

Bundesarbeitsgemeinschaft



der Freien  
Wohlfahrtspflege

## Memorandum

# Zivilgesellschaftlicher Mehrwert gemeinwohlorientierter sozialer Dienste

Brüssel, Oktober 2004

## Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>I. Gemeinwohl und Eigenverantwortung</b>	<b>4</b>
<b>II. Allgemeiner gesetzlicher Handlungsauftrag</b>	<b>7</b>
<b>III. Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, insbesondere mit Freiwilligen</b>	<b>10</b>
<b>IV. Qualität, Nachhaltigkeit und Modernisierung</b>	<b>11</b>
<b>V. Schlussfolgerungen</b>	<b>13</b>
<b>Anlagen</b>	
1. Art der sozialen Dienste	16
2. Rechtsgrundlagen der sozialen Dienste	18
3. Finanzierung der sozialen Dienste	26

## Einleitung

Die EU-Kommission hat in ihrem Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse [KOM (2004) 347 endgültig] angekündigt, 2005 eine Mitteilung über Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse vorzulegen. Die Mitteilung wird sich damit auseinandersetzen, wie die sozialen Dienste in den Mitgliedstaaten organisiert sind, wie sie funktionieren und in welcher Weise sie zum sozialen und territorialen Zusammenhalt, zur Wahrung der europäischen Grundrechte und zur Sicherstellung eines angemessenen Sozialschutzes beitragen. Das hier vorgelegte Memorandum leistet einen Beitrag zu dieser Mitteilung.

Das Memorandum versteht sich nicht als bloße Darstellung der von den Wohlfahrtsverbänden in Deutschland geleisteten sozialen Dienste, sondern will zu dem sich entwickelnden europäischen Profil sozialer Dienste beitragen. Ziel ist nicht, das deutsche Modell in die europäischen Vorstellungen zu übertragen, vielmehr werden - ausgehend von der Situation in Deutschland - Bausteine vorgestellt, die auf europäischer Ebene von Bedeutung sein können (siehe auch die Maastrichter Erklärung zur Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden – Anlage 2)

Dafür steht der Titel dieses Memorandums „Zivilgesellschaftlicher Mehrwert gemeinwohlorientierter sozialer Dienste“. Die deutschen Wohlfahrtsverbände sind „zivilgesellschaftliche Akteure“. Ihre besondere Aufgabe ist, die zivilgesellschaftlichen Kräfte für verbandliches Engagement zu gewinnen und dadurch Dienste anzubieten, die den Bedürfnissen der von sozialen Nöten betroffenen Menschen gerecht werden und die von einer besonderen Qualität geprägt sind. Dies entspricht dem durch den Europäischen Verfassungsvertrag in die EU neu eingebrachten Prinzip der „partizipativen Demokratie“, die alle Bürger und Bürgerinnen dazu aufruft, Politik mitzugestalten. Das darf nicht nur ein blasses und abstraktes Prinzip bleiben, sondern muss den Bürgerinnen und Bürgern Europas dadurch gegenwärtig werden, dass es in den sozialen Diensten vor Ort Wirkkraft gewinnt.

Das Memorandum schildert den gesellschaftlichen und rechtlichen Kontext, in dem soziale Dienste im Zusammenwirken öffentlicher, gemeinwohlorientierter und gewerblicher Träger im System des Sozialschutzes erbracht werden. Mit Blick auf die Europäische Union soll dabei die Tätigkeit gemeinwohlorientierter Wohlfahrtsverbände insbesondere anhand folgender Kriterien dargestellt werden:

- die Gemeinwohlbezogenheit ihrer von eigenverantwortlicher Zielsetzung und Durchführung geprägten Tätigkeit,
- der ihnen als zivilgesellschaftlichen Akteuren zukommende allgemeine gesetzliche Handlungsauftrag,
- ihre Aufgabe in der Zivilgesellschaft insbesondere in der Zusammenarbeit mit Freiwilligen,
- das von ihnen zur Wahrung bedarfsgerechter Leistungs-Standards angewendete Qualitätsmanagement.

## I. Gemeinwohl und Eigenverantwortung

*Worin bestehen die Besonderheiten sozialer Dienste der Wohlfahrtsverbände? Wie unterscheiden sie sich von öffentlich (staatlich oder kommunal) und gewerblich erbrachten Diensten? Welche inhaltlichen und konzeptionellen Vorstellungen kennzeichnen deren Charakteristika? Werden sie den Interessen und Bedürfnissen der Betroffenen, Klienten und Kunden gerecht? Partizipieren diese an der Gestaltung der Dienste? Wie wirken sich die Besonderheiten im Alltag der Dienste aus? Inwieweit ist das Hilfeangebot mit anderen Angeboten vernetzt? Ist der Dienst eingebunden in das Gemeinwesen, in ein verbandliches Hilfesystem?*

Eine Darstellung des zivilgesellschaftlichen Mehrwerts und der Besonderheiten der von Wohlfahrtsverbänden erbrachten sozialen Dienste bringt es mit sich, diese mit den Diensten anderer Anbieter zu vergleichen und zu bewerten. Entscheidender Unterschied ist, dass ihre konkrete Leistung nicht allein durch Professionalität geprägt ist, sondern ganz entscheidend durch die unterschiedliche Wertgebundenheit der Träger und ihrer Verbände.

Soziale Hilfe setzt nicht erst mit professionellen sozialen Diensten ein. Es gibt einen „Vorraum“ dieser Hilfe, innerhalb dessen durch Familie und Nachbarschaft sowie durch privat organisierte Netze geholfen wird, und zwar gestützt auf individuelle Motivationen und Wertvorstellungen, wie sie einer pluralistischen Gesellschaft eigen sind. Der darin erkennbare personale Ansatz jeder Hilfe setzt sich in den sozialen Dienstleistungen fort. Sie sind individuelle, personenbezogene Hilfen mit dem Ziel der Hilfe zur Selbsthilfe.

Dies setzt eine wechselseitige persönliche Beziehung zwischen dem Betroffenen und dem Helfer voraus. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen müssen Einfühlungsvermögen und Fähigkeiten zum sensiblen Aufspüren der individuellen Wünsche und Befindlichkeiten jedes Einzelnen entwickeln können. Jeder Mitarbeiterin und jedem Mitarbeiter muss der dafür notwendige individuelle, eigenverantwortlich zu nutzende Spielraum eingeräumt werden. Nur so kann das Ziel erreicht werden, in besonderer Weise den individuellen Bedürfnissen der Betroffenen gerecht zu werden. Dies stellt die sozialen Dienste vor besondere Herausforderungen. Im Grundsatz ist dieses Verständnis von sozialer Hilfe jedem sozialen Dienst immanent. Jeder soziale Dienst - unabhängig davon, welcher öffentliche, gemeinnützige oder gewerbliche Träger ihn anbietet, - muss diesen Voraussetzungen ebenso wie den fachlichen und qualitativen Anforderungen an eine professionell ausgerichtete Dienstleistung genügen.

Soziale Dienste der Wohlfahrtsverbände unterscheiden sich vor allem durch die Wertgebundenheit der Träger und ihrer Verbände von den sonstigen Anbietern sozialer Dienste. Sie sind geprägt durch das breite Spektrum ihrer unterschiedlichen humanitären, weltanschaulichen und religiösen Zielsetzungen. Dieses Spektrum, das an die unterschiedlichen Motivationen und Wertvorstellungen der im „Vorraum“ der Hilfe tätigen Personen anknüpft, schlägt sich in den jeweiligen Leitbildern und Hilfe-konzepten der Verbände und ihrer Einrichtungen ebenso wie in der einzelnen Hilfeleistung nieder.

Die Wertgebundenheit der Wohlfahrtsverbände und ihrer Dienste und Einrichtungen stellt den Kern des zivilgesellschaftlichen Mehrwerts gemeinwohlorientierter sozialer Dienste dar. Sie ist Ausdruck einer Verfassungspraxis, in der der Staat humanitär, weltanschaulich und religiös geprägten gesellschaftlichen Gruppen und damit einer

unterschiedlich motivierten sozialen Praxis breiten Raum gibt. Die Wohlfahrtsverbände und ihre Einrichtungen haben eine größere Verpflichtung und mehr Möglichkeiten als öffentliche und gewerbliche Träger, die bereits im „Vorraum“ sozialer Dienste angelegte Personenbezogenheit der Hilfe zu verwirklichen. Die Wertgebundenheit des Trägers darf jedoch keinesfalls den Hilfeprozess einseitig bestimmen. Genauso entscheidend ist, an welche Werte sich der Hilfesuchende selbst gebunden fühlt und welche Hilfe er deshalb anfordert.

Soziale Dienste gemeinwohlorientierter Träger bauen auf Verlässlichkeit, Kontinuität und langfristige Verantwortlichkeit; sie sind geprägt von Empathie für die Betroffenen und deren prekäre Lebenslagen. Das verschafft ihnen eine Glaubwürdigkeit, die sich nicht zuletzt in der Nachfrage der Hilfesuchenden widerspiegelt.

Das ist der Kern eines Verständnisses, wonach gemeinwohlorientierte soziale Dienste über Wirtschaftlichkeitskriterien hinaus Besonderheiten aufweisen, die zu einer bestimmten Sozialkultur beitragen. Durch ihre besondere soziale gestaltende Aufgabe tragen gemeinwohlorientierte soziale Dienste zu einem Gemeinwesen bei, welches das soziale Wohl auch dadurch gewährleistet, dass die Bürgerinnen und Bürger ihre eigene Verantwortung für dieses Wohl erkennen und wahrnehmen.

Vor diesem Hintergrund sind alle im folgenden genannten Besonderheiten sozialer Dienste von Wohlfahrtsverbänden zu verstehen und zu bewerten. Sie sind gekennzeichnet durch:

- **Vielzahl und Vielfalt**

Das Zusammenwirken öffentlicher, gemeinwohlorientierter und gewerblicher Dienstleister ermöglicht es, eine ausreichende Zahl an Dienstleistungen bereitzustellen. Die Vielzahl und Vielfalt von Dienstleistungen gemeinwohlorientierter Anbieter ist geprägt durch ihre unterschiedlichen humanitären, weltanschaulichen und religiösen Wertorientierungen. Ihr großes Spektrum bietet einen breiten Zugang zu Hilfeangeboten, die den unterschiedlichen Bedürfnissen der darauf angewiesenen Bürgerinnen und Bürger entsprechen.

- **Mobilisierung der Zivilgesellschaft**

Die sozialen Dienste der Wohlfahrtsverbände beziehen den gesamten Sozialraum im Umfeld kranker, behinderter oder ansonsten förderungsbedürftiger Menschen ein. Zu diesem Zweck versuchen sie, ehrenamtliches und bürgerschaftliches Engagement als wichtige Bestandteile des gemeinschaftlichen Lebens in einer sozialen Gesellschaft zu wecken. Dieses Engagement nutzen sie, um in Gesellschaft und Staat für ein von sozialer Kultur geprägtes Gemeinwesen zu werben.

- **Schaffung sozialer Bindungen und Vernetzungen**

Die Prinzipien von Subsidiarität und Solidarität werden in unterschiedlichen Ansätzen wie Selbsthilfegruppen, Nachbarschaftshilfen, Laienhilfe, ehrenamtlicher Hilfe und bürgerschaftlichem Engagement sichtbar umgesetzt. Das stärkt die Motivation sozialen Engagements und trägt zur besseren Qualität sozialer Dienste bei.

## - Partizipation

Die Partizipation der Hilfesuchenden ist durch zwei Elemente gekennzeichnet:

- durch von ihnen in Selbsthilfe erbrachte Leistungen und
- durch ihre Mitwirkung an der Gestaltung der Dienste.

Die Partizipationsmöglichkeiten hängen vom jeweiligen Dienstleistungsangebot ab, das flexibel sein muss, um entsprechend an die Bedürfnisse angepasst werden zu können. Eine gemeinwesenorientierte Dienstleistung muss andere Voraussetzungen erfüllen als eine Dienstleistung in einer stationären Einrichtung für besondere Gruppen wie Menschen mit Behinderungen oder pflegebedürftige alte Menschen.

## - Innovationsfunktion

Eine wichtige Aufgabe der Verbände und ihrer Dienste ist es, frühzeitig neue Problemlagen zu erkennen und innovative Lösungs- und Hilfeansätze zu entwickeln. Beispiele sind ganzheitliche, die gesamte soziale und wirtschaftliche Situation des Schuldners in Blick nehmende Angebote bei Überschuldung oder die Arbeit in Hospizen, bei der die Beachtung der existenziellen Situation des Todkranken unverzichtbarer Bestandteil der Arbeit ist.

## - Anwaltschaft

Als wesentliches Merkmal von Gemeinwohlorientierung und Wertgebundenheit nehmen die Wohlfahrtsverbände und ihre Einrichtungen eine sozialanwaltschaftliche Rolle wahr. Dabei kann es zu einem Konflikt zwischen dieser sozialanwaltschaftlichen Rolle der Wohlfahrtsverbände und ihrer Einrichtungen und den wirtschaftlichen und unternehmerischen Interessen der Dienste und Einrichtungen kommen, der in der Praxis im Interesse der Hilfesuchenden immer wieder neu zu lösen versucht wird.

Durch ihr Eintreten für die Interessen der Bürgerinnen und Bürger insbesondere gegen ungerechtfertigte Eingriffe des Staates in den Sozialschutz nehmen die Verbände Korrektivfunktionen wahr.

Formen der Anwaltschaft können u.a. sein:

- Entwicklung von innovativen Unterstützungsstrukturen und Selbsthilfe-Angeboten,
- Einbringen von Fachwissen in Gesetze und Gesetzgebungsprozesse mit sozialpolitischen Auswirkungen sowie in neue Hilfskonzepte,
- Einsatz für sozialpolitische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen, die bürgerschaftliches Engagement und Selbsthilfe sichern und soziale Notlagen überwinden helfen,
- Unterstützung im Einzelfall.

## - Bürgerverantwortlichkeit in den Verbänden

Die Verbände und ihre Einrichtungen tragen entscheidend zur bürgernahen Behandlung sozialer Fragen bei. Sie ermöglichen Bürgerinnen und Bürgern, die zur Lösung sozialer Notlagen beitragen wollen, gemeinsame gemeinwohlorientierte Ziele

zu erreichen und sich zu diesem Zweck zusammenzuschließen. Sie akzeptieren auch, dass verbandliche Strukturen immer wieder hinterfragt und als Quelle von Innovation und Veränderung genutzt werden.

### - Zusammenschluss in Verbänden

Die gemeinwohlorientierten sozialen Dienste und Einrichtungen haben sich in Verbänden zusammengeschlossen, die vom Staat als „Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege“ besonders anerkannt sind. Die Spitzenverbände sorgen für einen gesamtverbandlichen Zusammenhalt ihrer jeweiligen Dienste und Einrichtungen und für eine gemeinsame Wahrnehmung ihrer Interessen. Sie arbeiten in der „Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege“ (BAGFW) zusammen.

## II. Allgemeiner gesetzlicher Handlungsauftrag

*In welchem rechtlichen Kontext stehen die Dienste und Hilfeangebote? Liegt ein gesetzlicher Handlungsauftrag vor? Wie sind die Hilfen in einen öffentlich gesetzten Rahmen eingebunden? Welcher Spielraum besteht für verbandliche Zielsetzungen und Programme? Berücksichtigt die Organisationsform besondere zivilgesellschaftliche Strukturen? Wie wirkt sich das föderale System der Bundesrepublik Deutschland aus? Berücksichtigt das Gemeinschaftsrecht die Besonderheiten der Dienste von Wohlfahrtsverbänden?*

In allen Mitgliedstaaten stehen die gemeinwohlorientierten sozialen Dienste in einem spezifischen gesellschaftlichen und politischen Kontext und sind eingebettet in verfassungs- und menschenrechtliche Zusammenhänge. Dieser spiegelt sich insbesondere in den rechtlichen Grundlagen zur Ausgestaltung und Umsetzung des Sozialschutzes und der sozialen Sicherheit wider. Die Partnerschaft zwischen den öffentlichen und den gemeinnützigen Trägern ist in Deutschland besonders gesetzlich geregelt, wie in den in Anlage 2 ausgewählten Gesetzestexten illustriert wird.

Kennzeichnend für die rechtlichen Rahmenbedingungen gemeinwohlorientierter sozialer Dienste in Deutschland sind:

- ein plurales Angebot von sozialen Diensten und das Wahlrecht des Einzelnen bei der Auswahl des sozialen Dienstes (sogenanntes „Wunsch- und Wahlrecht“),
- die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den öffentlichen Kostenträgern (u.a. Kommunen, Bundesländern, Sozialversicherungen),
- die Achtung der Selbstständigkeit in Zielsetzung und Durchführung sozialer Hilfen vor dem Hintergrund einer öffentlichen Gewährleistungsverpflichtung,
- der bedingte Vorrang privater gemeinwohlorientierter Träger vor öffentlichen Trägern, wobei die gewerblichen Träger den gemeinwohlorientierten zunehmend gleichgestellt werden,
- die Erbringung sozialer Dienstleistungen auf der Basis von Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen zwischen den Trägern sozialer Dienste und den öffentlichen Kostenträgern,
- das Wahlrecht der Leistungsempfänger gegenüber den vertragsgebundenen Einrichtungen unter Abschluss eines eigenen Vertrages mit dem Träger des Dienstes,

- die angemessene Bereitstellung öffentlicher Mittel zugunsten des Hilfesuchenden, der einen Rechtsanspruch auf die Leistung hat (Subjektförderung), und/oder in Form von Zuwendungen an die Träger sozialer Dienste (Objektförderung).

Diese Rahmenbedingungen sind eingebettet in das föderale Staats- und Gesellschaftssystem der Bundesrepublik Deutschland. Die Erstzuständigkeit in der Sozialpolitik liegt grundsätzlich bei den Bundesländern bzw. bei den Kommunen. In der deutschen Verfassung hat der Bund nur eine beschränkte Zuständigkeit für soziale Angelegenheiten.

Anbieter gemeinwohlorientierter sozialer Dienste werden nach Maßgabe der gesetzlichen Rahmenbedingungen eigenverantwortlich tätig, damit sie insbesondere Spielraum dafür haben, die Wertgebundenheit ihrer Dienste realisieren zu können. Die Zusammenarbeit mit den öffentlichen Trägern muss sich zum Wohle der Betroffenen gegenseitig ergänzen – so ist es ausdrücklich gesetzlich festgelegt. Dies schließt nicht aus, dass Wohlfahrtsverbände auch Aufgaben im Rahmen besonderer staatlicher Programme übernehmen (z.B. Programme zur Integration von Aussiedlern und Flüchtlingen, Einsatz von Zivildienstleistenden als hoheitlicher Auftrag). Der Anspruch der Wohlfahrtsverbände auf Autonomie kann dann bestimmten Beschränkungen unterliegen.

Teil der Zusammenarbeit mit öffentlichen Trägern ist auch, dass Wohlfahrtsverbände neue Hilfe-Konzepte für neue Notlagen entwickeln. Die dabei gesammelten Erfahrungen nutzen sie, sich für eine öffentliche Förderung dieser neuen Angebote einzusetzen, z. B. vor Ort in Zusammenarbeit mit den Kommunen, oder um eine entsprechende Ergänzung des Sozialschutzes zu fordern.

Die von den Verbänden in der Regel gewählte Organisationsform des „eingetragenen Vereins“ bürgerlichen Rechts (e.V.) in der steuerrechtlich besonders anerkannten „gemeinnützigen“ Form ist ein Garant zivilgesellschaftlichen Engagements. Im Rahmen der Struktur eines privaten Vereins schließen sich Menschen, die sich engagieren möchten, zur Erreichung gemeinsamer Ziele zusammen, sei es zu Zwecken der Selbsthilfe, sei es zu Zwecken der Hilfe für sozial Ausgegrenzte, stets orientiert am Gemeinwohl. Vielfach ist Betroffenheit angesichts sozialer Notlagen, aber auch der Wunsch, etwas für andere zu tun, Motor des Engagements. Der lokale Bezug, das Leben in der Gemeinde und in der Gemeinschaft, die Solidarität Gleichgesinnter, sind wesentliche Elemente. Für ihre Dienste und Einrichtungen wählen die Verbände andere für den zunehmend unternehmerischen Charakter passendere Rechtsformen z.B. die einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), die unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls in gemeinnütziger Form (gGmbH) betrieben werden kann.

Eine Vereinigung gilt dann als gemeinnützig, wenn sie „gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke“ verfolgt. Als gemeinnützig gelten die Förderung der Jugendhilfe, der Altenhilfe, des öffentlichen Gesundheitswesens, des Wohlfahrtswesens und des Sports. Unter mildtätig versteht man die Unterstützung natürlicher Personen, die infolge ihres körperlichen, geistigen oder seelischen Zustandes auf die Hilfe anderer angewiesen sind oder die aus materieller Sicht bedürftig sind.

Der Status der Gemeinnützigkeit hat steuerliche Vergünstigungen zur Folge, insbesondere im Bereich der Ertragsteuern sowie der Umsatzsteuer. Ferner sind

Spenden auf Ebene des Spenders unter Berücksichtigung von Höchstbeträgen ertragsteuerlich abzugsfähig.

Gemeinnützige Vereinigungen sind an eine zeitnahe und satzungsgetreue Mittelverwendung gebunden. Mit dem Verbot der Quersubventionierung wird es einer Vereinigung untersagt, Mittel aus dem gemeinnützigen Bereich zur Finanzierung von wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben zu verwenden. Es ist verboten, Ausschüttungen an Mitglieder oder Dritte vorzunehmen. Vergütungen für Leistungen der Mitglieder oder für geleistete Dienste Dritter dürfen nicht unangemessen hoch sein. Verstöße gegen diese Vorschriften führen zum Verlust der steuerlichen Vergünstigungen.

Mit den Besonderheiten des Gemeinnützigkeitsrechts, des Spendenrechts und der Zusammenarbeit mit Freiwilligen sind keine wettbewerbsverfälschende Wirkungen verbunden. Vielmehr soll durch die Gemeinnützigkeitsregeln den Einrichtungen der Wohlfahrtspflege ermöglicht werden, ihre Leistungen unter für die persönlich und/oder wirtschaftlich hilfsbedürftigen Personen tragbaren Bedingungen anzubieten. Dies entspricht dem verfassungsrechtlichen Anspruch eines sozialen Bundesstaates i.S. des Art. 20 Absatz 1 des deutschen Grundgesetzes (siehe Anlage 2). Für diesen Zweck sind z.B. die Steuervergünstigungen angemessen und zielführend. Soweit überhaupt rein tatsächlich in Bezug auf den vorgenannten Personenkreis von einer Wettbewerbssituation im Verhältnis zu nicht begünstigten Unternehmen die Rede sein kann, wäre dies für die Erfüllung der steuerbegünstigten Zwecke unvermeidbar.

Das muss auch für das EU-Wettbewerbsrecht gelten, wonach wettbewerbsverfälschende Beihilfen gemäß Art. 87 EGV grundsätzlich unzulässig sind, es sei denn, dass öffentliche Zuwendungen aufgrund eines genau umrissenen staatlichen Auftrags gewährt und deshalb unter bestimmten Voraussetzungen nicht als Beihilfen gewertet werden. Allerdings ist diese Auslegung des Gemeinschaftsrechts nicht geeignet, um den Besonderheiten nicht-gewinn-orientierter sozialer Dienstleistungen gerecht zu werden. Die breit gespannte Autonomie der Verbände, in deren Rahmen gemeinwohlorientierte soziale Dienste erbracht werden, kann nicht mit der staatlichen „Betrachtung“ gleichgesetzt werden, die gemeinschaftsrechtlich ein mitentscheidendes Kriterium dafür ist, ob öffentliche Zuwendungen überhaupt unter den Beihilfebegriff fallen. Es muss also dringend geklärt werden, wie in Auslegung welcher EG-Vorschriften unvermeidbare Folgen der Erfüllung steuerbegünstigter Zwecke ebenso wie Zuwendungen zur Stärkung der zivilgesellschaftlichen Aufgabe von Wohlfahrtsverbänden gemeinschaftsrechtlich respektiert werden oder ob es dazu einer neuen europäischen Gesetzgebung bedarf (Art. III-122 Verfassungsvertrag – siehe Anlage 2).

Betriebswirtschaftlich sind die behaupteten Wettbewerbsverfälschungen nicht nachgewiesen. Die z.B. mit dem Gemeinnützigkeitsrecht verbundenen Vorschriften und Zielsetzungen stehen einer an Markt und Wettbewerb orientierten Tätigkeit im Hinblick auf die unternehmerische Freiheit eher entgegen, können also die Position gemeinwohlorientierter Unternehmen im Markt erschweren.

Die Nutzung günstiger Kapitalmarktmittel und Fördermöglichkeiten für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), flexible Investitionsentscheidungen und schnellere Anpassungs- und Modernisierungsmöglichkeiten sind erhebliche wettbewerbsrelevante Vorteile für gewerbliche Unternehmen. Die These, Gemeinnützigkeit führe per se zu Wettbewerbsverzerrungen, lässt sich also so nicht aufrecht erhalten.

Auch unter Markt- und Wettbewerbs-Gesichtspunkten besteht die Wahlmöglichkeit, entweder gemeinnützig oder gewerblich zu handeln. Die Praxis in Deutschland hat gezeigt, dass sich viele Anbieter sozialer Dienste dieser Wahlmöglichkeit bewusst sind. So stieg z. B. nach Öffnung des Zugangs in der Pflege die Zahl der gewerblichen Anbieter stark an.

Die wettbewerbsrechtlichen Initiativen der Kommission mit der angestrebten Freistellung von der Notifizierungspflicht für soziale Dienste werden von den Wohlfahrtsverbänden begrüßt. Ziel der Verbände ist nicht, dass ihre Dienste europarechtlich pauschal als nichtwirtschaftliche Tätigkeiten qualifiziert werden, sondern vielmehr, dass ihre Besonderheiten i.S. eines „zivilgesellschaftlichen Sozialunternehmens“ gemeinschaftsrechtlich respektiert werden, und zwar unabhängig davon, ob ihre Tätigkeit gemeinschaftsrechtlich als „wirtschaftlich“ oder als „nicht-wirtschaftlich“ zu qualifizieren ist.

### **III. Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, insbesondere mit Freiwilligen**

*Werden besondere gesellschaftliche Ressourcen mobilisiert, z.B. dadurch, dass Engagement bei Freiwilligen geweckt wird? Sind Freiwillige in soziale Dienste einbezogen, in welcher Weise?*

Die gemeinwohlorientierten Träger sozialer Dienste stehen im Wettbewerb mit anderen Anbietern. Der Markt allein ist jedoch kein Garant für die Sicherung des Gemeinwohls und für den sozialen Zusammenhalt. Die gemeinwohlorientierten Träger sozialer Dienste leisten durch Förderung bürgerschaftlichen Engagements einen wichtigen Beitrag zur Gewährleistung des sozialen Wohls.

Die Einbeziehung und Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Ressourcen ist für das europäische Sozial- und Gesellschaftsmodell von hoher Bedeutung, um die Werte der Union, wie sie in Art. 1-2 des Verfassungsvertrages niedergelegt sind (siehe Anlage 2) zu verwirklichen.

Eigeninitiative, Engagement und Partizipation der Bürger und Bürgerinnen sind wesentliche Bestandteile des politischen und sozialen Lebens sowie Grundlage des Werte- und Ordnungssystems in den Mitgliedstaaten. Durch ihren Einsatz für das Gemeinwohl schaffen die Bürger und Bürgerinnen sozialen Zusammenhalt, erfüllen Demokratie mit Leben und leisten einen Beitrag zur Gestaltung und Weiterentwicklung der Gesellschaft.

Gemeinwohlorientierte soziale Dienste aktivieren Menschen für das Gemeinwohl und stellen dazu Betätigungs- und Beteiligungsmöglichkeiten bereit. Damit leisten sie einen wichtigen Beitrag zur Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung, zur gelebten Demokratie und zur Solidarität.

Bürgerinnen und Bürger, die sich engagieren, handeln als:

- Verantwortliche für soziale Dienste, etwa als Vorstandsmitglied eines Trägervereins oder als Gemeinderätin/-rat einer Kirchengemeinde,

- Akteure sozialer Hilfen infolge eigener Betroffenheit,
- Unterstützer durch ideelle und finanzielle Beiträge,
- Helfer, indem sie konkrete Aufgaben in sie interessierenden Feldern übernehmen,
- Animateure, die andere Bürger/innen für soziale Belange interessieren und motivieren,
- Anwälte und Vermittler für die Anliegen Benachteiligter und Ausgegrenzter.

Der Einsatz von Freiwilligen ist ein wesentliches Element gemeinwohlorientierter sozialer Arbeit. Viele Initiativen und Dienstleistungen im Gesundheits- und Sozialwesen sind ohne freiwilliges Engagement nicht denkbar. Freiwillige können eine rein fachlich-monetäre Betrachtung sozialer Arbeit korrigieren und zu deren Innovation beitragen. Sie können in der sozialpolitischen Debatte Fragestellungen und neuen sozialen Handlungsbedarf anmelden. Sie können die Lebensqualität und die Atmosphäre in sozialen Einrichtungen bereichern und damit etwas einbringen, das in keinem Leistungskatalog steht.

Durch die zunehmende Individualisierung und Mobilität von Menschen sowie die Pluralität von Lebenswelten kommt es zu einer Auflösung sozialer Milieus und damit verbunden zu einem Verlust an sozialen Bezügen. Engagement und zivilgesellschaftliche Teilhabe wirken dem entgegen, werden dadurch aber auch erschwert. Unterstützung dabei, interessierte Bürger und Anbieter sozialer Dienste zusammenzuführen, leisten z. B. die in den letzten Jahren vielfach gegründeten Freiwilligenagenturen.

Zivilgesellschaftliches soziales Engagement ist komplementärer Bestandteil professioneller Hilfe. Es ist weder Ersatz professioneller Hilfe noch ein Element zur Reduzierung der Kosten der sozialen Dienste. Der Einsatz von freiwilligen Helfern setzt Rahmenbedingungen voraus, die ihren Einsatz ermöglichen und Überforderungen vermeiden helfen. Hierzu gehören z. B. angemessene und fachlich kompetente Vorbereitung, regelmäßige Fort- und Weiterbildung, Koordinierung, Begleitung und Supervision.

#### **IV. Qualität, Nachhaltigkeit und Modernisierung**

*Werden Qualitätsverfahren angewandt? Wie wird die Qualität der Leistungen gesichert? Welche Kriterien werden zugrundegelegt? Gibt es Unterschiede zu gewerblichen/öffentlichen Einrichtungen? Spielt das Hilfeangebot eine besondere Rolle für das verbandliche Profil? Ist es als Aufgabe und Auftrag in den Strukturen verankert? Welche eigenen Ressourcen bringen Wohlfahrtsverbände in die Arbeit ein?*

Auf europäischer Ebene ist noch nicht näher spezifiziert, was unter Qualität verstanden wird. Bei den in vielen europäischen Dokumenten verwendeten Begriffen wie Nachhaltigkeit, Kontinuität und Zuverlässigkeit, allgemeine Zugänglichkeit, Verfügbarkeit handelt es sich um sehr abstrakte, vom konkreten Leistungsgeschehen relativ weit entfernte Begriffe, die nicht als typische Qualitäts-Standards angesehen werden können, sondern einen politischen Handlungsrahmen anzeigen.

Ein Schlüsselbegriff in der europäischen Debatte zur Weiterentwicklung des Sozialschutzes und des Sozialmodells ist die „Modernisierung des Sozialschutzes“. Der Modernisierung wird eine hohe Priorität eingeräumt. Damit verknüpft sind Begriffe wie

- Effizienz,
- Rechtssicherheit,
- Transparenz,
- Berücksichtigung sich wandelnder Bedürfnisse,
- Partizipation,
- Nachhaltigkeit.

Modernisierung wird oft ausschließlich unter Kostengesichtspunkten betrachtet: Leistungen müssen effizienter, Preise transparenter und die Kosten insgesamt reduziert werden. Eine solche Betrachtung lässt die im Europäischen Verfassungsvertrag enthaltenen Werte und Ziele der EU sowie die darin proklamierten Grundrechte unberücksichtigt.

Der Qualitätsbegriff ist jedoch wichtig, um zu verdeutlichen, dass neben einer marktbezogenen/wirtschaftlichen Betrachtung auch soziale Zielsetzungen bei der Leistungserbringung sozialer Dienste in den Blick genommen werden müssen. Qualität hängt wesentlich von den gesellschaftlich akzeptierten und zur Verfügung gestellten Ressourcen einschließlich der von den Wohlfahrtsverbänden eingebrachten beträchtlichen Eigenmittel (siehe Anlage 3) ab. Über Struktur-Qualitäten kann möglicherweise schnell Einigkeit erzielt werden: Wie viele Betten/Plätze müssen vorhanden sein, um eine flächendeckende Versorgung sicherzustellen? Wie sieht der Personalschlüssel aus (Einsatz von Fachkräften)? Entscheidend ist jedoch, wie die eigentlichen Hilfeprozesse gestaltet werden, damit die vereinbarten Leistungsziele und Ergebnisse erreicht werden.

Die Wohlfahrtsverbände haben sich auf gemeinsame Qualitätsorientierungen verständigt, die dem Leistungsgeschehen gerecht werden sollen, ihre Wertorientierung einbeziehen und den personenbezogenen Hilfeansatz berücksichtigen.

In den von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) formulierten Anforderungen an eine spezifische Dienstleistungsqualität werden folgende Qualitätsorientierungen hervorgehoben:

#### **Qualitätsorientierungen sozialer Dienste**

**Leitbildorientierung:** Leitbilder stellen einen wertebezogenen Orientierungsrahmen im konkreten Alltagshandeln des sozialen Dienstes dar.

**Nutzerorientierung:** Die Hilfen und Dienstleistungen werden von den Bedürfnissen und Bedarfen der Menschen her entwickelt und angeboten.

**Gemeinwesen- und Bürgerorientierung:** Freiwilligen-Engagement wird als unverzichtbarer Beitrag für das Funktionieren eines sozialen Gemeinwesens in den sozialen Dienst einbezogen.

**Mitarbeiterorientierung:** Die Qualität von Dienstleistungen hängt vom Engagement, der Kompetenz, Motivation und Zufriedenheit der Mitarbeiter ab, die durch entsprechende Aktivitäten der Organisation gefördert werden.

**Dienstleistungsorientierung:** Die Vielfalt sozialpädagogischer und sozialpflegerischer Ansätze und Methoden wird mit dem Ziel berücksichtigt, die Lebenslagen und die Partizipationschancen zu verbessern.

**Ziel- und Wirkungsorientierung:** Die Wirkungen sozialer Maßnahmen müssen ständig beobachtet werden. Ziele müssen definiert und Erfolgskriterien beschrieben werden, in deren Mittelpunkt die Lebenssituation der betroffenen Personen stehen.

**Ressourcenorientierung:** Es wird ein bewusstes und verantwortbares Umgehen mit den vorhandenen insbesondere finanziellen und ökologischen Ressourcen zur Gewährleistung eines nachhaltigen Handelns vorausgesetzt.

**Qualitätsmanagement:** Dies ist erforderlich, um sicherzustellen, dass die Qualitätsorientierungen in den sozialen Diensten umgesetzt werden.

**Partnerschaft:** Die Zusammenarbeit zwischen den sozialen Diensten und den Kostenträgern muss als Voraussetzung für eine qualifizierte Leistungserbringung partnerschaftlich gestaltet werden.

Leistungsrechtlich wird diesen Aspekten vor allem dadurch Rechnung getragen, dass Vereinbarungen nur mit den Erbringern von Dienstleistungen abgeschlossen werden sollen, die bei der Leistungserbringung die Grundsätze der Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfüllen. Effizienz und Transparenz sind somit immanenter Bestandteil der Vereinbarungen. Durch gesetzliche Bestimmungen, die den Bürgern einen individuellen Leistungsanspruch gewähren, wird Rechtssicherheit geschaffen.

## V. Schlussfolgerungen

Im Ergebnis zielt das Memorandum auf folgende Schwerpunkte:

- Die Verwirklichung sozialer Rechte und sozialer Gerechtigkeit, die Förderung des sozialen Zusammenhalts und das Ziel einer ausgewogenen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung machen Strukturen erforderlich, in denen Bürger sich einbringen und engagieren können. Innerhalb dieser Strukturen bewegen sich gemeinwohlorientierte Verbände im Hinblick auf die von ihnen angebotenen sozialen Dienste in einem Spannungsfeld zwischen den Zielsetzungen und Aufgabenstellungen eines sozialpolitisch und bürgerschaftlich engagierten, Werte vermittelnden „Idealvereins“ (ein Begriff des deutschen Vereinsrechts) und den erforderlichen ökonomischen Handlungsstrategien und Handlungszwängen .
- Kontinuität und Verlässlichkeit sind Voraussetzung einer qualitativ guten Leistungserbringung. Die Bürger müssen sich darauf verlassen können, dass sie vielfältige Hilfe und Unterstützung entsprechend ihrer unterschiedlichen Lebenslagen und Orientierungen finden. Ausgehend von gemeinwohlorientierter Arbeit sind die sozialen Dienste der Wohlfahrtsverbände auf Nachhaltigkeit angelegt. Das heißt, sie sind zeitlich unbefristet, lokal und in die verbandliche Hilfestruktur eingebunden. Wohlfahrtsverbände sehen es als ihre ureigene Aufgabe an, soziale Verantwortung kontinuierlich wahrzunehmen.
- Die Mobilisierung zivilgesellschaftlicher Ressourcen ist ein entscheidender Faktor für die Zukunftsfähigkeit Europas. Sie ist weder durch den Staat noch durch den Markt möglich, sondern nur durch gemeinwohlorientierte Organisationen. Freiwilliges Engagement braucht strukturelle Rahmenbedingungen, die Initiative ermöglichen.

Dies führt zu folgenden politischen Schlussfolgerungen:

- Im Weißbuch zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse hat die Kommission anerkannt, dass insbesondere die Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen sozialpolitische und zivilgesellschaftliche Besonderheiten aufweisen, denen bei der Anwendung gemeinschafts-rechtlicher Regelungen Rechnung zu tragen ist. Dies wird nachdrücklich begrüßt. Es wird erwartet, dass die für das Frühjahr 2005 angekündigte Mitteilung der Kommission zu den Sozial- und Gesundheitsdiensten entsprechende Aussagen trifft und so auch einen Beitrag zur Rechtssicherheit nicht-gewinnorientierter Anbieter sozialer Dienste leistet.
- Dabei gilt es insbesondere zu berücksichtigen:
  - Die Gestaltung sozialer Dienstleistungen und die Rolle der EU hierbei wurden im Weißbuch als ein zentrales Thema der aktuellen Diskussion über das Europäische Sozialmodell gewertet. Dies muss in der Mitteilung näher erläutert werden. Dabei muss die Gestaltungskompetenz der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Erfüllung ihrer Aufgaben und der Wahrung der nationalen, regionalen und lokalen Vielfalt gewahrt bleiben.
  - Die unterschiedliche Ausprägung dieser Dienstleistungen ist Ausdruck der „vielfältigen Traditionen, Strukturen und Gegebenheiten der Mitgliedstaaten“ (Weißbuch) und ihrer kulturellen Identität. Dies muss, wie im Weißbuch anerkannt, gewahrt bleiben und die in allen Mitgliedstaaten bestehenden Grundsätze des Gemeinnützigkeitsrechts bei der Entwicklung eines europäischen Sozialmodells berücksichtigen.
  - Insbesondere muss in der Mitteilung dargelegt werden, wie der von der Kommission bisher gewählte Ansatz (vgl. „Monti-Paket“) zur Berücksichtigung dieser Besonderheiten sozialer Dienstleistungen im Allgemeinen – und der gemeinwohlorientierten sozialen Dienste im Besonderen – als fester Bestandteil der europäischen Gemeinschaftsregeln weiter entwickelt werden kann. Zum Beispiel sollte die Freistellungsentscheidung für Krankenhäuser durch eine Generalklausel ersetzt werden, die auch andere Anbieter sozialer Dienstleistungen in die beihilferechtliche Freistellungsentscheidung einbezieht.

# Anlagen

## Art der sozialen Dienste

Unter „sozialen Diensten“ werden vielfältige Hilfeangebot (der sozialen Arbeit) für Bürger verstanden, die im Rahmen von

- Rechtsansprüchen gegenüber staatlichen/kommunalen Instanzen (Fürsorgeleistungen vor allem auf kommunaler und regionaler Ebene),
- Rechtsansprüchen gegenüber Sozialversicherungsträgern,
- freiwilligen Leistungen der Kommunen oder besonderer gesetzlicher Regelungen (Eingliederungsprogramme usw.) von Bund und Ländern

durch die öffentlichen Kostenträger selbst oder durch freie Träger (Vereine, Verbände, Selbsthilfeorganisationen) erbracht werden.

Darüber hinaus bietet die Freie Wohlfahrtspflege für bestimmte Personengruppen Leistungen an, die sie unabhängig von staatlichen Institutionen oder Sozialversicherungsträgern finanziert. Teilweise werden solche Angebote später aufgrund ihrer Bedeutung für bestimmte Personengruppen dann von öffentlichen Institutionen gefördert oder schließlich als Rechtsanspruch in bestimmten Gesetzen verankert (Beispiel: Hospizarbeit).

Soziale Dienste der Freien Wohlfahrtspflege erstrecken sich insbesondere auf:

- Beratung und Unterstützung
- Bildung
- Erziehung und Betreuung
- Beschäftigung
- Pflege

Soziale Dienste werden nicht nur für bedürftige Personen erbracht. Sie sind für alle Bürger da.

### **Angebote für Kinder und Jugendliche**

wie Kindertagesstätten, Kinderheime, Jugendberufshilfen, Erziehungsberatung und Freizeitangebote

### **Hilfen für Familien und Alleinerziehende**

wie Ehe- und Schwangerschaftsberatung, Lebensberatung, Familienpflege, Müttergenesung, Familienerholung

### **Hilfen für ältere Menschen**

wie Seniorentreffs, Mahlzeiten-Dienste, Alten- und Pflegeheime

### **Dienste für Menschen mit Behinderung**

wie Frühförderung, Kindergärten und Schulen, Berufsförderungs- und Berufsbildungswerke, Tagesstätten und Wohnheime

**Pflege von Kranken**

in Krankenhäusern, Tageskliniken, Tagespflegeeinrichtungen, Hilfe durch Kurheime und Beratungsstellen

**Angebote für Migrantinnen und Migranten**

wie Ausländersozialberatung, Aussiedlerberatung, Psychosoziale Zentren für Flüchtlinge, Integrationsprojekte

**Hilfen für Menschen in sozialer Notlage**

wie Wohnungslosenunterkünfte, Schuldnerberatung, Bahnhofsmision, Telefonseelsorge

**Freiwilligen-Dienste/Selbsthilfe**

Freiwilligendienste (z.B. Besuchsdienste) und Selbsthilfegruppen organisieren sich in allen Verbänden selbst und gestalten ihre Arbeit eigenverantwortlich.

Die Dienstleistungen werden mit allen Methoden der sozialen Arbeit (Einzelhilfe, Gruppenarbeit, Gemeinwesenarbeit) und im Rahmen von ambulanten, teilstationären und stationären Hilfen erbracht. Soziale Dienstleistungen sind personenbezogen und personalintensiv. Die Freiwilligen- und Selbsthilfe-Dienste werden von den Freiwilligen selbst organisiert und gestaltet, wobei sie von den Wohlfahrtsverbänden unterstützt werden, z.B. durch die nur über die Wohlfahrtsverbände mögliche sozialversicherungsrechtliche Absicherung in der Unfallversicherung sowie durch Fort- und Weiterbildung.

## **Rechtsgrundlagen der sozialen Dienste**

### **A. Europäische Rechtstexte**

#### **Vertrag über eine Verfassung für Europa**

##### Art. I-2 Die Werte der Union

Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte; diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und Nichtdiskriminierung auszeichnet.

##### Art. I-46 Grundsatz der partizipativen Demokratie

(1) Die Organe der Union geben den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen.

(2) Die Organe der Union pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft.

##### Art. III-122

Unbeschadet der Artikel I-5, III-166, III-167 und III-238 und in Anbetracht des von allen in der Union anerkannten Stellenwerts der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sowie ihrer Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts tragen die Union und ihre Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich der Verfassung dafür Sorge, dass die Grundsätze und Bedingungen, insbesondere jene wirtschaftlicher und finanzieller Art, für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass diese ihren Aufgaben nachkommen können. Diese Grundsätze und Bedingungen werden durch Europäische Gesetze festgelegt.

#### **Vertrag über die Europäische Gemeinschaft (Maastrichter Schlussakte)**

##### Erklärung Nr. 23 zur Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden

Die Regierungskonferenz betont, dass zur Erreichung der Ziele der in Artikel 136 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft genannten Ziele eine Zusammenarbeit der Europäischen Gemeinschaft mit den Verbänden der Wohlfahrtspflege und den Stiftungen als Trägern sozialer Einrichtungen und Dienste von großer Bedeutung ist.

## **B. Deutsche Rechtstexte**

### **Sozialstaatsgebot des Art. 20 Absatz 1 Grundgesetz:**

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.

### **Einigungsvertrag (zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 31. August 1990)**

#### Artikel 32 Freie gesellschaftliche Kräfte

Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege und die Träger der Freien Jugendhilfe leisten mit ihren Einrichtungen und Diensten einen unverzichtbaren Beitrag zur Sozialstaatlichkeit des Grundgesetzes. Der Auf- und Ausbau einer Freien Wohlfahrtspflege und einer Freien Jugendhilfe in dem in Artikel 3 genannten Gebiet (Beitrittsgebiet) wird im Rahmen der grundgesetzlichen Zuständigkeiten gefördert.

### **Sozialgesetzbuch (SGB)**

Das Sozialstaatsgebot des Art. 20 Absatz 1 GG wird im Sozialgesetzbuch (SGB) umgesetzt.

### **Wesentlicher Ausgangspunkt ist der Hilfeanspruch des Einzelnen und sein Wunsch- und Wahlrecht.**

#### **SBG VIII – Kinder- und Jugendhilfe**

##### § 5 Wunsch- und Wahlrecht

(1) Die Leistungsberechtigten haben das Recht, zwischen Einrichtungen und Diensten verschiedener Träger zu wählen und Wünsche hinsichtlich der Gestaltung der Hilfe zu äußern. Sie sind auf dieses Recht hinzuweisen.

(Abs. 2 formuliert einen Gesetzesvorbehalt im Hinblick auf die Angemessenheit der Kosten).

#### **SGB IX – Rehabilitationsrecht**

##### § 9 Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten

(1) Bei der Entscheidung über die Leistungen und bei der Ausführung der Leistungen zur Teilhabe wird berechtigten Wünschen des Leistungsberechtigten entsprochen. Dabei wird auch auf die persönliche Lebenssituation, das Alter, das Geschlecht, die Familie sowie die religiösen und weltanschaulichen Bedürfnisse des Leistungsberechtigten Rücksicht genommen; im übrigen gilt § 33 des Ersten Buches. Den besonderen Bedürfnissen behinderter Mütter und Väter bei der Erfüllung ihres Erziehungsauftrages sowie den besonderen Bedürfnissen behinderter Kinder wird Rechnung getragen.

(4) Die Leistungen zur Teilhabe bedürfen der Zustimmung der Leistungsberechtigten.

## **SGB XI – Pflege**

Eine entsprechende Regelung enthält auch das Pflegeversicherungsgesetz (SGB XI). Danach

- sollen die Leistungen den Pflegebedürftigen helfen, trotz ihres Hilfebedarfs ein möglichst selbständiges und selbstbestimmtes Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht (§ 2 Abs.1)
- können die Pflegebedürftigen zwischen Einrichtungen und Diensten wählen ... (§2 Abs. 2)
- ist auf die religiösen Bedürfnisse der Pflegebedürftigen Rücksicht zu nehmen. Auf ihren Wunsch hin sollen sie stationäre Leistungen in einer Einrichtung erhalten, in der sie durch Geistliche ihres Bekenntnisses betreut werden können (§ 2 Abs. 3)

## **SGB XII - Sozialhilfe**

### § 3 Sozialhilfe nach der Besonderheit des Einzelfalles

(1) Art, Form und Maß der Sozialhilfe richten sich nach der Besonderheit des Einzelfalles, vor allem nach der Person des Hilfeempfängers, der Art seines Bedarfes und den örtlichen Verhältnissen.

(2) Wünschen des Hilfeempfängers, die sich auf die Gestaltung der Hilfe richten, soll entsprochen werden, soweit sie angemessen sind. Wünschen des Hilfeempfängers, die Hilfe in einer Anstalt, einem Heim, oder einer gleichartigen Einrichtung zu erhalten, soll nur entsprochen werden, wenn dies nach der Besonderheit des Einzelfalles erforderlich ist, weil andere Hilfen nicht möglich sind oder nicht ausreichen, und wenn mit der Anstalt, dem Heim oder der gleichartigen Einrichtung Vereinbarungen ... bestehen.

(3) Auf seinen Wunsch soll der Hilfeempfänger in einer solchen Einrichtung untergebracht werden, in der er durch Geistliche seines Bekenntnisses betreut werden kann.

**Die Partnerschaft zwischen Leistungsträgern und frei-gemeinnützigen Trägern und deren besondere Stellung ist wie folgt geregelt.**

## **SGB I – Allgemeiner Teil**

### § 17 Ausführung der Sozialleistungen

(3) In der Zusammenarbeit mit gemeinnützigen und freien Einrichtungen und Organisationen wirken die Leistungsträger darauf hin, dass sich ihre Tätigkeit und die der genannten Einrichtungen und Organisationen zum Wohl der Leistungsempfänger wirksam ergänzen. Sie haben dabei deren Selbständigkeit in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben zu achten.

## **SGB II – Arbeitsförderung**

### § 17 Einrichtungen und Dienste für Leistungen zur Eingliederung

(1) Zur Erbringung von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit sollen die Agenturen für Arbeit eigene Einrichtungen und Dienste nicht neu schaffen, soweit geeignete Einrichtungen und Dienste Dritter vorhanden sind, ausgebaut oder in Kürze geschaffen werden können. Die Agenturen für Arbeit sollen Träger der freien Wohlfahrtspflege in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende angemessen unterstützen.

## **SBG VIII – Kinder- und Jugendhilfe**

### **§ 3 Öffentliche und freie Jugendhilfe**

(1) Die Jugendhilfe ist gekennzeichnet durch die Vielfalt von Trägern unterschiedlicher Wertorientierungen und die Vielfalt von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen.

(2) Leistungen der Jugendhilfe werden von Trägern der freien Jugendhilfe und von Trägern der öffentlichen Jugendhilfe erbracht. Leistungsverpflichtungen, die durch dieses Buch begründet werden, richten sich an die Träger der öffentlichen Jugendhilfe.

(3) Andere Aufgaben der Jugendhilfe werden von Trägern der öffentlichen Jugendhilfe wahrgenommen. Soweit dies ausdrücklich bestimmt ist, können Träger der freien Jugendhilfe diese Aufgaben wahrnehmen oder mit ihrer Ausführung betraut werden.

### **§ 4 Zusammenarbeit der öffentlichen Jugendhilfe mit der freien Jugendhilfe**

(1) Die öffentliche Jugendhilfe soll mit der freien Jugendhilfe zum Wohl junger Menschen und ihrer Familien partnerschaftlich zusammenarbeiten. Sie hat dabei die Selbständigkeit der freien Jugendhilfe in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben sowie in der Gestaltung ihrer Organisationsstruktur zu achten.

(2) Soweit geeignete Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe betrieben werden oder rechtzeitig geschaffen werden können, soll die öffentliche Jugendhilfe von eigenen Maßnahmen absehen.

(3) Die öffentliche Jugendhilfe soll die freie Jugendhilfe nach Maßgabe dieses Buches fördern und dabei die verschiedenen Formen der Selbsthilfe stärken.

## **SBG XI – Pflege**

### **§ 11 Rechte und Pflichten der Pflegeeinrichtungen**

(2) Bei der Durchführung dieses Buches sind die Vielfalt der Träger von Pflegeeinrichtungen zu wahren sowie deren Selbständigkeit, Selbstverständnis und Unabhängigkeit zu achten. Dem Auftrag kirchlicher und sonstiger Träger der Freien Wohlfahrtspflege, kranke, gebrechliche und pflegebedürftige Menschen zu pflegen, zu betreuen, zu trösten und sie im Sterben zu begleiten, ist Rechnung zu tragen. Freigemeinnützige und private Träger haben Vorrang vor öffentlichen Trägern.

## **SGB XII – Sozialhilfe**

### § 10 Verhältnis zur freien Wohlfahrtspflege

(1) Die Stellung der Kirchen und Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts sowie der Verbände der freien Wohlfahrtspflege als Träger eigener sozialer Aufgaben und ihre Tätigkeit zur Erfüllung dieser Aufgaben werden durch dieses Buch nicht berührt.

(2) Die Träger der Sozialhilfe sollen bei der Durchführung dieses Buches mit den Kirchen und Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts sowie den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege zusammenarbeiten. Sie achten deren Selbständigkeit in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben.

(3) Die Zusammenarbeit soll darauf gerichtet sein, dass sich die Sozialhilfe und die Tätigkeit der freien Wohlfahrtspflege zum Wohle der Leistungsberechtigten wirksam ergänzen. Die Träger der Sozialhilfe sollen die Verbände der freien Wohlfahrtspflege in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Sozialhilfe angemessen unterstützen.

(4) Wird die Leistung im Einzelfall durch die freie Wohlfahrtspflege erbracht, sollen die Träger der Sozialhilfe von der Durchführung eigener Maßnahmen absehen. Dies gilt nicht für die Erbringung von Geldleistungen.

(5) Die Träger der Sozialhilfe können allgemein an der Durchführung ihrer Aufgaben nach diesem Buch die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege beteiligen oder ihnen die Durchführung solcher Aufgaben übertragen, wenn die Verbände mit der Beteiligung oder Übertragung einverstanden sind. Die Träger der Sozialhilfe bleiben den Leistungsberechtigten gegenüber verantwortlich.

**Die Leistungserbringung wird durch Versorgungsverträge, Rahmenempfehlungen und Qualitätsvereinbarungen geregelt. Analoge Ausführungen finden sich in allen Sozialgesetzbüchern.**

## **SGB V - Krankenhilfe**

### § 111a Versorgungsverträge mit Einrichtungen des Müttergenesungswerks oder gleichartigen Einrichtungen

(1) Die Krankenkassen dürfen stationäre medizinische Leistungen zur Vorsorge für Mütter und Väter (§ 24) oder Rehabilitation für Mütter und Väter (§ 41) nur in Einrichtungen des Müttergenesungswerks oder gleichartigen Einrichtungen oder für Vater-Kind-Maßnahmen geeigneten Einrichtungen erbringen lassen, mit denen ein Versorgungsvertrag besteht. § 111 Abs. 2, 4 Satz 1 und 2 und Abs. 5 sowie § 111b gelten entsprechend.

### § 111b Rahmenempfehlungen über Vorsorge- und Rehabilitationsmaßnahmen

Die Spitzenverbände der Krankenkassen gemeinsam und einheitlich und die für die Wahrnehmung der Interessen der ambulanten und stationären Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen auf Bundesebene maßgeblichen Spitzenorganisationen

sollen unter Berücksichtigung der Richtlinie nach § 92 Abs. 1 Satz 2 Nr. 8 gemeinsam Rahmenempfehlungen für ambulante und stationäre medizinische Vorsorgeleistungen sowie ambulante und stationäre Leistungen zur medizinischen Rehabilitation abgeben; für Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen, die einer Kirche oder einer Religionsgemeinschaft des öffentlichen Rechts oder einem sonstigen freigemeinnützigen Träger zuzuordnen sind, können die Rahmenempfehlungen gemeinsam mit den übrigen Partnern der Rahmenempfehlungen auch von der Kirche oder der Religionsgemeinschaft oder von dem Wohlfahrtsverband abgeschlossen werden, dem die Einrichtung angehört.

#### § 137d Qualitätssicherung bei der ambulanten und stationären Vorsorge oder Rehabilitation

(1) Für stationäre Vorsorge- oder Rehabilitationseinrichtungen, mit denen ein Vertrag nach § 111 besteht, vereinbaren die Spitzenverbände der Krankenkassen gemeinsam und einheitlich mit den für die Wahrnehmung der Interessen der stationären Vorsorge- oder Rehabilitationseinrichtungen auf Bundesebene maßgeblichen Spitzenorganisationen die Maßnahmen der Qualitätssicherung nach § 135a Abs. 2 sowie die grundsätzlichen Anforderungen an ein einrichtungsinternes Qualitätsmanagement.

(1a) Für Einrichtungen, mit denen ein Versorgungsvertrag nach § 111a besteht, vereinbaren die Spitzenverbände der Krankenkassen gemeinsam und einheitlich mit den für die Wahrnehmung der Interessen der Einrichtungen des Müttergenesungswerks oder gleichartiger Einrichtungen auf Bundesebene maßgeblichen Spitzenorganisationen die Maßnahmen der Qualitätssicherung nach § 135a Abs. 2 sowie die grundsätzlichen Anforderungen an ein einrichtungsinternes Qualitätsmanagement.

(2) Für Leistungserbringer, die ambulante Vorsorgeleistungen oder Rehabilitationsmaßnahmen nach § 23 Abs. 2 oder § 40 Abs. 1 erbringen, vereinbaren die Spitzenverbände der Krankenkassen gemeinsam und einheitlich, die Kassenärztliche Bundesvereinigung und die Bundesverbände der Leistungserbringer, die ambulante Vorsorgeleistungen oder Rehabilitationsmaßnahmen durchführen, Maßnahmen der Qualitätssicherung nach § 135a Abs. 2 sowie die grundsätzlichen Anforderungen an ein einrichtungsinternes Qualitätsmanagement.

### **Gemeinnützigkeitsrecht**

In der Abgabenordnung einschließlich des sie konkretisierenden Anwendungserlasses werden die Voraussetzungen für die Gemeinnützigkeit und der damit verbundenen Steuervergünstigungen beschrieben.

### **Abgabenordnung**

#### § 51 Allgemeines

Gewährt das Gesetz eine Steuervergünstigung, weil eine Körperschaft ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke (steuerbegünstigte Zwecke) verfolgt, so gelten die folgenden Vorschriften.

## § 52 Gemeinnützige Zwecke

(1) Eine Körperschaft verfolgt gemeinnützige Zwecke, wenn ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, die Allgemeinheit auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet selbstlos zu fördern.

(2) Unter den Voraussetzungen des Abs. 1 sind als Förderung der Allgemeinheit anzuerkennen insbesondere ....

2. die Förderung der Jugendhilfe, der Altenhilfe, des öffentlichen Gesundheitswesens, des Wohlfahrtswesens und des Sports ...

## § 55 Selbstlosigkeit

Eine Förderung oder Unterstützung geschieht selbstlos, wenn dadurch nicht in erster Linie eigenwirtschaftliche Zwecke – zum Beispiel gewerbliche Zwecke oder sonstiger Erwerbszwecke – verfolgt werden und wenn folgende Voraussetzungen gegeben sind:

1. Mittel der Körperschaft dürfen nur für satzungsgemäße Zwecke verwendet werden. Die Mitglieder oder Gesellschafter dürfen keine Gewinnanteile und .... keine sonstigen Zuwendungen aus Mitteln der Körperschaft erhalten ... .

2. ... keine Personen durch Ausgaben, die dem Zweck der Körperschaften fremd sind, oder durch unverhältnismäßig hohe Vergütungen begünstigen.

## § 53 Mildtätige Zwecke

Eine Körperschaft verfolgt mildtätige Zwecke, wenn ihre Tätigkeit darauf gerichtet ist, Personen selbstlos zu unterstützen, (1) die infolge ihres körperlichen, geistigen oder seelischen Zustandes auf die Hilfe anderer angewiesen ist oder (2) deren Bezüge nicht höher sind als ... .

## **Zivildienstgesetz**

Der Einsatz von Zivildienstleistungen dient zur Erfüllung einer hoheitlichen Aufgabe, die unmittelbar aus der Wehrpflicht abgeleitet und als zusätzlicher Dienst verstanden wird.

### Art. 2 Zweck

(1) Der Zivildienst kommt dort zum Einsatz, wo Ressourcen für die Erfüllung wichtiger Aufgaben der Gemeinschaft fehlen oder nicht ausreichen.

(3) Wer Zivildienst leistet, erbringt eine Arbeitsleistung, die im öffentlichen Interesse liegt.

### Art. 3 Arbeit im öffentlichen Interesse

Eine Arbeitsleistung liegt im öffentlichen Interesse, wenn die zivildienstleistende Person sie bei einer öffentlichen Institution absolviert oder sie bei einer privaten Institution erbringt, welche in gemeinnütziger Weise tätig ist.

#### Art. 3a Ziele

Der Zivildienst leistet Beiträge, um (a) den sozialen Zusammenhalt zu stärken, insbesondere die Situation Betreuungs-, Hilfe- und Pflegebedürftiger zu verbessern;

...

## **Finanzierung der sozialen Dienste**

Zur Finanzierung sozialer Dienste stehen unterschiedliche Instrumente zur Verfügung. Sie hängen ab von

- Zuständigkeiten und
- von der Art der Leistung

Die Finanzierung erfolgt aufgrund gesetzlicher Regelungen und entsprechenden Verpflichtungen der öffentlichen Kostenträger (Kommunen, Länder, Bund, Sozialversicherungen) gegenüber dem Leistungsberechtigten, die einen Rechtsanspruch auf die Leistungen haben, sowie durch Programme.

### **Gewährung von Zuschüssen**

- globaler Art für zentrale verbandliche Aufgaben
- zur Vorhaltung eines spezifischen Dienstes
- als Personalkostenzuschuss
- für Investitionen

### **Gewährung von (Einzel-) Fallpauschalen**

- zur Abrechnung einzelner Leistungen
- auch in Form persönlicher Budgets

### **Vereinbarung von Leistungsentgelten**

Den Rahmen der Leistungen bilden Leistungsvereinbarungen und Versorgungsverträge.

### **Förderung durch Projekte und Programme**

Zur Durchführung besonderer Programme (z.B. Sozialberatung von Migranten)

### **Einsatz von Eigenmitteln**

Eigenmittel werden vollständig, z.B. beim Aufbau neuer Aktivitäten, oder anteilig eingesetzt. Sie sind je nach Programm in unterschiedlicher Höhe erforderlich. Sie dienen auch zur Erschließung öffentlicher Mittel. Eigenmittel erhalten die Verbände durch Mitgliedsbeiträge, Nachlässe, Stiftungen, Kirchensteuern. Hinzu kommen Fördermittel aus unterschiedlichen Lotterien und gemeinnützigen Förderinstitutionen. Insbesondere durch die mit der Gemeinwohlorientierung verbundenen gesetzlichen Möglichkeiten, Eigenmittel zu akquirieren, welche die Finanzierung neuer Aufgaben ermöglichen und welche die Aktivierung öffentlicher Mittel nach sich ziehen, kann - verbunden mit der besonderen rechtlichen Stellung der Verbände - ein vielfältiges Angebot aufgebaut werden.

**Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege**

EU-Vertretung

4-6, Rue de Pascale

1040 Brüssel

Tel. : 0032 2 230 45 00

Fax : 0032 2 230 57 04

E-Mail : [euvertretung@bag-wohlfahrt.de](mailto:euvertretung@bag-wohlfahrt.de)

[www.bagfw.de](http://www.bagfw.de)