

IDENTITÄT

Hilfe zwischen Markt und Gemeinnützigkeit



VON TOBIAS STAIB

Dr. Tobias Staib studierte an den Universitäten Hohenheim und Tübingen Sozialökonomie und Ev. Theologie und wurde 2013 am Diakoniewissenschaftlichen Institut der Universität Heidelberg mit einer Arbeit über die Rolle von Vertrauen in der Erbringung und Finanzierung diakonischer Dienstleistungen promoviert. Er leitet die Unternehmensentwicklung der BruderhausDiakonie Reutlingen, einem diakonischen Träger für Altenhilfe, Sozialpsychiatrie, Behindertenhilfe, Arbeit und Jugendhilfe in Süddeutschland und verantwortet damit die Themen Strategie, Business Development und Innovation.

www.bruderhausdiakonie.de

Die Freie Wohlfahrtspflege will durch ihre Arbeit die Hilfe für Menschen in unterschiedlichen Notlagen ermöglichen. Das dafür erforderliche unternehmerische Handeln darf diesem Selbstverständnis nicht im Wege stehen, wie sich für die Diakonie zeigen lässt.

Die Werteorientierung ist seit jeher eine der fundamentalen Fragen der Diakonie, die in jüngerer Zeit vermehrt vor dem Hintergrund der zunehmenden Wettbewerbsorientierung diskutiert wird. Immer wieder ist es die Frage, ob diakonisches Selbstverständnis und Wettbewerbsorientierung sich nicht gegenseitig ausschließen, ob die Orientierung an institutionellen Unternehmensinteressen und die Orientierung am diakonischen Auftrag, der immer die unmittelbare Not des Nächsten im Blick hat, überhaupt vereinbar sind. (1)

Diese Frage stellt sich vor dem Hintergrund der europäischen Initiativen zur Förderung unternehmerischen Handelns, wie sie in der »Initiative für soziales Unternehmertum« (2) der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2011 skizziert ist, noch einmal verschärft.

Das diakonische Selbstverständnis lässt sich wie folgt auf den Punkt bringen: »Menschen lassen sich aus der konkreten Begegnung mit Menschen zu Hilfe motivieren. In diakonischer Perspektive ist diese Nächstenliebe ein durch Gottesliebe ermöglichter Akt, indem beide Akteure zugleich Gebende und Empfängende sind.« (3)

Diakonie will also ihrem Selbstverständnis nach helfende Begegnungen zwischen Menschen ermöglichen. In diesen Begegnungen gehen Menschen auf die konkrete Not, die ihnen vom Nächs-

ten entgegen kommt, ein und lassen sich aus dieser Begegnung heraus zu Hilfe motivieren. Dieses Selbstverständnis ist nicht an institutionellen Voraussetzungen gebunden.

Wettbewerbsorientierung

Grundsätzlich ist die Wettbewerbsorientierung aufgrund des skizzierten Selbstverständnisses zu begrüßen. »Der Wettbewerb ist zwingende Konsequenz garantierter Wahlrechte.« (4)

Auch wenn die Frage der Organisation eines Hilfesystems keine grundlegende Wertefrage ist, so ist doch zu konstatieren, dass der Wettbewerb dem skizzierten Hilfeverständnis in keiner Weise widerspricht. Im Gegenteil: Durch den Wettbewerb unterschiedlicher Anbieter hat der Kunde zunächst einmal die Wahl, die ihm gesetzlich auch zugestanden wird. Marktzugangsbarrieren wie beispielsweise informelle Absprachen oder Investitionskostenförderung, die insbesondere in der Eingliederungshilfe noch immer eine wesentliche Rolle spielen, sind vor diesem Hintergrund kritisch zu bewerten. Ebenso kritisch sind Vergabeverfahren zu sehen, die als eine gesteuerte Bedarfsplanung der Politik zu bewerten sind. (5)

Jedoch gibt es auch diverse Probleme, mit denen im sozialen Dienstleistungssektor umzugehen ist, wenn eine ver-

stärkt wettbewerbliche Logik zugrunde gelegt wird. Zu nennen ist hier zunächst die Tatsache, dass der Markt sozialer Dienstleistungen in Deutschland und anderswo ein unvollkommener Markt ist. Ein illustrierendes Kennzeichen dieser Feststellung ist beispielsweise die eingeschränkte Konsumentensouveränität: Es ist häufig nicht der Adressat diakonischer Leistungen selbst, der per definitionem ein freies Wunsch- und Wahlrecht hat, der über die Wahl eines Anbieters entscheidet, sondern oftmals tun dies Dritte, etwa Angehörige oder gesetzliche Betreuer, die die Leistungen nicht unmittelbar erleben.

Hinzu kommt das Problem der Koproduktion: Anders als bei gegenständlichen Gütern werden soziale Dienstleistungen nie eindimensional erstellt. Vielmehr

mit demjenigen, der für diese Leistungen bezahlt. Das erschwert eine wettbewerbliche Preisbildung für diakonisches Hilfehandeln als eine ganzheitliche Leistung – stattdessen werden quantitativ abbildbare und überprüfbare Kriterien zur Vergütung herangezogen.

Hinzu kommt die starke Abhängigkeit von häufig nur einem einzigen Geldgeber. Das ist dem Wesen nach ein Nachfrage-Monopol – auf einem Markt, an dem sich Qualität durchsetzen soll, ist dies nicht förderlich.

Funktionen und Finanzierung

Die Diakonie hat im Wesentlichen zwei Kernfunktionen: Hilfe vor Ort und eine anwaltschaftliche Funktion. (8) Der Wettbewerb ist nun insbesondere für die

konstitutiv ist, nicht mit den prospektiv verhandelten Vergütungssätzen verträgt und zudem nur bedingt Kontrollen der Leistungserbringung zulässt. (11)

Zugespitzt kann man sagen, dass es bei der Finanzierung sozialer Dienstleistungen um ein zweifaches Renditeproblem handelt: Will man die Finanzierung sozialer Dienstleistungen über finanzielle Renditen attraktiv machen, so steht dem das deutsche Gemeinnützige-Recht im Wege. Will man hingegen Investoren mittels sozialer Rendite zur Investition in soziale Zwecke ermutigen, so steht dem das Problem adäquater Methoden zur Wirkungsmessung entgegen.

Soziales Unternehmertum

Die Wettbewerbsorientierung ist im Grunde positiv zu bewerten. Wie dargestellt handelt es sich dabei zunächst lediglich um eine neue Steuerungslogik, die Vor- und Nachteile hat, bei Abwägung aller Argumente aber keinesfalls negativ zu beurteilen.

Eine Herausforderung jedoch ist m. E. das unterschiedliche Niveau in der Refinanzierung sozialer Leistungen. Die deutschen Sozialunternehmen sind es gewohnt, dass ein stark modellierter Sozialstaat im Rahmen seiner sozialrechtlichen Verpflichtungen nicht nur ein Existenzminimum sicherstellt, um Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sicherzustellen, sondern im Rahmen der Menschenwürde einen sozialen Ausgleich schafft. Es geht in Deutschland bisher um die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit (SGB I, § 1). Die Europäische Union hingegen hat eher eine Tendenz hin zu einem Grundversorgungsmodell. (12)

Für die Diakonie stellt sich daher die zentrale Herausforderung, woher zusätzliche Mittel zur Verwirklichung diakonischer Leistungen kommen können, wenn die Leistungen, die die Diakonie ihrem Selbstverständnis nach erbringen will, nach dem althergebrachten sozialstaatlichen Refinanzierungsmodell nicht mehr oder nicht mehr ausreichend zu finanzieren sind. Denn die umgekehrte Frage, ob Diakonie schlicht ihr Leistungsniveau an das sozialstaatlich refinanzierbare Leistungsniveau anpassen müsste, um die Frage der Refinanzierung zu lösen, ist kaum mit dem diakonischen Selbstverständnis in Einklang zu bringen.

Wenn es gelingt, dieses Selbstverständnis am Markt zu kommunizieren und zu

»Diakonie will helfende Begegnungen zwischen Menschen ermöglichen«

handelt es sich um eine Koproduktion von Professionellen und Adressaten der Leistung. Zugespitzt gesagt: Für ein gutes Ergebnis braucht es die Mitwirkung des Adressaten. Diese lässt sich aber nicht im Wettbewerb abbilden. (6)

Ein weiteres Problem besteht in der Gemeinnützigkeit gemäß §§ 51-68 Abgabenordnung: Sie gewährt den gemeinnützigen Unternehmen zwar allerhand Vorteile, vor allem im steuerlichen Bereich, zugleich ist damit aber auch ein Gewinnausschüttungsverbot verbunden. Dies wiederum erschwert den Zugang gemeinnütziger Unternehmen zu privatem Kapital, das auf eine finanzielle Rendite hin ausgerichtet ist.

Dieses Problem ist erklärtermaßen eine der zentralen Fragestellungen, die die Europäische Kommission laut ihrer Mitteilung zur »Initiative für soziales Unternehmertum« von 2011 angehen will. Soziale Unternehmen sind hier so definiert, dass ihre »Gewinne größtenteils wieder investiert werden« (7) – und damit eben nicht vollständig wieder investiert werden müssen, wie es das Gewinnausschüttungsverbot des deutschen Gemeinnützige-Rechts vorsieht.

Schließlich liegt ein Problem in der Trennung von Leistungsempfänger und Geldgeber. Der Kunde, bei dem die Leistung ankommt, ist häufig nicht identisch

Funktion, Hilfe vor Ort zu leisten, nicht negativ. Es handelt sich zunächst einmal lediglich um eine neue Steuerungslogik.

Unter Druck gerät durch die wettbewerbliche Ordnung hingegen die anwaltschaftliche Funktion der Diakonie. Der Grund hierfür ist vor allem die Schwierigkeit, sich als Marktteilnehmer mit seinem institutionellen Eigeninteresse zu positionieren und zugleich die Interessen der eigenen Kunden anwaltschaftlich zu vertreten. (9)

Die anwaltschaftliche Funktion ist jedoch zugleich unerlässlich: Die Anwaltschaft für sozial benachteiligte Gruppen ist durch den Wettbewerb aufgrund des unvollkommenen Marktes nicht ausreichend sichergestellt. In den vergangenen Jahren hat sich eine interessante Diskussion entwickelt, wie diese unterschiedlichen Funktionen der Diakonie miteinander vermittelt werden können. (10)

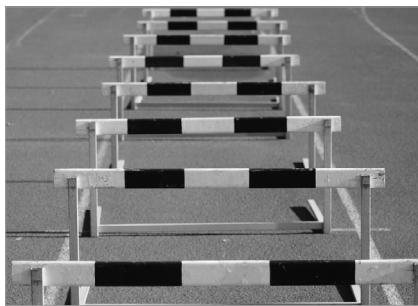
Die Kern-Herausforderung ist jedoch die Finanzierung diakonischer Arbeit. Diese muss dem impliziten Charakter der diakonischen Leistungserstellung Rechnung tragen. Die stark regulierten Finanzierungsmöglichkeiten in Deutschland schaffen eine faktische Abhängigkeit von diesen Finanzgebern mit allen Konsequenzen. Das Kernproblem dabei ist, dass sich die auf Spontanität setzende Arbeit, wie sie im diakonischen Selbstverständnis

verdeutlichen, und wenn diese impliziten Vertragsinhalte auch in den Finanzierungsbeziehungen betont und gelebt werden, kann eine größere Marktorientierung auch helfen, sich unabhängiger von der sozialstaatlichen Refinanzierung über Leistungsentgelte zu machen und verstärkt Leistungen nach dem eigenen Selbstverständnis zu erbringen.

Anmerkungen

- (1) Dieser Beitrag beruht auf einem Redemanuskript für die Fachtagung »Diakonische Unternehmen und der europäische ›Sozialmarkt‹: Werte – Wirkung – Wettbewerb« der Diakonie Deutschland am 21. September 2015 in Berlin.
- (2) Vgl. Europäische Kommission, Initiative für soziales Unternehmertum. Schaffung eines »Ökosystems« zur Förderung der Sozialunternehmen als Schlüsselakteure der Sozialwirtschaft und der sozialen Innovation (KOM (2011) 682 endgültig), <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/DE/1-2011-682-DE-F1-1.pdf> [abgerufen am 16.11.2015].
- (3) Tobias Staib, Diakonisches Hilfehandeln als Vertrauensbeziehung. Eine institutionenökonomische Analyse unter besonderer Berücksichtigung diakonischer Finanzierungsstrukturen (Veröffentlichungen des Diakoniewissenschaftlichen Instituts an der Universität Heidelberg 51), Leipzig 2013, S. 432.
- (4) Georg Cremer, Dilemmata von Wohlfahrtsverbänden im Wettbewerb, in: Dorothea Greiling/Markus Gmür/Ludwig Theuvsen (Hg.), Ressourcenmobilisierung durch Non-profit-Organisationen. Theoretische Grundlagen, empirische Ergebnisse und Anwendungsbeispiele, Linz 2015, S. 25-38, hier: S. 29.
- (5) Vgl. Cremer, Dilemmata, S. 30.
- (6) Vgl. hierzu ausführlich Staib, Diakonisches Hilfehandeln, S. 172 ff.
- (7) Europäische Kommission, Initiative für soziales Unternehmertum. S. 2.
- (8) Vgl. Staib, Diakonisches Hilfehandeln, S. 79-82.
- (9) Vgl. dazu auch den grundlegenden Aufsatz von Johannes Eurich, Nächstenliebe als berechenbare Dienstleistung. Konsequenzen der neuen Wohlfahrtspolitik für das theologische Selbstverständnis und

Zwei Hürden für höhere Preise: Wirkungsmessung und Gemeinnützigkeit



Über die freie Wahl der Konsumentinnen und Konsumenten müsste sich die höhere Qualität der Diakonie, sofern sie nachgefragt ist, an einem vollkommenen Markt über höhere Preise abbilden.

Die Finanzierung für diese Dienstleistungen sollte sich dann entsprechend einwerben lassen, solange es gelingt, die höhere Qualität herauszustreichen und diese nachgefragt wird. Allerdings sind dabei insbesondere zwei Problemstellungen zu beachten:

■ Zum einen müsste eine höhere Qualität für den Kunden oder einen Geldgeber messbar nachzuweisen sein. Damit wäre zugleich eine Abbildung von qualitativen und nicht nur quantitativen Ergebnissen diakonischen Handelns gegeben. In diesem Zusammenhang stellt sich jedoch das große Problem der Wirkungsmessung sozialer Dienstleistungen und adäquaten Messinstrumenten.

■ Zum anderen verhindert das deutsche Gemeinnützigekeitsrecht weitgehend die Ausschüttung finanzieller Renditen: Die Öffnung für Privatkapital, wie von der Europäischen Kommission offenbar forciert, hätte wie beschrieben vor dem Hintergrund der stärkeren Beachtung impliziter Vertragselemente in der diakonischen Leistungserstellung manchen Vorteil. Bei manchen Finanzierungsformen steht dem jedoch das deutsche Gemeinnützigekeitsrecht mit seinem weitgehenden Gewinnausschüttungsverbot entgegen.

Tobias Staib

Literatur

- die Restrukturierung der Diakonie, in: Ders./Wolfgang Maaser (Hg.), Diakonie in der Sozialökonomie. Studien zu Folgen der neuen Wohlfahrtspolitik (Veröffentlichungen des Diakoniewissenschaftlichen Instituts an der Universität Heidelberg 47), Leipzig 2013, S. 75-99.
- (10) Johannes Eurich, Diakonie als Partner und Anwalt sozial benachteiligter Menschen, in: Ders./Wolfgang Maaser (Hg.), Diakonie in der Sozialökonomie. Studien zu Folgen der neuen Wohlfahrtspolitik (Veröffentlichungen des Diakoniewissenschaftlichen Instituts an der Universität Heidelberg 47), Leipzig 2013, S. 122-139.
 - (11) Anders als dies beispielsweise bei stärker implizit geprägten Finanzierungsformen der Fall wäre: Spenden und Erbschaften (insbesondere zweckungebundene), Sponsoring, Selbstzahlungen, Bußgelder, Venture Philanthropy, Social Impact Bonds, Erwirtschaftung von Eigenmitteln, Sozialbörsen, Recoverable Grant und Wandelspende.
 - (12) Vgl. Europäische Kommission, Initiative für soziales Unternehmertum, S. 6-12.