

MAECENATA

OBSERVATORIUM

ANALYSEN, POSITIONEN UND DISKURSE ZU ZIVILGESELLSCHAFT, ENGAGEMENT UND PHILANTHROPIE

Nr. 43 – Juni 2020

**Wohlfahrtsverbände in
Zivilgesellschaft und
Sozialsystem
Aktuelle Chancen und
Herausforderungen**

von Bernd Schlüter

Wer die Zukunft gewinnen möchte, sollte sein Umfeld und Koordinatensystem kennen. Nicht jeder ehrenamtliche Vorstand, Aufsichtsrat oder Mitarbeitende in spezialisierten Arbeitsbereichen wie Kliniken, Rettungsdiensten oder der Altenhilfe ist von Haus aus Spezialist für zivilgesellschaftliches Handeln oder für Sozial- und Gesundheitssysteme. Gleichwohl entsenden etwa Verbände, Kirchen oder Ritterorden Vertreter in wichtige Gremien, welche nicht nur betriebswirtschaftliche, sondern auch strategische Entscheidungen zu treffen haben. Wohlfahrtsverbände und Ordensorganisationen sind vom eigenen Auftrag her nicht allein Verbände, Träger oder Aufsicht von Unternehmen; sie sollten sich auch als gesellschaftliche, politische und kirchliche Faktoren verstehen und politische, kommunikative und strategische Instrumente für ihre Ziele angemessen nutzen.

Die Dienste etwa der Malteser oder Johanner sind Teil der Caritas bzw. der Diakonie und damit Teil der Wohlfahrtspflege und der

Wohlfahrtsverbände. Diese sind auf Landesebene in sog. Ligen und auf Bundesebene in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zusammengeschlossen. Die Wohlfahrtsverbände auf Bundesebene verwenden verständlicherweise viel Energie in die eigene Profilierung und spezifische sozialpolitische Positionierung; tatsächlich setzte der deutsche Sozialstaat traditionell eine fachliche, weltanschauliche und organisatorische Vielfalt voraus, die er auch als Ziel im Sozialgesetzbuch verankert hat.

Dennoch bildet die gemeinnützige freie Wohlfahrtspflege eine eigene gesellschaftliche Kraft, die auch gemeinsam hörbar und meinungsbildungsfähig sein muss. An der Schnittstelle von Gemeinnützigkeit und Sozialem hat sie eine Alleinstellung. Als Zivilgesellschaft in der Gemeinschaft mit zahlreichen anderen gemeinnützigen Bewegungen, Organisationen und Unternehmen hat sie Bündnispartner bei anderen Verbänden, im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Sportverbänden, Jugendverbänden und vielen anderen gesellschaftlichen Akteuren. Dieser gemeinnützige Sektor könnte und sollte sich mehr gesellschaftspolitisches Gehör verschaffen, denn auch viele Bürgerinnen und Bürger lehnen die wachsende Privatisierung ihrer Sozialversicherungspflichtbeiträge und Steuermittel durch die großen gewinnorientierten Sozial- und Gesundheitsunternehmen grundsätzlich ab, ohne damit Gehör zu finden. Auch das



Umfeld dieses gesellschaftlich wichtigen, vernetzenden und der politischen Meinungsbildung dienenden Sektors hat sich nicht dadurch verbessert, dass die Gesellschaft tendenziell durch einen Markt, Bürgerin und Bürger durch Konsumenten ersetzt wird und dass die EU zu lange fälschlich angenommen hat, die besondere Förderung des gemeinnützigen Sektors könne ein Wettbewerbsverstoß sein. Inzwischen hat sie den strategischen Wert der gemeinnützigen Sozialwirtschaft und der kleinen und mittleren Unternehmen erkannt, ohne ihnen freilich bisher eine faire Wettbewerbsposition verschaffen zu können. Aus Sicht des Bürgers und der Politik haben sich Interessensphären auch dadurch verunkelt, dass Großunternehmen und Wirtschaftsverbände über gemeinnützige Stiftungen Steuern im erheblichen Umfang vermeiden und durch diese interessengeleitet Politik, Wissenschaft und Meinungsbildung mitgestalten. Die Wohlfahrtspflege ist mehr als nur eine Form der Erbringung von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen. Sie ist ein gesellschaftlicher und sozialpolitischer Akteur mit Gesetzes- und Verfassungsrang. Ihre Rolle ist u.a. in den 12 Sozialgesetzbüchern beschrieben und findet Erwähnung im Einigungsvertrag von 1990. Sie wird aber heute i.d.R. nicht gesondert, sondern gemeinsam etwa mit privaten gewerblichen Diensten u.a. als "freier Träger", „Leistungserbringer" oder "Sozialwirtschaft" bezeichnet.

Als gesellschafts- und sozialpolitische Akteure nehmen Verbände der Wohlfahrtspflege an parlamentarischen Anhörungen über Gesetzesvorhaben und öffentlichen Diskussionen und Meinungsbildungen teil, erarbeiten Studien und innovative Vorschläge und äußern Kritik an sozialpolitischen Missständen. Dabei bringt zunächst jeder Wohlfahrtsverband, so etwa die Diakonie Deutschland, seine vielfältigen eigenen Truppen vom kleinen Verein bis zum Kran-

kenhauskonzern und von der Wohnungslosensarbeit bis zur stationären Pflege diskursiv hinter sich und leistet so wichtige gesellschaftliche Meinungsbildung und Integrationsarbeit. Die BAGFW als Bundesspitzenverband ist eher dort aktiv, wo punktuell gemeinsame Arbeitsfelder identifiziert werden oder wo gemeinsame Gremien wie etwa der Aktion Mensch oder von Banken besetzt werden müssen. Darüber hinaus schlägt sie einen Vertreter für den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) vor (zurzeit der Autor dieses Beitrags), der als Organ der Europäischen Union bei Gesetzgebungsvorhaben berät und auch Initiativrechte hat.

Das Sozialrecht weist der freien Wohlfahrtspflege eine – angesichts des wachsenden gewinnorientierten Sektors erodierende – Rolle zu, die auch aus der großen historischen Bedeutung dieser Akteure für das Sozialwesen in Deutschland zu erklären ist. Otto von Bismarck hat als Kanzler des bereits konstitutionell und parlamentarisch verfassten Kaiserreichs nicht zuletzt wegen der bestehenden Dienste und Strukturen, etwa der alten sozialen Stiftungen, des Roten Kreuzes, der Diakonissenhäuser, der freigemeinnützigen Krankenhäuser und der Kolpingvereine, einen subsidiären Sozialstaat geschaffen und zudem Wert darauf gelegt, dass die Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Sozialversicherungen tragen. Das Zusammenspiel aus Sozialversicherungs- und Steuermitteln, aus Eigenbeiträgen der Nutzer und Anbieter und weiteren Ressourcen haben bisher ein auch finanziell stabiles System ermöglicht.

Die Wohlfahrtsverbände bringen neben Verbandsaktivitäten, Diensten und Unternehmen Ressourcen aus Spenden, Stiftungen, bürgerschaftlichem Engagement, fachlicher Innovation und ethischer Sinnggebung ein, die aus dem Gesamtsystem nicht wegzudenken sind. Dieses gesetzlich und finanzia-

ell einigermaßen abgesicherte Zusammenspiel in Vielfalt hat sich nicht nur in der Corona-Krise bewährt. Hatten die Arbeitgeberverbände noch vor einem Jahr gemeinsame EU-Grundsätze für bessere Sozialsysteme der Mitgliedstaaten abgelehnt, wurde nun in erschreckender Weise deutlich, welche Folgen dysfunktionale Systeme haben können.

Im deutschen Sozialstaat organisiert die öffentliche Hand die wesentliche Finanzierung, gibt der Arbeit freier Träger einen gesetzlichen und strukturellen Rahmen und schafft gesetzliche Sozialleistungsansprüche. Nach den Grundsätzen des Einrichtungswahlrechts der Nutzer, der weltanschaulichen Trägervielfalt, der konzeptionellen Autonomie der Dienste der freien Träger und der Öffnung für privatgewerbliche Anbieter besteht auf diese Weise sozusagen an der Schnittstelle von Planwirtschaft und Marktwirtschaft, staatlicher Verantwortung und Nutzerauswahl ein Gesundheits- und Sozialsystem mit eigenen Wettbewerbsregeln. Die Leistung ist eben kein zufälliges Ergebnis des Zusammentreffens eines zahlungskräftigen Kunden mit einem Unternehmen, sondern oft die Verwirklichung eines Rechtsanspruchs, eines Bürgerrechts. Insofern greifen sowohl der Kunden- wie auch der nicht gleichordnende Klienten-Begriff zu kurz. Die Nutzer haben ihre Leistungsrechte in der Regel direkt gegenüber der öffentlichen Hand, aber diese werden durch die Dienst- und Sachleistung eines freien Trägers umgesetzt und als Leistungen "erbracht". Dadurch entsteht das sog. sozialrechtliche Dreieck. Die Rechtsbeziehungen zwischen Nutzer und Staat sowie die zwischen Staat und Dienst sind öffentlich-rechtlich, die Beziehungen zwischen dem Nutzer und dem Dienst sind privatrechtlich. Da die öffentliche Hand hier als Monopolnachfrager und Garant sozialstaatlicher Standards auftritt, Menschen in Notlagen mehr zu schützen sind als nor-

male Marktteilnehmer, ist es nicht sinnvoll und richtig, pauschal von einem "Markt" zu sprechen. Es handelt sich allenfalls um einen Spezialmarkt bzw. um ein gesetzlich geregeltes Sozialsystem mit wettbewerblichen Instrumenten, die Qualität und Preis in einem vernünftigen Verhältnis halten sollen.

Durch Versäumnisse auch der deutschen Politik hat die EU – und insbesondere der EUGH – die sozialen Dienste zunächst einmal als normale Unternehmen und Teil der allgemeinen Wirtschaft behandelt und auf sie allgemeines Wirtschafts- und Industrierecht des Binnenmarktes angewendet, was bis heute nur durch aufwändige Ausnahmeregelungen etc. geheilt werden kann. Als Leistungserbringer schließen zwar auch die sozialen Dienste der Wohlfahrtspflege Verträge mit der öffentlichen Hand, etwa mit Landkreisen, der Krankenversicherung oder der Pflegeversicherung. Zwischen Dienst und öffentlichem Träger werden so in der Regel Leistungs- und Entgeltvereinbarungen getroffen und dann nach Leistung abgerechnet, oder es werden staatliche Zuwendungen für bestimmte Zwecke gewährt. Andere Bereiche sind jedoch eher förderfinanziert, d.h., hier sind immer wieder öffentliche Zuwendungen zu beantragen, die einem entsprechenden Verwendungsnachweis unterliegen. Letztere sind oft mit sog. "freiwilligen" Leistungen verknüpft. Ein Beispiel sind finanzschwache oder ignorante Landkreise, die z.B. Jugendfreizeiteinrichtungen und Familienerholungseinrichtungen dauerhaft unterfinanzieren, obwohl hier gesetzliche Leistungspflichten bestehen.

Eine Sondersituation bestand schon immer für Rettungsdienste, bei welchen ein Wahlrecht des Nutzers nicht greifen kann und eine Auswahl für ein bestimmtes Gebiet durch die öffentliche Hand zu treffen ist. Die gesetzlichen Regelungen in den Bundesländern hierzu sind sehr unterschiedlich. Man-

che Länder haben sich für eine kommunale Lösung entschieden. Das mag auf gesetzlicher Grundlage noch rechtens sein; sie widerspricht aber eigentlich dem Grundverhältnis Staat-Freie Wohlfahrtspflege. Grundsatz des SGB ist: Soweit Dienste freier Träger zur Verfügung stehen oder rechtzeitig geschaffen werden können, ist von Maßnahmen öffentlicher Träger abzusehen. Gerade im Osten der Bundesrepublik gibt es mitunter nicht das Verständnis einer tragenden Rolle der Zivilgesellschaft und des unvergüteten bürgerschaftlichen Engagements. Ämter agieren öfter in einer merkwürdigen Weise obrigkeitsstaatlich, als gäbe es kein Verwaltungsrecht, keine Verwaltungsgerichtsbarkeit, keinen Subsidiaritätsgedanken und keine Grundrechte der Bürger und der Sozialunternehmen. Wer nur auf kommunalisierte Rettungsdienste und freiwillige Feuerwehren zurückgreifen kann, wird im Katastrophenfall, in weiteren Pandemie-Krisen oder im Zivilschutzfall eben nicht auf die Wohlfahrtsverbände, auf die Johanniter und Malteser mit ihrer reichen Ehrenamts- und Spenderkultur zurückgreifen können. Bundesländer, die wie Sachsen bei Rettungsdiensten auf privatgewerbliche Unternehmen setzen, haben sich in dieser Hinsicht vollends ins Aus gespielt. Die Privatisierung der Sicherheit und der "failing state" hat den Freistaat beim Dresdner Museumsraub gerade unglaubliche Milliardenbeträge gekostet, die man gerne in kleinteilige Wirtschafts-, Sozial- und Kulturstrukturen investiert gesehen hätte, um überall eine akzeptable Lebensqualität zu schaffen.

Sinnvolle Auswahlinstrumente bei einer Zusammenarbeit der öffentlichen Träger mit freien Trägern sind Vergabeverfahren, Interessenbekundung usw. Manche Landesgesetze eröffnen einen Wettbewerb des niedrigsten Preises. Dort stehen tarifgebundene Dienste der Wohlfahrtspflege schnell im Abseits und sind teilweise gänzlich aus dem

Angebot verschwunden. M.E. achtet eine solche Gesetzgebung Verfassungsrechte und sozialrechtliche Grundstandards nicht und sollte stärker hinterfragt werden. Andere Bundesländer haben sich entschieden, dass Landkreise nicht nur nach dem niedrigsten Preis entscheiden dürfen, sondern auch nach Kriterien wie Engagement in der Jugendarbeit, Einbindung von Ehrenamt, langjährige Zuverlässigkeit, Gemeinwohlorientierung und Funktionsfähigkeit im Zivil- und Katastrophenschutz. Die reinen Niedrigpreis-Lösungen unterhöhlen schon jetzt die Zuverlässigkeit und den Zusammenhang eines flächendeckenden Zivil- und Katastrophenschutzes, was schon längst das Bundesinnenministerium hätte auf den Plan rufen müssen.

Oft hört man, Europarecht verlange im Zweifel immer öffentliche Ausschreibungen aller Dienstleistungen. Das ist im deutschen Sozial- und Gesundheitssystem nach den Grundstandards des SGB nicht der Fall, da für die deutsche Lösung des sozialrechtlichen Dreiecks und die herkömmliche Zuwendungsfinanzierung nicht diese Regeln gelten, sondern das allgemeine deutsche Sozial- und Zuwendungsrecht und das Gebot der Antidiskriminierung aus Art. 3 GG. Die EU hat u.a. für die Daseinsvorsorge entsprechende Sonderregelungen geschaffen. Aus Sicht des europäischen Gemeinschaftsrechts ist generell zu beachten, dass solche Vereinbarungen über Dienste transparent und ohne Benachteiligungen erfolgen müssen. Dies ist bei den herkömmlichen Lösungen des deutschen SGB der Fall. Grundsätzliche Zweifel an der Anwendbarkeit von Ausschreibungen und Vergaberecht bestehen nicht nur wegen des Verstoßes gegen das Wahlrecht der Nutzer, sondern auch, weil es sich in der Regel nicht um ein Auftragsverhältnis zwischen öffentlicher Hand und dem freien Träger handeln dürfte. Das Rechtsverhältnis ist aufgrund des SGB eines eigener Art und

durch partnerschaftliche Zusammenarbeit (s. etwa § 4 Abs. 1 SGB VIII) geprägt. Zudem ist Art. 12 GG zu beachten, der Sozialunternehmen vor ungerechtfertigten staatlichen Eingriffen oder unzumutbaren Rahmenbedingungen gegenüber dem Monopolnachfrager schützt. Vergabeverfahren kommen daher nur in Betracht, wenn der Gesetzgeber sie oder ein Auftragsverhältnis ausdrücklich vorsieht.

Abschließend möchte ich der Überzeugung Ausdruck geben, dass der Auftrag der Wohlfahrtsverbände und ihrer Dienste ökonomisch sinnvoll und transparent wahrgenommen werden sollte, dass er aber über Management, Aufsicht, Betriebswirtschaft und Profilbildung am Markt hinausgeht. Oft ist es von großem Wert, sich seines eigenen Auftrages, der Grundwerte des gemeinnützigen Sektors zu versichern und ggf. im Verbund mit anderen Mitstreitern aus der freien Wohlfahrtspflege oder der Religionsgemeinschaften in den gesellschafts- und sozialpolitischen Diskurs einzutreten. Die EU braucht auch zur Verwirklichung des Binnenmarktes und des sozialen Friedens gemeinsame sozialpolitische Grundsätze. Die deutsche Sozialpolitik muss andererseits über die Quantitäten von Sozialleistungen hinausdenken und endlich zu einer sozialen Ordnungspolitik kommen, d.h. alle Politikbereiche mit sozialen Zielen des Gemeinwohls abgleichen. Aktuelle Themen liegen auf der Hand: der schädliche Abbau von kleinteiliger Wirtschaft und Infrastruktur vor allem auch auf dem Lande, die Herausforderungen der Integration, neue Assistenzleistungen für eine wirklich soziale und kulturelle Teilhabe benachteiligter Menschen, Fachkräftemangel, Personalschlüssel, Qualitätssicherung auch der Sozialverwaltungen, wirkungsvolle Hilfen für junge Menschen mit Entwicklungsverzögerungen, chronischen Krankheiten und Einschränkungen, eine neue Altenhilfe für heutige Bedarfe, eines gemeinsamen Werte- und

Kulturverständnisses in der Gesellschaft, einer Stärkung der Gemeinwohlorientierung gegenüber rein finanziellen Interessen. Eine wirksame und effiziente Verwendung der Mittel ist dabei eine hohe Pflicht gegenüber Beitrags- und Steuerzahlern, Spendern, Stiftern, Patienten und weiteren Leistungsberechtigten.

Prof. Dr. Bernd Schlüter ist Rechtsanwalt in Berlin, ordentlicher Professor an der Katholischen Hochschule für Sozialwesen Berlin, u.a. Mitglied im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, im Aufsichtsrat der Johannesstift Diakonie gAG, in der Landsynode und ihres Ordnungsausschusses. Er war von 2000 bis 2009 in Vorstandsverantwortung bei der Diakonie Hessen und bei der Diakonie Deutschland.

E-Mail-Abonnement & Download unter:

www.observatorium.maecenata.eu