

## LEISTUNGSTRÄGER

# Wer Wohlfahrt leistet


**VON WOLF RAINER WENDT**

Prof. Dr. Wolf Rainer Wendt ist Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Care und Case Management sowie Honorarprofessor der Eberhard Karls Universität Tübingen. Er ist Herausgeber der Buchreihe »Forschung und Entwicklung in der Sozialwirtschaft« in der Nomos Verlagsgesellschaft in Baden-Baden und Mitglied im Beirat der Zeitschrift SOZIALwirtschaft und des Informationsdienstes SOZIALwirtschaft aktuell.  
E-Mail  
prof.dr.wendt@googlemail.com

**Im modernen Sozialstaat werden die Leistungsträger oft auf ihre Rolle als Kostenträger und die Wohlfahrtsverbände und ihre sozialen Dienste und Einrichtungen auf ihre Aufgabe als Leistungsanbieter reduziert. Doch diese Sichtweise wird dem Verhältnis von Trägern und Gestaltern in der Sozialwirtschaft nicht gerecht.**

Die freigemeinnützigen Wohlfahrtsorganisationen leisten »Dienste am Menschen« und sind im deutschen Sozialwesen die größten Leistungserbringer.

Ihnen gegenüber stehen die öffentlich-rechtlichen Sozialleistungsträger, voran die kommunalen Gebietskörperschaften, die gesetzlichen Sozialversicherungen und die Bundesagentur für Arbeit. Sie haben einen Sicherstellungsauftrag. Die Leistungsträger werden von den Dienstleistern im Feld der Sozialen Arbeit und auch in der Diskussion zur Sozialwirtschaft gerne als bloße Kostenträger in den Hintergrund des Leistungsgeschehens gerückt. Eine solche Einschätzung ist der Verantwortung nicht angemessen, die den Leistungsträgern in der Daseinsvorsorge zukommt.

Andererseits ist zu fragen, was in der Landschaft der sozialen Versorgung die Vereinigungen der Wohlfahrtspflege »tragen«. Sind die freien Träger im Zuge der »Vermarklichung« und betriebswirtschaftlichen Orientierung nur noch mit ihren Unternehmen und deren Leistungserbringung sozialwirtschaftlich präsent oder spielen die Wohlfahrtsorganisationen darüber hinaus sozialwirtschaftlich »im Haushalt des Sozialen« eine Rolle?

Die Antwort hängt von dem Verständnis des Zusammenhanges ab, in dem sozial gewirtschaftet, Versorgung gestaltet und Wohlfahrt personen- und gemeinwesenbezogen unterhalten wird.

## Der Primat der Leistungsträger

Auf den ersten Blick macht es im Geschäft der personenbezogenen Versorgung keinen Unterschied, wer die im Sozial- und Gesundheitswesen vorgesehenen Dienste erbringt. Die gesetzlichen Leistungsträger haben zu gewährleisten, dass der Versorgungsbedarf gedeckt wird – sei es durch freigemeinnützige, durch privat-gewerbliche Anbieter oder durch Einrichtungen und Dienstleister in öffentlicher Hand.

Für Sozialleistungen sind allein diese Träger zuständig (§ 12 SGB I), unbenommen ihre partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der freigemeinnützigen Wohlfahrtspflege und deren grundsätzliche Beteiligung bei der Erbringung von Leistungen. Für deren humandienstliche Ausführung kommt das Angebot erst zum Zuge, wenn ein Sozialleistungsträger einen Bedarf festgestellt hat und ihm im direkten Verhältnis zum einzelnen leistungsberechtigten Bürger entsprochen hat.

Ein Sozialhilfeträger reagiert nicht einfach auf eine individuelle Bedürftigkeit durch Gewährung von Geldleistungen. Wie das Bundessozialgericht 2008 geurteilt hat, statuieren die gesetzlichen Regelungen »vielmehr ein Sachleistungsprinzip in Gestalt einer Sachleistungsverschaffung« (Az.: B 8 SO 22/07 R). In eigener Zuständigkeit gestaltet der Leistungsträger eine zu gewährende Sach-

leistung als Dienstleistung, insoweit der Inhalt von darauf bezogenen Rechten oder Pflichten nach Art oder Umfang nicht im einzelnen bestimmt ist. Bei deren Ausgestaltung hat der Leistungsträger die persönlichen Verhältnisse eines Berechtigten, seinen Bedarf und seine Leistungsfähigkeit sowie die örtlichen Verhältnisse zu berücksichtigen (§ 33 SGB I).

Von Trägerseite ist auf der Organisationsebene darauf hinzuwirken, dass die zur Ausführung von Sozialleistungen erforderlichen sozialen Dienste und

Einrichtung durchaus eine entscheidende Rolle gespielt haben: Die Gestaltung der Leistungserbringung dort mag dem Wunsch und Willen von Berechtigten und auch der Gestaltungsabsicht des verantwortlichen Trägers entsprechen. Die Abgleichung von Absichten und ihrer Erfüllung hat jedenfalls ihre Gegenüberstellung zur Voraussetzung.

Was »tragen« nun auf der Erfüllungsseite die dienstleistenden Wohlfahrtsorganisationen? Terminologisch führt der Begriff »Träger« bei unterschiedlicher Verwendung im Sozialbereich oft zur

als Mitgliedervereinigungen von ihren Unternehmen abheben – aber auch in selbstständiger Gestaltung von Wohlfahrt ihre sozialwirtschaftliche Aufgabe wahrnehmen.

### In eigener Mission soziale Wohlfahrt gestalten

Die sozialen Zweckvereinigungen wollen gewöhnlich nicht von vornherein nur eine bestimmte Leistung erbringen. Sie konstituieren sich nicht als Dienstleistungsverbände. Bei ihrer Gründung haben die konfessionellen Wohlfahrtsverbände (und die anderen sind ihnen gefolgt) für sich einen gesellschaftlichen Gestaltungsauftrag beansprucht: einem verbreiteten Elend mit erneuerter Solidarität begegnen, für die Werte des Lebens eintreten und seine Verhältnisse bessern. Als erster großer Verband setzte die Diakonie per »Innere Mission« ihr Werk in Szene. Der Deutsche Caritasverband hatte in seinen Anfängen zwar schon die staatliche Sozialpolitik mit ihrer Gesetzgebung als »Lokomotive« vor Augen, aber – so Lorenz Werthmann im Jahre 1899 – »es fehlt der weite Blick und das warme Herz bei dem Beamten, der die Ausführung dieser Gesetze überwachen soll. So ist also die Caritas der Dampf in der sozialen Maschine« (Werthmann 1958, 67). Welche Energie ist davon geblieben?

Heute tritt auf der Anbieterseite den gemeinnützigen Vereinigungen gegenüber ein soziales Unternehmertum mit dem Anspruch auf, »im Spannungsfeld

## »Die Leistungsanbieter kommen erst zum Zuge, wenn ein Sozialleistungsträger einen Bedarf festgestellt hat«

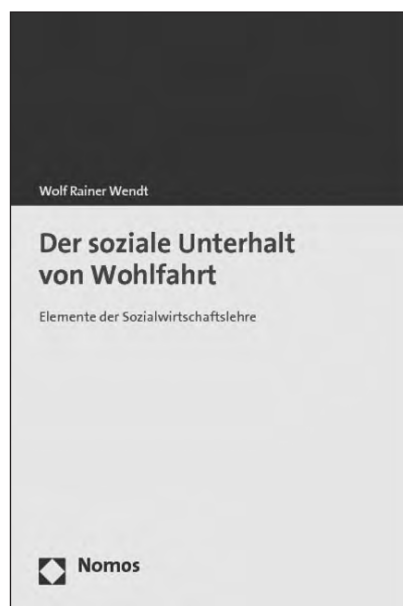
Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen (§ 17 Abs. 1 SGB I). Damit wird auf der Individualenebene zwar die Verschaffung einer Leistung ermöglicht, aber noch nicht der Anspruch des einzelnen Berechtigten auf eine angemessene Ausführung real eingelöst. Hier bleibt eine Differenz zwischen

- der Leistungsgestaltung beim zuständigen Träger (nach Beratung gemäß § 14 SGB I in der folgenden Hilfeplanung und darauf bezogener Leistungsvereinbarung mit dem Hilfeempfänger) und
- der Weise der qualifizierten Erbringung bewilligter Leistungen durch den einen oder anderen Anbieter.

Ein Jugendamt mag zum Beispiel fallweise in der Hilfe zur Erziehung zu einem flexiblen Arrangement gelangt sein; beteiligte ausführende Dienste machen daraus eine sozialpädagogische Begleitung, deren Qualität sowohl im Einzelfall wie in Hinblick auf die Leistungsbeschreibung des Anbieters zu beurteilen ist, die Grundlage für die Auftragsvergabe an ihn war.

Der Träger stellt die Erbringung der Leistung durch Vertrag (inklusive Qualitätsentwicklungs- und Prüfvereinbarung) sicher. Im Einzelfall kann das besondere Profil des Dienstes oder einer

Verwirrung. Sind sie nicht Leistungsträger, so sind die Organisationen aber in unterschiedlicher Rechtsform die Träger von Einrichtungen und Diensten. Diese treten als ihre sozialwirtschaftlichen Unternehmen auf. Rechtsträger und Unternehmen sind nicht identisch. Mit der Rede von Sozialunternehmen ist folglich nicht gesagt, dass die Organisationen nur als Anbieter von (im »Sozialmarkt«) nachgefragten einzelnen Leistungen auftreten und somit »Erfüllungsgehilfen« im Versorgungssystem, nur sein »operativer Arm« sind. Sie können sich



Das neue Buch von Wolf Rainer Wendt untersucht die Bedeutung der Sozialwirtschaft im System der sozialen Sicherung und Versorgung. Unter »Sozialwirtschaft« fasst er dabei die Vielfalt der Unternehmungen und Leistungen zur individuellen und gemeinschaftlichen Wohlfahrt. Für ihren Unterhalt stehen im Sozial- und Gesundheitswesen die Organisationen, Einrichtungen und Dienste der öffentlichen und sozialen Daseinsvorsorge ein. Die Pflege von Wohlfahrt in »Diensten am Menschen« ist produktiv. Ihre Ökonomie im Haushalt des Sozialstaats und in Beziehung auf die Lebensführung im Haushalt von Personen und in Gemeinschaft ist Gegenstand dieses Buches.

Wolf Rainer Wendt: Der soziale Unterhalt von Wohlfahrt. Elemente der Sozialwirtschaftslehre. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2011. 178 Seiten. 39,- Euro. ISBN 978-3-8329-7000-0.

## Von den Gewährleistungspflichten der Leistungserbringer



Werner Hesse: »Eine gesetzliche Verpflichtung der Leistungserbringer, Leistungen zum Persönlichen Budget vorzuhalten, besteht nicht.«

*Bei der Einführung des Persönlichen Budgets vor einigen Jahren taucht die Frage auf, ob soziale Dienste und Einrichtungen eine gesetzliche Verpflichtung haben, Leistungen zum Persönlichen Budget vorzuhalten. Der Jurist Werner Hesse, Geschäftsführer im Paritätischen Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V., führte dazu auf einer Tagung des Kompetenzzentrums Persönliches Budget aus:*

Alle Leistungserbringer – auch die gemeinnützigen – können für sich das Grundrecht des Artikels 12 Grundgesetz auf Freiheit der Berufswahl und der Berufsausübung bzw. die entsprechenden Handlungsfreiheiten des Artikels 2 Grundgesetz in Anspruch nehmen. Das bedeutet: Es besteht keine Verpflichtung, irgendwelche Kunden anzunehmen.

In seltenen Ausnahmefällen kann es eine Verpflichtung zur diskriminierungsfreien Entscheidung über die Anbahnung von Geschäftsbeziehungen geben, wenn der Anbieter eine Monopolstellung innehat. Eine solche Konstellation ist beispielsweise für die Werkstatt für behinderte Menschen vorstellbar. Eine generelle Aufnahmeverpflichtung scheint § 137 Absatz 1 Satz 1 SGB IX zu beinhalten. Bei genauerem Hinsehen besteht die Aufnahmeverpflichtung allerdings nur dann, wenn Leistungen durch einen Rehabilitationsträger gewährleistet sind. Gegenüber Budgetnehmern mit einer Geldleistung besteht diese Aufnahmeverpflichtung allerdings gerade nicht, weil der Rehabilitationsträger keine spezifische Teilhabeleistung gewährleistet.

Soweit Leistungsverträge zum Beispiel nach § 75 ff. SGB XII bestehen, berechtigen diese die Leistungserbringer zur Leistung im Dreiecksverhältnis (vgl. § 75 Absatz 3 SGB XII). Sie verpflichten aber auch zur Aufnahme von Leistungsberechtigten (§ 76 Absatz 1 Satz 2 SGB XII) »im Rahmen des vereinbarten Leistungsangebotes«. Da in den Leistungsverträgen Dienstleistungen oder sogenannte Sachleistungen vereinbart sind, sie aber zu Geldleistungen gerade nichts enthalten, besteht eine Aufnah-

meverpflichtung für Budgetnehmer mit Geldleistung nicht. Anders verhält es sich, wenn der Budgetnehmer einen Gutschein vorweisen kann, der der klassischen Kostenübernahmeerklärung entspricht. Dann erwächst aus der Leistungsvereinbarung eine Aufnahmeverpflichtung. Für den Bereich der Pflegeversicherung ist dies in § 35 a SGB XI eindeutig angeordnet.

Es stellt sich nun aber die Frage, ob die Leistungsträger im Rahmen der Verhandlung künftiger Leistungsverträge verlangen können, dass die Leistungserbringer sich darauf verpflichten, generell Budgetnehmer als Vertragspartner zu akzeptieren, wenn sie ein Persönliches Budget in Form der Geldleistung erhalten haben.

Für den Bereich der Pflegeversicherung gilt, dass nach den §§ 72 und 73 SGB XI ein Anspruch auf einen Versorgungsvertrag besteht, wenn bestimmte Kriterien erfüllt sind. Die Bereitschaft, mit Budgetnehmern Verträge zu schließen, gehört nicht zu den Anforderungskriterien. Hiervon darf also der Abschluss eines Versorgungsvertrages nicht abhängig gemacht werden.

Im Bereich der Sozialhilfe ist ein Rechtsanspruch auf Abschluss eines Leistungsvertrages im Gesetz nicht enthalten. Aus Artikel 12 Grundgesetz folgt jedoch ein Anspruch auf die ermessensfehlerfreie Entscheidung über ein entsprechendes Vertragsangebot des Leistungserbringers. Nach gefestigter Rechtsprechung ist die Eignung des Leistungserbringers das entscheidende Beurteilungskriterium. Die Eignung ist im Rahmen des Dreiecksverhältnisses der §§ 75 ff. SGB XII – insbesondere der bestehenden Rahmenverträge – zu beurteilen.

Der Sozialhilfeträger kann die Übernahme weitergehender Pflichten nicht verlangen. Er kann nur die Annahme von Gutscheinen im ausgehandelten Preis-Leistungs-Verhältnis fordern.

Fazit: Leistungserbringer müssen Verträge mit Budgetnehmern nur bei Monopolstellung schließen. Leistungserbringer müssen Gutscheine annehmen, wenn sie einer Kostenübernahmeerklärung im bestehenden Vertragsverhältnis entsprechen. Die Leistungserbringer sind rechtlich nicht gehalten, in Vereinbarungen nach zum Beispiel § 75 ff. SGB XII Verpflichtungen gegenüber Budgetnehmern, die Geldleistungen erhalten, einzugehen.

Von der rechtlichen Bewertung zu unterscheiden ist die behindertenpolitische und auch die unternehmenspolitische Sichtweise. Hiernach sind die Leistungserbringer gut beraten, ihr Angebot zu diversifizieren und die Attraktivität ihres Angebotes auch durch Öffnung gegenüber Budgetnehmern zu erhalten und zu steigern.

*Eine Tagungsdokumentation der Veranstaltung am 15. und 16. November 2005 in Frankfurt am Main steht kostenlos auf der Website des Kompetenzzentrums Persönliches Budget zur Verfügung.*

Internet <http://www.budget.paritaet.org/index.php?id=2365> (Rubrik Veranstaltungen)

zwischen Sozialwirtschaft und Bürger-schaftlichem Engagement« (Jähnke/Christmann/Balgar 2011, 20 ff.) mit ihren Geschäftsmodellen innovativ soziale Lösungen zu finden. Die Wohlfahrtsverbände artikulieren dagegen

vorrangig ihre Absicht, allfälligen Nöten und den Herausforderungen des gesellschaftlichen Wandels zu begegnen (siehe für die Diakonie Becker 2011). Sie verhalten sich somit in ihm reaktiv und kompensieren

- in ihrer Dienstleistungsfunktion
- in ihrer Funktion als Sozialanwalt für hilfebedürftige Menschen
- und auch in ihrer Funktion als Solidaritätsstifter



her Mängel, als dass sie energisch für etwas positiv eintreten, was sie aufbauen, schaffen und erhalten. Dieses produzierte Gut lässt sich mit einem Begriff von »Wohlfahrt« belegen. Die Organisationen tragen ihn zwar in ihrem Namen, aber sie profilieren sich damit nicht.

Für die Nöte und Belange hilfebedürftiger Menschen eintreten und sich mit der Erbringung von Leistungen im Sozial- und Gesundheitswesen identifizieren ist das Eine; dagegen ist die eigenständige »Bewirtschaftung des Sozialen« und darin die proaktive Gestaltung von Wohlfahrt ein Anderes. Mit ihrer Pflege und diesem wirtlichen Handeln wird eine bestimmte Qualität erreicht, eine Beschaffenheit, die sich

- im Gemeinwesen als Sozialqualität und
- personenbezogen als Lebensqualität

erfahren lässt. Prozessqualitäten sind beide. Die Sozialqualität betrifft das Niveau sozialer Beziehungen, des sozialen Zusammenhalts, die Anteilnahme bei allfälligen Belastungen und Problemlagen sowie die Art und Weise, in der mit ihnen umgegangen wird.

Zivilgesellschaftlich kann von der freigemeinnützigen Wohlfahrtspflege erwartet werden, dass sie Selbsthilfe und freiwillige Mitarbeit einbindet und bürgerschaftliches Engagement organisiert. Nicht in erster Linie, um zusätzliches Personal für die dienstliche Leistungserbringung zu gewinnen, sondern um der gemeinschaftlichen Wahrnehmung sozialer Aufgaben willen. Sie reicht über einzelne Hilfen, Behandlungen und die Durchführung von Maßnahmen, die man übernommen hat, hinaus.

In der ersten Phase der Diskussion über Bürgergesellschaft und ziviles Engagement formulierte im Jahre 1995 Teresa Bock, Vizepräsidentin des Deutschen Caritasverbandes, ihr Verband wolle in eigener Verantwortung »an der Zivilgesellschaft mitbauen« (Bock 1995). Verbände wie der Paritätische versammeln schon von ihrer Konstruktion her eine Menge zivilen Engagements. Es kommt aber auf die Aufrechterhaltung eines Niveaus ihrer Organisation, ihrer Hervorbringung und ihres prozessualen Unterhalts an. Damit wird das soziale Leistungsniveau erreicht und erhalten, das wir in unserer Gesellschaft haben wollen – aber in seiner ausgepräg-

ten Güte nicht ohne die Wohlfahrtsvereinigungen haben können.

Von Diakonie darf erwartet werden, dass sie als »öffentliche Diakonie« ein Selbstverständnis vertritt, in dem sie zugleich einen christlichen Kontrast zu ihrem Umfeld deutlich macht, als auch als »Gesellschaftsdienst« in eben diesem Umfeld wahrgenommen werden will (Becker 2011, 16 ff.). Diese Positionsbestimmung erfolgt nicht einfach der Profilierung halber (als »Branding« im Markt sozialer Waren). Auszulegen ist eine Wertorientierung, in der eine in den Werken (hier der Diakonie) geschaffene Sozialqualität für die Menschen vorgehalten wird, die Hilfe und Unterstützung nötig haben. Diese Beschaffenheit erschließt ihnen (die Teilhabe an) Lebensqualität.

### Über QM hinaus

Wohlfahrtspflege trägt mehr aus als was an fachlicher Qualität in der Leistungserbringung erwartet wird und was sich mit betriebswirtschaftlichen Instrumenten des Qualitätsmanagements (QM) in der Versorgung erreichen lässt. Was das ist oder sein kann, erfasst ein QM-System kaum. Immerhin wird überverbandlich in der Freien Wohlfahrtspflege eine Positionierung zum Qualitätsmanagement vertreten, die einen Weg über es hinausweist: »Die Wohlfahrtsverbände sehen die Werteorientierung und die daraus jeweils verbandsspezifisch abgeleiteten Qualitätskriterien als konstitutives Merkmal, um die Dienstleistungserbringung der Freien Wohlfahrtspflege zu organisieren und zu verwirklichen.« (Bundesarbeitsgemeinschaft 2004, 3)

Die in den Grundsatzpapieren der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege geforderte normative Verbindung von fachlicher und wertorientierter Ausrichtung wird indes nicht mit der Operationalisierung der Qualitätsziele erledigt, wie man sie 2008 formuliert hat (Bundesarbeitsgemeinschaft 2008, 7 ff.).

Als »Träger« können die Organisationen für Wohlfahrt im Gemeinwesen eintreten – und damit ihre intermediäre Rolle unabhängig von der Spezifizierung spielen, in der im Sozial- und Gesundheitswesen ein leistungsrechtlicher Auftrag erfüllt wird. Dass sie für den Auftrag bereitstehen, geschieht dann nicht um des Gedeihens des einen oder ande-

ren Sozialunternehmens willen, sondern hat seinen Grund im Engagement für humane Zustände, ihren Erhalt und ihre Besserung. ■



### Literatur

- Becker, Uwe (Hg.):** Perspektiven der Diakonie im gesellschaftlichen Wandel. Expertise. Neukirchener Theologie, Neukirchen-Vluyn 2011.
- Bock, Teresa:** An der Zivilgesellschaft mitbauen. In: Caritas, 7/8, 1995, S. 292–293.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege:** Die Qualitätsmanagement-Politik der Freien Wohlfahrtspflege. Verabschiedet vom Vorstand, Berlin, 16.11.2004. Internet <http://www.bagfw-qualitaet.de/spezielseiten/artikeldetail/?o=&type=23>
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege:** Qualitätsziele der Wohlfahrtsverbände zur Erreichung ihrer spezifischen Dienstleistungsqualität. Stand: 08.05.2008. Internet [http://www.bagfw-qualitaet.de/spezielseiten/artikeldetail/browse/1/article/die-qualitaetsziele-der-wohlfahrtsverbaende-zur-erreichung-ihrer-spezifischen-dienstleistungsqualität/?tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=19&cHash=c1d7d28b75&type=13](http://www.bagfw-qualitaet.de/spezielseiten/artikeldetail/browse/1/article/die-qualitaetsziele-der-wohlfahrtsverbaende-zur-erreichung-ihrer-spezifischen-dienstleistungsqualität/?tx_ttnews%5BbackPid%5D=19&cHash=c1d7d28b75&type=13)
- Jähne, Petra / Christmann, Gabriela B. / Balgar, Karsten (Hg.):** Social Entrepreneurship. Perspektiven für die Raumentwicklung. VS, Wiesbaden 2011.
- Wendt, Wolf Rainer.** Der soziale Unterhalt von Wohlfahrt. Elemente der Sozialwirtschaftslehre. Nomos, Baden-Baden 2011.
- Werthmann, Lorenz:** Reden und Schriften. Ausgewählt und herausgegeben von Karl Borgmann. Lambertus, Freiburg i. Br. 1958.