



Brüsseler Kreis

Soziale Dienstleistungen: Kostentreiber oder lohnendes Investment? Der Wertschöpfung von Sozialunternehmen auf der Spur

Parlamentarischer Abend in Berlin am 2. April 2014

Wenn in den Medien von Wirtschaftsmotoren die Rede ist, geht es in der Regel um Industrie, Handel und Dienstleistungen oder den Mittelstand. Besondere Aufmerksamkeit in der lokalen und regionalen Presse genießen diese Zweige im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung. Dort begegnet uns immer wieder die Argumentation: *Es ist sinnvoll, öffentliche Mittel in die Ansiedelung von Produktionsbetrieben, in Verkehrsprojekte oder in den Erhalt von Industriestandorten zu investieren!* Dies geschieht dann neben direkten Subventionen üblicherweise durch Erleichterungen bei der Gewerbesteuer, Erschließung von Baugrund, vergünstigten Pachtzinsen oder ähnlichen Maßnahmen.

Denn die Investition in Wirtschaftsstrukturen geschieht nicht zum Selbstzweck. Das Ziel ist künftige Wertschöpfung, oder konkret: Es entstehen Arbeitsplätze vor Ort, die regionale Nachfrage und die Einkommen wachsen; damit mehren sich auch die Einnahmen für die öffentlichen Kassen. Und die volkswirtschaftliche Logik zeigt: Das alles multipliziert sich zu einem Vielfachen.

Arbeitsplätze, Nachfrage und Einkommen sind Synonyme für den Wohlstand einer Region und damit letztlich für die Lebensqualität der Menschen vor Ort. Wirtschaftsbetriebe genießen deshalb große Aufmerksamkeit in der Politik und Öffentlichkeit, weil dort offensichtlich die segensbringende Wertschöpfung stattfindet.

Wertschöpfung sozialer Dienstleistungen

Wertschöpfung entsteht allerdings nicht nur durch Industriebetriebe oder Dienstleister wie Banken und Versicherungen. Auch soziale Organisationen, die für Dienstleistungen in Krankenhäusern, in der Altenpflege, für Menschen mit Behinderungen und viele weitere Bereiche der Sozialwirtschaft stehen, produzieren Mehrwerte. Sie sind sogar in mehrfacher Hinsicht wertschöpfend:

Das primäre Ziel unseres Sozialstaates und seiner Leistungen ist die Verbesserung der Wohlfahrt seiner Bürger, was sich zunächst nicht in Geld ausdrücken lässt. *Direkt* verbessert er die

Lebensqualität der berechtigten Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger mittels Finanzierung von Unterstützungsleistungen (Betreuung, Assistenz, Bildung, Beratung, Therapie, Beschäftigung, Pflege etc.). *Indirekt* wächst aber auch die Wohlfahrt der ganzen Gesellschaft, denn die Existenz eines Netzes von sozialen Dienstleistungen erzeugt ein positives Sozialklima, stärkt die Versorgungssicherheit, die Innovationsbereitschaft und insgesamt die kollektive Lebensqualität.

Beide Effekte sind wertschöpfend, denn sie tragen zu einer Wohlstandssteigerung bei. Sie lässt sich jedoch nicht über die übliche Messgröße des Bruttoinlandsproduktes abbilden.

Darüber hinaus entsteht aber auch Wertschöpfung, die sich ganz unmittelbar in Geldwerten ausdrücken lässt. Zum einen befähigen viele soziale Dienstleistungen ihre Klientel erst dazu, jetzt oder in naher Zukunft selbst Einkommen zu erwirtschaften. Sie werden zu Konsumenten sowie Steuer- und Beitragszahlern und können so langfristig die gesamten oder zumindest einen Teil der erhaltenen Transfers indirekt zurückzahlen. Zum anderen agieren die Dienstleistungserbringer (soziale Organisationen, vor allem Träger der freien Wohlfahrtspflege) als Sozialunternehmen und regionaler sowie überregionaler Wirtschaftsfaktor. Sie schaffen Beschäftigung, sorgen für Nachfrage, Steueraufkommen und Sozialversicherungsbeiträge.

Außerdem verhindern sie mit ihrer Dienstleistung an anderer Stelle Kosten, wenn man die Alternativen berücksichtigt (z. B. im Fall der Prävention, Therapie und Rehabilitation).

In einer Hinsicht unterscheiden sich soziale Leistungen also nicht von anderen Investitions- und Konsumbereichen: Die im sozialen Bereich eingesetzten Mittel sorgen ebenfalls für Beschäftigung und Einkommen sowie für Nachfrage und Wachstum in der Region und der Gesamtwirtschaft.

Perspektivwechsel: Investitionen statt Kosten

Der Gedanke, dass Sozialausgaben – die bekanntlich hoch und steigend sind – nicht nur staatliche Konsumausgaben in eine angeblich nicht quantifizierbare Wohlfahrt darstellen, sondern Investitionen in Wertschöpfung mit messbarer monetärer Ergebniswirkung sind, ist häufig fremd und mindestens unüblich.

Während der Marktpreis eines Industrieprodukts einen Indikator für die darin enthaltene Wertschöpfung der gesamten Produktionskette darstellt, müssen wir bei sozialen Dienstleistungen anders vorgehen, um ihre Wertschöpfung zu erfassen. Denn der Preis, den die öffentliche Hand dafür bezahlt, und die Herstellungskosten sind hier deckungsgleich.

Transparenz für eine rationale Verwendung öffentlicher Mittel

Als Brüsseler Kreis stehen wir für Transparenz und machen mit unserer Studie nachvollziehbar, was mit den öffentlichen Mitteln geschieht und welche Wertschöpfung unsere sozialen Dienstleistungen generieren.

Hierzu gehören vor allem drei Aspekte:

- Erstens ist es wichtig, Klarheit über die tatsächlichen Kosten herzustellen. Denn soziale Dienstleistungen sind für die öffentliche Hand nicht so teuer, wie es zunächst den Anschein hat. An vielen Stellen erzeugen soziale Dienstleistungen direkte und induzierte Mittel-Rückflüsse.
- Zweitens wollen wir mehr Transparenz hinsichtlich der Wirkung unserer sozialen Dienstleistungen auf die Lebensqualität der Bürger erreichen, denn sie ist unser Auftrag im Sinne der Zielsetzung des Sozialgesetzbuchs.

- Drittens wollen wir die Wertschöpfung sichtbar machen, die durch die Effizienz unserer sozialen Dienstleistung entsteht – oder mit anderen Worten: Welche Kosten können durch die soziale Dienstleistung für die Gesellschaft vermieden werden?

Die Basis für jegliche weitere Transparenz bildet der erste Punkt: Wie hoch sind die tatsächlichen Kosten sozialer Dienstleistungen, wenn man die monetäre Wertschöpfung berücksichtigt?

Diesen ersten Schritt ist der Brüsseler Kreis gemeinsam mit dem Nürnberger Institut xit forschen. planen. beraten. gegangen. Seit fast 30 Jahren berät die xit soziale Organisationen in unternehmerischen und sozialpolitischen Fragen und führt dazu eigene Studien durch. Die Ergebnisse unserer Schwerpunktanalyse zum Social Return on Investment stellen wir im Folgenden vor.

Die beiden anderen Aspekte, die Messung der Lebensqualitätswirkung und auch die Bestimmung von Alternativkosten, werden aktuell ebenfalls von einzelnen Mitgliedsunternehmen bearbeitet.

An der SROI-Studie haben 12 der 13 Mitgliedsunternehmen des Brüsseler Kreises teilgenommen. Der Gesamtumsatz der teilnehmenden Unternehmen lag 2012 bei 2,1 Mrd. €. Das ist etwa vergleichbar mit den Ausgaben des Bundes für Bundesfernstraßen im selben Jahr oder dem Umsatz der Fußball-Bundesliga in der Saison 2012/2013.

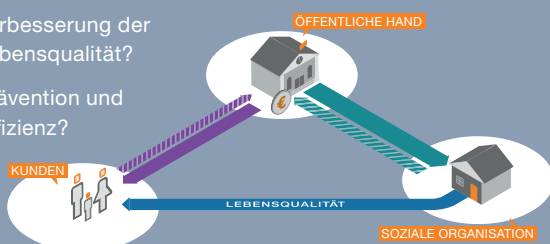
Social Return on Investment

forschen. planen. beraten. **xit**

Wer bezahlt (Staat), möchte wissen, welche Leistung er dafür erhält – wer bezahlt wird (Dienstleister), möchte seine Leistung gewürdigt wissen. Soziale Dienstleistungen erfolgen als öffentliche Leistungen zumeist in einem Dreiecksverhältnis: Derjenige, der für eine Leistung bezahlt, ist in der Regel nicht der, dem die Leistung direkt zu Gute kommt.

Was geschieht mit öffentlichen Mitteln? Transparenz durch Social Return on Investment

- Tatsächliche Kosten?
- Verbesserung der Lebensqualität?
- Prävention und Effizienz?



Um den Nutzen sozialer Dienstleistungen transparenter zu machen, hilft die Betrachtung der Wertschöpfung sozialer Dienstleistungen. Der Social Return on Investment (SROI) ist ein Verfahren zur

Berechnung der gesellschaftlichen, insbesondere monetären Wertschöpfung sozialer Unternehmen und Einrichtungen. Zur Abbildung dieser Wertschöpfung hat das Beratungsinstitut xit forschen. planen. beraten. gemeinsam mit der Evangelischen Hochschule Nürnberg (Prof. Dr. Klaus Schellberg) und der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt (Prof. Dr. Bernd Halfar) das aus den USA stammende Konzept SROI für die Situation des deutschen Wohlfahrtsstaates adaptiert und bereits über 60 Organisationen unterschiedlichster Dienstleistungsbereiche der Sozialen Arbeit analysiert.

In soziale Unternehmen fließen diverse Arten öffentlicher Transferleistungen: Leistungsentgelte, Zuschüsse, Erstattungen, Zuwendungen, Subventionen, Steuerprivilegien etc. In der grundlegenden Perspektive des SROI interpretiert man diese Transfers als Sozialinvestitionen und fragt nach den Rückflüssen (Returns), die wiederum die öffentliche Hand einnimmt, und nach den gesellschaftlich eingesparten Kosten. Auf diese Weise werden viel geringere tatsächliche Gesamtkosten für die Gesellschaft sichtbar.

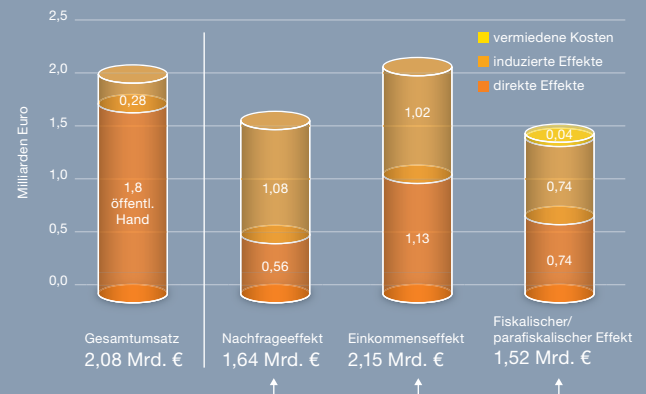
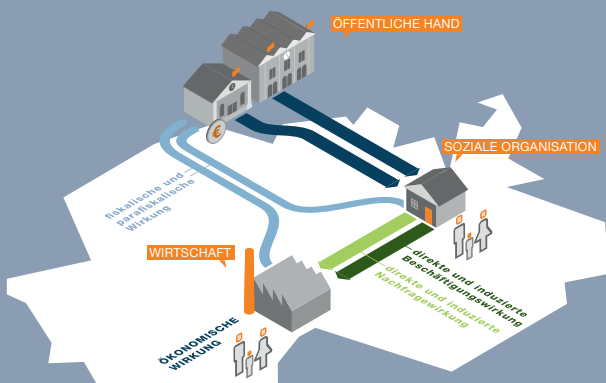
Oder einfach gesagt: Wie viel Wert (€) erhält „die Gesellschaft“ für jeden in ein Sozialunternehmen bzw. seine Klienten investierten Wert (€) zurück?

Ökonomische, fiskalische und parafiskalische Effekte sozialer Dienstleistungen des Brüsseler Kreises 2012

73.000 Arbeitsplätze

Direkt: 40.000 Arbeitsplätze

Induziert: 33.000 Arbeitsplätze



Direkte und induzierte ökonomische, fiskalische und parafiskalische Effekte der Unternehmen des Brüsseler Kreises

Die öffentliche Hand (regional und überregional) finanziert soziale Dienstleistungen. Daraus entstehen zunächst direkte Effekte durch die sozialen Organisationen selbst:

- Beschäftigung und Einkommenswirkung (eigene Mitarbeiter und Honorarkräfte),
- Nachfrage (eigene Einkäufe von Gütern und Dienstleistungen),
- Fiskalische und parafiskalische Effekte (für eigene Mitarbeiter und den Betrieb abgeführte Steuern und Sozialversicherungsbeiträge).

Und es entstehen durch die sozialen Organisationen in der umliegenden Wirtschaft in mehreren Stufen induzierte Effekte, indem die direkten Einkommen ausgegeben werden und die direkte Nachfrage der Organisationen wiederum zu Beschäftigungseffekten führt (Multiplikatoreffekt).

Nachfrage und Einkommenseffekte

Die analysierten Sozialunternehmen sind Akteure im regionalen und überregionalen Wirtschaftsraum und erzeugen eine Gesamtnachfrage von 1,64 Mrd. €, bestehend aus direkter (0,56 Mrd. €) und induzierter Nachfrage (1,08 Mrd. €). Durch Sie entsteht eine Einkommenswirkung von 2,15 Mrd. €, zusammengesetzt aus direkten (1,13 Mrd. Euro) und induzierten (1,02 Mrd. €) Einkommenswirkungen. (Vgl. hierzu obige Grafik.)

Der monetäre Effekt für die öffentliche Hand, also den Fiskus und den Parafiskus (Sozialversicherungen), summiert sich auf 1,52 Mrd. €. Diese setzen sich aus drei Positionen zusammen: Aus der Tätigkeit der sozialen Organisation entstehen direkte fiskalische und parafiskalische Effekte von 0,740 Mrd. € durch Steuern und Beiträge. Dazu kommen die aus den in der vernetzten Wirtschaft induzierten Nachfrage- und Einkommenseffekten entstandenen fiskalischen und parafiskalischen Effekte (weitere 0,741 Mrd. €). Den dritten Posten bilden vermiedene Kosten durch die Sicherung von Arbeitsplätzen: Die Unternehmen des Brüsseler Kreises stehen für insgesamt 73.000 Arbeitsplätze – würde es sie nicht geben und ein Anteil der Mitarbeiter wäre gemäß der aktuellen Arbeitslosenquote längerfristig arbeitslos, würde dies die öffentliche Hand 43 Mio. € kosten (für ALG II und Kosten der Unterkunft und Heizung).

Soziale Dienstleistungen bewirken aber noch an anderer Stelle Einnahmen für die öffentliche Hand: Für die Unterstützungssysteme (in der Regel die Familie) der Leistungsberechtigten bedeuten die Angebote häufig auch eine zeitliche Entlastung. Man denke nur an die Wirkung von Kindertagesstätten über den Bildungsauftrag hinaus: Sie ermöglichen Erwerbstätigkeit von Eltern.

Der Brüsseler Kreis hat diesen Effekt für die eigenen Angebote nicht berechnet, aber in einem Gutachten, das der LWL für die Eingliederungshilfe (Behindertenhilfe) in Nordrhein-Westfalen berechnen lassen hat, zeigt sich: Die Eingliederungshilfe in NRW ermöglicht in den Familien ein Einkommensvolumen von etwa 1,7 Mrd. € und daraus Einnahmen für die öffentliche Hand von 1 Mrd. €.

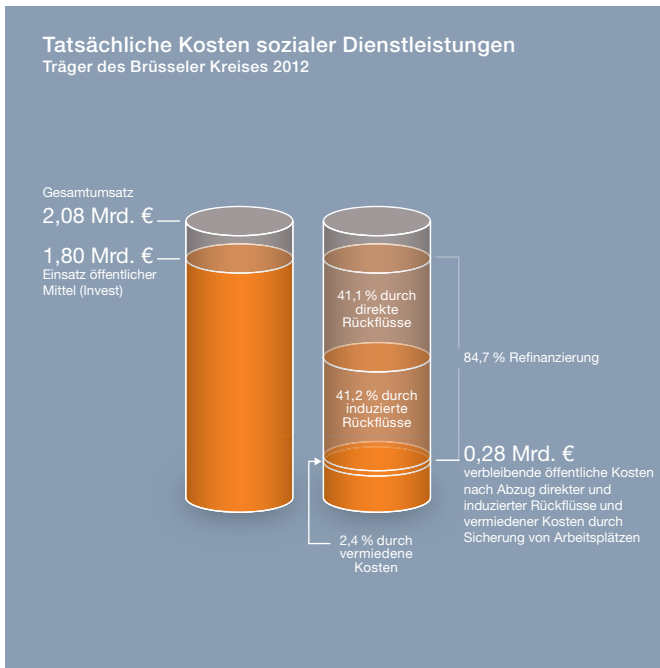
Transparenz über tatsächliche Kosten: 85 % der eingesetzten öffentlichen Mittel sind refinanziert

Die Sozialunternehmen, die an der Studie teilgenommen haben, erwirtschafteten 2012 einen Gesamtumsatz von über 2 Mrd. €. Davon stammen 1,8 Mrd. € von der öffentlichen Hand als Kostenträger, 14 % erwirtschafteten die Organisationen selbst dazu.

Doch 41 % der Mittel fließen in Form von Sozialversicherungsbeiträgen, diversen Steuern und Solidaritätsbeiträgen direkt zurück (0,74 Mrd. €), für die öffentliche Hand bleibt also eine Belastung von zunächst: 1,06 Mrd. €. Nimmt man die induzierten fiskalischen und parafiskalischen Effekte in Höhe von weiteren 0,74 Mrd. € hinzu, steigt die Refinanzierungsquote auf 82,3 %.

Und berücksichtigt man nun, dass durch die untersuchten Sozialunternehmen direkt und indirekt Beschäftigung gesichert wird, die an anderer Stelle Transferleistungen vermeidet, erhalten wir eine Refinanzierungsquote von 84,7 %. (Vgl. Grafik nächste Seite.)

Die effektive Kostenlast für die öffentliche Hand beträgt demnach statt 1,8 Mrd. Euro nur 280 Millionen Euro. Die öffentliche Hand verzeichnet also insgesamt eine 85-prozentige Refinanzierung sozialer Dienstleistungen – und dies ohne Berücksichtigung der Kosten, die durch die Dienstleistung vermieden werden. Damit wird deutlich: Sozialausgaben sind bei weitem nicht nur Staatskonsum – man muss sie vielmehr auch als wesentlichen Teil der regionalen Wirtschaftsförderung verstehen, die ab dem ersten Euro auch tatsächlich funktioniert.



Die verschiedenen „öffentlichen Hände“

Allerdings zeigt ein Gutachten von 2013, das der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) für die Eingliederungshilfe in Nordrhein-Westfalen in Auftrag gegeben hat¹, eine gewisse Schiefe Lage hinsichtlich dieser Refinanzierung auf. Die Eingliederungshilfe bestimmt mit 3,4 Mrd. € den größten Teil (über 80 %) des Sozialhaushaltes in Nordrhein-Westfalen².

Hier wurde sichtbar, dass die meiste Last dieser 3,4 Mrd. € von den kommunalen Kassen getragen wird (65 % bzw. 82 % inkl. Schlüsselzuweisungen NRW), während die direkten Rückflüsse in Höhe von 1,4 Mrd. € (45 % der eingesetzten öffentlichen Mittel) größtenteils, nämlich zu 72 %, an die Bundeskassen (Bund und Sozialversicherungen) fließen. Dadurch entstehen beachtliche Nettoerträge beim Bund, aber beträchtliche Nettokosten bei den Kommunen. Ein großer Teil der kommunalen Mittel fließt durch den Wertschöpfungsprozess sozialer Dienstleistungen in die Bundeskassen ab.

Schlussfolgerung

Die Kenntnis der monetären Wertschöpfung sozialer Dienstleistungen rückt Sozialausgaben in ein ganz neues Licht: In Soziales zu investieren ist zunächst weniger teuer als häufig geglaubt und die Sozialwirtschaft ist ein wesentlicher Standortfaktor.

Doch bereitet diese monetäre Transparenz erst die Basis für eine differenzierte Lenkung der Investitionen in wirkungsvolle soziale

Dienstleistungen. Deren gesetzlicher Auftrag zielt schließlich auf die positive Entwicklung der Lebensqualität des Einzelnen und der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt ab (Outcome). Es gibt bereits erste Ansätze, diese nichtmonetären Effekte ebenfalls zu messen und die Wirksamkeit sozialer Dienstleistungen transparent zu machen. Der Brüsseler Kreis ist hier aktiv und sucht Antworten auf folgende Fragen:

Welche Wirkung auf die persönliche Wohlfahrt erzielen soziale Dienstleistungen bei Menschen mit Assistenzbedarf und wie bestimmt sich das Verhältnis von Input und Outcome, und mit welcher gegebenen Faktorkombination (Personal- und Sachaufwand) lässt sich Outcome im Sinne von persönlicher Wohlfahrt für Menschen mit Assistenzbedarf maximieren?

- » Wir wollen damit die Wirkungs- und Wirksamkeitsmessung im Non-Profit-Sektor vorantreiben.
- » Denn wir sind der Auffassung, dass der reine Verweis auf fürsorgliche Motivation und die Konzentration auf Input-Faktoren und Dokumentation viel zu kurz greifen.
- » Wir im Brüsseler Kreis wollen uns am Ergebnis – unserem Beitrag zu Lebensqualität und Wohlfahrt – messen lassen.

¹ Vgl. im Folgenden Schellberg/Wagner (2013): Mittelströme der Eingliederungshilfe in Nordrhein-Westfalen 2011. Herausgeber: Landschaftsverband Westfalen-Lippe, S. 35.

² Dokumentation „Wirtschaftliche und sozioökonomische Aspekte des Segments, Menschen mit Behinderung“ Fachgespräch des Landesbehindertenbeauftragten Norbert Killewald am 13. Mai 2011*, eigene Berechnungen

Impressum

Herausgeber:
Brüsseler Kreis e.V.
Schönwalder Allee 26
13587 Berlin
Telefon: 0 75 42/10-12 56
Telefax: 0 75 42/10-98 12 56
E-Mail: daniel.kiesel@bruesseler-kreis.de
Internet: www.bruesseler-kreis.de

Text und Redaktion:
Wolfgang Meyer (Vorstand Sozialwerk St. Georg e.V.) und
Dr. Britta Wagner (xit GmbH forschen. planen. beraten)

Gestaltung:
buero wagner, Wien

Stand: April 2014, 2. Auflage