abgabenwiderstände werden sich potentielle Steuer- und Beitragszahler vermehrt der Belastung zu entziehen suchen. Anbieter von Kapital und Wissen werden an ausländische Standorte abwandern, die schon in den letzten Jahren an Attraktivität gewonnen haben.

²⁸¹ Auch hier liegt Vergleichswert in den USA noch etwas niedriger.

²⁸² Allein die Finanzierung des unter den bestehenden Strukturen zu erwartenden Anstiegs der Ausgaben für soziale Sicherung und Gesundheit würde eine Anhebung der Steuer- und Abgabenquote am Bruttoinlandsprodukt um bis zu zwei Prozentpunkte erfordern (vgl. Ziffer 3.5.1.1). Um diese Mehreinnahmen allein über Sozialbeiträge zu erzielen, müßten die Beitragssätze um etwa vier Prozentpunkte erhöht werden.

²⁸³ Seit langem bezeichnen in Umfragen mindestens zwei Drittel der Bevölkerung die Steuer- und Abgabenbelastung als zu hoch; vgl. Forschungsstelle für empirische Sozialökonomik (1997), S. 16, sowie Otnad, A. (1996), S. 120f. mit weiteren Belegen.

Zusätzliche Steuern und Abgaben müßten daher letztlich von den - international weitgehend immobilien - Arbeitnehmern getragen werden. Doch auch diese werden in zunehmendem Maß versuchen, sich dem zu entziehen. Ein Indiz hierfür ist die wachsende Bedeutung wirtschaftlicher Aktivitäten und Beschäftigungsverhältnisse, die insbesondere darauf zielen, der Beitragspflicht zur Sozialversicherung zu entgehen. Versuche, dem entgegenzuwirken und die Zahl der Beitragszahler auszuweiten, führen - wie die jüngsten Erfahrungen bei der Neuregelung der Beitragspflicht für geringfügig Beschäftigte und für "Scheinselbständige" zeigen - eher zu einer Aufgabe der wirtschaftlichen Aktivität oder zu deren vollständiger Abwanderung in die Schattenwirtschaft.

3.5.2.2 Vermögensveräußerung und Kreditaufnahme

Fehlende ordentliche Einnahmen lassen sich auch nicht durch eine Verringerung des staatlichen Nettovermögens kompensieren. Das Volumen des für eine Veräußerung in Betracht kommenden staatlichen Vermögens ist begrenzt, zumal bereits in der Vergangenheit ein beträchtlicher Teil des Beteiligungsvermögens privatisiert wurde. Außerdem führt die Verwendung der Verkaufserlöse zur Finanzierung zusätzlicher laufender Ausgaben zu einer dauerhaften Verschlechterung der staatlichen Vermögenslage. Dies gilt noch offensichtlicher für die Kreditfinanzierung zusätzlicher Ausgaben, von der in der Vergangenheit immer wieder Gebrauch gemacht wurde.

Der Versuch, durch Aufnahme von Krediten zusätzliche Ausgabenspielräume zu gewinnen, führt langfristig im Zusammenspiel mit wachsenden Zinslasten in eine Schuldenfalle. Gegenwärtig erreichen die staatlichen Schulden schon fast 62 vH

des Bruttoinlandsprodukts.²⁸⁴ Damit ist die nach dem Amsterdamer Vertrag bzw. dem Stabilitätspakt zulässige Obergrenze von 60 vH überschritten.²⁸⁵ Eine Rückführung der Schuldenquote ist also nicht allein aus ökonomischen, sondern auch aus rechtlichen Gründen geboten. Diese Rückführung erfordert ihrerseits eine Begrenzung der laufenden Defizite, die nur erreichbar ist, wenn die Ausgaben langsamer als die Einnahmen wachsen.²⁸⁶

3.5.3 Umverteilung zwischen den öffentlichen Haushalten

Zu den finanz- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen gehört auch die künftige Ausgestaltung der föderalen Ordnung, insbesondere der föderalen Finanzverfassung. Der bislang praktizierte "konzertierte Föderalismus"²⁸⁷ war darauf ausgerichtet, möglichst einheitliche materielle Lebensverhältnisse herzustellen. Faktisch führte dies zu einer Aushöhlung des föderalen

²⁸⁴ Darin nicht enthalten sind verdeckte Schulden im Bereich von Sondervermögen einiger Länder und Gemeinden, die knapp 15 vH der üblicherweise betrachteten Schulden ausmachen. Bei ihrer Einbeziehung liegt die Schuldenquote daher bei gut 70 vH. Weitaus höher ist im übrigen die implizite Verschuldung in den staatlichen Alterssicherungssystemen, d.h. der Barwert bestehender Renten- und Pensionsansprüche.

²⁸⁵ Art. 104 EGV sowie Protokoll 11 EGV (Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit). (Hinweis zur Zitierweise: Verwendet wird die neue Numerierung nach dem Vertrag von Amsterdam vom 2.10.1997. Die aus dem Maastricht-Vertrag übernommenen Protokolle beziehen sich allerdings noch auf die alte Numerierung, im vorliegenden Fall auf Art. 104 c.)

²⁸⁶ Bei einer nominalen Wachstumsrate von 2,5 vH darf die jährliche Defizitquote 1 vH nicht überschreiten, um in etwa fünf Jahren das Schuldenstandskriterium zu erfüllen. Um bis 2010 die Schuldenquote auf ein Niveau etwa 50 vH zurückzuführen, müßte auf eine Nettokreditaufnahme nahezu vollständig verzichtet werden.

²⁸⁷ Otnad, A./Linnartz, E. (1997), S. 125.

Prinzips durch Verwischung politischer Verantwortlichkeiten und zu einer stetig wachsenden Umverteilung zwischen den Ländern über den öffentlichen Gesamthaushalt. Diese Umverteilung geht weit über den Länderfinanzausgleich hinaus. Ins Gewicht fallen insbesondere die Umverteilungswirkungen der sozialen Sicherungssysteme.²⁸⁸

Würden die bisherigen Strukturen unverändert beibehalten, müßte die regionale Umverteilung weiter zunehmen. Damit würde die faktische Reihenfolge der Länder immer mehr umgekehrt. In den Ländern mit den höchsten Steuer- und Beitragsaufkommen je Einwohner wären nach der Umverteilung die öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben am niedrigsten.

Wegen der ökonomischen und sonstigen Folgekosten dieser Entwicklung wird in Wissenschaft und Politik zunehmend über eine Reform der föderalen Finanzverfassung und andere Schritte zur Stärkung föderalen Wettbewerbs nachgedacht.²⁸⁹ Denkbar erscheint, daß im Zuge einer solchen Entwicklung auch sozial- und verteilungspolitische Maßnahmen stärker dezentralisiert werden, um das Ausmaß der regionalen Umverteilung zu begrenzen.²⁹⁰ Dies wiederum hätte in den einzelnen Ländern eine stärkere Differenzierung sozialstaatlicher Leistungen zur Folge.

²⁸⁸ Vgl. Ottnad, A. (1998).

²⁸⁹ Vgl. Reformkommission Soziale Marktwirtschaft (1998); Friedrich-Naumann-Stiftung (1998); Scheel, C./Metzger, O (1998); Sarrazin, T. (1998); sowie Ottnad, A./Linnartz (1997) mit weiteren Verweisen.

²⁹⁰ Das Sozialstaatsgebot (Art. 20 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 28. Abs. 1 GG) und die Norm gleichwertiger Lebensverhältnisse (Art. 72 GG) lassen hierfür durchaus Spielraum.

3.5.4 Wirkungen auf Angebot und Nachfrage sozialer Dienstleistungen

Angesichts steigender finanzieller Anforderungen und fehlender Finanzierungsspielräume sind einschneidende Ausgabenkürzungen unvermeidlich. Diese wiederum setzen voraus, daß der Staat sich von bestimmten Aufgaben ganz zurückzieht und bei anderen seine Leistungen deutlich einschränkt. Dazu bedarf es einer Konzentration auf die Aufgaben, bei denen staatliches Handeln unbedingt geboten ist, und die Beschränkung vieler Leistungen auf einen Mindeststandard.

Aufgrund ihrer quantitativen Bedeutung und ihrer besonderen Dynamik werden im Zuge dieser Entwicklung besonders die Ausgaben für soziale Sicherung und Gesundheit Sparzwängen ausgesetzt sein. Dabei wird sich die staatliche Daseinsvorsorge immer mehr auf die Absicherung von Grundrisiken konzentrieren,²⁹¹ während private Vorsorge stetig an Bedeutung gewinnt.

Ob die politischen Entscheidungsträger diesen Prozeß aktiv gestalten oder ihn angesichts fehlender Handlungsalternativen passiv hinnehmen (müssen), bleibt abzuwarten. In jedem Fall dürfte der Anteil der Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen, der aus öffentlichen Haushalten bzw. über Steuern und Beiträge finanziert wird, deutlich zurückgehen. Zwar werden die öffentlichen Ausgaben für soziale Sicherheit und Gesundheit dem absoluten Betrag nach in den nächsten Jahren noch weiter spürbar steigen. Aber selbst dies könnte sich in absehbarer Zeit ändern, falls die Politik ernsthafte Schritte unternimmt, die private Vorsorge der Bürger auch durch eine entsprechende Entlastung von Steuern und Abgaben zu stärken.

²⁹¹ Faktisch zeichnet sich dies - etwa in der Alterssicherung - schon seit geraumer Zeit ab.

Um die Staatsquote - wie vom Bundesminister für Wirtschaft und Technologie vorgeschlagen²⁹² - von derzeit 48 auf 40 vH zurückzuführen, müßten - bezogen auf die gegenwärtigen Größenordnungen - in den öffentlichen Haushalten über 300 Milliarden DM (in heutigem Geldwert) eingespart werden. Soll dieses Ziel bis 2010 erreicht sein, dürfen daher die öffentlichen Ausgaben real kaum noch wachsen.²⁹³

Zielgruppe staatlicher Sozial- und Verteilungspolitik werden künftig vornehmlich einkommens- und sozial schwache Schichten sein (können). Da hier mit einem steigenden Bedarf zu rechnen ist, wächst für die öffentlichen Haushalte der Zwang zu verstärkter interner und externer Effizienzkontrolle. Vermutlich wird für viele Leistungen - etwa im Rahmen der Sozialhilfe oder der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung - noch stärker als bisher ein bestimmter Mindeststandard (bzw. ein bestimmtes Ergebnis) festgelegt und dem kostengünstigsten Anbieter der Zuschlag gegeben werden. Denkbar ist in diesem Zusammenhang außerdem, daß verteilungspolitische Ziele stärker als bisher über eine Subjektförderung angestrebt werden, daß also Geldanstelle von Sachleistungen gewährt werden. Damit wäre die entsprechende Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen zwar letztlich immer noch über die öffentlichen Haushalte finanziert. In bestimmten Fällen würde aber die Verwendungsentscheidung stärker als bisher vom Transferempfänger getroffen.

Umgekehrt wird die privat finanzierte Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen absolut und anteilig deutlich zunehmen. Eine Schlüsselrolle dürfte hierbei den mittleren Einkommenschichten zukommen. Gelingt es, deren Abgabenbelastung zu

²⁹² Vgl. BMWi (1999), S. 12.

²⁹³ Beim angenommenen realen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 1,6 vH dürften die realen Ausgaben nur noch um jährlich 0,8 vH steigen.

mindern oder wenigstens ihren weiteren Anstieg zu verhindern, werden diese Bevölkerungsschichten weit stärker als bisher als private Konsumenten sozialer Dienstleistungen in Erscheinung treten.

3.6 Wettbewerbspolitische Rahmenbedingungen

Auch die Wettbewerbsbedingungen, unter denen künftig soziale Dienstleistungen angeboten werden, werden maßgeblich von politischen Entscheidungen und der Rechtsprechung beeinflusst. Dabei zeichnet sich international wie national eine Tendenz zur Deregulierung und zur Intensivierung des Wettbewerbs ab.

3.6.1 Internationale und nationale Tendenzen

Seit zwei Jahrzehnten vollzieht sich weltweit ein Liberalisierungs- und Deregulierungsprozeß bei gleichzeitiger Integration und Globalisierung der Märkte. Gefördert wird dieser Prozeß zum einen durch technischen Fortschritt, zum anderen durch sich ändernde politische Rahmenbedingungen. Zu letzteren gehören auch die Schaffung und der Ausbau von Freihandelszonen sowie vor allem das neue Welthandelsabkommen von 1994.²⁹⁴ In dieses wurde erstmals auch der Dienstleistungshandel einbezogen, für den seitdem ebenfalls das Meistbegünstigungsprinzip und das Inländerprinzip gelten.

²⁹⁴ Mit Schaffung der Welthandelsorganisation (WTO) wurde das bisherige, seit 1947 provisorisch geltende Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) durch ein neues, umfangreicheres Vertragswerk abgelöst. Dieses schließt neben der Schaffung der WTO und dem neuen Handelsabkommen "GATT 1994" eine Reihe weiterer Abkommen ein, die u.a. auch den Dienstleistungshandel (GATS) betreffen. Die WTO verfügt über einen völkerrechtlich gesicherten Rechtsrahmen. Vgl. Gundlach, E./Klodt, H./Langhammer, R.J./Soltwedel, R. (1995).

Das Meistbegünstigungsprinzip verpflichtet alle Staaten, sämtliche Vorteile, die sie gegenwärtigen Außenhandelspartnern einräumen, auch neuen Handelspartnern einzuräumen. Gemäß dem Inländerprinzip darf zwischen in- und ausländischen Anbietern grundsätzlich nicht diskriminiert werden. Aufgabe der Welthandelsorganisation (WTO) ist es, die Einhaltung dieser Vorschriften zu überwachen. Dies dürfte insbesondere für den Import von Dienstleistungen in den EU-Raum an Bedeutung gewinnen. Für einen solchen Import kommen zum Teil auch soziale Dienstleistungen in Betracht.²⁹⁵ Zwar sind diese personenbezogen und daher ortsgebunden. Denkbar ist jedoch, daß ausländische Anbieter - etwa aus osteuropäischen Reformländern - ihren komparativen Kostenvorteil nutzen und entsprechende Dienstleistungen unter Entsendung eigener Arbeitskräfte anbieten. Möglich ist ferner, daß inländische Anbieter - etwa im Pflege- oder im Gesundheitswesen - verstärkt auf das ausländische Arbeitskräfteangebot zurückgreifen.²⁹⁶ Innerhalb der EU ist der Deregulierungs- und Liberalisierungsprozeß besonders weit fortgeschritten. Mit Vollendung des Binnenmarktes erfolgten weitgehende Deregulierungsschritte, und wesentliche wettbewerbspolitische Kompetenzen wurden auf die EU-Kommission übertragen. Wie zahlreiche Beispiele aus der

²⁹⁵ Vgl. hierzu z.B. Mrozynski, P. (1999), bes. S. 194ff.

²⁹⁶ In gewisser Weise besteht hier eine Parallele zur Bauwirtschaft. Auch Bauleistungen sind ortsgebunden. Dennoch spielt hier die Entsendung von Arbeitskräften aus Niedriglohnländern zunehmend eine Rolle. Daß es zu einer Nachfolgeregelung des für den Baubereich bis zum 31.8.1999 gültigen Arbeitnehmer-Entsendegesetzes kommt, die auch auf andere Wirtschaftsbereiche ausgeweitet wird, ist zwar nicht auszuschließen, aber unwahrscheinlich. Zu berücksichtigen ist, daß schon gegen das bisherige Arbeitnehmer-Entsendegesetz eine Klage der EU-Kommission beim EuGH (Az: 97/4642) anhängig ist.

jüngeren Vergangenheit zeigen, geht das Wettbewerbskommissariat der EU inzwischen rigoros gegen nationale Wettbewerbsbeschränkungen, Subventionstatbestände und Ausnahmeregelungen vor, die nach seiner Auffassung gegen EU-Recht verstoßen.²⁹⁷

Es ist davon auszugehen, daß auch der Bereich der sozialen Dienstleistungen früher oder später die kritische Aufmerksamkeit der EU-Kommission auf sich ziehen wird.²⁹⁸ Insbesondere die Frage einer möglichen Diskriminierung in- und vor allem ausländischer Anbieter könnte dabei eine Rolle spielen. Nicht auszuschließen ist, daß etwa das Zusammenarbeits- und Fördergebot nach § 10 BSHG, das der FW eine bedingte Vorrangstellung einräumt, erneut zur Disposition gestellt wird. Auch die an die FW fließenden Zuschüsse könnten möglicherweise mit dem Beihilfeverbot des Art 87 EGV kollidieren.²⁹⁹

Interventionen von Seiten der EU-Kommission können sich vornehmlich auf deren Kompetenzen im Bereich des Binnenmarktes (marktbezogenes Primärrecht) stützen. Dagegen verfügt

²⁹⁷ So ist die EU-Kommission in jüngerer Zeit u.a. gegen zahlreiche unerlaubte Beihilfen, gegen Wettbewerbsverstöße z.B. deutscher Automobilhersteller im Zusammenhang mit EU-Direktimporten und gegen die (grenzüberschreitende) Preisbindung im Buchhandel vorgegangen. Neuerdings hat sie die bereits zuvor von der Monopolkommission (1998), S. 16, monierte Wettbewerbsverzerrung im Kreditsektor durch die staatliche Gewährträgerhaftung bei öffentlichen Kreditinstituten aufgegriffen. Ebenfalls unter Druck der EU-Kommission vollzog bzw. vollzieht sich in Deutschland außerdem die Deregulierung der Bereiche Telekommunikation und Energie.

²⁹⁸ Vgl. Bieback, K.-J. (1999).

²⁹⁹ Zwar handelt es sich hierbei formal und auch in der Abgrenzung der amtlichen Statistik nicht um Subventionen (Beihilfen). In ihrer Wirkung sind sie - jedenfalls aus der Sicht von Mitbewerbern - jedoch ähnlich zu beurteilen.

die EU-Kommission bislang nur über sehr begrenzte Regelungskompetenzen im Bereich der Sozialpolitik.³⁰⁰ Im Umkehrschluß wird daraus etwa gefolgert, daß der Titel XI EGV keine begrenzte Einzelermächtigung für den Erlaß von Sekundärrechtsakten enthält, die den Bereich der FW betreffen.³⁰¹

Gegen eine Anwendung marktbezogenen Primärrechts auf soziale Dienstleistungen scheint zum Teil die bisherige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu sprechen. Nach bisheriger Rechtsprechung des EuGH fallen Erbringer sozialer Dienstleistungen nicht unter den Unternehmensbegriff des Art. 87 Abs. 1 EGV, der staatliche Beihilfen verbietet.³⁰² Allerdings spielte der soziale Dienstleistungsverkehr innerhalb der EU bislang nur eine geringe Rolle. Das Beihilfeverbot greift jedoch erst bei Überschreiten einer "Spürbarkeitsschwelle".³⁰³ Damit ist in den nächsten Jahren durchaus zu rechnen, so daß sich der EuGH in absehbarer Zeit erneut mit der Frage wettbewerbswidriger Beihilfen im sozialen Dienstleistungsbereich befassen könnte.

Noch nicht entschieden hat der EuGH bislang, ob und gegebenenfalls welche sozialen Dienstleistungen unter den Dienstleistungsbegriff des Art 50 EGV fallen.³⁰⁴ Werden diese als wirtschaftliche Tätigkeiten erfaßt, fallen sie auch unter die Dienst-

³⁰⁰ Allerdings wird teilweise die Auffassung vertreten, die Erfüllung des Harmonisierungsauftrages nach Art. 2 EGV erfordere auch "gewisse Kompetenzen in der Sozialpolitik"; vgl. Schwarzer, U. (1997), S. 155.

³⁰¹ Vgl. Ipsen, K. (1996), S. 48ff.

³⁰² Vgl. EuGH (1993).

³⁰³ Vgl. v. d. Groeben, H./Thiesing, J./ Ehlermann, C.-D. (1991), Rdnr. 27 zu Art. 117.

³⁰⁴ Vgl. Ipsen, K. (1996), S. 73f.

leistungs- und Niederlassungsfreiheit nach Art. 49f und Art. 43 EGV.³⁰⁵

Insgesamt kann somit aus der bisherigen Rechtsprechung keineswegs eine bestimmte Tendenz für die Zukunft abgeleitet werden. Auch ist zu berücksichtigen, daß der EuGH in anderem Zusammenhang bereits für eine Öffnung des deutschen Gesundheitswesens für ausländische Anbieter gesorgt hat.³⁰⁶

Seit geraumer Zeit werden ferner Versuche unternommen, das gemeinschaftliche Rechtsinstitut einer *Economie Sociale* zu etablieren. Dieser von der EU-Kommission seit den achtziger Jahren verwendete Begriff³⁰⁷ umreißt im Prinzip das, was in Deutschland als "dritter Sektor" bezeichnet wird, insbesondere also die FW. Ausdrücklich einbezogen in den Begriff der *Economie Sociale* sind "nicht-marktfähige" Dienstleistungen und Organisationen ohne Erwerbszweck. Damit wird zugleich eindeutig bejaht, daß die in diesem Bereich erbrachten sozialen Dienstleistungen eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellen. Dementsprechend wären dann die Schutznormen gegen wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen und das Verbot gem. Art. 81 ff., 86 und 87 EGV zweifelsfrei anwendbar. Die geltenden Regelungen des deutschen Gemeinnützigkeitsrechts wären dann schwerlich noch aufrechtzuerhalten.³⁰⁸ Auch die in die Schluß-

³⁰⁵ Entscheidend ist, daß eine wirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt wird. Nicht entscheidend ist der Erwerbszweck; vgl. Ipsen, K. (1996), S. 76.

³⁰⁶ Nach den Urteilen des EuGH dürfen Versicherte, die Leistungen in EU-Ländern in Anspruch nehmen, gegenüber Leistungsempfängern im Inland nicht schlechter gestellt werden. Vgl. EuGH (1998).

³⁰⁷ Vgl. Deutscher Bundesrat (1990).

³⁰⁸ Auch eine Harmonisierung der Besteuerung innerhalb der EU bedroht möglicherweise bestehende Steuervergünstigungen und -befreiungen; vgl. BAGFW, Jahresbericht 1996, S. 28f.

akte der Maastricht-Konferenz aufgenommene Erklärung Nr. 23 steht einer Einbeziehung der Anbieter sozialer Dienstleistungen in den Unternehmensbegriff nicht entgegen.³⁰⁹

Zwar stießen diese Bestrebungen in der Vergangenheit in Deutschland auf politischen Widerstand.³¹⁰ Ob diese ablehnende Position dauerhaft beibehalten werden kann und wird, erscheint aber ungewiß. Gerade Deutschland mit seiner hohen Exportabhängigkeit wird sich auf längere Sicht nur schwer einem entsprechenden Wunsch seiner Partner in der EU widersetzen können. Zudem wird auch auf nationaler Ebene seit geraumer Zeit über die wettbewerbspolitischen Bedingungen, unter denen soziale Dienstleistungen - insbesondere im Gesundheitswesen - angeboten und nachgefragt werden, diskutiert.

3.6.2 Exkurs zum Zwölften Hauptgutachten der Monopolkommission

In Kapitel VI ihres Zwölften Hauptgutachtens hat die Monopolkommission 1998 die "marktkonforme Ausrichtung des deutschen Gesundheitswesens" aufgegriffen und sich dabei kritisch mit der bestehenden Situation auseinandergesetzt.

3.6.2.1 Analyse und Vorschläge der Monopolkommission

Bemängelt werden von der Monopolkommission vor allem eine weitgehend staatliche und korporatistische Lenkung, die das Gesundheitswesen weitgehend einer marktwirtschaftlichen Steuerung entziehe und Wettbewerb und Konsumentenfreiheit beschränke.³¹¹ Damit verbundene Fehlanreize für Anbieter und Nachfrager führten zu einer ständigen Leistungsausweitung

³⁰⁹ Vgl. Ipsen, K. (1996), S. 99ff.

³¹⁰ So hat sich etwa in jüngerer Zeit die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag gegen eine Ökonomisierung sozialer Dienstleistungen gewandt; vgl. Deutscher Bundestag (1998/1).

³¹¹ Diese Kritik ist zum Teil nicht neu; vgl. bereits Wex, E. (1929).

ohne Rücksicht auf die Kosten. Insbesondere setzt sich das Monopolgutachten kritisch mit dem bestehenden Krankenversicherungssystem (auf der Nachfrager- bzw. Finanzierungsseite) sowie mit der FW (auf der Anbieterseite) auseinander.³¹²

Anlaß für Reformen sieht die Monopolkommission nicht nur aus ordnungs- und wettbewerbspolitischen Gründen, sondern auch mit Blick auf die steigenden Kosten im Gesundheitswesen und den demographischen Wandel.³¹³ Um diesen Problemen Rechnung zu tragen, plädiert sie für eine Stärkung der preislichen Steuerung durch mehr Wettbewerb sowohl zwischen den Krankenversicherern als auch zwischen den Anbietern sozialer Dienstleistungen. Dazu soll die Wahlfreiheit für die Mehrzahl der Versicherten in der gesetzlichen Krankenversicherung hergestellt werden.³¹⁴ Für die Versorgung mit sozialen Dienstleistungen soll ferner ein "wettbewerblicher Ordnungsrahmen" geschaffen werden. Hier besteht nach Auffassung der Monopolkommission bislang ein bilaterales Kartell, bei dem sich öffentliche Finanzierungsträger und die FW gegenüberstehen.³¹⁵

³¹² Vgl. Monopolkommission (1998), Kapitel VI, insbesondere auch Abschnitte 2.3 (Die Stellung der Freien Wohlfahrtspflege im sozialen Versorgungssystem) und 4 (Wettbewerbliche Neuorientierung der Freien Wohlfahrtspflege).

³¹³ Vgl. zusammenfassend Monopolkommission (1998), S. 32ff.

³¹⁴ In diesem Zusammenhang werden ein Regelversorgungskatalog (Standardtarif), die Möglichkeit der Mitnahme von Altersrückstellungen und eine Übernahme des Familienleistungsausgleichs in das Steuer- und Transfersystem vorgeschlagen.; vgl. Monopolkommission (1998), S. 335ff.; 345ff.

³¹⁵ Ein bilaterales Kartell ist ein Sonderfall des bilateralen Monopols, bei dem auf einem Markt ein Alleinanbieter (Monopolist) und ein Alleinnachfrager (Monopsonist) aufeinandertreffen. Kartelle sind Zusammenschlüsse von Anbietern oder Nachfragern, die dazu dienen, den Wettbewerb auszuschalten und nach außen ein monopolistisches Verhalten zu ermöglichen. Ein bilaterales Kartell

Als grundlegend sieht die Monopolkommission die Nichtdiskriminierung anderer Leistungserbringer und den ungehinderten Marktzugang an. Unter diesem Gesichtspunkt wird die Finanzierung von Daueraufgaben über Zuschüsse problematisiert. Dabei räumt die Kommission ein, daß die Sicherstellung von Qualität aus Gründen asymmetrischer Information ein Problem darstellen kann. Dem könne und müsse durch erweiterte Dienstleistungshaftung, Kontraktmanagement (Leistungsverträge) und Vergabe im Wege einer öffentlichen Ausschreibung Rechnung getragen werden.³¹⁶

Marktwirtschaftliche Steuerung und effizientes Handeln setzen nach Meinung der Monopolkommission ferner Gewinnorientierung voraus. Die Kommission faßt darin Gewinnerzielung und Nutzenmaximierung zusammen. Letztere könne sich durchaus auch auf Gemeinnutz beziehen. Denn eine quasigemeinnützige Leistungserstellung impliziere Wirtschaftlichkeit und Bedarfsgerechtigkeit. Erst die Inanspruchnahme des Eigenutzes ermögliche das Gemeinwohl, weil auch die zu vergebenden Leistungen zuvor erwirtschaftet werden müßten. Konkret schlägt die Kommission deshalb eine "Reform des Gemeinnützigkeitsprivilegs auf der Grundlage der Nichtdiskriminierung bei einer reinen Orientierung am Förderzweck"³¹⁷ vor. Bei einer ausschließlich zweckbezogenen Förderung sei Nichtdiskriminierung allerdings nicht zwingend.³¹⁸ Aufzugeben sei die bisherige Abhängigkeit der Besteuerung von der Trägerschaft und damit die derzeitige Differenzierung zwischen erwerbswirtschaftlich

besteht (näherungsweise) zwischen den Tarifpartnern bei kollektiven Lohnverhandlungen.

³¹⁶ Vgl. Monopolkommission (1998), Ziffer 692f.

³¹⁷ Monopolkommission (1998), Ziffer 695.

³¹⁸ Vgl. Monopolkommission (1998), Ziffer 696.

orientierten und steuerbegünstigten gemeinnützigen Unternehmen.³¹⁹

Ein weiteres wesentliches Element in den Überlegungen der Kommission ist der Übergang von der Objekt- zur Subjektförderung bzw. vom Sachleistungs- zum Geldleistungsprinzip.³²⁰ Die Kommission verspricht sich hierdurch u.a. eine Intensivierung des Wettbewerbs verschiedener Leistungsanbieter, eine Stärkung der Konsumentensouveränität, eine größere Gestaltungsfreiheit für die Leistungserbringer und eine Verringerung verzerrender Anreize auf beiden Marktseiten.

Die Kommission berücksichtigt dabei durchaus, daß soziale Dienstleistungen eine Reihe von Besonderheiten aufweisen, die ihre Marktfähigkeit einschränken können.³²¹ Diese Probleme lassen sich jedoch nach Meinung der Kommission in dem von ihr vorgeschlagenen marktkonformen Rahmen lösen und rechtfertigen nicht ein Festhalten am bestehenden System. Staat und Finanzierungsträger sollten sich auf die Vorgabe und Kontrolle von Mindeststandards (Outputstandards) zur Qualitätssicherung zurückziehen. Im übrigen sieht die Kommission gerade wettbewerbliche Rahmenbedingungen als Chance, die "Corporate Identity" der Verbände als Qualitätsindikator wieder stärker zum Tragen zu bringen.³²²

Das Sachleistungsprinzip sollte auf die Fälle begrenzt werden, in denen die Gefahr einer sozial schädlichen Verausgabung von Geldleistungen besteht. Soweit aufgrund informatorischer und ähnlicher Hemmnisse (Alter) die Entscheidungsmöglichkeiten der Leistungsempfänger eingeschränkt seien, sollte dies

³¹⁹ Vgl. Monopolkommission (1998), Ziffer 697.

³²⁰ Vgl. Monopolkommission (1998), Ziffer 698ff.

³²¹ Vgl. Ziffer 1.2.1.

³²² Vgl. Monopolkommission (1998), Ziffer 702.

durch entsprechende unabhängige Beratungsleistungen kompensiert werden.³²³

Soweit bei Leistungen ein Bedarf an Kapazitätsvorhaltung bestehe, sollten die Kosten der Vorhaltung vom Staat gesondert (einrichtungsgebunden) gefördert werden.

3.6.2.2 Reaktionen auf das Monopolgutachten

Analyse, Kritik und Reformvorschläge der Kommission sind auf Seiten der Spitzenverbände der FW und der BAGFW überwiegend auf massive und teilweise scharf vorgetragene Kritik gestoßen.³²⁴ Von einigen Verbänden wird die Zuständigkeit der Monopolkommission für die FW bestritten. Darüber hinaus werden ihr handwerkliche Mängel vorgeworfen, die ihre Aussagen und Schlußfolgerungen unbrauchbar machten. Insbesondere hat nach Auffassung der Verbände im Monopolgutachten der bereits auf wichtigen Feldern bestehende Wettbewerb zu wenig Berücksichtigung gefunden.³²⁵

Im Kern richtet sich die von der Mehrheit der Verbände vorgetragene Kritik jedoch gegen den "ökonomistischen" Ansatz

³²³ Vgl. Monopolkommission (1998), Ziffer 700.

³²⁴ Vgl. BAGFW (1998); AWO (1998); DCV (1998); DPWV (1998); DRK (1998). Vom Diakonischen Werk liegt keine unmittelbare Stellungnahme zum Hauptgutachten vor. Im Vorfeld (Juli 1998) veröffentlichte es jedoch ein ausführliches Positionspapier zur "Ökonomisierung des Sozialen" (DW(1998)), das zum großen Teil als eine solche Stellungnahme aufgefaßt werden kann. Insbesondere setzt sich diese Stellungnahme mit den kritischen Positionen von Meyer auseinander, dessen Gutachten für die Kommission (Meyer, D. (1999)) die entsprechenden Passagen des Hauptgutachtens maßgeblich geprägt hat.

³²⁵ Diesem Einwand ist eine gewisse Berechtigung nicht zu abzusprechen. Auch berücksichtigt das Monopolgutachten an einigen Stellen unzureichend, daß die FW nicht nur im Bereich des Gesundheitswesens Leistungen anbietet.

der Monopolkommission und deren ordnungs- und wettbewerbspolitische Aussagen. Zurückgewiesen werden insbesondere strukturelle Veränderungen der bestehenden Sozialversicherung, ein Wechsel von objektbezogenen zu subjektbezogenen Umverteilungsinstrumenten, die Einführung preislicher Steuerung und wettbewerblicher Strukturen und Tendenzen zur Privatisierung der Daseinsvorsorge.

Nach Auffassung der BAGFW muß am bestehenden System der gesetzlichen Krankenversicherung mit der bisherigen paritätischen Aufteilung der Beiträge auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer festgehalten werden. Jede Begrenzung des Arbeitgeberbeitrags entziehe der gesetzlichen Krankenversicherung "notwendige finanzielle Mittel" und führe zu Leistungseinschränkungen. Im Ergebnis führten die Vorschläge der Monopolkommission "zu einer Abschaffung des Solidarprinzips in der gesetzlichen Krankenversicherung".³²⁶

Auch die Überlegungen der Kommission zur Neugestaltung des Regelversorgungskatalogs in Form von Grund- und Zusatzleistungen, die vorgeschlagene Möglichkeit für den Versicherten, einzelne Leistungen abwählen zu können, und das Angebot einer Direktbeteiligung der Versicherten an den Kosten werden als Verstoß gegen das Solidarprinzip abgelehnt. Die BAGFW geht im Gegensatz zur Monopolkommission davon aus, daß der bestehende GKV-Leistungskatalog das Wirtschaftlichkeitsgebot von § 12 SGB V erfülle und daß dieser eine Mindestsicherung beinhalte, die nicht unterschritten werden könne. Insoweit dürfe es keinen Wettbewerb zwischen den Krankenkassen geben.³²⁷

Die BAGFW lehnt ferner die Verlagerung des Familienleistungsausgleichs und anderer Umverteilungselemente aus der

³²⁶ BAGFW (1998), S. 3.

³²⁷ Vgl. BAGFW (1998), S. 7.

GKV in das Steuer- und Transfersystem als politisch nicht durchsetzbar ab.³²⁸

Im Ergebnis führen die Vorschläge der Kommission nach Ansicht der BAGFW zu einer Konzentration schlechter Risiken (adverser Selektion) und zur Verringerung des Umverteilungsvolumens in der GKV. Die Folge wäre ein "Bruch des bisherigen gesellschaftspolitischen Konsenses..., daß die gesundheitliche Versorgung nicht von dem Einkommen des Kranken abhängen darf."³²⁹ Im übrigen seien die Vorschläge der Kommission politisch nicht durchsetzbar.

Die Bundesregierung hat sich in ihrer Stellungnahme zum Monopolgutachten zunächst weitgehend der Auffassung der Verbände angeschlossen und die von der Monopolkommission gezogenen Schlußfolgerungen bezüglich der FW zurückgewiesen. Allerdings dürfte diese Diskussion damit nicht beendet sein. In der Wissenschaft steht die Monopolkommission keineswegs isoliert,³³⁰ und es ist keineswegs auszuschließen, daß Teile ihrer Kritik und ihrer Vorschläge von der Politik - auf nationaler oder europäischer Ebene - doch noch aufgegriffen werden.

3.6.3 Wirkungen auf Angebot und Nachfrage sozialer Dienstleistungen

Insgesamt dürfte in den kommenden zehn Jahren der Wettbewerb bei sozialen Dienstleistungen intensiver werden. Gerade in quantitativ wichtigen und stark wachsenden Bereichen wie dem Gesundheitswesen und der Altenhilfe ist mit dem vermehrten Auftreten privat-gewerblicher Anbieter zu rechnen, wobei auch der grenzüberschreitende Dienstleistungsverkehr an Bedeutung

³²⁸ Vgl. BAGFW (1998), S. 7

³²⁹ BAGFW (1998), S. 3.

³³⁰ Vgl. Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1996), S. 209.

gewinnen wird. Vorschub erhält diese Entwicklung durch sich abzeichnende Änderungen der wettbewerbspolitischen Rahmenbedingungen, die sich auch im Sozial- und Steuerrecht niederschlagen können.

Künftig wird die Beziehung zwischen Anbieter und Nachfrager sozialer Dienstleistungen weniger als bisher vom sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis geprägt sein, da der Anteil privat finanzierter Nachfrage steigt. Verstärkt würde diese Tendenz bei einem Übergang von der Objekt- zur Subjektförderung bzw. vom Sach- zum Geldleistungsprinzip.³³¹

Aber selbst dort, wo weiterhin der Staat bestimmte Leistungen garantiert und finanziert, ist mit einem verstärkten Anbieterwettbewerb zu rechnen. Angesichts der wachsenden Finanzprobleme der öffentlichen Haushalte werden vermehrt Anstrengungen unternommen werden, diese Leistungen möglichst kostengünstig bereitzustellen. Ein Weg hierzu sind öffentliche Ausschreibungen, wobei öffentliche Auftraggeber u.U. ihre Nachfrageposition stärker als bisher dazu nutzen werden, niedrige Entgelte bei den Leistungsanbietern durchzusetzen. Die Möglichkeit hierzu besteht grundsätzlich auch bei vom Staat bereitgestellten und möglicherweise kostenlos abgegebenen Kollektivgütern,³³² deren Erstellung privaten Produzenten übertragen wird.

³³¹ Vgl. Ziffer 3.5.4.

³³² Kennzeichnend für ein Kollektivgut - im Unterschied zu einem Individualgut - ist, daß das Ausschlußprinzip und das Prinzip der konkurrierenden Nutzung verletzt sind. Die Möglichkeit, andere von der Nutzung eines Gutes auszuschließen, ist Voraussetzung dafür, daß ein Marktpreis für dieses durchgesetzt werden kann. Konkurrierende Nutzung besteht, wenn die Nutzung eines Gutes (vollständig) zu Lasten der Nutzung desselben Gutes durch einen anderen Nutzer bzw. für einen anderen Zweck geht. Da bei einem Kollektivgut i.e.S. beide Voraussetzungen nicht erfüllt sind,

Gerade bei den öffentlich finanzierten Leistungen, die künftig vor allem den Charakter einer standardisierten Mindestversorgung haben werden,³³³ ist mit einem besonders intensiven Kostenwettbewerb zu rechnen, in dem Qualitätsaspekte (oberhalb einer Mindestqualität) kaum Berücksichtigung finden dürften.

Qualitätswettbewerb ist dagegen eher dort zu erwarten, wo Nachfrager Leistungen selbst bezahlen. Gerade Einkommensbezieher, die über ausreichende eigene Mittel verfügen,³³⁴ werden steigende Ansprüche an die Qualität des Leistungsangebots richten. Allerdings wird es hier ebenso wie bei sozial schwächeren Schichten auch Nachfrager geben, die nicht über ausreichende Informationen verfügen oder nicht in der Lage sind, fundierte Entscheidungen zu treffen. Daher dürfte der Bedarf an entsprechenden Beratungsleistungen zunehmen. Denkbar ist, daß sich hier sogar ein neuer Informationsmarkt herausbildet. Eine wichtige Rolle werden ferner die Reputation von Anbietern, Qualitätssiegel, freiwillige Qualitätsstandards usw. spielen.

Nicht dem Wettbewerb ausgesetzt sein dürften künftig in erster Linie noch jene sozialen Dienstleistungen, für die ein privatgewerbliches Angebot aufgrund ihrer spezifischen Merkmale nicht existiert bzw. bei denen keine Gewinne zu erzielen sind. Letzteres trifft insbesondere auf jene Hilfeleistungen zu, bei denen die Umverteilung von Ressourcen zugunsten von Hilfsbedürftigen direkt mit der Erbringung einer konkreten Hilfeleistung einher geht.³³⁵

kommt eine ausreichende Versorgung durch den Markt nicht zustande. Dies gilt in ähnlicher Weise bei Mischgütern, die nur eine der beiden Bedingungen nicht erfüllen.

³³³ Vgl. Ziffer 3.5.4.

³³⁴ Vgl. Ziffern 3.4.2.4 und 3.4.4.

³³⁵ Z.B. ehrenamtliche Betreuungsleistungen.

3.7 Fazit

Die Rahmenbedingungen für soziale Dienstleistungen werden sich in den kommenden zehn Jahren und verstärkt danach tiefgreifend verändern, was auf deren Angebot und Nachfrage erhebliche Wirkungen hat. Dabei zeichnen sich folgende Tendenzen ab:

- Aus demographischen, wahrscheinlich aber auch aus soziokulturellen Gründen steigt der Bedarf an sozialen Dienstleistungen.
- Soweit diese Dienstleistungen marktfähig sind, wird der Bedarf - bei zunehmenden regionalen Unterschieden - in kaufkräftiger Nachfrage wirksam.
- Diese Nachfrage wächst schneller als die der Volkswirtschaft insgesamt.
- Allerdings wird sie abnehmend aus öffentlichen Mitteln und zunehmend durch private Haushalte finanziert.
- Nicht-marktfähige soziale Dienstleistungen werden ebenfalls abnehmend über öffentliche Haushalte finanziert. Ob die hierdurch entstehenden Lücken durch bürgerschaftliches Engagement gefüllt werden, ist ungewiß.
- Sollten die Lücken nicht gefüllt werden, steigt der Anteil marktfähiger sozialer Dienstleistungen gegenüber dem Anteil nicht-marktfähiger sozialer Dienstleistungen weiter an.
- Der steigenden Nachfrage steht ein entsprechendes Angebot gegenüber.
- Damit wächst der Markt für soziale Dienstleistungen stärker als die Volkswirtschaft insgesamt. Ihre gesamtwirtschaftliche Bedeutung nimmt zu.
- Da soziale Dienstleistungen weiterhin arbeitsintensiv bleiben werden, steigt auch ihre Bedeutung für die Beschäftigung.

- Die Anforderungen an Vielfalt und Qualität marktfähiger Dienstleistungen steigen. Das gilt besonders für privat nachgefragte Dienstleistungen.
- Der Wettbewerb zwischen den Anbietern sozialer Dienstleistungen nimmt zu. Bei öffentlich finanzierten Leistungen tritt er vornehmlich als Kosten-, bei privat finanzierten Leistungen als Qualitätswettbewerb in Erscheinung.

Wie stark das Wachstum des sozialen Dienstleistungsbereichs insgesamt ausfällt, hängt von vielen, teilweise gegenläufig wirkenden Faktoren ab und läßt sich daher nur schwer abschätzen. Realistisch erscheint bis 2010 ein jahresdurchschnittliches Wachstum, das um 1,5 bis 2,5 Prozentpunkte über der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate liegt.³³⁶

Dabei sind zwischen einzelnen Teilbereichen deutliche Strukturverschiebungen zu erwarten. Quantitativ wird vor allem der Bereich der Altenhilfe an Bedeutung gewinnen. Der Anteil der über 59jährigen an der Bevölkerung wächst, wobei der Anteil Hochbetagter, die innerhalb der alten Bevölkerung in überdurchschnittlichem Maß Leistungen der Altenhilfe (insbesondere im stationären Bereich) nachfragen, überdurchschnittlich zunimmt. Darüber hinaus ist bei fortschreitender Individualisierung damit zu rechnen, daß der Anteil derjenigen, die Leistungen der Altenhilfe in Anspruch nehmen, steigt.³³⁷

³³⁶ Diese Spanne ergibt sich aus den aggregierten Schätzungen des IWG BONN für die einzelnen Tätigkeitsbereiche.

³³⁷ Bis 2010 nimmt die Zahl der über 59jährigen jahresdurchschnittlich um 2,3 vH, die der Hochbetagten sogar um 2,7 vH zu. Damit läßt bereits die Alterung der Bevölkerung eine reale Steigerung der Nachfrage nach Leistungen der Altenhilfe von etwa 2,5 vH pro Jahr erwarten. Berücksichtigt man ferner, daß in den neunziger Jahren der reale Umsatz im Bereich der Altenhilfe bei einer deutlich geringeren Alterung um jährlich 5 bis 6 vH gestiegen ist, spricht dies für ein künftig noch höheres Wachstum.

Eher abnehmender Bedarf ist aufgrund der Bevölkerungsentwicklung bei Kindergärten zu erwarten. Bis 2010 wird die Zahl der Kinder im Kindergartenalter um rund ein Sechstel zurückgehen. Allerdings wird die Nachfrage nach Kindergartenplätzen nicht in gleichem Maß zurückgehen, da eine steigende Zahl alleinerziehender Haushalte und eine stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen gegenläufig wirken. Außerdem ist der gesetzlich verankerte Anspruch auf einen Kindergartenplatz für jedes Kind derzeit noch nicht überall erfüllt. Insgesamt dürften daher die realen Ausgaben in diesem Bereich stagnieren. Ähnliches gilt für die übrige Jugendhilfe. Während von der demographischen Entwicklung dämpfende Effekte auf den Bedarf ausgehen, macht die Bewältigung sozialer Probleme - z.B. bei der Integration ausländischer Jugendlicher, der Bekämpfung von Jugendkriminalität - zusätzliche Anstrengungen erforderlich.

Im Gesundheitswesen werden sich demographische Einflüsse auf die Nachfrage ebenfalls stark bemerkbar machen. Dabei fallen der zahlenmäßige Rückgang der Bevölkerung und der Geburten weniger stark ins Gewicht als der wachsende Anteil alter und hochbetagter Menschen. Derzeit werden zwar Anstrengungen unternommen, die medizinische Versorgung stärker vom stationären in den ambulanten Bereich zu verlagern und die Bettenzahl in den Krankenhäusern zu reduzieren. Dem steht aber entgegen, daß infolge der Alterung der Bedarf an stationärer Krankenversorgung stark wächst und daß der medizinisch-technische Fortschritt neue Leistungsangebote ermöglicht.³³⁸ Insgesamt wird daher die Nachfrage nach entsprechenden Leistungen ebenfalls weiter zunehmen, wenngleich die Ausgaben nicht mehr so schnell steigen dürften wie in den vergangenen Jahren.

³³⁸ Vgl. Deutscher Bundestag (1998/3) S. 421ff.

Weiter steigen wird der Bedarf an Beratungs- und Präventionsleistungen insbesondere in "sozialen Brennpunkten". Inwieweit sich dies in tatsächlichem Wachstum niederschlägt, hängt von den - bisher vor allem vom Staat - bereitgestellten Finanzmitteln ab. Zieht sich der Staat aus entsprechenden Ausgaben zurück, wird künftig verstärkt private Hilfsbereitschaft gefordert sein.

4. Schlußfolgerungen für die FW

Die künftige Bedeutung der FW für Gesellschaft, Wirtschaft und Beschäftigung hängt davon ab, ob und wie es ihr gelingt, sich auf die veränderten Rahmenbedingungen für soziale Dienstleistungen einzustellen und sich als deren Anbieter zu positionieren. Hierfür kommen im wesentlichen zwei Strategien in Betracht: die Wettbewerbsstrategie und die Sozialwohlstrategie.

4.1 Chancen und Risiken der FW vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen

Die künftigen demographischen, beschäftigungspolitischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen im Bereich sozialer Dienstleistungen stellen die FW vor erhebliche Herausforderungen. Chancen und Risiken liegen dicht beieinander. Mehr noch: Chancen, beispielsweise im gesellschaftlichen Bereich, können Risiken im wirtschaftlichen sein und umgekehrt. In ihrem Bestreben, Chancen zu maximieren und Risiken zu minimieren, dürfte die FW deshalb zunehmend in Zielkonflikte geraten.

Ausgangspunkt aller Überlegungen ist, daß sich die FW in einem Bereich betätigt, der künftig im Vergleich zur Volkswirtschaft insgesamt überdurchschnittlich wachsen wird.³³⁹ Allerdings ist dies nur für den Teilbereich marktfähiger sozialer Dienstleistungen sicher. Hier werden nicht nur der Bedarf, sondern auch die kaufkräftige Nachfrage und das Angebot deutlich zunehmen. Von einem steigenden Bedarf kann auch im Bereich nicht-marktfähiger sozialer Dienstleistungen ausgegangen werden. Ob und in welchem Umfang dieser Bedarf jedoch befriedigt

³³⁹ Vgl. Ziffer 3.7.

werden kann, hängt davon ab, wieviel bürgerschaftliches Engagement hierfür zu gewinnen ist.³⁴⁰

Die FW ist derzeit sowohl im Bereich marktfähiger als auch nicht-marktfähiger sozialer Dienstleistungen gut positioniert.³⁴¹ Allerdings wird sie zwischen diesen Bereichen künftig wesentlich deutlicher trennen müssen als bisher. Beide Bereiche folgen nämlich zunehmend ihren eigenen Gesetzmäßigkeiten.

Bei marktfähigen sozialen Dienstleistungen hat die FW in den zurückliegenden Jahren vor allem in den Bereichen Marktanteile eingebüßt, die künftig besonders stark wachsen werden: im Gesundheitswesen, bei Heimen und Tagesstätten. Hier konnten private Wettbewerber ihre Stellungen ausbauen. Gestärkt hat die FW hingegen ihre Position bei Kindergärten. Wie sich dieser Bereich künftig entwickeln wird, ist nicht vorhersehbar. Zwar wird mit Sicherheit die Zahl der Kinder aufgrund demographischer Veränderungen zurückgehen. Möglich ist jedoch, daß eine steigende Erwerbstätigkeit von Müttern die Nachfrage nach Kindergartenplätzen hochhalten wird.

Was die Verschiebungen zwischen den einzelnen Marktsegmenten für die FW letztlich bedeuten, ist von ihren mittel- und langfristigen Zielsetzungen abhängig. Da sie nicht gewinnorientiert und mithin kein Unternehmen ist, braucht sie an sich nur dann um Marktanteile zu kämpfen, wenn private Wettbewerber ihre humanitären und ethischen Standards zum Schaden der Leistungsempfänger unterlaufen. Besteht diese Gefahr nicht, kann sich die FW vom Markt zurückziehen.

Will die FW jedoch ihr absolutes Volumen oder sogar ihre Marktanteile halten oder vergrößern, muß sie sich darauf einstellen, daß der bisher breite Mittelfluß aus öffentlichen Haushalten spürbar schmaler werden wird. Dabei kann sie im Bereich

³⁴⁰ Vgl. Ziffern 3.2. und 3.3.

³⁴¹ Vgl. Ziffer 2.2.

marktfähiger Dienstleistungen davon ausgehen, daß der Mittelrückgang im öffentlichen Bereich durch die Zahlungen privater Haushalte mehr als ausgeglichen wird. Nur bestehen zwischen dem privat zahlenden Leistungsempfänger und dem Empfänger öffentlich finanzierter Sachleistungen erhebliche Unterschiede. Der privat zahlende Leistungsempfänger achtet sehr viel aufmerksamer auf die Kosten der Leistung als der Empfänger öffentlich finanzierter Sachleistungen, zumal er deren Kosten oft gar nicht kennt. Der FW steht also ein erheblich intensiver Kostenwettbewerb mit privaten Wettbewerbern bevor.

Unklar ist, ob sie auf einen derartigen Kostenwettbewerb hinreichend vorbereitet ist. Zum einen arbeitet eine beachtliche Zahl von Einrichtungen betriebswirtschaftlich suboptimal.³⁴² Das ist unter anderem die Folge ihrer dezentralen, kleinräumigen Organisationsstruktur. Hier ist politisch zu entscheiden, ob aus Gründen der Versorgungsnähe an diesen Strukturen festgehalten werden soll. Ist dies der Fall, kann die FW aus öffentlichen Mitteln einen Ausgleich für den erlittenen Nachteil beanspruchen. Allerdings steht dieser Ausgleich auch privaten Anbietern zu, die auf Veranlassung des Staates an betriebswirtschaftlich suboptimalen Einrichtungen festhalten oder diese schaffen. Gibt es hingegen für Länder und Kommunen keinen Anlaß, derartige Einrichtungen betreiben zu lassen, müssen sie umstrukturiert oder geschlossen werden.

Ein weiterer Wettbewerbsnachteil ist die bislang nur mäßige Transparenz des wirtschaftlichen Gebarens von Einrichtungen

³⁴² Betriebswirtschaftliche Effizienzreserven bei Einrichtungen der FW werden von verschiedener Seite, z.B. in Gutachten von Unternehmensberatungen, aber auch innerhalb der FW konstatiert. Vgl. u.a. Oliva, H./Oppl, H./Schmid, R. (1991). Vor allem im Krankenhausbereich stellt sich zudem das spezifische Problem zu geringer Betriebsgrößen.

und Einrichtungsträgern. Da nur bedingt Klarheit über Mitteleinsatz und -verwendung besteht, stoßen betriebswirtschaftliche Optimierungsstrategien an Grenzen. Die nachhaltige Verbesserung dieses Zustandes ist eine wichtige Voraussetzung für eine gesicherte Wettbewerbsfähigkeit der FW.

Als entscheidender Wettbewerbsnachteil dürften sich jedoch die Arbeitskosten erweisen, insbesondere wenn im Zuge der Osterweiterung der EU preisgünstige und qualifizierte Anbieter marktfähiger sozialer Dienstleistungen auf den Markt drängen. Vergütung und Regelung der Arbeitsverhältnisse wurden in der FW weitgehend dem öffentlichen Dienst angepaßt. Dadurch sind Kontinuität und Professionalität der Beschäftigung gewährleistet. Kennzeichen des öffentlichen Dienstes ist jedoch, nicht im Wettbewerb mit privaten Anbietern zu stehen. Diesen Wettbewerb würde er in vielen Fällen nicht bestehen.

Verschärfend kommt hinzu, daß die FW sich nicht darauf verlassen kann, auch künftig im bisherigen Umfang über die besonders kostengünstige Arbeitskraft von Zivildienstleistenden und ehrenamtlich Tätigen verfügen zu können. Sollte der Staat seine Absichten verwirklichen und die Staatsquote meßbar senken,³⁴³ sind - entgegen bisherigen Plänen - auch Einschnitte z.B. bei den steuerlich begünstigten Aufwendungen für ehrenamtlich Beschäftigte zu erwarten. Fast sicher ist, daß das Arbeitsvolumen von Zivildienstleistenden deutlich zurückgeführt wird.³⁴⁴ Diesen Nachteilen im Kostenwettbewerb kann durch eine höhere Qualität der Leistungen, insbesondere durch ihre Anreicherung mit immateriellen Faktoren, nur bedingt begegnet werden. Zum einen wird eine beachtliche Zahl potentieller Leistungsempfänger nicht bereit sein, für derartige immaterielle Zusatzleistungen mehr zu bezahlen. Zum anderen muß die FW damit rechnen, daß

³⁴³ Vgl. Ziffer 3.5.

³⁴⁴ Vgl. Süddeutsche Zeitung (1999).

bei einer entsprechenden Wertschätzung solcher Zusatzleistungen auch die Wettbewerber sie erbringen werden. Ein dauerhafter Vorsprung ist allein damit nicht zu sichern. Die FW muß deshalb dafür sorgen, daß sie im Kostenwettbewerb mit privaten Dienstleistern bestehen kann.

Anders ist ihre Lage im Bereich nicht-marktfähiger sozialer Dienstleistungen. Zwar wird auch dieser Bereich vom schmalen Mittelfluß aus öffentlichen Kassen berührt. Doch trifft die FW hier auf keine privat-gewerblichen Wettbewerber. Aufgrund des wachsenden Bedarfs erweitert sich ihr Handlungsrahmen also erheblich. Um ihn füllen zu können, bedarf sie allerdings vermehrt eigener Ressourcen. Konkret: Um den steigenden Bedarf nicht-marktfähiger sozialer Dienstleistungen befriedigen zu können, benötigt sie zusätzliche, von ihr selbst einzuwerbende Geld-, Sach- und Zeitspenden. Allerdings befindet sie sich auch hier zunehmend im Wettbewerb mit anderen gemeinnützigen Organisationen. Gelingt ihr eine substantielle Erhöhung solcher Spenden, ist ihre Stellung im Bereich nicht-marktfähiger Dienstleistungen unangreifbar. Ihre gesellschaftliche Bedeutung würde nochmals steigen. Gelingt ihr dies jedoch nicht, würde sie nach und nach auch im Bewußtsein der Öffentlichkeit zu einem unter mehreren Anbietern marktfähiger, zunehmend privat finanzierter, personenbezogener Dienstleistungen. Ihre bislang gepflegten und allgemein anerkannten Besonderheiten würden zunehmend verblassen.

Das bedeutet für die FW, daß sie zur Sicherung ihrer Position im Bereich nicht-marktfähiger sozialer Dienstleistungen den langjährigen Rückgang des Anteils von Geld- und Zeitspenden an ihrem Gesamtbudget wenigstens anhalten und mittelfristig umkehren muß. Voraussetzung hierfür ist eine nachhaltige Umorientierung ihrer Tätigkeit und ihres Auftretens in der Öffentlichkeit. Die FW hat sich bisher weitgehend darauf verlassen,

daß die anhaltende Zahlungsfähigkeit und -willigkeit gesetzlicher Versicherungen und öffentlicher Haushalte ihren Bestand gewährleisten. Da dies abnehmend der Fall sein wird, muß sie Fähigkeiten wiederentdecken, die sie in der Vergangenheit groß gemacht haben.

Dabei hilft ihr das hohe Ansehen, das sie in der Bevölkerung unverändert genießt. Es gründet sich im wesentlichen auf ihr freiwilliges soziales Engagement im In- und Ausland. Weil dieses Ansehen jedoch ein so wichtiger Bestandteil ihres Kapitals ist, muß sie darauf achten, es nicht zu beschädigen. Das ist in jüngerer Zeit nicht uneingeschränkt gelungen.³⁴⁵ Dabei werden Einzelverfehlungen von der breiten Öffentlichkeit der FW insgesamt oder zumindest einem ihrer Spitzenverbände zugerechnet. Die FW wird deshalb auch aus diesem Grund nicht umhin können, die Transparenz und Kontrollen in ihren Organisationen zu verbessern.

Dank ihres Ansehens und ihrer wichtigen Stellung in der Gesellschaft könnte es der FW gelingen, den Anteil an Sach- und Geldspenden an ihrem Gesamtbudget kräftig zu erhöhen. Die Spendenbereitschaft der Bevölkerung ist erheblich. Hinzu kommt eine breite Erbschaftswelle, bei der immer häufiger nahestehende Erben nicht bereitstehen. Das kann die FW nutzen, wobei britische Erfahrungen berücksichtigt werden sollten.³⁴⁶

Schwieriger als Geld- und Sachspenden wird die Vergrößerung von Zeitspenden, sprich der Ausbau ehrenamtlichen Engagements sein. Zwar ist die Bevölkerung nicht zuletzt aufgrund der zunehmenden Freizeit sowie der deutlich verbesserten Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu ehrenamtlicher Arbeit

³⁴⁵ Vgl. z. B. Mittler, D. (1999), S. 36.; FOCUS (1999).

³⁴⁶ In Großbritannien werden wesentlich gezielter Spenden und vor allem Erbschaften akquiriert, u.a. über eine kostenlose notarielle Beratung potentieller Erblasser.

durchaus bereit. Diese Bereitschaft beschränkt sich jedoch zunehmend auf zeitlich befristete und möglichst individuell gestaltbare Projektarbeit.³⁴⁷ Weitgehend institutionalisierte ehrenamtliche Tätigkeit, wie sie die FW vornehmlich nachfragt, wird von der Bevölkerung immer weniger geschätzt. Darüber hinaus haben insbesondere im Gesundheits- und Pflegebereich die Anforderungen an ehrenamtliche Mitarbeiter nicht zuletzt wegen des medizinisch-technischen Fortschritts zugenommen. Hohe berufliche Professionalität bei gleichzeitigem humanitären Engagement drohen viele Ehrenamtliche zu überfordern. Zwar ist das kein spezielles Problem der FW. Es zeigt jedoch, daß durch die zunehmende Komplexität von Lebenssachverhalten und Arbeitsabläufen dem unentgeltlichen Einsatz ehrenamtlich Engagierter nicht selten fachliche Grenzen gezogen sind. Dennoch muß die FW alles unternehmen, um auch Zeitspenden einzuwerben.

Beim Ausbau des Spendenanteils und der Erbringung nicht-marktfähiger sozialer Dienstleistungen ist die dezentrale, ortsbezogene Organisationsstruktur der FW hilfreich. Einrichtungen und Einrichtungsträger sind örtlich oft tief verwurzelt. Das erleichtert nicht nur die Identifikation und Lösung nicht-marktfähiger sozialer Dienstleistungen, sondern auch die Ansprache von Bürgern, die hierbei mitwirken können. Die FW muß diese Stärke offensiver einsetzen als bisher. Ihr wichtigster Ansprechpartner sollte künftig nicht der Staat, sondern die Bürger sein.

Der Rückzug des Staates von einem Versorgungskonzept, das den Lebensstandard der Bürger über alle Fähigkeiten hinweg sichert, eröffnet somit der FW Möglichkeiten, die private Anbieter so nicht haben. Um sie zu nutzen, muß sie allerdings bisherige Sicht- und Verhaltensweisen aufgeben und ihre Kreativitäts-

³⁴⁷ Vgl. Ziffern 3.2. und 3.3.

und Innovationspotentiale freisetzen. Im Bereich marktfähiger und nicht-marktfähiger sozialer Dienstleistungen muß sie sich ausgeprägt unternehmerisch verhalten. Das ist kein Widerspruch zu ihren humanitären und ethischen Standards, sondern eine notwendige Ergänzung.

Eine Vorreiterfunktion kann die FW schließlich auf dem Arbeitsmarkt übernehmen. Hier hat sie z.B. durch die Kombination entgeltlicher und nicht entgeltlicher Tätigkeiten eine Reihe absehbarer Entwicklungen bereits vorweggenommen und Erfahrungen gesammelt. Das betrifft zum einen den hohen Frauenanteil und die Beschäftigung auch weniger qualifizierter Arbeitskräfte. Zum anderen hat die FW einen überdurchschnittlich hohen Anteil von Nicht-Normarbeitskräften, vor allem Teilzeitbeschäftigten.³⁴⁸ Mit dem Ausbau dieser Beschäftigungsformen leistet die FW einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der allgemeinen Arbeitsmarktlage.

4.2 Optionen der FW

Vor dem Hintergrund der sich ändernden Rahmenbedingungen hat die FW drei Optionen. Sie kann

- ihre derzeitigen Strukturen den sich ändernden Rahmenbedingungen anpassen, insbesondere sich dem im marktfähigen und nicht-marktfähigen Bereich schärfer werdenden Wettbewerb um Einnahmen und Ressourcen offensiv stellen,
- die Erbringung marktfähiger sozialer Dienstleistungen einstellen und sich auf die Erbringung nicht-marktfähiger sozialer Dienstleistungen beschränken oder umgekehrt

³⁴⁸ Vgl. Ziffer 3.3.

- die Erbringung nicht-marktfähiger sozialer Dienstleistungen einstellen und sich auf die Erbringung marktfähiger sozialer Dienstleistungen beschränken.

Dabei ist letztere Option rein theoretisch. Würde sie ausgeübt, veränderte sich nämlich das Wesen der FW so grundlegend, daß dies einer Selbstaufgabe gleichkäme. Diese Option wird deshalb im folgenden nicht weiter behandelt.

Wählt die FW eine der beiden verbleibenden Optionen, muß sie zügig einen internen Diskussions- und Entscheidungsprozeß in Gang setzen, der in Anbetracht ihrer komplexen Organisationsstruktur schwierig sein wird. Dennoch ist er notwendig. Für seinen Erfolg ist maßgeblich, daß die Spitzenverbände die interne Diskussion gezielt vorantreiben und klare Weichenstellungen aufzeigen.

Wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung einer der beiden Optionen ist ferner eine nachhaltige Verbesserung des internen Informationsflusses sowie der inneren und äußeren Transparenz. Beide lassen derzeit zu wünschen übrig. Mitursächlich hierfür sind die Entstehungsgeschichte und die Organisationsstruktur der FW. Hinzu kommt, daß im Rahmen der FW Leistungen oft spontan erbracht werden und vor allem ehrenamtlich Tätige verständliche Vorbehalte gegen die statistische Erfassung ihrer Leistungen haben. Ungeachtet dieser Schwierigkeiten ist jedoch eine ausreichende Informationsbasis über den Umfang der eigenen Aktivitäten, die Zahl und Qualifikation der Beschäftigten und ehrenamtlichen Mitarbeiter sowie die Finanzstruktur und die Positionierung im Vergleich zu anderen Anbietern für die Anpassung der FW an die veränderten Rahmenbedingungen notwendig.

Gefordert sind insbesondere die Verbände.³⁴⁹ Zwar bemühen sie sich seit geraumer Zeit, moderne betriebswirtschaftliche Organisationsprinzipien umzusetzen. In Teilbereichen existieren auch aussagefähige Statistiken. Insbesondere Einrichtungen verfügen teilweise über genaue betriebs- und finanzwirtschaftliche Daten. Das trifft jedoch nicht auf alle Einrichtungen und Träger zu. Vor allem fehlen die systematische Zusammenführung der verfügbaren Einzelinformationen und die methodische Konsistenz unterschiedlicher Rechenwerke.

Methodische Konsistenzprobleme bestehen z.B. im Bereich der an sich recht umfassenden Beschäftigtenstatistik. Hier gibt es bei den Erhebungsverfahren der einzelnen Verbände und der Beschäftigtenstatistik der BAGFW sowie derjenigen der Berufsgenossenschaft erhebliche methodische und quantitative Diskrepanzen.

Besonders problematisch ist das Fehlen einer Finanzstatistik. Damit fehlt den Spitzenverbänden ein wichtiges Instrument für die interne Planung und Kontrolle sowie die öffentliche Selbstdarstellung. Die Erstellung einer Finanzstatistik sollte unter Einbeziehung der amtlichen Statistik zügig vorangetrieben werden. Vorschriften des Datenschutzes und das berechtigte Interesse einzelner Einrichtungen an der Wahrung ihrer Unabhängigkeit sind keine unüberwindlichen Hindernisse.

Sollten Vollerhebungen nicht möglich sein, müssen vermehrt repräsentative Stichprobenerhebungen durchgeführt werden. Ergänzend muß auf Modellrechnungen zurückgegriffen werden, wie sie im vorliegenden Gutachten vorgenommen wurden.

³⁴⁹ Diese Feststellung ist keineswegs neu, sondern durchzieht die Fachliteratur seit vielen Jahren; vgl. exemplarisch Wex, E. (1929); Bauer, R. (1978); Goll, E. (1991); IAW (1998).

4.2.1 Die Wettbewerbsstrategie

Will die FW unter den sich ändernden Rahmenbedingungen an ihren bisherigen Tätigkeiten weitgehend festhalten, muß sie sich im marktfähigen wie im nicht-marktfähigen Bereich sozialer Dienstleistungen offensiv dem Wettbewerb um Einnahmen stellen. Im marktfähigen Bereich geht es darum, sich im Wettbewerb um Marktanteile gegenüber anderen - insbesondere privatgewerblichen - Leistungsanbietern zu behaupten. Im nicht-marktfähigen Bereich muß die Konkurrenz mit anderen gemeinnützigen Hilfsorganisationen um Geld-, Zeit- und Sachspenden (Gratisressourcen) bestanden werden.

In diesen beiden unterschiedlichen Wettbewerbssituationen hängt der Erfolg der FW davon ab, daß sie

- marktfähige Aktivitäten einerseits und nicht-marktfähige sowie umverteilende Aktivitäten andererseits konsequent scheidet,
- sich auf ihre Stärken unter Nutzung von Synergieeffekten (Schwerpunktsetzung) konzentriert,
- auf eine effiziente Leistungserbringung und Mittelverwendung unter Ausschöpfung vorhandener organisatorischer und technischer Potentiale achtet und
- mögliche Vorteile im Qualitätswettbewerb gezielt nutzt.

Bei der Scheidung zwischen marktfähigen und nicht-marktfähigen Aktivitäten sollte die FW nicht zögern, den marktfähigen Bereich soweit wie möglich zu definieren. Bisher hat sie sich hier eher reaktiv verhalten. Künftig sollte sie bestrebt sein, sich möglichst früh auf einem Markt als Wettbewerber zu positionieren. Das könnte und sollte mit der Etablierung von Qualitätsstandards einhergehen, die von potentiellen Konkurrenten zu

beachten sind.³⁵⁰ Gerade wenn die primär erbrachte Leistung und immaterielle Zusatzleistungen - etwa in Form besonderer menschlicher Zuwendung durch das Pflegepersonal - als untrennbar voneinander erbrachte Leistungen anzusehen sind, bietet sich der FW die Chance, dies in einem künftigen Qualitätswettbewerb anzusprechen.

Auf der anderen Seite verbleiben die nicht-marktfähigen Leistungen, für die am Markt kein (ausreichendes) Angebot zu erwarten ist. Dazu dürften z.B. wichtige Teile der Behindertenhilfe, der Obdachlosenhilfe, der Betreuung sozialer Rand- und Problemgruppen sowie bestimmte Beratungs- und Präventionsmaßnahmen gehören.

Zu beachten ist, daß es bei dieser Trennung marktfähiger und nicht-marktfähiger Aktivitäten stets um Leistungen geht, die die FW selbst erbringt. Davon zu trennen ist die von der FW erbrachte Umverteilung von Ressourcen zugunsten Bedürftiger. Diese Umverteilung kann sowohl der Bereitstellung marktfähiger wie nicht-marktfähiger Güter und Dienstleistungen an Hilfsbedürftige dienen.³⁵¹

Zumindest soweit es um marktfähige Leistungen geht, sind Umverteilung und Leistungserbringung künftig möglichst getrennt zu organisieren. Konkret bedeutet dies: Wo Leistungsempfänger nicht in der Lage sind, eine soziale Dienstleistung zu bezahlen, und die FW aus privat aufgebrachtem Finanzmitteln

³⁵⁰ Entscheidend ist, daß diese Qualitätsstandards über den Wettbewerb am Markt verankert werden und sich nicht allein auf staatliche Regulierungen stützen.

³⁵¹ Dies sei an einem einfachen Beispiel verdeutlicht: Werden etwa im Rahmen der Katastrophenhilfe Nahrungsmittel an Hungernde verschenkt, handelt es sich bei den verschenkten Gütern um marktfähige Güter (Individualgüter), die vom Geber nicht selbst produziert sein müssen, sondern mit gespendetem Geld am Markt gekauft werden können.

hilft, müßte diese Hilfe als Geldleistung (oder wenigstens als von der unmittelbaren Leistungserbringung getrennter Transfer) erfolgen.³⁵²

Dadurch würde der FW die interne Effizienzkontrolle der eigenen Leistungserbringung ermöglicht. Bei der Leistungserstellung müßte zumindest Kostendeckung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen erzielt werden. Eine Quersubventionierung durch gemeinnützige Finanzmittel wäre weitgehend ausgeschlossen.³⁵³ Diese kommt im übrigen künftig bei marktfähigen Leistungen schon aus wettbewerbsrechtlichen Gründen kaum mehr in Betracht.³⁵⁴ Entsprechendes gilt auch für den Einsatz anderer Gratisressourcen.³⁵⁵

Neben der Trennung von marktfähigem und nicht-marktfähigem Bereich muß auch darüber entschieden werden, wo die FW künftig ihre Schwerpunkte setzt. Für den marktfähigen Bereich bedeutet dies, sich auf die Bereiche zu konzentrieren, in denen die FW über eine starke Marktstellung und besondere Kompetenz verfügt. In Betracht kommen hier insbesondere Krankenhäuser, Alten- und Pflegeheime, Rettungs- und Pflegedienste und Kindergärten. Teilweise bieten diese Bereiche die Möglichkeit, Synergieeffekte zu nutzen.³⁵⁶ Andererseits verhin-

³⁵² So kann es in bestimmten Fällen sinnvoll sein, daß die FW Leistungsgutscheine an Hilfsbedürftige vergibt und den Leistungserbringer aus ihren gemeinnützigen Mitteln direkt bezahlt. Leistungserbringer kann, muß aber nicht eine Einrichtung der FW sein. (Zu beachten sind hier künftig auch mögliche wettbewerbsrechtliche Anforderungen.)

³⁵³ Nicht auszuschließen sind allerdings nicht ausgeschöpfte Effizienzreserven als Folge fehlender Gewinnerzielungsabsicht.

³⁵⁴ Wo bereits privat-gewerbliche Wettbewerber zugelassen sind, gilt dies schon heute (etwa im Pflegedienst).

³⁵⁵ Vgl. Ziffer 3.6.1.

³⁵⁶ Solche Synergieeffekte können auf vertikaler Integration unterschiedlicher Leistungen basieren, auf der Übertragbarkeit von Er-

dert die Vielfalt der Aktivitäten häufig die Nutzung von Spezialisierungsvorteilen. Daher ist zu prüfen, ob bestimmte Tätigkeiten aufgegeben werden sollten. Insbesondere gilt dies für Aktivitäten, die nicht oder nur am Rand unter den Begriff sozialer Dienstleistungen fallen.³⁵⁷

Wichtig für die künftige Positionierung der FW am Markt ist ferner, welche Nachfrager die FW künftig - vor allem - bedienen will. Bei den weiterhin öffentlich finanzierten Leistungen - im Bereich einer voraussichtlich stark standardisierten Grundversorgung - werden der Preis und damit die Kosten der entscheidende Wettbewerbsfaktor sein.³⁵⁸ Dies betrifft sowohl staatlich gewährte Sachleistungen wie einen Teil der über staatliche Geldtransfers finanzierten, von den privaten Haushalten direkt nachgefragten Leistungen. Nur bei preislicher Wettbewerbsfähigkeit dürften sich hier - wenn überhaupt - langfristig Reputations- und Qualitätsvorteile ausspielen lassen.

Stärker zur Geltung kommen Qualitätsaspekte bei den privat (und teilweise über öffentliche Transfers) finanzierten Leistungen. Allerdings ist hier mit einer stärkeren Differenzierung der Ansprüche insbesondere nach Zahlungsfähigkeit der einzelnen Nachfrager zu rechnen. So lassen sich die gehobenen Ansprüche wohlhabender Patienten, Heiminsassen und Pflegebedürftiger

fahrungen und Routinen aus bestimmten Tätigkeitsbereichen auf andere oder auf der gemeinsamen Nutzung von organisatorischer und anderer Infrastruktur durch mehrere Einrichtungen.

³⁵⁷ Wie z.B. Wäschereien oder Gärtnereien. Vgl. Ziffer 3.4.4.

³⁵⁸ Gemeint sind hier zum einen Leistungen, die generell als marktfähig einzustufen sind. Dazu zählen z.B. viele Leistungen der medizinischen Grundversorgung. Zum anderen kommen auch Leistungen in Betracht, die zwar nicht per se marktfähig sind (z.B. bestimmte Vorhalteleistungen bei Optionsgütern), aber vom Staat im Rahmen eines Anbieterwettbewerbs ausgeschrieben werden können.

unter Umständen nur schwer mit denen mittlerer und unterer Einkommensbezieher in Einklang bringen. Eine entsprechende Angebotsdifferenzierung für unterschiedliche Marktsegmente erfordert möglicherweise getrennte Einrichtungen für unterschiedliche Marktsegmente. Dabei ist im Einzelfall zu prüfen, ob Synergien genutzt werden können oder ob Spezialisierungsvorteile überwiegen.³⁵⁹ Die Entscheidung, welche Marktsegmente die FW bedient, hat erhebliche Rückwirkungen auf ihr Selbstverständnis.³⁶⁰ Für eine stärkere Betätigung im "oberen" Marktsegment könnte allerdings sprechen, daß dort Gewinne zu erzielen sind, die für gemeinnützige Zwecke verwendet werden können.³⁶¹

Voraussetzung dafür, sich am Markt für soziale Dienstleistungen gegenüber anderen Anbietern behaupten zu können, ist in jedem Fall eine konsequente Ausrichtung am ökonomischen Prinzip und der Einsatz moderner betriebswirtschaftlicher Instrumen-

³⁵⁹ Dabei können auch Imagefragen eine Rolle spielen: Denkbar ist, daß zwischen "unterem" und "oberem" Marktsegment positive oder negative Reputationseffekte auftreten.

³⁶⁰ Entsprechender Klärungsbedarf besteht bereits heute, da einzelne Träger der FW inzwischen gezielt auch Einrichtungen (z.B. Altenwohnheime) für wohlhabende Selbstzahler anbieten. Vgl. Roland Berger & Partner (1995).

³⁶¹ Diese Überlegung spricht zwar für sich genommen nur dafür, daß sich die FW auf wirtschaftlichem Weg um Einkünfte bemüht. Hierfür kommt prinzipiell eine Vielzahl von Investitionsmöglichkeiten (einschließlich Finanzinvestitionen) in Betracht. Sinnvoll erscheint aber, daß die FW ihre wirtschaftlichen Aktivitäten vornehmlich dort ansiedelt, wo sie besondere Kompetenz besitzt. Die Nutzung einer Gewinnerzielungsmöglichkeit im Rahmen einer solchen Einrichtung ist im übrigen auch nach geltender Rechtslage in gewissem Umfang möglich, weil nach §64 AO ein Verlustausgleich zwischen mehreren Einrichtungen desselben (steuerbegünstigten) Trägers zulässig ist; vgl. Koch, H.-J. (1997), S. 29f.

te.³⁶² Beides muß keineswegs mit einer Qualitätsverschlechterung der angebotenen Leistung einhergehen. Im Gegenteil: Mobilisierte Effizienzreserven lassen sich zur Qualitätsverbesserung nutzen.

Ob ökonomische Effizienz erreicht und die innovativen Potentiale des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren genutzt werden, hängt entscheidend von den jeweiligen Anreiz-, Informations- und Steuerungsmechanismen ab. Daher sollte erwogen werden, die Gemeinnützigkeit von Einrichtungen, die marktfähige Leistungen erbringen, zugunsten der Gewinnorientierung aufzugeben.³⁶³ Sollte z.B. auf Druck der EU die steuerrechtliche Gemeinnützigkeit für den marktfähigen Bereich aufgehoben werden, wäre ein solcher Schritt sogar zwingend geboten.

Der Wegfall der Gemeinnützigkeit mag auf den ersten Blick nachteilig erscheinen. So entfallen Steuervorteile wie die steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden beim Spendengeber. Die erzielten Gewinne wären wie bei anderen Unternehmen einkommen- und körperschaftsteuerpflichtig. Ferner entfielen die Befreiung von der Umsatzsteuer.

Bei genauerer Betrachtung überwiegen jedoch die Vorteile. Unter anderem würde die Bildung von Rücklagen erheblich

³⁶² Hierfür sind bei einzelnen Trägern und Einrichtungen in der Vergangenheit durchaus bereits Voraussetzungen geschaffen worden. Dies belegen u.a. eine zunehmende Rekrutierung von Managementkräften, die Einführung moderner betrieblicher Rechnungs- und Controllingsysteme (SAP) und die Heranziehung externer Unternehmensberatungen. Vgl. Roland Berger & Partner (1995); Kienbaum (1993); Malteser Hilfsdienst (1998).

³⁶³ Dies schließt keineswegs aus, daß Leitung und Beschäftigte solcher Unternehmen sich weiterhin besonderen ethischen Werten verpflichtet fühlen und daß sich dies in der erbrachten Leistung als besonderes Qualitätsmerkmal niederschlägt.

erleichtert. Sie ist auch nach Einschätzung der FW³⁶⁴ derzeit ein erhebliches Problem. Ferner fiele die Beschaffung von Kapital leichter als bisher.³⁶⁵

Die Steuerpflichtigkeit ausgeschütteter Gewinne müßte sich auf die finanzielle Ausstattung der FW insgesamt nicht nachteilig auswirken, wenn diese von den unverändert gemeinnützigen Trägern für gemeinnützige Zwecke verwendet würden.³⁶⁶ Die Träger könnten - nach geltendem Gemeinnützigkeitsrecht - darüber hinaus auch weiterhin die steuerlichen Vorteile bei der Akquisition von Spenden bzw. Schenkungen nutzen.³⁶⁷

Der Wegfall der Umsatzsteuerbefreiung dürfte in vielen Fällen eher ein Vorteil sein, da im Gegenzug die Möglichkeit des Vorsteuerabzugs entsteht. Dies wiederum würde den Einrichtungen die Erhöhung der Vorleistungsquote durch ein Outsour-

³⁶⁴ Bislang ist eine Rücklagenbildung nur sehr eingeschränkt möglich. Vgl. Loges, F. (1992); Koch, H.-J. (1997).

³⁶⁵ Dieser Nachteil wurde durch die von der Bank für Sozialwirtschaft (BfS) verwalteten Treuhandmittel nur bedingt ausgeglichen.

³⁶⁶ Dies gilt zumindest nach bisherigem Steuerrecht. Anders lägen die Dinge, wenn im Rahmen der geplanten Unternehmensteuerreform eine definitive Unternehmensteuer (Halbeinkünfteverfahren) eingeführt und das bisherige Anrechnungsverfahren aufgegeben würde; vgl. dazu BMF (1999/4). In diesem Fall wären weitergehende Gestaltungsüberlegungen zur Rechtsform der Unternehmen und zur Kapitalbeteiligung anzustellen. Allerdings verlieren mit der ebenfalls geplanten deutlichen Senkung der Unternehmenssteuern insgesamt steuerliche Vergünstigungen ohnehin an Bedeutung. Dies bedeutet umgekehrt im übrigen auch, daß ein möglicher Vorteil aus der Beibehaltung des derzeitigen Gemeinnützigkeitsstatus im Vergleich zu privat-gewerblichen Anbietern künftig weniger ins Gewicht fällt.

³⁶⁷ Hierbei sind steuerrechtliche Beschränkungen zu beachten. Vgl. dazu Koch, H.-J. (1997), bes. S. 27ff. U.U. kommen deshalb auch stiftungsrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten in Betracht.

cing erleichtern, das zur Verbesserung der Kostenstruktur und zur Konzentration auf das Kerngeschäft wünschenswert erscheint.

Insbesondere dort, wo der Kostenwettbewerb künftig im Vordergrund steht, müssen Möglichkeiten der Kostensenkung und der Produktivitätssteigerung verstärkt genutzt werden. Dazu gehört eine Veränderung der Entlohnungsstruktur - etwa die Abkopplung vom BAT³⁶⁸ -, wo möglich eine höhere Kapitalintensität und vor allem eine Verbesserung organisatorischer Effizienz.³⁶⁹ Letzteres erfordert insbesondere die Schaffung optimaler Betriebsgrößen (etwa im Krankenhausbereich) und die Nutzung von Synergien bei Organisation, Planung, Vermarktung und Finanzierung.³⁷⁰

Bei der Optimierung der organisatorischen Effizienz sind allerdings zwei grundsätzliche Probleme zu lösen. Zum einen besteht ein Spannungsverhältnis zwischen der föderalen Struktur der FW und den damit verbundenen Vorteilen (größere Nähe zu

³⁶⁸ Dies ist nicht mit generell niedrigeren Lohnsätzen gleichzusetzen. Zu denken ist vielmehr an flexiblere, differenzierte und stärker leistungsbezogene Entlohnungsformen. Bei von der Konkurrenz stark umworbenen qualifizierten Mitarbeitern kann die bestehende Tarifstruktur auch "nach oben" die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen.

³⁶⁹ Vermutlich muß sich die FW gerade im Bereich einer standardisierbaren Grundversorgung auf privat-gewerbliche Konkurrenten einstellen, die diese Stärken - einschließlich der Nutzung importierter Faktorleistungen - ausspielen. Hierfür spricht jedenfalls die Erfahrung aus anderen Bereichen. So konnte etwa der Brillenanbieter Fielmann Marktanteile gerade dadurch gewinnen, daß er Produkte zu Kassensätzen anbot.

³⁷⁰ Zu denken wäre etwa an die Erstellung bundesweiter Marktanalysen und einheitlicher Produktkonzepte, um entsprechende Skalenvorteile zu nutzen. Ansatzpunkte hierfür bieten etwa die schon bisher von der BFS Service GmbH erbrachten Beratungsleistungen. Vgl. Roland Berger & Partner (1995).

örtlichen Präferenzen usw.) sowie der Nutzung von Synergieeffekten, die möglicherweise zentralistischere Strukturen erfordern. Daher muß entschieden werden, welche Aufgaben örtlich und welche überörtlich erbracht werden sollen.³⁷¹ Wahrscheinlich sind dabei Änderungen der verbandlichen Organisationsstrukturen nicht zu umgehen. Möglicherweise müssen Einrichtungen in bestimmten Leistungsbereichen in eine überregionale Trägerschaft überführt werden, was wiederum bei den einzelnen Verbänden aufgrund ihrer verschiedenen Strukturen in unterschiedlichem Maß möglich sein dürfte.³⁷²

Zum anderen muß das Problem der Kontrolle des professionellen, unternehmerischen Bereichs durch ehrenamtliche Funktionsträger gelöst werden. Grundsätzlich stellt sich das Problem der Managementkontrolle durch den Kapitaleigner auch bei anderen Unternehmen.³⁷³ In privaten Organisationen ohne Erwerbszweck, deren Vorstände ihre Funktion meist ehrenamtlich und nicht selten neben einer andern beruflichen Tätigkeit ausüben, ist es jedoch häufig besonders schwer zu lösen.³⁷⁴ Die Verbände müssen sich hier noch stärker auf möglicherweise externen Sachverstand stützen. Dabei würde die Gewinnorientierung die Kontrolle erleichtern.

Auch im nicht-marktfähigen Bereich ist zu prüfen, welche Leistungen künftig noch von der FW erbracht werden sollen.

³⁷¹ Dabei sind die jeweils anfallenden internen Transaktions- und Koordinationskosten mit zu berücksichtigen.

³⁷² Vorstellbar wäre, daß sich lokale bzw. regionale Träger zusammenschließen und gemeinsam ein entsprechendes überregional agierendes Dienstleistungsunternehmen betreiben.

³⁷³ Wie das Versagen der Kontrolle durch den Aufsichtsrat in vielen Fällen zeigt, ist dies auch in der gewerblichen Wirtschaft nicht immer optimal gelöst.

³⁷⁴ Beispiele hierfür finden sich etwa auch bei großen Sportvereinen mit Profiabteilungen.

Einerseits muß die FW offen für neue Probleme und Aufgaben sein. Andererseits sollte sie sich rechtzeitig von Aktivitäten trennen, für die kein Bedarf mehr besteht.

Entscheidend dafür, welche nicht-marktfähigen Leistungen die FW im einzelnen erbringt, sind humanitäre und ethische Überlegungen. Dennoch darf auch hier ökonomische Effizienz nicht vernachlässigt werden. Denn auch die Mittel für nicht-marktfähige Leistungen und die Gewährung von Hilfen an Bedürftige sind knapp und müssen so eingesetzt werden, daß sie möglichst großen Nutzen stiften. Daher müssen auch hier betriebswirtschaftliche Planungs- und Kontrollinstrumente sowie organisatorische Effizienzpotentiale nach Möglichkeit genutzt werden.³⁷⁵

Eine überzeugende Rechtfertigung für die übernommenen Aufgaben, die Sicherstellung einer effizienten und sparsamen Mittelverwendung, Qualitätssicherung, Transparenz der eigenen Arbeit und des damit verbundenen Finanzgebarens und eine glaubwürdige Selbstdarstellung sind entscheidende Voraussetzungen dafür, daß sich die FW in einem zunehmenden Wettbewerb um Geld-, Zeit- und Sachspenden, aber auch um staatliche Zuschüsse behauptet. Sie kann hierbei auf eine hohe, historisch gewachsene Reputation zurückgreifen. Allerdings bedarf diese Reputation ständiger Pflege. Insbesondere die Transparenz nach innen wie nach außen ist verbesserungsbedürftig.

Voraussichtlich wird künftig der nicht-marktfähige Bereich noch stärker von den privat zur Verfügung gestellten Gratisressourcen abhängen.³⁷⁶ Damit wird auch die Bedeutung ehrenamtlicher Arbeit für diesen Bereich zunehmen. Daher ist es dring-

³⁷⁵ Vgl. Oppl, H./Oliva, H./Schmid, R. (1991), S. 169f.

³⁷⁶ Vgl. 4.1.

lich, mögliche Friktionen im Verhältnis zwischen entgeltlicher und unentgeltlicher Arbeit abzubauen.³⁷⁷

Ob sich die Wettbewerbsstrategie erfolgreich umsetzen läßt, hängt wesentlich davon ab, inwieweit der FW ihre Umsetzung intern gelingt. Vermutlich dürfte dies einigen Verbänden aufgrund ihrer Organisationsstruktur und ihres Selbstverständnisses leichter gelingen als anderen. Bei einer erfolgreichen Umsetzung hat die FW jedoch gute Chancen, sich sowohl im marktfähigen als auch im nicht-marktfähigen Bereich dauerhaft als bedeutender, möglicherweise sogar wichtigster Leistungserbringer zu behaupten. Dementsprechend würde sie ihre große Bedeutung für Gesellschaft, Wirtschaft und Beschäftigung - wenn auch in veränderter Form - behalten oder sogar noch erhöhen.

4.2.2 Die Sozialwohlstrategie

Alternativ zur Wettbewerbsstrategie, in deren Mittelpunkt die Erbringung marktfähiger sozialer Dienstleistungen steht, kann sich die FW auf die Erbringung nicht-marktfähiger sozialer Dienstleistungen und mildtätiges Handeln beschränken. Damit trüge sie dem Umstand Rechnung, daß viele soziale Dienstleistungen im Laufe der Zeit ihren Gemeinwohlcharakter verloren haben und zu weitgehend normalen Dienstleistungen geworden sind. Das ist die Folge der nachhaltig verbesserten Einkommens- und Vermögensverhältnisse der privaten Haushalte, vor allem aber des Auf- und Ausbaus des Sozialstaats. Beide Entwicklungen haben dazu beigetragen, daß die Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen mit einer im historischen und internationalen Vergleich sehr hohen Kaufkraft ausgestattet ist. Faktisch ist die FW dadurch von der Erbringung dieser Leistungen entbunden. Sie ist frei, sich wieder ihrer eigentlichen Aufgabe zuzuwenden und soziale Dienstleistungen zu erbringen, die zumeist nicht

³⁷⁷ Vgl. Ziffer 2.1.4.

marktfähig sind. In diesem Bereich bestehen nach wie vor und im Blick auf die sich ändernden Rahmenbedingungen sogar mitunter vermehrt Defizite.

Um den hier bestehenden Bedarf zu befriedigen, muß in erster Linie bürgerschaftliches Engagement in Form von Geld-, Sach- und Zeitspenden geweckt werden. Selbst wenn der Staat weiterhin Mittel für die Erbringung nicht-marktfähiger sozialer Dienstleistungen bereitstellt, können sie nur bei einem erheblich verbreiteten privaten Spendenfluß in wünschenswertem Umfang erbracht werden. Dabei kann die FW davon ausgehen, daß die Bereitschaft zu verstärktem bürgerschaftlichen Engagement durchaus vorhanden ist. Allerdings wird der ohnehin schon lebhafteste Wettbewerb um dieses Engagement noch zunehmen. Immer mehr gemeinwohlorientierte Organisationen sind hierauf angewiesen. Doch die Ausgangssituation der FW für die Gewinnung dieses Engagements ist gut. Nur muß sie ihre Akquisitionsanstrengungen vergrößern.

Hierzu gehört abermals ein Höchstmaß an innerer und äußerer Transparenz. Diese Transparenz wird künftig noch an Bedeutung gewinnen. Ohne sie dürfte die Erschließung bürgerschaftlichen Engagements schnell an Grenzen stoßen. Weiter bedarf es des gezielten Aufbaus und der Pflege eines großen Kreises spendenwilliger Bürger. Von wachsender Wichtigkeit sind Nachlässe zugunsten gemeinwohlorientierter Tätigkeiten. Die FW muß bestrebt sein, durch selbstlose Unterstützung und sachkundige Beratung auch diesen Bereich für sich zu nutzen. Um die Bereitschaft zu Zeitspenden zu erhöhen, sollte die FW - wo immer möglich - ehrenamtlich Tätigen Möglichkeiten der Mitsprache und -gestaltung einräumen. Ferner sollte sie sich verstärkt dafür einsetzen, daß Qualifikationen, die im Rahmen ehrenamtlicher Arbeit erworben werden, Anerkennung finden.

Sollte sich die FW entschließen, sich wieder auf diesen historischen Kern ihrer Arbeit zu konzentrieren, würde sie in dem ganzen Bereich der sich entwickelnden Bürgerarbeit eine herausragende Rolle spielen. Sie könnte deren Nukleus bilden. Zugleich würde ihre gesellschaftliche Bedeutung außerordentlich zunehmen. Die FW könnte in überzeugender Weise soziale Leerstellen füllen, die derzeit immer größer zu werden drohen.

Anhang

Anhang 1: Einnahmen der FW

Einnahmen aus öffentlichen Haushalten

Die Zahlungen aus den öffentlichen Haushalten an die FW wurden mittels einer Sonderauswertung der Rechnungsergebnisse der Finanzstatistik des öffentlichen Gesamthaushaltes durch das Statistische Bundesamt ermittelt. Darin erfaßt sind alle Gebietskörperschaften sowie die Sozialversicherung. Grundlage der im Auftrag des IWG BONN erstellten Sonderauswertung sind die Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsystematik des Bundes (VV-HB).³⁷⁸ Dort ist die Struktur der Statistik des öffentlichen Gesamthaushaltes durch den Gruppierungsplan und den Funktionenplan festgelegt. Der Gruppierungsplan ist nach haushaltsystematischen (institutionellen), der Funktionenplan nach funktionellen (Aufgabenbereiche) Gesichtspunkten gegliedert. Das IWG BONN hat aus diesen Haushaltsplänen die für Zahlungen an Einrichtungen der FW relevanten Gruppierungen und Funktionen ermittelt.

Den Berechnungen des IWG BONN liegen die Daten der relevanten Gruppierungen und Funktionen für die Jahre 1974, 1979, 1984, 1989, 1991, 1994 und 1996 zugrunde. Für die Zeit vor 1974 sind diese Daten nicht verfügbar. Für die einzelnen Ausgabenpositionen der öffentlichen Haushalte wurde vom IWG BONN anhand der verfügbaren Informationen der an die FW fließende Anteil geschätzt.³⁷⁹ Hierbei waren beträchtliche Unsicherheiten unvermeidlich. Um dennoch zu einigermaßen

³⁷⁸ Vgl. BMF (1974).

³⁷⁹ Bei einzelnen Positionen konnte davon ausgegangen werden, daß diese zu 100 vH der FW zufließen.

verlässlichen Schätzungen zu gelangen, wurden diese nach Möglichkeit mit anderen Berechnungen abgeglichen und Sensitivitätsrechnungen durchgeführt.³⁸⁰

Erläuterungen zur Bestimmung der FW-Anteile bei den wichtigsten Einzelpositionen

Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)

Ausgangsgröße ist der Betrag der GKV, der in Form von Leistungsentgelten an Leistungserbringer im Gesundheitswesen fließt. Anhand von Zeitreihenstatistiken der Deutschen Krankenhausgesellschaft (DKG) wurde der Anteil der stationären GKV-Ausgaben ermittelt, der auf Leistungen entfällt, wie sie die FW erbringt. Zur Bestimmung des Anteils der FW (Abgrenzung der FW gegenüber dem öffentlichen und privaten Bereich) wurde der Anteil der FW an der Gesamtzahl der Krankenhausbetten herangezogen. Hierfür spricht, daß dieser 1991, 1994 und 1996 mit dem Anteil der FW an den Krankenhauskosten³⁸¹ recht genau übereinstimmte.

Zu berücksichtigen ist, daß mit der Einführung der Pflegeversicherung von dieser ein Teil der Ausgaben übernommen wurde, den bisher die GKV getragen hatte. Nach Auskunft des BMG wurden 1996 etwa 3,5 Milliarden DM von der GKV (§§ 53 ff SGB V) auf die Pflegeversicherung verlagert. Um die Konsi-

³⁸⁰ Quellen für die Berechnungen und Schätzungen sind: DKG (1998); WidO (1998); diverse Fachserien und Reihen des StBA; VDR Statistiken; Arnold, U./Maelicke, B. (Hrsg.) (1998); Heimstättenstatistik; BAGFW (1994); BMS (1999) sowie Hinweise von BMG, BAZ, AOK, TK, DRK, DZI, evangelischer und katholischer Kirche.

³⁸¹ Die FW-Anteile gemessen an den Pfl egetagen und an den Krankenhauskosten liegen sehr nahe beieinander. Vgl. Statistisches Bundesamt, Gesundheitswesen, Fachserie 12, Reihe 6.3 - Kostennachweis der Krankenhäuser 1996.

stanz der Daten über die gesamte Zeitreihe zu gewährleisten, wurden die Zahlen für 1996 entsprechend bereinigt.

Sozialhilfe

Für die Berechnung des Anteils der FW an den Sozialhilfeausgaben wurden die Ausgaben für Hilfeleistungen in Einrichtungen herangezogen. Für die Jahre 1994 und 1996 war diese Position nach folgender Untergliederung vom Statistischen Bundesamt verfügbar: Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfe zur Pflege, Eingliederungshilfe für Behinderte, Krankenhilfe und sonstige Hilfe. Zur Bestimmung des Anteils der FW wurden die Anteile der Non-Profit-Organisationen in den jeweiligen Bereichen aus der Johns-Hopkins-Studie herangezogen.³⁸² Für die Jahre 1974 bis 1991 waren die Ausgaben der Sozialhilfe nicht nach einzelnen Bereichen verfügbar. Hier war deshalb eine von den Ergebnissen der Jahre 1994 und 1996 ausgehende Schätzung notwendig. Dabei wurden Sondereinflüsse, die in den neunziger Jahren eine Rolle spielten und zu einer Überschätzung des öffentlichen Finanzierungsanteils geführt hätten, eliminiert. Da die staatlichen Ausgaben für die Sozialhilfe insgesamt für jedes Jahr vorliegen, dürfte der so ermittelte Anteil der FW an den Sozialhilfeausgaben trotz mangelnder Informationen den tatsächlichen Verlauf in den siebziger und achtziger Jahren relativ gut widerspiegeln.

Einnahmen von Privaten

Private Zahlungen an die FW setzen sich zusammen aus Leistungsentgelten und Zuschüssen. Leistungsentgelte umschließen Zahlungen von Selbstzahlern der PKV, aber auch Zahlungen, die auf Geldleistungen öffentlicher Haushalte basieren (z.B. Pflegegeld). Unter Zuschüssen werden Spenden, Mitgliedsbei-

³⁸² Anheier, H./Priller, E./Seibel, W./Zimmer, A. (Hrsg.) (1997).

träge sowie Trägerzuschüsse einschließlich eigener Mittel (z.B. Vermögenseinkünfte) der FW verbucht. Das angesetzte Volumen der Spenden beruht auf Schätzungen des Deutschen Zentralinstituts für soziale Fragen³⁸³ sowie der Johns-Hopkins-Studie. Die Mitgliedsbeiträge wurden aus Angaben des DRK und der AWO ermittelt. Der FW-Anteil der Leistungen der PKV beruht auf der Statistik der DKG in Verbindung mit den entsprechenden Anteilsätzen, wie sie für die GKV ermittelt wurden. Die Höhe des Krankenhaustagegeldes wurde nach Angaben des BMG ermittelt. Das Volumen der privaten Zahlungen aus dem Pflegegeld beruht auf Schätzungen des Wissenschaftlichen Instituts der Allgemeinen Ortskrankenkassen (WidO). Die Höhe weiterer privater Leistungsentgelte wie Gebühren für Weiterbildungskurse o.ä. wurde vom IWG BONN geschätzt. Die Berechnungen der Trägerzuschüsse usw. basieren auf Angaben des Haushaltsplanes des Erzbistums Köln sowie der Statistischen Jahrbücher.³⁸⁴ In Zweifelsfällen wurde bei den Einnahmen von Privaten (z.B. bei Spenden) jeweils die Obergrenze der plausibel erscheinenden Schätzwerte verwendet.

Ergänzende Hinweise

Die Plausibilität der Berechnungen und Schätzungen wurde anhand einer Sonderauswertung der Organisationsbefragung "Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel" der Universität Münster geprüft.³⁸⁵ Die Ergebnisse dieser Stichprobenbefragung bei einzelnen Einrichtungen der FW bestätigen die Ergebnisse des IWG BONN hinsichtlich der Struktur der Finanzierung. Die Höhe der Einnahmen der FW deckt sich wäh-

³⁸³ Vgl. BSM (1999).

³⁸⁴ Vgl. Erzbistum Köln (1999).

³⁸⁵ Die Sonderauswertung wurde im Auftrag des IWG BONN durchgeführt. Vgl. Hallmann, T. / Zimmer, A. (1999).

rend des betrachteten Zeitraumes von 1974 bis 1996 recht genau mit den vom IWG BONN unabhängig ermittelten Produktionswerten der FW.³⁸⁶

Anhang 2: Beschäftigung in der FW

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der FW mußte auf der Basis verschiedener Quellen ermittelt werden. Zwar enthält die dreijährlich veröffentlichte Gesamtstatistik der BAGFW Beschäftigtenzahlen, doch ist die Abgrenzung des hierin erfaßten Personenkreises nicht in allen Verbänden einheitlich. Daher ermöglicht die Gesamtstatistik der BAGFW nach Auskunft der Verbände lediglich eine grobe Näherung an die tatsächlichen Gegebenheiten.³⁸⁷

Noch größer sind die Probleme bei der Statistik der Berufsgenossenschaft (BGW). Hier treten zum einen zeitliche Brüche im Erhebungsverfahren und zum anderen Doppelzählungen auf.³⁸⁸ Darüber hinaus sind nach Auskunft der BGW in das aus-

³⁸⁶ Vgl. Anhang 3.

³⁸⁷ Ungeachtet dessen verwenden Goll, E. (1991), Rauschenbach, T./Schilling, M. (1995), Meyer, D. (1999) sowie Spiegelhalter, F. (1990 und 1999) die Daten der BAGFW in zum Teil deutlich unterschiedlicher Auslegung.

³⁸⁸ Ausgewertet werden konnten Angaben für die Jahre 1989 bis 1997. Bis 1995 wurden an die BGW Vollzeitäquivalente ausgewiesen, ab 1996 werden die Zahl aller im Laufe eines Jahres in den Einrichtungen und Organisationen beschäftigten Personen sowie die Gesamtzahl der geleisteten Arbeitsstunden gemeldet. Die Gesamtzahlen bis 1995 erfassen die Beschäftigten der Arbeiterwohlfahrt (AWO) unzulänglich, da die AWO jeweils nur einen pauschalen Versicherungsbeitrag an die BGW abführte. Zudem ist die verfügbare Zeitreihe zu kurz, um Trends daraus ableiten zu können.

gewiesene Arbeitsvolumen jeweils die Urlaubs- und Krankheits-tage der Beschäftigten eingerechnet, was allein für 1996 ein zusätzliches Volumen von 350 bis 400 Millionen Arbeitsstunden ergibt. Eine Schätzung der Wertschöpfung, die dieses "Arbeitsvolumen" mit einschließt, muß zwangsläufig zu stark verzerrten Ergebnissen führen.³⁸⁹

Damit verbleibt für die Erfassung der Voll- und Teilzeitbeschäftigten in der FW - vor allem bei Zeitreihen - nur der Rückgriff auf die amtliche Beschäftigtenstatistik. Für die Jahre 1977 bis 1998 liegen die Angaben der Systematik der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeiter und Angestellten nach dem Verzeichnis der Wirtschaftszweige (WS73) für die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit vor. Die Zusammenfassung einzelner Ziffern dieser Systematik³⁹⁰ ergibt die in der VGR³⁹¹ verwendete Kategorie der "privaten Organisationen ohne Erwerbszweck", deren Teilmenge die FW ist.³⁹² Der jeweilige Anteil der Beschäftigten der FW an den verschiedenen Wirtschaftsklassen wurde aus anderen Statistiken abgeleitet.³⁹³

³⁸⁹ Dies übersieht z.B. Meyer, D. (1999), wenn er diese Größe als Obergrenze möglicher Schätzungen interpretiert.

³⁹⁰ Es sind dies die Wirtschaftsklassen Bildung (Ziffern 741, 744, 747 und 751), Kindergärten (754), Gesundheitswesen (782), Heime und Tagesstätten (711), Unterbringung und Verpflegung (701) sowie Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege (880).

³⁹¹ Dies gilt für die VGR vor ihrer Revision im Frühjahr 1999.

³⁹² Weitere private Organisationen ohne Erwerbszweck sind Kirchen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, Parteien, Organisationen der Sport- und Jugendpflege sowie der Erziehung, Wissenschaft und Kultur.

³⁹³ Hierzu zählen als amtliche Statistiken, die Fachserien "Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit" sowie "Bildung und Kultur", die Jugendhilfestatistik und die Krankenhausstatistik des Statistischen Bundesamtes, die Heimstättenstatistik des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, die Grund- und

Da die Beschäftigtenzahlen nach der Systematik WS73 nur für den Zeitraum ab 1977 vorliegen, mußte für frühere Jahre auf andere - weniger detaillierte und zuverlässige - Quellen und Methoden zurückgegriffen werden. Für die Jahre 1960 bis 1976 bildet die Kategorie "private Organisationen ohne Erwerbszweck"³⁹⁴ eine logische obere Grenze für die Gesamtzahl der Beschäftigten der FW. Die Verteilung der Beschäftigten der "privaten Organisationen ohne Erwerbszweck" auf die einzelnen Wirtschaftsklassen und der Anteil der FW an diesen mußte hingegen - unter Berücksichtigung der oben genannten Quellen - geschätzt werden.

Für die Zeit vor 1960 wurde die Beschäftigtenentwicklung der FW mit Hilfe der amtlichen Beschäftigtenstatistik rekonstruiert, wobei Angaben zur Entwicklung in den verschiedenen Wirtschaftsgruppen der ehemaligen Wirtschaftsabteilung "Öffentlicher Dienst und Dienstleistungen im öffentlichen Interesse" verwendet wurden.

Geringfügig Beschäftigte

Die Zahl geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse in der FW konnte wegen des Fehlens zuverlässiger statistischer Angaben nur relativ grob geschätzt werden.³⁹⁵ Dabei wurde davon ausgegangen, daß die Bedeutung nebenberuflicher und geringfügiger

Strukturdaten des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft sowie die Arbeits- und Sozialstatistik des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung. Von den übrigen Quellen ist vor allem WidO (1998) hervorzuheben. Zur Kontrolle der Plausibilität von Struktur und Volumen der ermittelten Zahlen wurden ferner die verbandseigenen Statistiken, vor allem die BAGFW-Gesamtstatistik herangezogen.

³⁹⁴ Vgl. Kohler, H./Reyher, L. (1988), S. 385ff.

³⁹⁵ Vgl. Goll, E. (1991), WidO (1998), Becker, S./Faik, J. (1999), Roland Berger & Partner (1995), Jugendhilfestatistik und Krankenhausstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Tätigkeiten auch in der FW seit 1950 stetig zugenommen hat. Für das Jahr 1990 erscheint ein Verhältnis von zehn sozialversicherungspflichtigen zu einem versicherungsfreien Beschäftigungsverhältnis plausibel.³⁹⁶ Mit Blick auf die gesamtwirtschaftlich zu beobachtende Zunahme dieser Beschäftigungsform in den neunziger Jahren wird davon ausgegangen, daß im Jahr 1998 jedes achte Beschäftigungsverhältnis sozialversicherungsfrei war. Ausgehend von einer Gesamtzahl geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland von 5 bis 6 Millionen läge die FW damit im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt.³⁹⁷

Freiwilliges soziales Engagement (Ehrenamt)

Obwohl die ehrenamtlichen Mitarbeiter für die FW besonders große Bedeutung haben, sind sie statistisch fast nicht erfaßt. Bisher vorliegende Untersuchungen zu ehrenamtlichem Engagement kommen schon aufgrund unterschiedlicher Fragestellungen und Meßkonzepte zu kaum vergleichbaren Ergebnissen. Zudem ist die FW in den meisten Befragungen nicht gesondert ausgewiesen. Frühere Schätzungen der ehrenamtlichen Mitarbeiter der FW schwanken erheblich. Bis vor einigen Jahren ging die FW selbst von 1,5 Millionen aus.³⁹⁸ Neuerdings schätzt sie die Zahl der in Hilfswerken, Initiativen sowie Selbsthilfegruppen engagierten Bürger auf 2,5 bis 3 Millionen.³⁹⁹ Beide Schätzwerte konnten durch die vorliegende Untersuchung nicht verifiziert werden.⁴⁰⁰ Aus diesem Grund hat das IWG BONN eigene Schät-

³⁹⁶ Vgl. Goll, E. (1991), S. 261.

³⁹⁷ Vgl. Bogai, D./Classen, M. (1998), S. 113.

³⁹⁸ BAGFW, Gesamtstatistik 1994, S. 6.

³⁹⁹ BAGFW, Gesamtstatistik 1997, S. 7.

⁴⁰⁰ Die Grundlage der jüngsten Schätzung der Ehrenamtlichen im Bereich der FW wurde den Gutachtern lediglich von drei Verbänden zugänglich gemacht. Danach geht die AWO von mindestens 80.000 Ehrenamtlichen aus. Der DCV nennt 500.000, von

zungen der Zahl ehrenamtlicher Mitarbeiter und der von ihnen geleisteten Arbeitsstunden in der FW vorgenommen. Angesichts der sehr dürftigen Datenlage sind diese Schätzungen notwendigerweise mit Unsicherheit behaftet und daher mit der gebotenen Vorsicht zu interpretieren.

Grundlage dieser Schätzungen sind die Ergebnisse des "Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Projects". In Deutschland wurden "folgende Institutionen, Einrichtungen und Organisationsformen im Projekt berücksichtigt: Eingetragene Vereine, Gemeinnützige Vereine, Geselligkeitsvereine, Stiftungen, Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege, Gemeinnützige GmbHs und ähnliche Gesellschaftsformen, Organisationen ohne Erwerbszweck, Wirtschafts- und Berufsverbände, Gewerkschaften, Verbraucherorganisationen, Selbsthilfegruppen, Bürgerinitiativen, Umweltschutzgruppen, Staatsbürgerliche Vereinigungen."⁴⁰¹ Danach waren 1990 in Westdeutschland reichlich 5,6 Millionen Bürger ehrenamtlich engagiert, deren Arbeitsleistung

denen 200.000 statistisch nachweisbar seien. Der DPWV schätzt in seinem Bereich 1.135.000 Ehrenamtliche. Für den früheren Schätzwert von 1,5 – 1,8 Millionen liegt den Gutachtern von Seiten der Verbände keine Begründung vor. Offenbar handelt es sich jedoch bei diesem Wert, der über 15 Jahre angegeben wurde, um die Hochrechnung einer Befragung des Instituts für angewandte Demoskopie Allensbach aus den siebziger Jahren. Allerdings gelangte das gleiche Institut bereits 1985 – wiederum im Rahmen einer Hochrechnung – zu einer Schätzung von 2,5 Mio. Ehrenamtlichen in der FW. Vgl. dazu mit weiterführenden Verweisen Rauschenbach, T./Schilling, M. (1996), S. 334. Laut Informationen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) betätigten sich 1993 jeweils 500.000 unter den Dächern des DCVs und des DWs. Das DRK gab für 1995 375.000 aktive Mitglieder an. Vgl. BMFSFJ (1998).

⁴⁰¹ Anheier, H.K./Priller, E./Seibel, W./Zimmer, A. (1997), S. 15f.

etwa 680.000 Vollzeitäquivalenten entsprach.⁴⁰² Bei einer angenommenen jährlichen effektiven Arbeitszeit von 1.730 Stunden verrichteten sie knapp 1,2 Milliarden Arbeitsstunden. Dies ergibt eine durchschnittliche Arbeitszeit je Ehrenamtlichem von 210 Stunden im Jahr oder 4 Stunden in der Woche.

Im Rahmen der "Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Projects" wurde ferner das quantitative Verhältnis von ehrenamtlicher und bezahlter Arbeit für unterschiedliche Tätigkeitsbereiche von Nonprofit-Organisationen gegliedert nach der International Classification for Non Profit Organisations (ICNPO) ermittelt,⁴⁰³ wobei sich ein zwischen den verschiedenen Tätigkeitsbereichen - z.B. Gesundheit, soziale Dienste oder Sport - erheblich schwankendes Verhältnis von ehrenamtlicher und bezahlter Arbeit ergab.⁴⁰⁴ Um für die FW insgesamt ein solches Verhältnis zu ermitteln, wurden vom IWG BONN die Beschäftigtenzahlen von der Systematik der Statistik der Bundesanstalt für Arbeit auf die Einteilung der ICNPO umgruppiert.

Bezogen auf alle Tätigkeitsbereiche der FW ergibt sich in Westdeutschland für 1990 ein Verhältnis von einer ehrenamtlichen Arbeitsstunde zu fünf bezahlten. Damit ist im Jahr 1990 von reichlich 300 Millionen ehrenamtlichen Arbeitsstunden im früheren Bundesgebiet auszugehen. Bei einer durchschnittlichen Aktivität von 4 Stunden wöchentlich bedeutet dies 1990 eine Zahl von knapp 1,5 Millionen Ehrenamtlichen 1990 in Westdeutschland.

⁴⁰² Vgl. Anheier, H. K. (1997), S. 38.

⁴⁰³ Vgl. Anheier, H. K. (1997), S. 35ff.

⁴⁰⁴ In den Sektoren Kultur und Erholung, Umwelt- und Naturschutz, Stiftungs- und Spendenwesen sowie Bürger- und Verbraucherinteressen kommen demnach auf eine bezahlte Arbeitsstunde fünf bis zehn ehrenamtliche Stunden. In den Bereichen Bildung und Forschung, soziale Dienste und Gesundheit kehrt sich dieses Verhältnis um.

Aussagen zur zeitlichen Entwicklung des freiwilligen sozialen Engagements lassen sich noch schwerer treffen, da bislang mit Ausnahme des Sozio-Oekonomischen Panels (SOEP) und der Johns-Hopkins-Studie⁴⁰⁵ nur einmalige Querschnittsanalysen vorliegen. Das SOEP diagnostiziert zwischen 1985 und 1996 in Westdeutschland einen Zuwachs des Anteils ehrenamtlich Tätiger in der Bevölkerung über 15 Jahre um 40vH.⁴⁰⁶ Dieser Zuwachs betrifft allerdings in erster Linie sporadisch zu verrichtende Tätigkeiten und weniger das für die FW bedeutsamere kontinuierliche Engagement. Hier stieg der Anteil laut dem SOEP um 20vH.⁴⁰⁷ Verschiedene Gründe sprechen jedoch dafür, daß die FW von diesem Zuwachs nur unterdurchschnittlich profitiert hat.⁴⁰⁸ Daher wird für die FW in den Jahren von 1985 bis 1996 ein Anstieg der ehrenamtlichen Aktivität von 15vH angenommen.

Noch schwieriger sind Annahmen zur quantitativen Entwicklung des ehrenamtlichen Engagements von 1950 bis 1985. Empirische Untersuchungen liegen praktisch nicht vor. Plausibel erscheint, von einer im Durchschnitt konstanten ehrenamtlichen Aktivität je Einwohner für diesen Zeitraum auszugehen. Zwar ließen sich für eine Zunahme unter anderem die Reduzierung der Arbeitszeit, ein wachsender Bevölkerungsanteil nicht mehr erwerbstätiger älterer Menschen, die zunehmende Bedeutung des

⁴⁰⁵ Die Ergebnisse der zweiten Welle aus dem Jahr 1997 sind bisher noch nicht veröffentlicht.

⁴⁰⁶ Der Anteil der ehrenamtlich Tätigen in der Bevölkerung über 15 Jahre stieg von 25 auf 35vH. Vgl. BMFSFJ (1998).

⁴⁰⁷ Der Anteil der regelmäßig ehrenamtlich Tätigen stieg von 15 auf 18 vH, der der sporadisch Aktiven von 10 auf 17 vH. Vgl. BMFSFJ (1998). Heinze, R.G./Keupp, H. (1998), S. 155ff. stellen sogar eine zurückgehende Bereitschaft, sich in dauerhafter und kontinuierlicher Form zu engagieren fest.

⁴⁰⁸ Vgl. Ziffer 1.2.4.

Ehrenamtes als beruflich qualifizierende Aktivität und die mit der zunehmenden Auflösung des traditionellen Familienverbandes beginnende Suche nach neuen Bindungen und Netzwerken anführen. Dem stehen aber eine zunehmende Konkurrenz von Freizeitangeboten und anderen Möglichkeiten ehrenamtlichen Engagements in Sportvereinen, Bürgerinitiativen, politischen Vereinigungen und Verbraucherverbänden, die stärkere Beanspruchung von Vollzeitbeschäftigten durch steigende Leistungsanforderungen, die gestiegene Erwerbsbeteiligung von Frauen, deren Domäne bislang das klassische, helfende Ehrenamt war,⁴⁰⁹ und die Ausbreitung der Erwartung, der Staat müsse und werde im Notfall einspringen, gegenüber.

Für Ostdeutschland müssen die Annahmen leicht modifiziert werden. Hier spielte die Mobilisierung von ehrenamtlichem Engagement bislang nur eine untergeordnete Rolle,⁴¹⁰ zumal laut SOEP lediglich 25vH der über 15jährigen Ostdeutschen freiwillig sozial engagiert sind. Daher ist das Verhältnis von ehrenamtlicher zu bezahlter Tätigkeit in der FW 1998 in Ostdeutschland niedriger einzuschätzen als in Westdeutschland.

⁴⁰⁹ Vgl. Stamm, B. (1994), S. 21f.

⁴¹⁰ Angershausen et. al. (1998), S. 305.

Anhang 3: Wirtschaftliche Kennzahlen der FW

Die wirtschaftliche Bedeutung einer produzierenden Organisation bzw. Unternehmens oder eines ganzen Wirtschaftszweiges wird üblicherweise anhand der Wertschöpfung bzw. des Beitrags zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) gemessen, das im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) ermittelt wird. Gemessen wird dabei der Wert aller in einer Periode bereitgestellten Güter und Dienstleistungen und damit der Beitrag zum materiellen Wohlstand. Zu beachten ist, daß dieser Wohlstandsbegriff einer Reihe von methodisch-konzeptionellen Einschränkungen unterliegt und daß bestimmte Sachverhalte aufgrund einer unzureichenden Datenlage innerhalb der VGR nur unzureichend abgebildet werden.⁴¹¹

Besondere Schwierigkeiten ergeben sich bei der Ermittlung der Wertschöpfung der FW. Erstens wird die FW in der VGR nicht gesondert ausgewiesen, sondern nur als Teil der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck erfaßt. Zweitens wird innerhalb der VGR nur derjenige Teil der Wertschöpfung der FW berücksichtigt, der sich im Erwerbseinkommen niederschlägt. Damit werden der Wert der ehrenamtlichen Arbeit wie auch immaterielle Zusatzleistungen hauptamtlicher Mitarbeiter nicht erfaßt.⁴¹² Darüber hinaus bleibt die Wertschöpfung des eingesetzten Sachkapitals unberücksichtigt, da dieses aufgrund der besonderen institutionellen Rahmenbedingungen, unter denen die FW frei gemeinnützig tätig ist, nicht verzinst wird. Und drittens wird derjenige Teil der Wertschöpfung, der auf die in der

⁴¹¹ Vgl. dazu Ottnad, A./Wahl, S./Grünwald, R. (1995), S. 6ff.; Ottnad, A./Linnartz, E. (1997), S. 26f.

⁴¹² Dies gilt jedenfalls, wenn die gemessenen Vergütungen für die hauptamtliche Arbeit kein adäquates Entgelt für immaterielle Leistungskomponenten wie z.B. Engagement, menschliche Zuwendung usw. beinhalten.

FW tätigen Zivildienstleistenden entfällt, im Rahmen der VGR beim Staat erfaßt.

Um dennoch eine ungefähre Vorstellung vom gesamtwirtschaftlichen Gewicht der FW zu erhalten, hat das IWG BONN, basierend auf den Beschäftigtenzahlen der FW und auf den Angaben der VGR, umfangreiche eigene Berechnungen und Schätzungen vorgenommen.⁴¹³ Dabei wurde auch der Versuch unternommen, jene Wertschöpfungskomponenten zu erfassen, die in der VGR nicht oder nur unzureichend berücksichtigt sind.

Aufgrund der ungünstigen Datenlage stellen die Ergebnisse dieser Berechnungen und Schätzungen wiederum nur eine grobe Abschätzung der tatsächlichen Verhältnisse dar. Die Grenzen der Genauigkeit werden dabei durch die Angaben der amtlichen Statistik, insbesondere der VGR markiert, mit denen diese Berechnungen in Einklang stehen.

Das Entstehungskonto der FW gemäß VGR

Zur Berechnung der von der FW erbrachten Bruttowertschöpfung wurde unter Rückgriff auf die zuvor ermittelten Beschäftigtenzahlen der FW und die Eingruppierung der Mitarbeiter des Diakonischen Werkes in unterschiedliche Vergütungsgruppen⁴¹⁴ zunächst die Bruttolohn- und -gehaltssumme ermittelt. Für frühere Jahre wurde dabei eine dem öffentlichen Dienst entsprechende Lohnentwicklung unterstellt.

⁴¹³ Diese Berechnungen stützen sich auf den Kontenrahmen und die konzeptionellen Abgrenzungen, die bis zur Revision für die VGR im Jahr 1999 galten. Umrechnungen auf der Basis der revidierten VGR waren nicht möglich, da entsprechende Zeitreihen bislang nicht verfügbar sind. Bislang vorliegende Einzelergebnisse der Revision (z.B. für das BIP) lassen allerdings erkennen, daß sich die Ergebnisse für die FW nicht substantiell ändern dürften.

⁴¹⁴ Vgl. DW (1996).

Erhöht man die Bruttolohn- und -gehaltssumme um die Arbeitgeberanteile, gelangt man zum Bruttoarbeitseinkommen, das im Falle der FW deren Nettowertschöpfung entspricht, da private Organisationen ohne Erwerbszweck definitionsgemäß keine Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen erzielen. Die Bruttowertschöpfung enthält zusätzlich noch die Abschreibungen sowie die geleisteten Produktionssteuern, die entsprechend dem Beschäftigtenanteil dem Aggregat der privaten Organisationen ohne Erwerbszweck entnommen wurden. Dieser Anteil lag 1996 bei etwa 63 vH.

Durch Addition der Vorleistungen zur Bruttowertschöpfung ergibt sich der Produktionswert der FW.⁴¹⁵ Die Vorleistungsanteile für die einzelnen Tätigkeitsbereiche der FW variieren zwischen 20 vH für den Bereich Erziehung und Unterricht und 46 vH für den Bereich Gesundheitswesen.⁴¹⁶

Das vorstehende Bottom-up-Verfahren liefert genauere Ergebnisse als ein ebenfalls probeweise verwendeter Top-down-Ansatz, bei dem die einzelnen VGR-Aggregate für die privaten Organisationen ohne Erwerbszweck jeweils mit dem Beschäftigtenanteil der FW multipliziert wurden.

Erweiterte Wertschöpfung

Die vom IWG BONN ermittelte erweiterte Wertschöpfung der FW enthält auch den Wert der ehrenamtlichen Arbeit, der Zivildienstleistenden sowie eine kalkulatorische Verzinsung des eingebrachten Kapitals. Zur Ermittlung der Wertschöpfung der Zivildienstleistenden und Ehrenamtlichen wurde deren Arbeitsvolumen zugrunde gelegt und eine Produktivität in Höhe von 75

⁴¹⁵ Vgl. Anhang 1.

⁴¹⁶ Informationen des Statistischen Bundesamtes bzw. der Krankenhausstatistik.

vH der abhängig Beschäftigten angenommen.⁴¹⁷ Zudem wurde der Kapitalbestand⁴¹⁸ der FW mit der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Kapitalrendite ohne Berücksichtigung etwaiger Fremdkapitalzinsen verzinst.⁴¹⁹

Die Vergleichsdaten anderer Wirtschaftsbereiche konnten der amtlichen Statistik direkt entnommen werden. Die vom IWG BONN zu Vergleichen verwendete Kategorie der Dienstleistungen insgesamt beinhaltet die Wirtschaftsbereiche Handel und Verkehr, Dienstleistungsunternehmen sowie Staat, private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbszweck.

Marktanteile der FW an den sozialen Dienstleistungen

Bei der Schätzung der Marktanteile der FW an den sozialen Dienstleistungen wurden die Bereiche, die nicht zum Leistungsspektrum der FW gehören, ausgeklammert. Dies sind insbesondere jene Leistungsbereiche des Gesundheitswesens, in denen die FW traditionell nicht tätig ist (z.B. Apotheken und niedergelassene Ärzte), sowie das Bildungswesen. Die Einbeziehung dieser Bereiche - insbesondere in die Berechnung von Marktanteilen - hätte erhebliche Unschärfen und Verzerrungen der Analyse zur Folge. Im Fall des Gesundheitswesens war eine entsprechende Ausklammerung möglich. Beim Bildungswesen, auf den nur ein Bruchteil der Aktivitäten der FW entfällt, war eine entsprechende Isolierung dagegen nicht möglich. Aus diesem Grund wurde ganz darauf verzichtet, das Bildungswesen in die Analyse einzubeziehen. Die hier zugrunde gelegten "sozialen

⁴¹⁷ Die Kosten, die der FW durch den Einsatz der Zivildienstleistenden entstehen, sind bereits in der Wertschöpfung gemäß der VGR enthalten und wurden daher wieder abgezogen.

⁴¹⁸ Anteil der FW am Nettoanlagevermögen zu Anschaffungspreisen aller privaten Organisationen ohne Erwerbszweck entsprechend ihrem Beschäftigtenanteil.

⁴¹⁹ Vgl. Sachverständigenrat (1998), Anhang, S. 10.

Dienstleistungen" umfassen somit das bisherige Tätigkeitsspektrum der FW ohne den Bildungsbereich. Zu beachten ist ferner, daß bei der Ermittlung der "Marktanteile" jeweils nur Anbieter berücksichtigt werden, die entgeltlich tätig sind. Ausgeklammert bleiben damit weitgehend die innerhalb der Familie erbrachten sozialen Dienstleistungen, vor allem bei der häuslichen Pflege und der Kinderbetreuung. Einbezogen wurde lediglich die Pflege Angehöriger, soweit die Pflegeversicherung dafür Pflegegeld zahlt.

Zur Ermittlung der Marktanteile der FW wurden zunächst die Anteile der aufschlüsselbaren Tätigkeitsbereiche⁴²⁰ am Produktionswert der FW festgestellt. Dabei wurde unterstellt, daß der Produktionswert des Gesundheitswesens grundsätzlich mit den Einnahmen dieses Bereichs übereinstimmt.⁴²¹ Für die sonstigen, nicht aufschlüsselbaren Bereiche wurde vereinfachend eine identische Produktivität der Beschäftigten unterstellt, so daß sich der verbleibende Anteil des Produktionswertes gemäß der Beschäftigtenanteile auf die Bereiche Heime und Tagesstätten, Kindergärten sowie übrige Dienstleistungen verteilt.

Die Ermittlung der Marktanteile der FW und der übrigen Anbieter erfolgte auf Grundlage der Beschäftigtenstatistik⁴²². Nur für den Bereich des Gesundheitswesens wurde zusätzlich die Statistik der Deutschen Krankenhausgesellschaft herangezogen.

⁴²⁰ Gesundheitswesen, Heime und Tagesstätten, Kindergärten sowie übrige soziale Dienstleistungen.

⁴²¹ Vgl. Ziffer 1.2.2 und Anhang 1.

⁴²² BA, (diverse Jahrgänge) Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Wirtschaftsklassen.

Bibliographie

- Akademie für politische Bildung Tutzing (1994), Ehrenamt - Krise oder Formenwandel?, Tutzing.
- Angerhausen, S./Backhaus-Maul, H./Schiebel, M., (1996), Nachwirkende Traditionen und besondere Herausforderungen: Strukturentwicklung und Leistungsverständnis von Wohlfahrtsverbänden in den neuen Bundesländern, in: Rauschenbach, T./Sachße C./Olk, T. (Hrsg.), S. 377-403.
- Angerhausen, S./Backhaus-Maul, H./Offe, C./Olk, T./Schiebel, M. (1998), Überholen ohne einzuholen: freie Wohlfahrtspflege in Ostdeutschland, Opladen.
- Anheier, H./Priller, E./Seibel, W./Zimmer, A. (Hrsg.) (1997), Der dritte Sektor in Deutschland, Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel, Berlin.
- Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V. (AWO) (1996), Verbandsstatut der Arbeiterwohlfahrt, Bonn.
- ders. (AWO) (1998), Stellungnahme der AWO zum Gutachten der Monopolkommission - Kapitel VI Gesundheitswesen, insbesondere Freie Wohlfahrtspflege, Bonn.
- ders. (AWO) (1999), Sozialbericht 1999 - Zur Lebenslage älterer Menschen und zur Zukunft der Sozialen Dienste in Deutschland, Bonn.
- Arbeitsgemeinschaft ipos/SIGMA (1998), Machbarkeitsstudie zur Vorbereitung einer repräsentativen umfassenden Erhebung zum Ehrenamt, im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Mannheim.
- Arbeitskreis Konjunktur (1999), Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 1999, in: DIW-Wochenbericht 1, Berlin.
- Arnold, U. (1998/1), Typologie sozialwirtschaftlicher Organisationen, in: Arnold, U./Maelicke, B. (Hrsg.) (1998), S. 235-246.
- ders. (1998/2), Besonderheiten der Dienstleistungsproduktion, in: Arnold, U./Maelicke, B. (Hrsg.) (1998), S. 257-276.
- ders. (1998/3), Qualitätsmanagement in sozialwirtschaftlichen Organisationen, in: Arnold, U./Maelicke, B. (Hrsg.) (1998), S. 277-315.

- ders. (1998/4), Sozialmarketing, in: Arnold, U./Maelicke, B. (Hrsg.) (1998), S. 316-372.
- ders. (1998/5), Marktorientiertes Fundraising, in: Arnold, U./Maelicke, B. (Hrsg.) (1998), S. 373-401.
- Arnold, U./Maelicke, B. (Hrsg.) (1998), Lehrbuch der Sozialwirtschaft, Baden-Baden.
- Axelrod, R. (1991), Die Evolution der Kooperation, 2. Auflage, München.
- Backhaus-Maul, H. (1998), Sozialpolitische Entwicklungslinien in Deutschland, in: Arnold, U./Maelicke, B. (Hrsg.) (1998), S. 25-45.
- Badelt, C. (Hrsg.) (1997), Handbuch der Nonprofit Organisationen - Strukturen und Management, Stuttgart.
- Baldas, E./Gleich, J.M./Schmälzle, U. (1997), Meinungsbild Caritas - Die Allensbacher Studien zum Leitbildprozeß - Perspektiven, Band 2, (1997), Freiburg.
- Baldas, E./Gleich, J.M./Köcher, R./Schmälzle, U. (1997), Meinungsbild Caritas - Die Allensbacher Studien zum Leitbildprozeß - Tabellarische Ergebnisse, Band 3, Freiburg.
- Baldas, E./Bock, T./Gleich, J.M./Helmbrecht, M. (1998/1), Analysedaten Ehrenamt - Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung und der Caritas-Mitarbeiterbefragung, Freiburg.
- dies. (1998/2), Ein Jahr Modellverbund Freiwilligen-Zentren - Erste Erfahrungen, Reihe 8: Materialien zum Modellverbund Freiwilligen-Zentren im Deutschen Caritasverband, Freiburg.
- Bank für Sozialwirtschaft (BFS) (1997), Steuerliche Grundlagen für Vereinsvorstände, Köln.
- Bauer, R. (1978), Wohlfahrtsverbände in der Bundesrepublik- Materialien und Analysen zu Organisation, Programmatik und Praxis, Weinheim, Basel.
- Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit (1994), Frauen im sozialen Ehrenamt viel Amt - wenig Ehre?, München.
- Becker, I. (1999), Zur Verteilungsentwicklung in den 80er und 90er Jahren - Teil 1: Veränderungen der personellen Einkommensverteilung, in: WSI-Mitteilungen 3, S. 205-214.

- Becker, S./Faik, J. (1999), Nicht-Normarbeitsverhältnisse: Eine Gefahr für die gesetzliche Rentenversicherung?, in: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR), Deutsche Rentenversicherung 5, S. 273-297.
- Bedau, K.-D., (1999/1), Entwicklung der Einkommenspositionen von Haushaltsgruppen in Deutschland, in: DIW-Wochenbericht 3, S. 79-88.
- ders. (1999/2), Geldvermögen und Vermögenseinkommen der privaten Haushalte, in: DIW-Wochenbericht 30, S. 559-567.
- Benda, E. (1989), Die Arbeit der Freien Wohlfahrtspflege als Gestaltungselement des Sozialstaates, in: BAGFW (Hrsg.) (1989), Bonn.
- Bieback, K.-J. (1999), Rechtliche und politische Dimensionen der EU-Gesundheitspolitik und des Zugangs der Bürger zu Gesundheitsleistungen, in: Zeitschrift für Sozialreform, 45/8, S. 663-692.
- Binmore, K. (1994), Game Theory and the Social Contract, Vol. I: Playing Fair, Cambridge/Mass. u.a.O.
- ders. (1998), Game Theory and the Social Contract, Vol. II: Just Playing, Cambridge/Mass. u.a.O.
- Blüm, N./Zacher, F. (Hrsg.) (1989), 40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden.
- Boeißenecker, K.H. (1998), Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in der BRD. Eine Einführung in Organisationsstruktur und Handlungsfelder, 2. Auflage, Münster.
- ders. (1999), Ehrenamt und Wohlfahrtsverbände, in: Soziale Arbeit 3, S. 87-93.
- Bogai, D./Classen, M. (1998), Abschaffung der Sozialversicherungsfreiheit für geringfügige Beschäftigung?, in: Sozialer Fortschritt 5, S. 112-117.
- Böhnisch, L. (1996), Verbände für Jugendliche: Aussichten einer pädagogischen Idee in Ost und West, in: Rauschenbach, T./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.), S. 84-97.
- Brumlik, M. (1996), Der importierte Kommunitarismus: Plädoyer für die verbandliche Wohlfahrtspflege?, in: Rauschenbach, T./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.), S. 34-53.
- Bundesanstalt für Arbeit, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Wirtschaftsklassen, diverse Jahrgänge, Nürnberg.

- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. (BAGFW) (1981), Finanzielle Beziehungen zwischen Freier Wohlfahrtspflege und öffentlichen Sozialleistungsträgern, Bonn.
- dies. (1982), Ehrenamtliche Arbeit in der Freien Wohlfahrtspflege, Bonn.
- dies. (1984), Das Selbstkostendeckungsprinzip - Maßstab für Leistungsentgelte bei sozialen Diensten, Bonn.
- dies. (1985), Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege - Aufgaben und Finanzierung, Bonn.
- dies. (1987), Grundsätze der Finanzierung und Selbstkostenermittlung ambulanter gesundheits- und sozialpflegerischer Dienste, Bonn.
- dies. (1988), Satzung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V., Bonn.
- dies. (Hrsg.) (1989), 40 Jahre Bundesrepublik - 70 Jahre Freie Wohlfahrtspflege - 40 Jahre Wohlfahrtsbriefmarken, Bonn.
- dies. (1992/1), Freie Wohlfahrtspflege im Sozialstaat, Bonn.
- dies. (Hrsg.) (1992/2), Partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Trägern der öffentlichen und Freien Wohlfahrtspflege in Sachsen-Anhalt, Bonn.
- dies. (Hrsg.) (1992/3), Partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Trägern der öffentlichen und Freien Wohlfahrtspflege in Mecklenburg-Vorpommern, Bonn.
- dies. (1997/1), Selbstverständnis und Aufgaben der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland, Bonn.
- dies. (1997/2), Positionspapier der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zu den Bestrebungen der Europäischen Kommission im Hinblick auf Vereinsstatus, Gemeinnützigkeit und staatliche Förderungsmöglichkeiten sozialer Dienstleistungen der Freien Wohlfahrtspflege, Bonn.
- dies. (1998), BAGFW-Stellungnahme zu dem Zwölften Hauptgutachten der Monopolkommission "Marktöffnung umfassend verwirklichen", Bonn.
- dies., Gesamtstatistik der Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege, diverse Jahrgänge, Bonn.
- dies., Jahresbericht, diverse Jahrgänge, Bonn.

- Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialmarketing (BSM) (1999), Zahlen zum Spendenwesen in Deutschland, Obernburg.
- Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Grund- und Strukturdaten, diverse Jahrgänge, Bonn.
- Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Arbeits- und Sozialstatistik, diverse Jahrgänge, Bonn.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (1974), Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Bundes (VV-HB), Bonn.
- dass. (1998), Sponsoring findet allgemeine Zustimmung, Bonn.
- dass. (1999/1), Deutschland erneuern, Zukunftsprogramm zur Sicherung von Arbeit, Wachstum und sozialer Stabilität, in: Pressemitteilung des Bundesministeriums der Finanzen Nr. 58, Bonn.
- dass. (1999/2), Volks- und Finanzwirtschaftliche Berichte, Bundeshaushalt 1999, Mai, Bonn.
- dass. (1999/3), Volks- und Finanzwirtschaftliche Berichte, Bundeshaushalt 1999, August, Bonn.
- dass. (1999/4), Brühler Empfehlungen zur Reform der Unternehmensbesteuerung, Bericht der Kommission zur Reform der Unternehmensbesteuerung, Bonn.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (1996), Rechtsfragen des freiwilligen sozialen Engagements - Rahmenbedingungen und Handlungsbedarf, 2. Auflage, Stuttgart, Berlin, Köln.
- dass. (1997/1), Vereinswesen in Deutschland, Stuttgart, Berlin, Köln.
- dass. (1997/2), Die Kinder- und Jugendhilfe und ihre Statistik, Berlin.
- dass. (1998), Das Ehrenamt in empirischen Studien - ein sekundäranalytischer Vergleich, Stuttgart, Berlin, Köln.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (1999), Wirtschaftsbericht 1999, Bonn.
- Bundesverfassungsgericht (BVerfG) (1968), Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 22, Tübingen.
- CPB Netherlands u.a. (1999), The European Economy in 1999 and 2000, in: Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 345.

- Dahme, H-J./ Hegner, F. (1980), Wie autonom ist der autonome Sektor? Zum Verhältnis von Staat und freigemeinnütziger Wohlfahrtspflege im Prozeß der Entwicklung und Implementation von Programmen zur Umstrukturierung ambulanter Pflegedienste, in: discussion paper des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung - Wissenschaftszentrum Berlin, Berlin.
- Der Paritätische Wohlfahrtsverband Gesamtverband e.V. (DPWV) (1996), Grundsätze Verbandspolitik, Frankfurt/M.
- ders. (1996), Informationsschrift, Frankfurt/M.
- ders. (1997), Arbeitsschwerpunkte 1995-1997, Frankfurt/M.
- ders. (1998), Stellungnahme zum Zwölften Hauptgutachten der Monopolkommission "Marktöffnung umfassend verwirklichen", Bonn/Münster.
- Der Spiegel (1998), Das goldene Los - Die Väter des Wirtschaftswunders hinterlassen ihren Kindern in den nächsten fünf Jahren Werte in Höhe von zwei Billionen Mark, 17, Hamburg, S. 78-103.
- Dettmer, H. (1979), Verfassungsrechtliche Probleme der Krankenhausfinanzierung und Pflegesatzregelung, Göttingen.
- Deutsche Bundesbank (1999/1), Zur Entwicklung der privaten Vermögenssituation seit Beginn der neunziger Jahre, in: Monatsbericht Januar, S. 33-50.
- dies. (1999/2), Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung für Deutschland 1990-1998, Statistische Sonderveröffentlichung 4, Frankfurt/M.
- dies. (1999/3), Monatsbericht Juli, Frankfurt/M.
- Deutsche Krankenhausgesellschaft (DKG) (1998), Zahlen, Daten, Fakten '98, Düsseldorf.
- Deutscher Bundesrat (1990), Mitteilungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat über die Unternehmen der Economie Sociale und die Schaffung des europäischen Marktes ohne Grenzen, FEK (89) 2187 endg, Ratsdokument 10987/89, in: Bundesratsdrucksache 33/90, Bonn.
- Deutscher Bundestag (1998/1), Freie Wohlfahrtsverbände in Europa erhalten. Antrag der Abgeordneten Uwe Hixsch u.a. und der Fraktion der SPD, Drucksache 13/10881, Bonn.

- ders. (1998/2), Freiwilliges soziales Engagement fördern und zur Selbständigkeit ermutigen, Wortprotokoll der 80. Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, in: Drucksache 13/3232, Bonn.
- ders. (Hrsg.) (1998/3), Demographischer Wandel: Zweiter Zwischenbericht der Enquête-Kommission "Demographischer Wandel" - Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik, Bonn.
- ders. (Hrsg.) (1998/4), Rentenversicherungsbericht 1998, Drucksache 13/11290, Bonn.
- ders. (1999), Entwurf eines Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Krankenversicherung ab dem Jahr 2000, Drucksache 14/1245 Bonn.
- Deutscher Caritasverband (DCV) (1996), Die katholischen sozialen Einrichtungen der Caritas in der Bundesrepublik Deutschland, in: Informationsblätter für die Caritaspraxis, Freiburg.
- ders. (1997), Leitbild des Deutschen Caritasverbandes, Freiburg.
- ders. (1998), Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zum zwölften Gutachten der Monopolkommission, Freiburg.
- Deutscher Caritasverband und Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (1997), Menschen im Schatten - Erfahrungen von Caritas und Diakonie in den neuen Bundesländern, Stuttgart.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (1997), Fachlexikon der sozialen Arbeit, 4. Auflage, Stuttgart.
- Deutsches Institut für Altersvorsorge GmbH-DIAV (Hrsg.) (1998), Renditen der gesetzlichen Rentenversicherung im Vergleich zu alternativen Anlageformen, Frankfurt/M.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung u.a. (1999), Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 1999, Kiel u.a.O.
- Deutsches Rotes Kreuz (DRK), Jahrbuch, diverse Jahre, Bonn.
- dass. (1993), Soziale Arbeit im Deutschen Roten Kreuz, Bonn.
- dass. (1998), Stellungnahme des DRK zum 12. Hauptgutachten der Monopolkommission, Bonn.
- Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen (DZI) (1993), Von der Armenpflege zum Sozialstaat, Berlin.

- Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V. (DW), Einrichtungsstatistik - Statistische Informationen, diverse Jahrgänge, Stuttgart.
- dass. (1994), Die Entwicklung der Diakonie von 1970 bis 1990 in Zahlen, Metzingen.
- dass. (1996), Statistik der Mitarbeiter im diakonischen Dienst - Statistische Informationen 3/1996, Stuttgart.
- dass. (1997), Rechenschaftsbericht - Diakonische Konferenz in Bremen, Stuttgart.
- dass. (1998), Zur Ökonomisierung des Sozialen. Stellungnahme des Diakonischen Werks der EKD zur Reform des Gesundheitswesens unter Berücksichtigung neoliberaler Systemkritik, Stuttgart.
- Die Bundesregierung (1996), Bedeutung ehrenamtlicher Tätigkeit für unsere Gesellschaft, in: Bundestagsdrucksache 13/5674.
- Dietz, O. (1998), Schulden der öffentlich bestimmten Fonds, Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen, in: Wirtschaft und Statistik 7, S. 600-604.
- Eichhorn, P. (Hrsg.) (1998), Freie Wohlfahrtspflege in Europa aus betriebswirtschaftlicher Sicht II, Baden-Baden.
- Erlingshagen, M./Rinne, K./Schwarze, J. (1997), Ehrenamtliche Tätigkeiten in Deutschland - Komplementär oder Substitutiv? - Analysen mit dem Sozio-Ökonomischen Panel 1985 bis 1996, in: Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum, Diskussionspapiere, Bochum.
- Erzbistum Köln (1999), Haushaltsplan 1999, Köln.
- Essig, H./Hartmann, N. u.a. (1999), Revision der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung 1991-1998. Ergebnisse und Berechnungsmethoden, in: Wirtschaft und Statistik 6, S. 449-478.
- Europäischer Gerichtshof (EuGH) (1993), 356, Ziff. 17/19 Poucet/Assurance Générale, Luxemburg.
- ders. (1998), Urteile vom 28. April 1998, C-120/95 und C-158/96, Luxemburg.
- Eurostat (1997), Bevölkerungsstatistik 1997, Luxemburg.
- dass. (1998), Statistik kurz gefaßt - Bevölkerung und soziale Bedingungen - Untersuchung der Einkommensverteilung in 13 EU-Mitgliedstaaten 11, Luxemburg.

- Flierl, H. (1992), Freie und öffentliche Wohlfahrtspflege - Aufbau, Finanzierung, Geschichte, Verbände, München.
- Förderverein für Jugend- und Sozialarbeit e. V. (1998), Jahrbuch 1997 - Ehrenamtliche und Laien in der Jugendhilfe, Berlin.
- ders. (1999), Jahrbuch 1998 - Qualifizierung für Haupt- und Ehrenamtliche, Berlin.
- FOCUS (1999), Serbisches Volk als Geisel. DRK-Präsident Knut Ipsen über die NATO-Luftschläge im Kosovo-Krieg, Erwartungen der Spender und seine Radikalkur für das Rote Kreuz, in: FOCUS 35, S. 52-57.
- Forschungsinstitut der Friedrich Ebert Stiftung (1996), Wohlfahrtsverbände in Deutschland - Auslauf- oder Zukunftsmodell?, in: Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 64, Berlin.
- dass. (1997), Konsequenzen der Pflegeversicherung für die Pflegeberufe, in: Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 79, Berlin.
- Forschungsstelle für empirische Sozialökonomik (1997), Steuermentalität und Steuermoral der bundesdeutschen Bevölkerung und deren Einstellungen zur Steuerreform 1997, Köln.
- Freizeit-Forschungsinstitut (Hrsg.) (1996), Neue BAT-Dokumentation: Jugend und Freizeit: Keine Lust auf Soziales?, in: Freizeit Aktuell 126, Hamburg.
- dass. (Hrsg.) (1999), Surfer. Zapper. Lebenskünstler, in: Freizeit Aktuell 48, Hamburg.
- Frerich, J./Frey, M. (1996), Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Band 2 u. 3, 2. Auflage, München.
- Frey, B. (1998), Zwischen Markt- und Staatsversagen - Die Dritte Sektor Forschung im Überblick, in: Arnold, U./Maelicke, B. (Hrsg.), S.80-94.
- Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.) (1998), Für eine Neuordnung der Finanzverantwortung von Bund und Ländern, Bonn.
- Fuchs, J./Schnur, T./Walwei, U./Zika, G. (1998), Arbeitsmarktperspektiven bis 2000: Trübe Aussichten signalisieren hohen Handlungsbedarf - Erste Modellrechnungen des IAB mit Schwerpunkt Ostdeutschland, in: IAB-Werkstattbericht 12, Nürnberg.

- Fuchs, J./Thon, M. (1999), Potentialprojektionen bis 2040: Nach 2010 sinkt das Angebot an Arbeitskräften - Selbst hohe Zuwanderungen werden diesen Trend nicht stoppen können, in: IAB Kurzbericht 4, Nürnberg.
- Gängler, H. (1996), Staatsauftrag und Jugendreich: Die Entwicklung der Jugendverbände vom Kaiserreich zur Weimarer Republik, in: Rauschenbach, T./Sachße C./Olk, T. (Hrsg.), S. 175-200.
- Globus Kartendienst GmbH, diverse Jahrgänge, Hamburg.
- Gohde, J. (1997), Konfessionalität und Professionalität, Stuttgart.
- ders. (1999), Stand der Modernisierung der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege, in: Soziale Arbeit Spezial, S. 10-14.
- Goll, E. (1991), Die freie Wohlfahrtspflege als eigener Wirtschaftssektor - Theorie und Empirie ihrer Verbände und Einrichtungen, Baden-Baden.
- Groeben, H. v. d./Theising, J./Ehlermann, C.D. (1991), Kommentar zum EWG-Vertrag, Band 3 Art. 110-188, 4. Auflage, Baden-Baden.
- Grunow, D. (1996), Zwischen Solidarität und Bürokratie: Organisationsprobleme von Wohlfahrtsverbänden, in: Rauschenbach, T./Sachße C./Olk, T. (Hrsg.), S. 253-279.
- Gundlach, E./Kloth, H./Langhammer, R.J./Soltwedel, R. (1995), Fairnis im Standortwettbewerb? Auf dem Weg zur internationalen Ordnungspolitik, Kieler Diskussionsbeiträge 254, Kiel.
- Halfar, B. (1998), Finanzierung sozialer Dienste, in: Arnold, U./Maelicke, B. (Hrsg.) (1998), S. 402 - 442.
- Hallmann, T./Zimmer, A. (1999), Freie Wohlfahrtspflege, Sonderauswertung aus der Organisationsbefragung "Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel", im Auftrag des IWG BONN, Münster.
- Hammerschmidt, P. (1999), Konfessionelle Wohlfahrtsverbände im NS-Staat - Aufwärtsentwicklung oder Niedergang?, in: Zeitschrift für Sozialreform, Juli, S. 601-638.
- Handelsblatt (1998), Private Pflegedienste ziehen vor den Kadi, in: Handelsblatt, 13.10.98.
- Harbach, H. (1992), Altruismus und Moral, Opladen.

- Hauser, R. (1997), Entwicklung und Verteilung von Einkommen und Vermögen der privaten Haushalte in Deutschland, in: Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (Hrsg.) (1998), Anlageband, Gutachten im Auftrag der Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, Band 1, Bonn, S. 321-548.
- dies. (1999), Die Entwicklung der Einkommensverteilung und der Einkommensarmut in den alten und neuen Bundesländern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 18, S. 3-9.
- Hegner, F. (1992), Organisations-Domänen der Wohlfahrtsverbände: Veränderungen und unscharfe Konturen, in: Zeitschrift für Sozialreform.
- Heinze, R.G. (1996), Zukunft des Sozialstaates - Freiwilliges soziales Engagement und Selbsthilfe, Düsseldorf.
- Heinze, R. G./Keupp, H. (1997), Gesellschaftliche Bedeutung von Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit, Bochum und München.
- dies. (1997), Gesellschaftliche Bedeutung von Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit, in: Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (Hrsg.), Anlageband, Gutachten für die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, Band 3, Bonn, S. 107-241.
- Heinze, R.G./Offe, C. (1990), Organisierte Eigenarbeit - Das Modell Kooperationsring, in Reihe: Ökonomische Perspektiven der Industriegesellschaft, Band 1, Frankfurt/M.
- dies. (1990), Formen der Eigenarbeit: Theorie, Empirie, Vorschläge, Opladen.
- Heinze, R.G./Schmid, J./Stünck, C. (1997), Zur politischen Ökonomie der sozialen Dienstleistungsproduktion, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 2, S. 242 - 271.
- Herzog, R. (1999), Das Ehrenamt als Ausdruck gelebter Mitmenschlichkeit, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 3, S. 31.
- Höfer, M. (1996), Wohlfahrt im Rolls-Royce, in: Capital 12, S. 96 ff.

- Horch, H.-D. (1996), Selbstzerstörungsprozesse freiwilliger Vereinigungen: Ambivalenz von Wachstum, Professionalisierung und Bürokratisierung, in: Rauschenbach, T./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.) (1996), S. 280 - 296.
- Horcher, G. (1998), Neue Steuerung und Budgetierung, in: Arnold, U./Maelicke, B. (Hrsg.), S. 443-460.
- Hottelet, H. (1998), Das System öffentlicher und freier Träger sowie gewerblicher Anbieter sozialer (Dienst-) Leistungen, in: Arnold, U./Maelicke, B. (Hrsg.), S. 137-199.
- Hottelet, H. (1998), Handlungsfelder sozialer (Dienst-) Leistungen, in: Arnold, U./Maelicke, B. (Hrsg.), S. 200-232.
- Hübner, H. (1986), Das Rechtsverhältnis zwischen Sozialhilfeträger und Einrichtungsträger nach dem Bundessozialhilfegesetz, Bonn.
- Hübschmann/Hepp/Spitales, (1995), Abgabenordnung Kommentar Band II §§ 8-68 AO, 10. Auflage, Köln.
- Hüdepohl, A. (1995), Organisationen der Wohlfahrtspflege - Eine ökonomische Analyse ausgewählter nationaler und internationaler Institutionen, Berlin.
- Hüssler, G. (1989), Freie Wohlfahrtspflege, in: Blüm, N./Zacher, F. (Hrsg.) (1989), S. 287-301.
- Infas (1992/1), Stellung der Freien Wohlfahrtspflege - Dokumentation der Gruppendiskussion, Bonn.
- dass. (1992/2), Stellung der Freien Wohlfahrtspflege - Fragebogen, Bonn.
- dass. (1992/3), Freie Wohlfahrtspflege im Spiegel der Öffentlichkeit - Tabellenband, Bonn.
- dass. (1992/4), Freie Wohlfahrtspflege im Spiegel der Öffentlichkeit - Expertenmeinung und Bevölkerungsbefragung, Bonn.
- dass. (1998), Gutachten über die Machbarkeit einer repräsentativen Erhebung zum Ehrenamt, Bonn.
- Infratest Burke (1998), Machbarkeitsstudie zur Vorbereitung einer repräsentativen umfassenden Erhebung zum Ehrenamt, im Auftrag des BMFSFJ, München.
- Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) (1998), Fehlsteuerungen der Umverteilungspolitik in Deutschland und Ansätze für eine Neuordnung, Tübingen.

- Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e. V. (1998), Arm dran (?!) - Lebenslagen und Lebenschancen von Kindern und Jugendlichen - Zu Armut und Benachteiligung in Deutschland, Frankfurt/M.
- Institut für Soziale Infrastruktur (1998), Machbarkeitsstudie zur Vorbereitung einer repräsentativen umfassenden Erhebung zum Ehrenamt, im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Frankfurt.
- International Monetary Fund (IMF) (1999), World Economic Outlook, May.
- Ipsen, K. (1996), Zur Auswirkung des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die mitgliedstaatliche Förderung sozialer Dienstleistungen im Bereich der Freien Wohlfahrtspflege, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Bochum.
- Isensee, J. (1996), Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht - Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft, Berlin.
- Kadgien, J./Deml, H. (Hrsg.) (1998), Neue Wege zum Stiftungsziel - Referate der 2. Maecenata Stiftungsmanagement Tagung am 25. und 26. Juni 1998, München.
- Kaiser, J. (1997), Wirtschaftliche und soziale Lage von Niedrigeinkommensbeziehern, in: Wirtschaft und Statistik 9, S. 653-662.
- Kaiser, J-C. (1996), Von der christlichen Liebestätigkeit zur freien Wohlfahrtspflege: Genese und Organisation konfessionellen Sozialengagements in der Weimarer Republik, in: Rauschenbach, T./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.), S. 150 - 174.
- Kastrop, C. (1991), Staatliche Zahlungen an die frei-gemeinnützigen Träger der Wohlfahrtspflege - Transfer oder Entgelte?, Köln.
- Kettler, U. (1999), Verhältnis bezahlter zu unbezahlter Arbeit, in: Soziale Arbeit Spezial, S. 38-41.
- Kienbaum (1993), Portfolio-Analyse zu 11 DRK-Aufgabenfeldern, Organisationsgutachten zu 3 DRK-Kreisverbänden.
- Klös, H-P. (1998), Bedeutung und Strukturen der Beschäftigung im Non-Profit-Sektor, in: iw-trends 2, S. 32-55, Köln.

- ders. (1998), Erwerbsintegration als Armutsvermeidungsstrategie, in: iw-trends 3, S. 5-19.
- Knopp, A./Fichtner, O. (1988), Kommentar zum BSHG, 6. Auflage, München.
- Koch, H.-J. (1997), Arbeitshilfen für ehrenamtliche Vorstände - Steuerliche Grundlagen für Vereinsvorstände, in: Bank für Sozialwirtschaft Heft 8, Köln.
- Koch, K./Schulte, R. D. (1993), Abgabenordnung AO 1977, 4. Auflage, Köln.
- Köcher, R. (1997), Meinungsbild Caritas - Die Allensbacher Studien zum Leitbildprozeß - Ergebnisse, Bd. 1, Freiburg.
- Kölling, A. (1999), Armutsmaße für die Bundesrepublik Deutschland - Berechnungen mit Daten des Europäischen Haushaltspanels, in: Wirtschaft und Statistik 6, S. 479-492.
- Kohler, H./Reyhler, L. (1986), Arbeitszeit und Arbeitsvolumen in der Bundesrepublik Deutschland 1960 - 1986 - Datenlage - Struktur - Entwicklung, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung BeitrAB 123, Nürnberg.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1995), Die Zukunft des Sozialschutzes - Ein Rahmen für eine europäische Debatte, Brüssel.
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (Hrsg.) (1996/1997), Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland - Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen, Teil I-III, Bonn.
- dies. (Hrsg.) (1998), Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland - Leitsätze, Zusammenfassung und Schlußfolgerungen der Teile I, II und III des Kommissionsberichts, München.
- Konrad Adenauer Stiftung (1996), Bürgersinn in Kommunen - Neue Formen Bürgerschaftlichen Engagements, Sankt Augustin.
- Kruse, B. (1998), Europäische Sozialpolitik, in: Arnold, U./Maelicke, B. (Hrsg.), S. 46 - 63.
- Kulbach, R./Wohlfahrt, N. (1996), Modernisierung der öffentlichen Verwaltung? - Konsequenzen für die freie Wohlfahrtspflege, Freiburg.
- Leisner, W. (1982), Die Lenkungsauflage, Staatsangleichende Förderung freier Wohlfahrtseinrichtungen, Stuttgart.

- ders. (1990), Staatliche Rechnungsprüfung Privater - unter besonderer Berücksichtigung der Freien Wohlfahrtspflege, in: Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 585, Berlin.
- Linscheidt, B. (1993), Die Freie Wohlfahrtspflege. Strategische Entwicklungsmöglichkeiten unter veränderten Rahmenbedingungen. Studie im Auftrag der BAGFW, Köln.
- Linzbach, M. (1996), Finanzierbarkeit, hoheitliche Bestimmung und Wettbewerb der Anbieter im Sozialwesen der Bundesrepublik Deutschland, in: Kirche und Recht (KuR) 1, S. 29 ff.
- Loges, F. (1992), Bilanz und Perspektiven steuerlicher Förderung der Freien Wohlfahrtspflege im geeinten Deutschland, Freiburg.
- ders. (1998), Wettbewerbliche Neuorientierung der Freien Wohlfahrtspflege?, in: 42. Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des DRK, Augsburg.
- Ludwig, U. et. al., (1999), Exitus durch Vernachlässigung, in: Der Spiegel 2, S. 88 ff.
- Mackscheidt, K. (1981), Die Entfaltung von privater und kollektiver Initiative durch meritorische Güter, in: Cox, H. et. al., Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen, Bd. 13, S. 257-267, Bochum.
- Maelicke, B. (Hrsg.) (1998), Freie Wohlfahrtspflege im Übergang zum 21. Jahrhundert, in: Edition Socialmanagement, Bd. 10, Baden-Baden.
- ders. (1998/1), Rechtsformen sozialwirtschaftlicher Organisationen, in: Arnold, U./Maelicke, B. (Hrsg.), S. 247 -256.
- ders. (1998/2), Grundlagen des Sozialmanagement, in: Arnold, U./Maelicke, B. (Hrsg.), S. 463 - 478.
- ders. (1998/3), Unternehmensphilosophie, Leitbild, Corporate Identity, in: Arnold, U./Maelicke, B. (Hrsg.), S. 479 - 494.
- ders. (1998/4), Ziele und Aufgaben, in: Arnold, U./Maelicke, B. (Hrsg.), S. 495 - 505.
- ders. (1998/5), Aufbau- und Ablauforganisation, in: Arnold, U./Maelicke, B. (Hrsg.), S. 506 -522.
- ders. (1998/6), Personalmanagement, in: Arnold, U./Maelicke, B. (Hrsg.), S. 523 - 539.
- ders. (1998/7), Führung und Zusammenarbeit, in: Arnold, U./Maelicke, B. (Hrsg.), S. 540 - 558.

- ders. (1998/8), Ehrenamtlichkeit, in: Arnold, U./Maelicke, B. (Hrsg.), S. 559 - 565.
- ders. (1998/9), Innovationsmanagement, in: Arnold, U./Maelicke, B. (Hrsg.), S. 566 - 589.
- ders. (1998/10), Controlling, in: Arnold, U./Maelicke, B. (Hrsg.), S. 590 - 598.
- Malteser-Hilfsdienst e.V. (1998), Malteser 2000 - Die Strukturreform des Malteser-Hilfsdienstes, Köln.
- Manderscheid, H. (1996), Freie Wohlfahrtspflege vor Ort: vom Wertpluralismus zur fachlichen Differenzierung, in: Rauschenbach, T./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.), S. 228 - 252.
- Mathieu, U. (1998), Neue Bürger- und Sozialkultur Vision oder Utopie? - Fakten und Erkenntnisse zum ehrenamtlichen freiwilligen Engagement, in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.), Bonn.
- Mau, S. (1997), Ungleichheits- und Gerechtigkeitsorientierungen in modernen Wohlfahrtsstaaten, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Merchel, J. (1996), Sozialmanagement: Problembewältigung mit Placebo-Effekt oder Strategie zur Reorganisation der Wohlfahrtsverbände?, in: Rauschenbach, T./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.) (1996), S. 297 - 320.
- ders. (1997), Was leisten die Wohlfahrtsverbände auf Bundesebene? - Gutachten im Auftrag des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Münster.
- Meyer, D. (1997), Steuerungsmängel im System der Freien Wohlfahrtspflege, in: Sozialer Fortschritt 6-7, S. 158ff., Berlin.
- ders. (1998/1), Das System der Freien Wohlfahrtspflege aus ordnungspolitischer Sicht, in: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft (ORDO), Bd. 49, S. 341 - 378.
- ders. (1998/2), Die Freie Wohlfahrtspflege zwischen Wettbewerb und Neokorporatismus - Ergebnisse einer Pilotstudie, in: Institut für Wirtschaftspolitik der Universität der Bundeswehr Hamburg, Hamburg.
- ders. (1999), Wettbewerbliche Neuorientierung der Freien Wohlfahrtspflege, Berlin.
- Miegel, M./Wahl, S. (1998), Das Ende des Individualismus - Die Kultur des Westen zerstört sich selbst, 4. Auflage, München.

- dies. (1999), *Solidarische Grundsicherung, private Vorsorge - Der Weg aus der Rentenkrise*, München.
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (1995), *Ambulante Pflegedienste in Nordrhein-Westfalen - Bestandsanalyse in typischen Regionen*, Düsseldorf.
- Mittler, D. (1999), *Das Kabinett will das Rote Kreuz an die Kandare nehmen*, in: *Süddeutsche Zeitung* 11, S. 36.
- Möller, M. (1997), *Das neue Steuerungsmodell - Konsequenzen für die soziale Arbeit*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 9, S. 685 ff.
- Monopolkommission (1998), *Marktöffnung umfassend verwirklichen. Zwölftes Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 24 b Abs. 5 Satz 1 GWB, 1996/97*, Baden-Baden.
- Möwische, A. (1999), *Nachteile im Wettbewerb - Preisverzerrung durch Umsatzsteuerpflicht*, in: *Altenheim* 1, Hannover.
- Mrozynski, P. (1999), *Komplexe Bedarfslagen im gegliederten System des Sozialrechts*, in: *Sozialer Fortschritt* 8, S. 189-196.
- Münchmeier, R. (1996), *Die Vergesellschaftung von Wertgemeinschaften: Zum Wandel der Jugendverbände in der Nachkriegs-Bundesrepublik*, in: *Rauschenbach, T./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.), S. 201 - 227*.
- Neumann, V. (1992), *Freiheitsgefährdung im kooperativen Sozialstaat: Rechtsgrundlagen und Rechtsformen der Finanzierung der freien Wohlfahrtspflege*, Frankfurt/M.
- n-tv-emnid (1997), *Repräsentative Befragungen zum Rentensystem vom 30.3.1997*, Berlin.
- Obermaier (Hrsg.) (1997), *Handbuch sozialer Dienstleistungen, Management und Praxis*, Neuwied u.a.
- OECD (1999/1), *Employment Outlook*, Paris.
- dies. (1999/2), *Wirtschaftsausblick*, Paris.
- Oliva, H./Oppl, H./Schmid, R. (1991), *Rolle und Stellenwert freier Wohlfahrtspflege - Forschungsbericht im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit, Familie und Sozialforschung*, München.
- Olk, T. (1996), *Zwischen Korporatismus und Pluralismus: Zur Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege im bundesdeutschen Sozialstaat*, in: *Rauschenbach, T./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.), S. 98-122*.

- Oppl, H. (1991), Zur Finanzsituation der Freien Wohlfahrtspflege, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit 4, S. 128-138.
- Ottvad, A. (1996), Wohlstand auf Pump, Frankfurt u.a.O.
- ders. (1997), Wohlstand auf Pump. Der Irrweg in der Schuldenpolitik, in: Blätter für Deutsche und Internationale Politik 4, S. 444-453.
- ders. (1998), Spitzenausgleich oder Spitze des Eisbergs. Staatliche Umverteilung?, in: Wirtschaftsdienst 7, S. 393-400.
- Ottvad, A./Linnartz, E. (1997), Föderaler Wettbewerb statt Verteilungsstreit. Vorschläge zur Neugliederung der Bundesländer und zur Reform des Finanzausgleichs, Frankfurt u.a.
- Ottvad, A./Wahl, S./Grünwald, R. (1995), Risse im Fundament. Die deutsche Wirtschaft bis 2005, Berlin u.a.O.
- Pabst, S. (1998), Privatisierung sozialer Dienstleistungen, in: Arnold, U./Maelicke, B. (Hrsg.), S. 95 -110.
- Pankoke, E. (1996), Subsidiäre Solidarität und freies Engagement: Zur 'anderen' Modernität der Wohlfahrtsverbände, in: Rauschenbach, T./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.), S. 54-83.
- Pantenburg, S. (1996), Marketingstrategien freigemeinnütziger Unternehmen im Altenhilfesektor, Baden-Baden.
- Preller, L. (1978), Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Düsseldorf.
- Prognos AG (1998), Prognos-Gutachten 1998, Auswirkungen veränderter ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen auf die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland, in: VDR (Hrsg.), Frankfurt/M.
- Ramthun, C. (1999), Hervorragende Aussichten, in: Wirtschaftswoche 18, S. 33-40.
- Rauschenbach, T./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.) (1996), Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen - Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch, 2. Auflage, Frankfurt/M.
- Rauschenbach, T./Schilling, M. (1996), Die Dienstleistenden: Wachstum, Wandel und wirtschaftliche Bedeutung des Personals in Wohlfahrts- und Jugendverbänden. in: Rauschenbach, T./Sachße C./Olk, T. (Hrsg.), S. 321-355.
- Reformkommission soziale Marktwirtschaft (1998), Reform der Finanzverfassung, Bonn.
- Renthe-Fink, B. (1977), Geprägt durch Tradition und Spontanität - Sozialarbeit im Deutschen Roten Kreuz, in: Das Parlament.

- Roland Berger & Partner (1995), Strategisch-organisatorische Neuausrichtung des Deutschen Roten Kreuzes, Bonn.
- Sachße, C. (1996), Verein, Verband und Wohlfahrtsstaat: Entstehung und Entwicklung der 'dualen' Wohlfahrtspflege, in: Rauschenbach, T./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.), S. 123 - 149.
- Sachße, C./Tennstedt, F. (1988), Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland - Bd. 2: Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871 bis 1929, Stuttgart u.a.
- Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1996), Gesundheitswesen in Deutschland, Kostenfaktor und Zukunftsbrache, Bd. I-II, Baden-Baden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (1998), Jahresgutachten 1998/99, Wiesbaden.
- Sarrazin, T. (1998), Reform der Finanzverfassung, Bonn.
- Scheel, C./Metzger, O. (1998), Finanzreform 2000 - Grundlinien der Reform der föderalen Finanzverfassung, Bonn.
- Schefold, W. (1996), Das schwierige Erbe der Einheitsjugend: Jugendverbände zwischen Aufbruch und Organisationsmüdigkeit, in: Rauschenbach, T./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.), S. 404 - 427.
- Schellhorn, W./Jirasek, H. Seipp, P. (1997), Das Bundessozialhilfegesetz, 15. Auflage, Neuwied.
- Schlögel, A. (1967), Die Wohlfahrtsarbeit des Deutschen Roten Kreuzes, Bonn.
- Schmid, J. (1996), Wohlfahrtsverbände in Westeuropa: Zur Bedeutung nationaler Entwicklungspfade in der Sozialpolitik, in: Rauschenbach, T./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.), S. 428 - 455.
- Schwarzer, U. (1993), Zur Problematik von Kürzungen im Sozialbereich für die Diakonie, Diskussionspapier, Stuttgart.
- ders. (1997), Das Konzept der Sozialwirtschaft (Economie Sociale) in Europa und die Stellung der freigemeinnützigen Verbände und Vereinigungen im zukünftigen Europa, in: Strohm, T. (Hrsg.).
- ders. (1997), Auf dem Weg zu einem europäischen Sozialmodell, in: Blätter der Wohlfahrtspflege - Deutsche Zeitschrift für Sozialarbeit 7+8, S. 154 - 156.

- Seibel, W. (1991), Erfolgreich scheiternde Organisationen - Zur politischen Ökonomie des Organisationsversagens, in: Politische Vierteljahresschrift 3, S. 479 - 496.
- ders. (1994), Funktionaler Dilettantismus: Erfolgreich scheiternde Organisationen im Dritten Sektor zwischen Markt und Staat, 2. Auflage, Baden-Baden.
- Seißler, R. (1998), Das Ehrenamt als Chance - Der Tatendrang geht nicht in den Ruhestand, in: Beilage der Süddeutschen Zeitung 47, S. 34.
- Spiegelhalter, F. (1985), Das Geld der Freien Wohlfahrtspflege, in: Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege - Aufgaben und Finanzierung, Bonn.
- ders. (1990), Der dritte Sozialpartner - Die Freie Wohlfahrtspflege - ihr finanzieller und ideeller Beitrag zum Sozialstaat, Freiburg.
- ders. (1999), Die sozialwirtschaftliche Bilanz der Freien Wohlfahrtspflege, Köln.
- Statistisches Bundesamt (StBA), Finanzen und Steuern, Fachserie 14, diverse Reihen, diverse Jahre, Wiesbaden.
- dass., Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, diverse Jahrgänge, Wiesbaden.
- dass., Gesundheitswesen, Fachserie 12, diverse Reihen, diverse Jahre, Wiesbaden.
- dass., Sozialeleistungen, Fachserie 13, diverse Reihen, diverse Jahre, Wiesbaden.
- dass., Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, diverse Reihen, diverse Jahre, Wiesbaden.
- dass. (1995), Wirtschaftsrechnungen - Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1993, Fachserie 15, Heft 2: Vermögensbestände und Schulden privater Haushalte, Wiesbaden.
- dass. (1997/1), Datenreport 1997 - Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, München u.a.
- dass. (1997/2), Schlüssel für die Aufbereitung der Jahresrechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushaltes ab dem Rechnungsjahr 1995, Wiesbaden.
- dass. (1998/1), Klassifikation der Wirtschaftszweige mit Erläuterungen, Ausgabe 1993, Stuttgart.

- dass. (1998/2), Machbarkeitsstudie zu statistischen Erfassung von Ehrenamt, im Auftrag des Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Wiesbaden.
- Steiner, V./Wagner, K. (1997), Entwicklung der Ungleichheit der Erwerbseinkommen in Westdeutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB) 3, S. 638-641.
- Stolleis, M. (1998), Entwicklungsperspektiven Freier Wohlfahrtspflege, in: Blätter der Wohlfahrtspflege 3, S. 61ff, Stuttgart.
- Strachwitz, Graf R. (1997), Aktuelle Strukturfragen von Not-for-Profit-Organisationen, in: Obermaier (Hrsg.), Neuwied u.a.
- ders. (Hrsg.) (1998), Dritter Sektor - Dritte Kraft - Versuch einer Standortbestimmung, Düsseldorf.
- Strohm, T. (Hrsg.) (1997), Diakonie in Europa - Ein internationaler ökumenischer Forschungsaustausch, Heidelberg.
- Süddeutsche Zeitung (1999), Ministerin Bergmann für kürzeren Zivildienst, 3. August, München.
- Thamm, D. (1996), Geld statt guter Worte: Zur Finanzierung freier Wohlfahrtspflege, in: Rauschenbach, T./Sachße C./Olk, T. (Hrsg.), S. 356 - 376.
- Thränhardt, D. (1996), 'Abenteuer im Heiligen Geist': Universalistische Wohlfahrtskampagnen der Kirchen und der Aufbau sozial-moralischer Einstellungen, in: Rauschenbach, T./Sachße, C./Olk, T. (Hrsg.), S. 456-474.
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR), VDR Statistik Rehabilitation, diverse Jahrgänge, Frankfurt/M.
- ders. (VDR) (Hrsg.) (1998), Prognos-Gutachten 1998 - Auswirkungen veränderter ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen auf die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland, in: DRV-Schriften 9, Frankfurt/M.
- ders. (VDR) (Hrsg.) (1999), DRV-Schriften Bd. 9, Frankfurt/M.
- Verband evangelischer Einrichtungen für geistig und seelisch Behinderte e.V. (1987), Das sogenannte Dreiecksverhältnis zwischen Sozialhilfeträger, Sozialhilfeempfänger, Einrichtungsträger, Stuttgart.
- Wahl, S. (1994), Der materielle Wohlstand vieler älterer Menschen in Deutschland, in: Verheugen, G. (Hrsg.), 60plus - Die wachsende Macht der Älteren, Köln, S. 91-106.

- Wex, E. (1929), Die Entwicklung der sozialen Fürsorge in Deutschland (1914-1927), Berlin.
- Wieseler, S. (1998), Entwicklung des Marktes für soziale Dienstleistungen, in: Arnold, U./Maelicke, B. (Hrsg.), S. 111-134.
- Wirtschaftsjunioren Deutschland - WJD (1998), Bevölkerungsbefragung 1998, Berichtsband, Bonn.
- Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Gemeinschaften (1997), Stellungnahme zum Thema "Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden und den Wirtschafts- und Sozialpartnern", Brüssel.
- Wissenschaftliches Institut der AOK (WidO) (1998), Der Pflegemarkt in Deutschland - Ein statistischer Überblick, Bonn.
- Zeit, C. (1995), Ethische und moralische Vorteile der Freien Wohlfahrtspflege gegenüber gewerblichen Anbietern auf dem Gebiet der Sozialarbeit, Berlin.
- Zimmer, A./Nährlich, S. (1998), Zur volkswirtschaftlichen Bedeutung der Sozialwirtschaft, in: Arnold, U./Maelicke, B. (Hrsg.), S. 64-79.