

Vom Kostenfaktor zum Wachstumsmotor

■ Markus Schneider

In Bremen wurde in einer neuen Studie eingehend die ökonomischen Wirkungen der Sozialwirtschaft analysiert. Die Untersuchung führte dazu Statistiken aus dem Finanz-, Sozial- und Wirtschaftsbereich zu einer »Sozialwirtschaftsrechnung« zusammen. Konsolidiert ergibt sich daraus ein detailliertes Bild der Finanzierungs- und Leistungsströme in einem Bundesland. Fazit: Wir brauchen bei der Be trachtung der Sozialwirtschaft einen Paradigmenwechsel: vom Kostenfaktor zur Wachstumsbranche.

Angesichts der Alterung der Gesellschaft und der hohen Verschuldung Deutschlands kommt der Thematik der Finanzierung und Wertschöpfung der Sozialwirtschaft eine hohe Bedeutung zu. Im Land Bremen ist die Situation der öffentlichen Haushalte besonders dramatisch. Bei der Suche nach Einsparmöglichkeiten rückt der Sozialhaushalt als einer der größten Posten ins Blickfeld. Die Frage ist allerdings, ob Einsparungen im Sozialhaushalt generell zur Verbesserung der Finanzhaushalte beitragen.

Der Paritätische Bremen hat deshalb die BASYS Beratungsgesellschaft für angewandte Systemforschung mbH mit einer Studie beauftragt, die direkten und indirekten ökonomischen Wirkungen der Sozialwirtschaft im Land Bremen aufzuzeigen und ihre fiskalischen Effekte zu quantifizieren. Was sind die regionalwirtschaftlichen Wirkungen der Sozialwirtschaft im Land Bremen? Wie viele Personen sind in den Kern-

Dienstleistungsbereichen der Sozialwirtschaft beschäftigt? Welche Wertschöpfung produziert die Sozialwirtschaft? Welche fiskalischen Auswirkungen sind auf die Primäreinnahmen und -ausgaben der öffentlichen Haushalte im Land Bremen festzustellen?

Zur Beantwortung der Fragen führt die Studie Statistiken aus dem Finanz-, Sozial- und Wirtschaftsbereich zu einer Sozialwirtschaftsrechnung zusammen. Konsolidiert ergibt sich ein Bild der Finanzierungs- und Leistungsströme: »Wer finanziert was für wen? Wer erbringt welche Leistungen? Was ist der Beitrag der Sozialwirtschaft zur Beschäftigung?« Damit wird die Datengrundlage für weitergehende Analysen geschaffen. Obgleich sich die Studie nur als ein erster Einstieg in die Themenstellung versteht, eröffnet sie neue Perspektiven für die Diskussion der Sozialwirtschaft.

Während die Gesundheitswirtschaft längst als Wachstumsbranche erkannt ist, betrachtet man die Sozialwirtschaft noch vornehmlich als Kostenfaktor. Leistungskürzungen bei knappen öffentlichen Finanzen erscheinen deshalb zwangsläufig. Wird damit nicht eine verhängnisvolle Spirelle in Gang gesetzt? Weniger soziale Dienstleistungen, weniger Beschäftigung und Vergrößerung der wirtschaftlichen und sozialen Probleme?

In der öffentlichen Diskussion wird oftmals verkannt, dass Sozialwirtschaftsleistungen überwiegend Sozialinvestitionen sind. Sie steigern oder erhalten das Sozialkapital. Die Sozialwirtschaft erbringt auch vielfältige soziale Dienstleistungen, die als Investitionen in das Humankapital



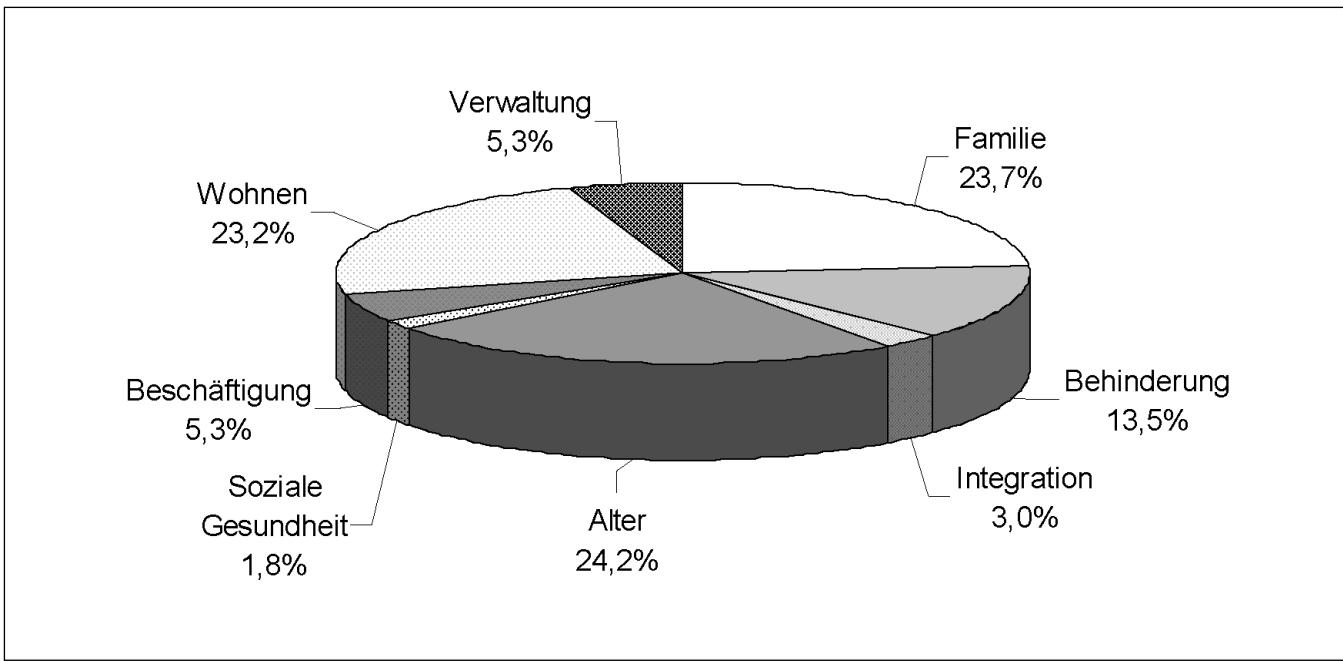
Dr. rer. pol. Markus Schneider ist geschäftsführender Gesellschafter der BASYS Beratungsgesellschaft für angewandte Systemforschung mbH in Augsburg. Er studierte Volkswirtschaftslehre in München und promovierte an der Universität Augsburg mit einer Arbeit zum System der sozialen Sicherung. Er ist Berater verschiedener Bundesministerien, der Europäischen Kommission, der OECD und der Weltbank. E-mail: ms@basys.de

anzusehen sind, also dem Wachstumsfaktor langfristig schlechthin. Und auch dort, wo die sozialen Dienstleistungen eher konsumtiver Art sind, etwa im Bereich der Wohnungssicherungen oder Langzeitpflege, ist ihr wirtschaftlicher Beitrag offensichtlich. In der Gesundheitswirtschaft wird der Pflegebereich sogar als besonders dynamisch wahrgenommen. Warum also nicht auch in der Sozialwirtschaft einen Paradigmenwechsel vornehmen?

Struktur der Sozialwirtschaft

Die Sozialwirtschaft hat viele Facetten: Kindertagesbetreuung, Schulhilfen für behinderte Kinder, Werkstätten für behinderte Menschen, unterstützte Beschäftigung, soziale Eingliederung, häusliche Pflege etc. Die Leistungen der Sozialwirtschaft sind nicht nur vielfältig, sie werden außerdem zu erheblichem Teil privat finanziert, auch wenn die öffentliche Finanzierung überwiegt. Wie in anderen Wirtschaftsbereichen sind hier Unternehmen aktiv, deren Erfolg von den richtigen Rahmenbedingungen abhängt. Auch um soziale Dienstleistungen gibt es einen Wettbewerb, der zur qualitativen Entwicklung der Leistungen beiträgt.

Ausgangspunkt der Berechnung der Sozialwirtschaft im Land Bremen bilden rund 130 Produktgruppen der öf-



öffentlicht finanzierten sozialen Dienstleistungen. Diese wurden nach sozialen Tatbeständen gruppiert und ihre jeweilige Finanzierung analysiert. Die wichtigsten Dienstleistungsbereiche der Sozialwirtschaft in Bremen sind die Alten- und Langzeitpflege, die Betreuung und Hilfen für Kinder, Jugendliche und Familien sowie die Bereitstellung von Wohnraum (vgl. Abb.). Über 70 Prozent fallen auf diese drei Leistungsbereiche im Land Bremen. Behindertenhilfe, Qualifizierungshilfen, soziale Integrationsleistungen und soziale Gesundheitsleistungen folgen mit deutlichem Abstand. Offensichtlich ist die Struktur der Sozialwirtschaft im Land Bremen deutlich durch die Arbeitslosigkeit geprägt.

Produktionswert, Wertschöpfung, Beschäftigung

Die Sozialwirtschaft ist ein bedeutender Teil der Bremer Wirtschaft. Jeder 14. Erwerbstätige findet hier einen Arbeitsplatz, also rund sieben Prozent aller Erwerbstätigen; indirekt Beschäftigte und unentgeltlich Beschäftigte nicht eingerechnet. Ein großer Teil der Beschäftigten arbeitet Teilzeit. Mehr als 80 Prozent der Beschäftigten sind Frauen. Da die Gehälter und die Wertschöpfung je Beschäftigten in der Sozialwirtschaft unterdurchschnittlich sind, liegt der Produktionsanteil unter dem Beschäftigtenanteil. Dasselbe gilt für die Bruttowertschöpfung, die sich aus

dem Produktionswert abzüglich der Vorleistungen errechnet. Im Jahr 2005 lag die Wertschöpfung je Einwohner im Land Bremen bei rund 1.150 Euro. Im Bundesdurchschnitt waren es 696 Euro. Bezogen auf das Bruttonationaleinkommen des Landes ergibt die Wertschöpfung ein Sozialwirtschaftsquote beim Bruttonationaleinkommen von rund 3,6 Prozent. Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt hat Bremen damit auch eine überdurchschnittliche Sozialwirtschaftsquote.

Der höhere Wert pro Kopf für das Land Bremen ist nicht untypisch für Großstädte mit dieser Einwohnerzahl und auf mehrere Faktoren zurückzuführen. Aufgrund der überdurchschnittlich hohen Arbeitslosigkeit besteht ein erhöhter Bedarf an Qualifizierungs- und Eingliederungsmaßnahmen für benachteiligte und behinderte Menschen. Städte weisen in der Regel als Folge der soziodemografischen Struktur, eines größeren Anteils von Migranten und einer überdurchschnittlichen Leistungsnahme einen höheren Sozialbedarf auf.

Die überproportional hohe Wertschöpfung der Sozialwirtschaft im Land Bremen ist ein Indiz dafür, dass der Bereich der Sozialwirtschaft im Bundesland Bremen überproportional zum Einkommen der Beschäftigten im Land Bremen und damit auch zur Förderung des Konsums und zur Steigerung der Wirtschaftskraft beiträgt. Die Sozialwirtschaft erzeugt außer-

dem mit ihrem Wertschöpfungsanteil auch Steuereinnahmen, die zur Finanzierung der sozialen Dienstleistungen mit beitragen. Sie finanziert sich somit kurzfristig zumindest zum Teil selbst.

Finanzierungsstruktur

Da sich die Finanzierung bei jeder Leistungsart anders darstellt und auch die Trägerstruktur der Leistungserbringer variiert, ergibt sich ein komplexes Finanzierungsgeflecht, das zudem von Regeln des Finanzausgleichs zwischen Bund und Ländern und den Finanzausgleichen in der Sozialversicherung überlagert wird. Nach den Berechnungen für das Land Bremen werden 64 Prozent der sozialwirtschaftlichen Produktionswerte aus Landesmitteln und Mitteln der Kommunen Bremen und Bremerhaven finanziert, 36 Prozent werden vom Bund, der Sozialversicherung und den privaten Haushalten finanziert.

Durch die eingesetzten Bremer Mittel werden teilweise erhebliche Mittel von anderen Stellen gebunden und eingeworben. Den Bruttoausgaben für sozialwirtschaftliche Leistungen stehen Steuereinnahmen gegenüber, die je nach Leistungsbereich den Bruttoaufwand unterschiedlich hoch reduzieren. ▶

Fiskalische Effekte

Im Land Bremen ist die Situation mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung eines Bundeslandes besonders folgenschwer, da ein immer größerer Anteil des Haushalts auf Zinszahlungen fällt. Die extreme Haushaltsslage führt zu Kürzungen im Sozialhaushalt. Damit sind allerdings auch Effekte auf der Einnahmenseite verbunden, denn die sozialwirtschaftlichen Leistungen im Land Bremen werden zu einem nicht unerheblichen Teil aus privatem Vermögen, Sozialversicherungen und Bundesmitteln finanziert.

Je mehr Einwohner durch soziale Dienstleistungen an den Wohnorten Bremen und Bremerhaven gebunden werden können, desto höher sind die Einnahmen im Rahmen des Finanzausgleichs an die bremischen Haushalte. Minderausgaben durch Verlagerungen der Leistungserbringung ins niedersächsische Umland können zu Mindereinnahmen in den öffentlichen Haushalten des Landes führen, welche die Einsparungen deutlich übertreffen. Hier gilt es, in der Beurteilung von Finanzierungentscheidungen auch die Einnahmenseite der bremischen Haushalte zu beachten.

Die Versorgung Bremer Hilfeempfänger außerhalb Bremens kann zu wesentlichen Verlusten bei den Steuereinnahmen führen. Erheblich günstigere Preise außerhalb können diese Verluste für Bremen kompensieren. Die Versorgung Nicht-Bremischer Hilfeempfänger in Bremen führt andererseits zu Steuergewinnen für Bremen, die Versorgung von bremischen Bürgerinnen und Bürgern in Bremen stellt sich in aller Regel günstiger als eine auswärtige Unterbringung dar. Die Unterbringung von Pflegebedürftigen in Bremen schafft auch zusätzliche Arbeitsplätze.

Soziale Dimension und Wirtschaftlichkeit

In den letzten Jahren wurden immer mehr Menschen sowohl ambulant als auch stationär versorgt. Diese Steigerung von sozialen Dienstleistungen führte bei vielen Menschen zur Verbesserung der Lebensqualität und zur Attraktivitätssteigerung des Gemeinwesens für viele Bevölke-

rungsgruppen. Diese Trends haben aber auch einen zusätzlichen Mittelbedarf ausgelöst, der das Land Bremen belastet. Eine Entlastung ist prinzipiell möglich durch

- andere öffentliche Finanzierungsstrukturen (Verlagerung auf den Bund oder die Sozialversicherungsträger)
- andere Leistungsstrukturen (vermehrt ambulante und häusliche Leistungserbringung) sowie ehrenamtliche Hilfen
- verstärkte private Finanzierung
- Vermeidung von sozialen Tatbeständen durch eine präventive Sozialpolitik.

Es stellt sich natürlich die Frage nach der Interdependenz zwischen Sozialwirtschaftsquote und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Im Land Bremen konkurrieren die Sozialausgaben mit der Schuldentlastung. Da die Sozialleistungsansprüche in der Regel bundesrechtlich geregelt sind, bleibt dem Land nur wenig Spielraum. Umso wichtiger ist es, Effizienzreserven zu erschließen.

Zukünftige Entwicklung

Die Bestandsaufnahme dieser Untersuchung ergibt ein differenziertes Bild der Sozialwirtschaft in Bremen. Die Studie wagt ferner einen Blick in die Zukunft. Wie entwickelt sich voraussichtlich die Nachfrage nach Sozialleistungen und welche Belastungen

sind damit für Bremen verbunden? Wie entwickeln sich Bevölkerungsstruktur und Arbeitsmarkt? Was sind die Determinanten des Wachstums der Sozialwirtschaft?

Aufgrund der demografischen und sozialen Entwicklung ist zukünftig von einem steigenden Bedarf an sozialen Dienstleistungen für die Eingliederung von Behinderten, für Kinder- und Jugendhilfe, für soziale Eingliederung, für soziale Gesundheit und Pflegebedürftigkeit auszugehen. Zwei Szenarien werden in der Studie durchgerechnet. Das Basisszenario geht von einer Fortführung der Sparpolitik im Sozialhaushalt aus. Das Sicherungsszenario beschreibt die Sicherung der sozialen Entwicklung mit höherem wirtschaftlichen Wachstum, stärkerem Beschäftigungswachstum und Senkung des Finanzierungsanteiles des Landes Bremen aus.

Die Sicherung der öffentlichen Finanzierung erfordert ein Bündel von Maßnahmen, darunter eine Um- schichtung von Ausgaben für die strukturelle Arbeitslosigkeit im Sozialhaushalt hin zu Sozialinvestitionen. Ökonomische, soziale und finanzielle Effekte sind im Einzelnen zu prüfen, bevor Kürzungen durchgeführt werden. Generelle Kürzungen oder Verlagerungen in das Umland sind kontraproduktiv infolge geringerer Steuereinnahmen und der Abwanderung von Arbeitskräften. Langfristig kommt es darauf an, das Potenzialwachstum der Bremer Wirtschaft zur erhöhen, denn es bestimmt wesentlich die lokalen Finanzierungsmöglichkeiten. ◆



Die hier vorgestellte Studie zur Sozialwirtschaft im Land Bremen ist im Buchhandel erhältlich:

Markus Schneider: Die Entwicklung der Sozialwirtschaft in Bremen. Gutachten für den Paritätischen Bremen. Verlag BASYS, Augsburg 2008. 148 Seiten. 19,80 Euro.