Planung und Organisation
12

Fairer Wettbewerb. Ein konstitutives Element der modernen Caritas

Jörg Munk

P 12

Jörg Munk

Fairer Wettbewerb. Ein konstitutives Element der modernen Caritas

Eigenverlag des Deutschen Vereins
für öffentliche und private Fürsorge e.V.
Berlin

In dankbarer Erinnerung an meine Eltern
Anna Maria und Werner Georg Munk

Planung und Organisation (P 12)

Eigenverlag des Deutschen Vereins
für öffentliche und private Fürsorge e.V.
Michaelkirchstraße 17/18, 10179 Berlin
www.deutscher-verein.de

Druck:
Druckerei Schlesener KG Berlin

Printed in Germany 2012
ISBN 978-3-7841-2130-7
eISBN 978-3-7841-2323-3

Veröffentlicht mit Förderung durch das Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung **5**

2. Die Entwicklung der freien Wohlfahrtspflege **6**
2.1 Entwicklung und Selbstverständnis der freien Wohlfahrtspflege 6
2.2 Aktuelle Situation der freien Wohlfahrtspflege 7

3. Vom Fürsorgeprinzip zur Bürgerrechtsstellung **8**
3.1 Abriss zur historischen Entwicklung 8
3.2 Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland 9
3.3 Der Sozialstaat heute 9
3.4. Konsequenzen für die Menschen mit Behinderung 14

4. Ethische Grundlagen der Sozialstaatlichkeit **16**
4.1. Aufgeklärtes Eigeninteresse 16
4.2. Individuelle Freiheit 17
4.3. Gerechtigkeit 17
4.4. Solidarität 17
4.5. Fazit 18
4.6. Die Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen 18

5. Moderne Gesellschaften **20**
5.1. Begrifflichkeit und Ursprung 20
5.2. Moderne Gesellschaften als differenzierte Einheit 20
5.3. Individualisierung der Lebenslagen 22
5.4. Zivilgesellschaftliche Akteure 23
5.5. Marktwirtschaft und Wettbewerb 29

6. Ein erstes Zwischenfazit **31**
6.1. Vormoderne Rollenverteilung 31
6.2. Aktive Partizipation ermöglichen 31
6.3. Akteure ihres eigenen Wohls 32

7. Der Blickwinkel der Wirtschaftsethik **34**
7.1. Die integrative Wirtschaftsethik von Peter Ulrich 34
7.2. Wirtschaftsethik mit ökonomischer Methode nach Karl Homann 35
7.3. Resümee 36
7.4. Wirtschaftsethische Betrachtung sozialer Unternehmen 37

8. Das Konsistenzpostulat **40**
8.1. Konsistente Rahmenbedingungen auf den politischen Ebenen 40
8.2. Föderalismusaspekte 41
8.3. Fairer Wettbewerb braucht einen konsistenten Rahmen 43

9. Wesensmerkmale des perfekten Wettbewerbs **45**
9.1. Anwendungspostulate aus der Theoriebildung 46
9.2 Anbieter-, Nachfragervielfaltsgebot 46
9.3 Marktdefinitionsgebot 46
9.4 Rationalität und Transparenz 47
9.5 Sachzweckbezogene Eintritts- und Austrittsbarrieren 47
9.6 Keine Versorgungsverpflichtung 48
9.7 Legitime Gewinnerzielung 48
9.8 Fazit 49

10. Grundlegende Erkenntnisse für die Sozialwirtschaft **51**
10.1. Die Bedeutung des Property-Rights-Ansatzes 51
10.2. Die Bedeutung der Transaktionskosten 55
10.3. Die Bedeutung der Principal-Agent-Theorie 59

11. Wirtschaftsethische Postulate eines fairen Wettbewerbs **62**
11.1. Abkehr vom sozialhilferechtlichen Dreieck 62
11.2. Abkehr von der Objektförderung 66
11.3. Leistungs-/Qualitätswettbewerb als legitime Grundlage 68
11.4. Qualitäts-/Berichtsmanagement als konstitutives Element 71
11.5. Exit- und Voice-Mechanismen als konstitutives Element 73

12. Unternehmensethische Postulate **76**
12.1. Leitungs- und Aufsichtsstrukturen 77
12.2. Dialog als unternehmenskultureller Kernbezug 78
12.3. Ethikkommissionen 78
12.4. Fazit 79

13. Abschließendes Resümee **80**
13.1. Neues Grundverständnis der freien Wohlfahrtspflege 80
13.2. Fairer Wettbewerb braucht konsistente Spielregeln 81
13.3. Ethische Grundargumentation 82
13.4. Soziale Unternehmen stärken das Gemeinwohl 84

Anhang **85**
Literaturverzeichnis 85
Abbildungsverzeichnis 89
Der Autor 89

1. Einleitung

Eine modern verstandene Sozialstaatsphilosophie geht nicht mehr mit dem bisher gepflegten paternalistisch-staatlichen Fürsorgeverständnis einher. Das hieraus historisch entstandene korporative Verständnis der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege, mit dem ihm inhärenten hochbürokratisierten, institutionenorientierten Sozialplanungs- und Leistungsgeschehen ist neu zu überdenken.

Künftig erfordern sozialstaatliche Unterstützungsarrangements die aktive Partizipation der betroffenen Mitbürgerinnen und Mitbürger. Subjektorientierte Sozialleistungen und die bewusste Ermöglichung von Wahl- und Entscheidungsmöglichkeiten sind angesichts der latenten Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte und der demografischen Herausforderungen die Lösungsansätze der Zukunft. Die Initiierung konsistenter sozialwirtschaftlicher Wettbewerbsstrukturen, tragen zu einer nachhaltigen, auf Effizienz und Effektivität angelegten Sozialstaatlichkeit bei. Wettbewerb benötigt einen vernünftigen, den Menschen dienenden Ordnungsrahmen, um fair und wohlfahrtssteigernd zu sein. Die Gestaltung und Implementierung eines fairen Wettbewerbs für die Sozialwirtschaft ist somit ein wirtschaftsethisch zu forderndes, aber auch zu fundierendes Paradigma.

Am Beispiel der sozialen Unterstützungsleistungen für Menschen mit Behinderung werden die zentralen Postulate für eine dem Menschen dienende Wettbewerbsordnung aufgezeigt. Die Erkenntnisse der Wirtschaftsethik und der Institutionenökonomie sind hierbei von grundlegender Bedeutung. Die sozialen Unternehmen der freien Wohlfahrtspflege können somit auf der Basis eines sozialstaatlich initiierten fairen Wettbewerbs ihre „Licence to operate“ unter den faktischen Gegebenheiten einer modern verstandenen Sozialstaatsphilosophie neu fundieren und einen nachhaltigen Beitrag zum Gemeinwohl leisten.

2. Die Entwicklung der freien Wohlfahrtspflege

2.1 Entwicklung und Selbstverständnis der freien Wohlfahrtspflege

Christlich motivierte Männer und Frauen gründeten vielfach ab der Mitte des 19. Jahrhunderts eine Vielzahl von Anstalts- und Fürsorgeeinrichtungen für behinderte, alte und chronisch kranke Menschen. „Sie verschafften den behinderten und kranken Menschen einen Raum privater und sozialer Fürsorge, Heilung, Erziehung und Besserung."[1] Die zu dieser Zeit entstandenen, meist christlich orientierten, Einrichtungen waren eine notwendige soziale Antwort auf die zunehmende Industrialisierung und Modernisierung der Gesellschaft. Wer an dem Aufbruch in die moderne Industrie- und Leistungsgesellschaft nicht teilhaben konnte und der Hilfe bedurfte, wurde in die Hand von Fürsorgeeinrichtungen gegeben. Die barmherzige Nächstenliebe wurde dabei mehr und mehr zu einem organisierten und professionalisierten Tätigsein. Die in diesem Kontext entstandenen Wohlfahrtsverbände haben ihre Gründungswurzeln im ausgehenden 19. bzw. beginnenden 20. Jahrhundert.

Zur freien Wohlfahrtspflege zählen neben dem deutschen Caritasverband und dem Diakonischen Werk das Deutsche Rote Kreuz, die Arbeiterwohlfahrt, die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland und der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband. Im Internetauftritt der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege heißt es: „... gemeinsames Ziel ist die Sicherung und Weiterentwicklung der sozialen Arbeit durch gemeinschaftliche Initiativen und sozialpolitische Aktivitäten."[2] Bis auf den Paritätischen Wohlfahrtsverband sind alle Verbände konfessionell, weltanschaulich bzw. politisch gebunden. Dies kann aus den jeweiligen Namensgebungen bereits herausgelesen werden.

Die innere Strukturierung ist dabei äußerst heterogen. Die sechs Mitgliedsverbände selbst stellen Zusammenschlüsse vieler einzelner, teils sehr kleiner selbstständiger Träger, Vereine und Einrichtungen dar. Die verbandliche Mitgliedschaft erfolgt nach den oben genannten konfessionellen, weltanschaulichen Ausrichtungen. Die Verbandsstrukturierung ist pyramidenförmig von unten nach oben über die kommunale, landes- und bundesweite Gliederung angelegt. Eine zentrale, hierarchisch angelegte Lenkungsfunktion wie bei privatwirtschaftlichen Konzernen ist damit auf den ersten Blick nicht existent. In den konfessionell geprägten Verbandsstrukturen sind im Regelfall auf sämtlichen Ebenen, sowie in den jeweiligen Einrichtungen und Vereinen, Vertreter/innen aus der verfass-

1 Brüll u.a. 2008, S. 154.
2 Internetauftritt www.bagfw.de: „Wir über uns".

ten Kirche in einer leitenden oder aufsichtführenden Funktion präsent, sodass über ein personales Beziehungsgeflecht eine gewisse hierarchische Steuerung entsteht. Aus ökonomischer Sicht ist diese Art der Strukturierung am ehesten noch mit einem Franchise-System zu vergleichen, bei der die einzelnen, rechtlich selbstständigen Einheiten vom jeweiligen Markenlogo profitieren, zentrale Beratungsdienstleistungen einkaufen und sich auf die Lobbyarbeit ihrer jeweiligen Spitzenverbände verlassen können, ansonsten aber selbstständig arbeiten.

2.2 Aktuelle Situation der freien Wohlfahrtspflege

Heute sind in den sozialen Diensten und Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege ca. 1,54 Mio. Beschäftigte hauptamtlich bundesweit tätig. Die freie Wohlfahrtspflege sieht sich dabei seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert in der Subsidiaritätsverantwortung, den Staat in der Erfüllung seiner sozialen Aufgabenstellungen zu unterstützen. Die in ihren Ursprüngen barmherzige Tätigkeit ist damit in der Zwischenzeit zu einem volkswirtschaftlichen Faktor geworden. Deutsche Bank Research[3] zählt die kirchlichen Wohlfahrtsverbände (Caritas, Diakonie) mit ca. 950.000 hauptamtlichen Beschäftigten zu den Top-Arbeitgebern in Deutschland.

Was zunächst als barmherziges Werk begann und aus Spenden, Almosen und Zuwendungen finanziert wurde, entwickelte sich mehr und mehr zu einer gegen Entgelt vom Sozialstaat finanzierten Aufgabe und Verantwortung. Das Angebot an sozialen Dienstleistungen stellt der Sozialstaat dabei nicht selbst zur Verfügung, sondern beauftragt im Sinne des Subsidiaritätsprinzips im Regelfalle die Einrichtungen und Dienste der freien Wohlfahrtspflege. Das Institut der deutschen Wirtschaft hat in einer Erhebung aus dem Jahr 2002[4] ermittelt, dass 73 % der Leistungen im Bereich der Sozialhilfe, der Kranken- und Pflegeversicherung von der öffentlichen Hand finanziert werden. Das Statistische Bundesamt[5] hat zum 31.12.2007 die Zahl von 6,9 Mio. Menschen mit einer anerkannten Schwerbehinderung ausgewiesen. Dies entspricht einem Anteil von 8,4 % an der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland.

3 Falter 2010, S. 5.
4 Chevalier 2004.
5 Statistisches Bundesamt 2009.

3. Vom Fürsorgeprinzip zur Bürgerrechtsstellung

Aus der chronologischen Betrachtung waren bedürftige Menschen zunächst Hilfeempfänger/innen, Objekte der kirchlichen bzw. staatlichen Fürsorge. Heute haben Menschen mit Behinderung einen Rechtsanspruch auf gleichberechtigte Teilhabe am Leben der Gesellschaft und – damit verbunden –, auf einen behinderungsbedingten Nachteilsausgleich. Einherging die Entwicklung dieses Rechtsanspruchs mit dem gesamtgesellschaftlichen Paradigma einer zunehmenden Individualisierung. Auch Menschen mit Behinderung sollen zuallererst als Individuen in ihrer jeweiligen Lebenssituation, mit ihren Ressourcen, aber auch mit ihrem Unterstützungsbedarf gesehen werden.

3.1 Abriss zur historischen Entwicklung

Der Begriff der Fürsorge ist nach wie vor aktuell und verdeutlicht dem Grunde nach ein wichtiges Element unseres Sozialstaates. Denn Menschen, die füreinander sorgen, die Bereitschaft haben, sich gegenseitig zu helfen, sich umeinander zu kümmern, ihre Zeit und ihr Geld für Andere einsetzen, sind nach wie vor konstitutiv für ein soziales und gelingendes Gemeinwesen. Die historischen Wurzeln der Fürsorge sind in der Armenpflege zu sehen. Dabei ging es auch damals nicht nur um die soziale Sorge für die Ärmsten, sondern immer auch um die Gefahrenabwehr für die Allgemeinheit. Bereits im Mittelalter gab es schon ein sozial geregeltes Bettel- und Almosenwesen. Nach der Reformation, mit der beginnenden Aufklärung, verlagerte sich die ursprünglich meist kirchlich geprägte und organisierte Armenpflege in Hospitälern, Armen- und Waisenhäusern mehr und mehr hin zu einer gemeindlichen Aufgabenstellung. Da Armut immer auch als Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verstanden wurde, lag die Verantwortung hierfür bei den Ordnungs- und Aufsichtsbehörden. „Das Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794, das den Gemeinden eine gesetzliche Verpflichtung zur Armenpflege auferlegte, rechnete die Armenpflege ausdrücklich zu den Aufgaben der Polizei.“[6] Im Jahr 1871 wurde unmittelbar vor der Gründung des Deutschen Reiches die öffentliche Armenpflege im Unterstützungswohnsitzgesetz neu geordnet. Die Empfänger/innen von Unterstützungsleistungen wurden nicht als Mitbürger/innen unter gleichen verstanden. Sie waren faktisch sozial und rechtlich diskriminiert.

Die beginnende Industrialisierung brachte in der Auseinandersetzung mit der sozialen Frage die sozialen Sicherungssysteme, damals im Kern als Arbeiterversicherung verstanden, auf den Weg. Aus der sozialen Bewegung, initiiert durch

6 Wienand 2006, S. 20.

Gesellschaft, Politik und Kirchen, entwickelte sich aus der Armenpflege im Übergang zum 20. Jahrhundert die soziale Fürsorge. In der Weimarer Republik wurde die soziale Fürsorge im Reichsjugendwohlfahrtsgesetz und in der Reichsfürsorgepflichtverordnung gänzlich neu gestaltet. Eine entscheidende Neuorientierung erfolgte relativ bald nach dem Zweiten Weltkrieg mit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland. Dort wurde zum ersten Mal ein Rechtsanspruch der Hilfebedürftigen auf öffentliche Fürsorge aus der Sozialstaatlichkeit des Grundgesetzes abgeleitet.

3.2 Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland

Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland sind die wesentlichen staatlichen System- und Werteentscheidungen festgelegt. Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes besagt, dass jeder Mensch eine unantastbare Würde besitzt. Menschenwürde meint die Würde des Menschen als Gattungswesen. Jeder besitzt sie, ohne Rücksicht auf seine Eigenschaften, seine Leistungen und seinen sozialen Status. Sie ist auch demjenigen zu eigen, der aufgrund seines geistigen oder körperlichen Zustands nicht sinnhaft handeln kann. Der Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 3 besagt darüber hinaus, dass niemand wegen seiner Behinderung benachteiligt werden darf. Die Anerkennung der Menschenwürde an gewisse personale Fähigkeiten zu binden, wie es der Moralphilosoph Peter Singer in einigen seiner Arbeiten[7] thematisierte, ist mit Blick auf die inhaltliche Ausarbeitung der Behindertenrechtskonvention und mit dem deutschen Grundgesetz für die Wertegemeinschaft der meisten Menschen kein Thema. Menschen mit Behinderung haben folglich unzweifelhaft dieselben Grund- und Schutzrechte wie andere Menschen auch.

Mit Art. 20 des Grundgesetzes hat die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland eine Sozialstaatsbestimmung verankert. „Die Sozialstaatsklausel wird verfassungsrechtlich so verstanden, dass sie den Gesetzgeber zur Gestaltung der gesellschaftlichen Ordnung und zum Abbau sozialer Ungleichheit aufruft.“[8]

3.3 Der Sozialstaat heute

Die Sozialstaatlichkeit gehört zu den verfassungsrechtlich besonders herausgehobenen fundamentalen Staatszielen der Bundesrepublik Deutschland. Dies lässt sich aus der grundsätzlichen Verankerung von sozialen Grundwerten in unserer Verfassung herauslesen. Zentrale Punkte in der sozialstaatlichen Leistungs-

7 Singer 1984.
8 Lohmann 2000, S. 358.