

FREIE WOHLFAHRTSPFLEGE

# »Immer weiter so« funktioniert nicht mehr

VON NADJA SABOROWSKI UND  
JOß STEINKE



Nadja Saborowski ist Leiterin des Teams Soziale Arbeit und Bürgerschaftliches Engagement im Deutschen Roten Kreuz und seit 2018 Mitglied im Präsidium des Deutschen Vereins.  
[www.drk-wohlfahrt.de](http://www.drk-wohlfahrt.de)



Dr. Joß Steinke leitet den Bereich Jugend und Wohlfahrtspflege im Deutschen Roten Kreuz. Er vertritt das DRK in zahlreichen verbandsübergreifenden Spitzengremien und ist Vorsitzender der Finanzkommission der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege.  
[www.drk-wohlfahrt.de](http://www.drk-wohlfahrt.de)

**Angesichts der nicht nur wegen der Corona-Folgen unsicheren Lage sollte jetzt die nachhaltige Ausrichtung der Finanzierung sozialer Infrastruktur vereinbart werden. Letztlich geht es dabei um nichts weniger als ein neues Arrangement zwischen Staat, Markt und den gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen.**

*»Für die einzelnen Bürgerinnen und Bürger macht es einen Unterschied, auf welche Dienstleistungen sie zurückgreifen können und ob die Infrastruktur vorhanden ist, die sie für ihre alltägliche Lebensführung benötigen.«  
Armut- und Reichtumsbericht, Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2021, S. 166*

Diese Passage aus dem aktuellen Armuts- und Reichtumsbericht erscheint für die einen wenig überraschend, für andere nicht mal erwähnenswert, doch greift sie ein Grundverständnis auf, welches in politischen Debatten nicht mehr als selbstverständlich gilt. Soziale Infrastruktur wird gerne als Kostenfaktor und soziale Leistungen als »Sozialwirtschaft« – Leitbild des aktivierenden Staats und neuen Steuerungsmodellen für die Verwaltung – verstanden. Soziale Infrastruktur bietet Leistungen für Menschen, die diese benötigen und die entscheidend für Zusammenleben und Zukunftsgestaltung sind. Und das sollte es wert sein, diese auch auskömmlich zu finanzieren.

Von Trägern der sozialen Infrastruktur wurde lange in erster Linie erwartet, dass sie kostensparend und effizient handeln; die Leistung selbst wurde weitgehend als selbstverständlich betrachtet. Nun zeigt sich in den medialen Diskursen und in der Kommunikation vor Ort, dass die Frage nach wirkungsvoller Unterstützung durch Pflege, Betreuung und sozi-

ale Arbeit verstärkt in den Mittelpunkt rückt. Kurz gesagt: Die Angebote sollen nicht mehr vor allem günstig sein. Qualität rückt in den Fokus.

Die Bundesregierung hat mit zahlreichen Maßnahmen in der Corona-Krise zunächst einmal klargestellt, dass sie den sozialen Leistungen hohe Bedeutung beimisst. Die Maßnahmen sind zukunftsweisend, auch wenn sie in ihren konkreten Wirkungen nur bis zum Ende der Pandemie reichen. Sie demonstrieren, dass es staatliches Handeln, neue Wege und große Anstrengungen benötigt, um den Bedürfnissen und Ansprüchen der Menschen im Land weiter genügen zu können. Kurz gesagt: Wir können nicht weitermachen wie bisher.

Um den gesellschaftlichen Erwartungen zukünftig gerecht werden zu können und angesichts der weiterhin unsicheren Situation auch hinsichtlich der Finanzlage der öffentlichen Haushalte sollte schon jetzt die nachhaltige Ausrichtung der Finanzierung der sozialen Infrastruktur vereinbart werden. Letztlich geht es dabei um nichts weniger als ein neues Arrangement zwischen Staat, Markt und den gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen (Steinke 2020: 8).

Mit dem vorliegenden Beitrag unterbreiten wir einige konkrete Vorschläge zur Sicherstellung einer nachhaltig aufgestellten sozialen Infrastruktur sowie zur Weiterführung des Diskurses:

- Wir argumentieren für eine Stärkung der Gemeinnützigkeit, die durch gesetzliche Verankerung eines verbindlichen Vorrangs für gemeinnützige Leistungserbringung umgesetzt werden kann. Damit würde genau der Teil der sozialen Infrastruktur gestützt, der dem Gemeinwohl unmittelbar und in selbstloser Weise dient und der auf freiem ehrenamtlichem Engagement und demokratischen Strukturen beruht.
- Wir sind überzeugt, dass eine Flexibilisierung der Leistungsverträge sowie der »Steuerungssysteme« dringend geboten ist. Angesichts des ständigen Wandels sind die starren und engen Leistungssysteme nicht mehr adäquat. Wir brauchen eine Öffnung für digitale Angebote sowie neue Spielräume für Innovationen.
- Wir plädieren für Sicherheiten, dass Kommunen in knappen Haushaltslagen nicht ausgerechnet soziale Leistungen kürzen. Denn genau so entstehen Abwärtsspiralen. Wie genau diese Sicherheiten aussehen, könnte im Rahmen eines Runden Tisches weiter erörtert werden.
- Wir verweisen auf dringend notwendige weitreichende Reformen in den Sozialversicherungen, wenn das Gesamtsystem weiter gesichert und gute Beschäftigung ermöglicht werden soll.

## Finanzierungsstruktur der sozialen Infrastruktur

Die Refinanzierungsstruktur im sozialen Sektor ist komplex. Zum einen bestehen vor Ort Leistungsverträge in unterschiedlichen Rechtskreisen mit verschiedenen Leistungsträgern (Kommunen, Sozialversicherungsträger).

Das bedeutet, Menschen haben in den Sozialgesetzbüchern verankerte Ansprüche auf bestimmte Leistungen (Angebote der Behindertenhilfe, Kinder- und Jugendhilfe, Pflege etc.). Sie werden beispielsweise von den freigemeinnützigen Trägern erbracht und von Kostenträgern (z. B. Kassen) refinanziert. Dahinter stecken komplexe Verhandlungsprozesse. Diese Leistungsvergütungen werden nicht selten ergänzt durch Eigenmittel, Spenden und natürlich – in der Freien Wohlfahrtspflege – durch Bürgerschaftli-

ches Engagement. Einige Angebote werden zum Teil oder ganz über Teilnehmendenbeiträge wie etwa Kursgebühren refinanziert (z. B. Elternkurse).

Eine solche Mischfinanzierung findet man u. a. in Arbeitsfeldern vor, die nicht mit individuellen Rechtsansprüchen hinterlegt und doch Teil der Daseinsvorsorge sind (z. B. Schuldnerberatung, Suchtberatung, frühe Hilfe für Familien etc.). Kommunen und Bundesländer finanzieren »freiwillig« und in aller Regel nicht auskömmlich. Entsprechende öffentliche Zuwendungen sind mehrheitlich an eine

leistungsabhängige Projektfinanzierung gebunden.

Daneben gibt es eine Reihe von Angeboten, die Teil der sozialen Infrastruktur sind und sich nahezu ausschließlich selbst refinanzieren müssen (Obdachlosenhilfen, Tafeln, Kleiderkammern und Second-Hand-Läden). Sie sind in aller Regel ehrenamtlich getragene Begegnungsstätten und bieten Menschen in schwierigen Lebenslagen Unterstützung. Zum Teil schaffen sie Betätigungsangebote für arbeitsmarktfernes Personal. Sie finanzieren sich in der Regel aus Spenden und Erlösen.

Es lohnt sich, auf die Corona-Krise zu schauen, denn ein derartig komplexes Gesamtsystem lässt sich kaum mit einfachen Maßnahmen »retten« oder neu aufstellen. Entsprechend sind die Maßnahmen und Aktivitäten der Bundesregierung in Form von Gesetzen, Verordnungen, Richtlinien, Fragen- und Antworten-Listen und Programmen zum Erhalt der sozialen Infrastruktur während der Corona-Pandemie vielfältig und zugleich beachtlich.

Das Deutsche Rote Kreuz hat seit Beginn der Pandemie alle entsprechenden Maßnahmen kommentiert auf einer Website als Live-Blog eingestellt (<https://drk-wohlfahrt.de>). Dass die Bundesregierung sich verantwortungsvoll hinter die Freie Wohlfahrtspflege und die gesamte soziale Infrastruktur gestellt hat, ist unbestritten. Die Maßnahmen waren stets »auf Sicht« angelegt. Viele Einrichtungen

befinden sich seit März 2020 in einer Art Schwebestadium, da entsprechende Schutzmaßnahmen immer nur für wenige Monate aufgelegt wurden.

Eine besondere Würdigung verdient das Sozialdienstleister-Einsatzgesetz (SodeEG), das die soziale Infrastruktur im Ganzen sichern sollte. Entstanden ist das Gesetz als Reaktion auf Betreuungsverbote, Schließungen und Belegungsrückgänge in Kitas, Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, Werkstätten für Menschen mit Behinderungen und vielen anderen Einrichtungstypen.

## »Soziale Angebote sollen nicht mehr vor allem günstig sein: Qualität rückt in den Fokus«

Es ist als Schutzschirm für soziale Infrastruktur konzipiert und wurde nach vielen Verhandlungen am 27. März 2020 vom Deutschen Bundestag verabschiedet. Seitdem wurde es bereits zwei Mal verlängert – jedes Mal nach zähem Ringen und viel Überzeugungsarbeit, insbesondere seitens der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege. Das Gesetz konnte jedoch immer nur einen Teil der Infrastruktur erfassen. Insbesondere die Freie Wohlfahrtspflege repräsentiert ein komplexes Gesamtsystem, das über alle verbandlichen Einheiten und Einrichtungen hinweg seine Wirkung entfaltet. Die DRK-Strukturen hängen davon ab, dass alle Einzelkomponenten sich tragen und gegebenenfalls auch querfinanzieren. Insofern plädieren wir für umfassend neue und nachhaltige Wege und Ansätze, die der gesamten sozialen Infrastruktur und insbesondere der Menschen, die ihre Leistungen in Anspruch nehmen, gerecht werden.

## Vorschläge für nachhaltige Maßnahmen

Unser Kernvorschlag an nachhaltigen Maßnahmen zur Sicherung der Finanzierung der sozialen Infrastruktur ist eine gesetzliche Verankerung eines verbindlichen Vorrangs für gemeinnützige Leistungserbringung, der sich in den jeweiligen Rechtsansprüchen niederschlägt, bei der Ausgestaltung der Leistungsverträge berücksichtigt wird und im Vergaberecht Anwendung findet.

Darüber hinaus sind in öffentlichen Förderprogrammen gemeinnützige Träger, Dienste und Einrichtungen jeweils prioritär zu bedenken. Damit wird der Subsidiarität, nach der Gemeinschaften vor Ort immer den Vorrang haben, wieder Geltung verschafft. Eine solche Vorrangstellung würde zum einen eine bewährte Rechtslage wiederherstellen und dem Umstand Rechnung tragen, dass gemeinnützige Träger und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege ein Garant

digital zur Verfügung, beispielsweise über eine Beratungs-App. Andere Verbände bieten ebenfalls digitale Lösungen an. Es fehlt jedoch weiterhin an Rahmenseetzungen durch die Leistungsträger und eine Vertragsgestaltung, die eine Vergütung der online erbrachten Leistungen anerkennt. Dafür bräuchte es bundesweite Ansätze, die in den kommenden Jahren zu entwickeln sind. Wie ist damit umzugehen, wenn von München aus online eine Suchtberatungsstelle aus Hamburg

Wirkung gesteuert wird, und dadurch Spielräume für verschiedene Wege in der Umsetzung und somit eben auch für Innovationen eröffnet werden.

## Infrastruktur und Kommunalfinanzen

Eine weitere große Frage betrifft die regionalen Unterschiede kommunaler Finanzen. Letztlich hängt die Infrastruktur vielfach an kommunalen Leistungen und entsprechend an den kommunalen Finanzen. Im Deutschen Roten Kreuz suggerieren die Rückmeldungen, dass die Aushandlungen um die Sicherungen der sozialen Dienste als Teil der kommunalen Daseinsvorsorge sehr uneinheitlich verlaufen sind. Das dürfte sich fortsetzen, wenn sich absehbar, als Folgewirkung der Krise, die Finanzlagen der Kommunen verschlechtern.

Zu erwarten ist, dass sich die regionalen Disparitäten verstärken und besonders finanzschwache Kommunen soziale Leistungen kürzen oder streichen. Dann wäre genau dort, wo die Not am größten ist, das Angebot für die Menschen am schlechtesten ausgestattet. Damit würden die negativen Effekte und die Unterschiede zwischen finanzstarken und finanzschwachen noch zusätzlich verstärkt. Hier braucht es Sicherheiten, dass die soziale Infrastruktur im Falle von knappen Haushaltskassen möglichst nicht gestrichen werden. Wie eine derartige Sicherstellung verantwortungsvoll in die föderalen Finanzbeziehungen zwischen Bund, Länder und Kommunen eingefügt werden kann, ist gezielt zu prüfen und in Abstimmung zwischen Bund, Ländern, Kommunen und den Wohlfahrtsverbänden zu erörtern. Ein runder Tisch unter Federführung der Bundesregierung bietet sich hier an.

Neben Maßnahmen zum Erhalt der Infrastruktur sind jedoch Reformen notwendig, die vor allem auf gute Beschäftigung im sozialen Sektor abzielen. Denn der Erhalt von Infrastruktur greift nicht, wenn Beschäftigte oder potenziell Beschäftigte mit den Füßen abstimmen und die Infrastruktur quantitativ und qualitativ ausgehöhlt wird. Dass eine Lösung allein über tariflichen Druck oder Anreize für mehr Tarifverträge nicht ausreichend ist, zeigen die Debatten um die Pflege eindrucksvoll. Gelingt es, höhere Löhne durchzusetzen, würden diese derzeit vor allem zu Lasten der Pflegebedürftigen

## »Viele finanzschwache Kommunen lassen befürchten: Wo die Not am größten, wird die Hilfe am geringsten sein«

für freies Engagement, demokratischen Aufbau, Tarifbindung und eine Aufrechterhaltung von betriebswirtschaftlich nicht rentablen sozialen Angeboten, sind.

Derzeit sind die Rahmenbedingungen so gesetzt, dass ausgerechnet diese gemeinnützigen Strukturen zurückgedrängt werden. Der Weg, sich mit investiven Mitteln am Kapitalmarkt zu bedienen, steht den gemeinnützigen Organisationen kaum offen, entsprechend schrumpft ihr Anteil zugunsten privatgewerblicher Anbieter. Bei gemeinnützigen Organisationen greift v. a. das Gewinnausschüttungsverbot, das sie für Investoren unattraktiv macht. Zudem können sie die Anforderungen des Kapitalmarkts hinsichtlich der Rentabilität aufgrund der mit dem Status der Gemeinnützigkeit einhergehenden Restriktionen nicht erfüllen.

So bleiben gemeinnützige Einrichtungen und Dienste abhängig von Fördermitteln, Eigenkapital und Krediten. Gerade Letzteren kommt angesichts des hohen Bedarfs an Investitionen vor dem Hintergrund der steigenden Anforderungen an Digitalisierung, Nachhaltigkeit etc. eine besondere Bedeutung zu. Ihre Kreditabhängigkeit verbunden mit der Rücklagenbegrenzung macht sie letztlich besonders vulnerabel. All dies führt dazu, dass gemeinnützige Organisationen bei Auslastungsschwankungen schneller von Insolvenzen bedroht sind.

Digitale Angebote sind ein Aspekt, der bezüglich der Refinanzierung generell noch viele Fragen aufwirft. Die technische Infrastruktur besteht längst. Das Deutsche Rote Kreuz stellt viele Leistungen

in Anspruch genommen wird?

Im Rahmen des Online-Zugangsgesetzes (OZG) will die Bundesregierung neue Grundlagen für digitale Angebotserbringung schaffen. Dass die Bundesregierung beispielsweise die Schuldnerberatung im Rahmen des Gesetzes digitalisieren will, demonstriert den Willen zu einer Neuaufstellung auch hinsichtlich der Finanzierung dieser chronisch unterfinanzierten Leistung. Wir schlagen vor, dass der Aspekt der Regionalität aus den Förderrichtlinien und Leistungsverträgen herausgenommen wird, basierend auf der Annahme, dass sich die Inanspruchnahme digitaler Angebote bundesweit verteilen wird.

Auch im Bereich der Innovation ist zu konstatieren, dass es neue Ideen und Ansätze weiterhin schwer haben. Herausforderungen der Zukunft erfordern mehr »Trial and Error«. Tatsächlich lässt sich ein gegenteiliger Trend beobachten: eine Zunahme der Steuerung durch Leistungsträger und Zuwendungsgeber. Dokumentationspflichten, Detailplanungen mit einer Vielzahl von definierten Meilensteinen gerne auch über Jahre hinweg sind Alltag.

Das Vergaberecht, das tendenziell verstärkt zum Einsatz kommt, spielt hier eine wichtige Rolle. Das widerspricht den Erkenntnissen, dass eine Detailsteuerung im Grunde keine adäquate Antwort mehr auf die heutigen Herausforderungen geben kann. Sinnvoll wäre es, zumindest auf Bundesebene über einen Innovationsfonds neue Wege auszuprobieren. Vorstellbar wäre, dass hier über die soziale

erreicht. Deswegen ist der sogenannte Sockel-Spitze-Tausch das präferierte Modell, mit dem die zusätzlichen Kosten der Pflegebedürftigen gedeckelt werden. Wer bessere Rahmenbedingungen und höhere Entlohnung umsetzen will, der wird um Reformen und eine bessere Ausstattung der Sozialversicherungen sowie auch der Kommunen nicht herumkommen. Die Diskussionen hierzu sind in den jeweiligen Fachdebatten voranzutreiben.

## Mut zu Reformen

Wir haben in diesem Beitrag Reformbedarf aufgezeigt und Zukunftslösungen skizziert. Uns ist bewusst, dass einige Aspekte, die wir in diesem Beitrag diskutieren, noch weiterer Diskussionen bedürfen. Genau darum geht es. Wer argumentiert, dass Reformen komplex, aufwendig und möglicherweise auch unabsehbare Konsequenzen haben, dem entgegen wir, dass ein Weiterbeschreiten des gegenwärtigen Pfades absehbar den Wohlfahrtsstaat verändert und Menschen mit ihren Bedürfnissen und Ansprüchen zunehmend ins Leere laufen werden.

Mut ist in Zeiten des Wandels generell gefordert. Soziale Infrastruktur sollte dauerhaft so ausgerichtet werden, dass sie adäquate, zeitgemäße und qualitativ hochwertige Angebote für die Menschen schafft und gleichzeitig gute Beschäftigung anbietet. Beides hängt zusammen. ■



### Bundesministerium für Arbeit und Soziales

(2021): Lebenslagen in Deutschland. Der sechste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, abrufbar unter: [www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Startseite/start.html](http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Startseite/start.html), zuletzt geprüft: 07.06.2021

Steinke, Joß (2020): Was wir mitnehmen sollten. In: SOZIALwirtschaft Jg. 30/H. 5, S. 7-10.

# Bilanz des 1. Deutschen Kindergesundheitsgipfels



## Kranke Kinder haben Rechte!

Bilanz des 1. Deutschen Kindergesundheitsgipfels

Herausgegeben von Prof. Dr. Ursula Münch, Prof. Dr. Dr. Christoph Klein, Dr. Carolin Ruther und Jörg Siegmund

2021, 204 S., brosch., 44,- € ISBN 978-3-8487-7791-4

(Tutzingen Studien zur Politik, Bd. 19)

Die Kindermedizin hat in den vergangenen 200 Jahren enorme Erfolge erzielt. Doch in einem Gesundheitssystem, das zunehmend auf Effizienz und Optimierung ausgerichtet ist, werden die Bedürfnisse und Rechte von Kindern oft übergangen. Dazu zählen Aspekte der Krankenhausarchitektur ebenso wie die nötigen Ressourcen, um Kindern die Zeit zu schenken, die sie brauchen. Auch die Begegnung auf Augenhöhe und die Achtung ihrer partizipativen Rechte wird oft vernachlässigt. Im politischen Diskurs und in den Medien finden die Besonderheiten der Kindermedizin ebenfalls kaum Widerhall.

Die aktuellen Herausforderungen bei der Behandlung kranker Kinder standen im Fokus des 1. Deutschen Kindergesundheitsgipfels. Vertreter aller deutschen Universitätskinderkliniken diskutierten mit StaatsrechtlerInnen, EthikerInnen und ExpertInnen aus Kinderrechts- und Patientenorganisationen, wie die Situation der Kindermedizin verbessert und kranken Kindern zu ihrem Recht auf eine umfassende Versorgung verholfen werden kann. Der vorliegende Band dokumentiert die auf dem Kongress diskutierten Beiträge.

 Nomos  
eLibrary [nomos-elibrary.de](http://nomos-elibrary.de)

Bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei online unter [nomos-shop.de](http://nomos-shop.de)  
Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



**Nomos**