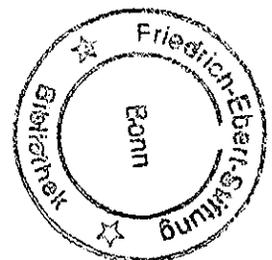

Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen Arbeiterwohlfahrt und Gemeinden

Neufassung 1990



1990

Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V., Bonn

C 96 - 02260

C 1990

Arbeiterwohlfahrt
Bundesverband e.V.
Oppelner Straße 130, 5300 Bonn 1

Redaktion: Jörg H. Tänzer
Verantwortlich: Richard Haar

Artikel-Nr. 10490
Selbstkostenpreis: DM 3,- zzgl. MWSt.

Inhalt

Zur Einführung	3
1. Arbeiterwohlfahrt in Staat und Gesellschaft	4
- AWO für Politik sozialer Reformen	
- Vorrang der öffentlichen Verantwortung	
- Spielraum der Freien Wohlfahrtspflege wird immer enger	
2. Grundwerte, Grundsätze, Grundlagen	5
- Gleichberechtigte Partnerschaft öffentlicher und freier Träger	
- Rechtsanspruch auf sozialstaatliche Daseinsvorsorge	
3. Zusammenarbeit von Wohlfahrtsverbänden und Kommunen	7
- Soziale Interessenkonflikte werden in kommunalen Gremien ausgetragen	
- Soziale Interessenvertretung durch die AWO	
4. Sozialplanung	9
- Planung mit Beteiligung der Betroffenen	
- Arbeitsgemeinschaften nach § 95 BSHG und präventive Sozialplanung	
5. Formen der Zusammenarbeit	10
- Gemeinsame Trägerschaft neuer Dienste	
- Verbundsysteme	
6. Die Arbeiterwohlfahrt als Trägerin sozialer Dienste	11
7. Finanzierungsgrundsätze	14
- Rechtsgrundlagen der Zusammenarbeit mit öffentlichen Sozialleistungsträgern	
- Die Finanzmittel der öffentlichen Leistungsträger	
- Verlässlichkeit öffentlicher Finanzmittel	
- Aufgabenerfüllung vor der Bewilligung der Zuwendung	
- Mißbrauch öffentlicher Prüfrechte?	
Anhang:	17
Das Dreiecksverhältnis zwischen Hilfeempfänger, Sozialleistungsträger und Einrichtungsträger	
Empfehlungen zum Weiterlesen	18

Zur Einführung

In den mehr als siebenzig Jahren Ihrer Geschichte hat die Arbeiterwohlfahrt immer großes Gewicht auf eine Verbindung von Theorie und Praxis der sozialen Arbeit gelegt. Die ebenso enge Verknüpfung von praktischer Verbandsarbeit und kommunaler Sozialpolitik ergab sich schon aus der historischen Entwicklung der Wohlfahrtspflege in Deutschland: die Städte und Gemeinden sind heute die wichtigsten Partner der Freien Wohlfahrtspflege beim Aufbau sozialer Dienste und Einrichtungen für die unterschiedlichsten individuellen Notlagen. Das Selbstverständnis der Arbeiterwohlfahrt als Partnerin der öffentlichen Träger und ihre Auffassung von der Gesamtverantwortung der politischen Gemeinden haben in der Nachkriegszeit einen Bedeutungswandel erfahren. Diese Entwicklungen werden dokumentiert in einer Vielzahl fachpolitischer Positionsbeschreibungen der AWO, vor allem in den "Grundsätzen der Arbeiterwohlfahrt zur Zusammenarbeit mit den Gemeinden" aus dem Jahre 1968. Eine leicht gekürzte Fassung wurde im AWO-Jahrbuch 1977 veröffentlicht.

Die Zusammenarbeit zwischen Wohlfahrtsverbänden und Gemeinden ist inzwischen sehr komplex und vielfältig geworden; die Arbeiterwohlfahrt stellt höhere fachliche Ansprüche an die Erfüllung sozialer Aufgaben in den Gemeinden, wie auch das AWO-Grundsatzprogramm "Humanitäres Handeln aus politischer Verantwortung" erkennen läßt. Beide Entwicklungen haben eine völlige Neubearbeitung der früheren AWO-Grundsätze erforderlich gemacht.

Expertengruppen wie die Grundsätze-Redaktionskommission, der ich herzlich danke für ihre Arbeit, sind heute kaum noch in der Lage, Grundsatzpositionen der AWO so allgemeingültig zu formulieren, daß sich die Mitglieder ohne weiteres damit identifizieren können. Der hier vorliegende Text ist daher eine vorläufige Fassung und gleichzeitig eine Einladung zur Diskussion. Ich würde mir wünschen, daß sich die Gliederungen der AWO ähnlich intensiv wie bei der Formulierung des Grundsatzprogramms auch mit diesen Grundsätzen auseinandersetzen und Änderungs- und Ergänzungsvorschläge aus ihrer Praxis vor Ort einbringen. Diese Diskussion wollen wir 1991 in einer Fachtagung auswerten, das Ergebnis soll eine dann endgültige Fassung dieser Grundsätze sein. Auch Mitglieder kommunaler Vertretungskörperschaften aller Parteien und die kommunalen Spitzenverbände sind herzlich eingeladen, sich aus ihrer Sicht an dieser Diskussion zu beteiligen.

Bonn, im Mai 1990

Otto Fichtner
Bundesvorsitzender der
Arbeiterwohlfahrt

1. Arbeiterwohlfahrt in Staat und Gesellschaft

Die AWO will den Sozialstaat mit seinen gegliederten und gewachsenen Zuständigkeiten und Aufgaben in Bund, Ländern und Gemeinden weiterentwickeln und ausbauen, um strukturelle Benachteiligungen von Bürgern zu beseitigen und die Lebensqualität in allen sozialen Schichten zu verbessern. Sie wirkt daher an der Fortentwicklung der Sozialarbeit, Sozialpolitik und Sozialgesetzgebung aktiv mit. Ohne die vielfältigen Dienste der Wohlfahrtsverbände (und damit auch der AWO) könnten Bürger nicht ihre Ansprüche auf menschenwürdige Hilfe durchsetzen, könnten Staat und Kommunen nicht ihre sozialstaatlichen Aufgaben erfüllen. Die AWO ist Partnerin von Staat und Kommunen und versteht sich als Sozialanwältin sozial benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen.

Arbeiterwohlfahrt für eine Weiterentwicklung der Politik sozialer Reformen

Die AWO begreift sich als ein sozial- und gesellschaftspolitisch aktiver Wohlfahrtsverband, der die Lebenslagen benachteiligter Bevölkerungsgruppen verbessern, Ausgrenzungen verhindern, eine gerechtere und humanere Gesellschaft mitschaffen und soziale Verantwortung in der Bevölkerung wecken will. Diese Politik sozialer Reformen vertritt sie in der Gesellschaft, gegenüber Bund, Ländern und Kommunen, den demokratischen Parteien wie auch gegenüber den Sozialverwaltungen von Staat und Kommunen.

Die AWO dient in der sozialarbeiterischen, gesellschaftspolitischen, praktischen Arbeit vor Ort den Rat- und Hilfesuchenden aller Bevölkerungsschichten, ohne nach politischer, konfessioneller, rassistischer und nationaler Zugehörigkeit zu fragen. Die AWO ist bestrebt, allen Gruppen von Benachteiligten gerecht zu werden und ihnen angemessen zu helfen.

In der praktischen kommunalen Arbeit wirkt die AWO eng zusammen mit anderen Wohlfahrtsverbänden und Sozialorganisationen, den Gewerkschaften und anderen Organisationen der Arbeiterbewegung, den Selbsthilfe und Initiativgruppen.

Vorrang der öffentlichen Verantwortung

Zukunftsorientierte, qualitative und innovative Sozialarbeit ist Ziel und Inhalt der Verbandsarbeit. Gleichermaßen beteiligt sich die AWO an der Fortentwicklung von Konzeption, Methoden und Praxis der Sozialarbeit und will dabei auch neue Wege und Zielvorstellungen erproben. Sie will ihren Einfluß geltend machen, bestehende soziale Notstände und Ungerechtigkeiten politisch und auch praktisch vor Ort zu überwinden. Den Kommunen fühlt sich die AWO eng verbunden, weil sie in ihrem Grundsatzprogramm und ihren Richtlinien den Vorrang der öffentlichen Verantwortung von Staat und Kommunen für die Erfüllung sozialer Aufgaben bejaht und einen eindeutigen Vorrang freier vor öffentlichen Trägern als einseitige Auslegung des Subsidiaritätsprinzips ablehnt.

In der praktischen sozialen Arbeit strebt die AWO eine enge Partnerschaft mit Gemeinden und Gemeindeverbänden an. Dabei ist es nicht ihre Aufgabe, Entscheidungen der Gemeinden im Sozialbereich kritiklos zu akzeptieren oder ihr Engagement in sozialen Notständen wegen kommunaler Finanzprobleme hintanzustellen. Auch gegenüber den Gemeinden muß sich die AWO als Sozialanwältin der Betroffenen bewähren und hat ein Recht auf Kritik sozialpolitischer Entscheidungen, das sie auch durch kommunale Förderung ihrer sozialen Dienste sich nicht nehmen läßt.

Wegen der zunehmenden Finanzschwäche der Gemeinden bleibt ihre autonome kommunalpolitische Gestaltungsmacht weit hinter Notwendigkeiten und Erwartungen der Bürger zurück. Auch dadurch werden Resignation und Ablehnung gegenüber den politisch Verantwortlichen geweckt und verstärkt. Bürger und AWO brauchen und wünschen sich starke Gemeinden.

Spielraum der Freien Wohlfahrtspflege wird immer enger

Mit einer wachsenden Zahl von schwer durchschaubaren, unangemessenen und teilweise sich widersprechenden Vorschriften, Auflagen, Förderungsvoraussetzungen, Verwendungsnachweisen usw. werden immer

werden immer mehr Energien und Gelder gebunden und damit zugleich die Verbürokratisierung der Wohlfahrtsarbeit gefördert.

Die vielgerühmte "Freiheit" der sogenannten Freien Wohlfahrtspflege und damit auch der AWO wird in der kommunalen Praxis immer kleiner, weil ihre Abhängigkeit von öffentlichen Mitteln, sonstigen Zuwendungen und öffentlichen Zielvorgaben für die Inhalte ihrer Arbeit zunimmt. Die AWO hat die daraus entstehenden finanziellen Folgeprobleme oft genug unterschätzt.

Wirklich "freie" Entscheidungsmöglichkeiten der Wohlfahrtsverbände werden dadurch geringer, zumal es gerade bei der AWO kaum Dienste und Maßnahmen gibt, die sie ausschließlich oder auch nur überwiegend aus Eigenmitteln finanzieren kann. Deshalb sollten die Gliederungen und Träger sozialer Dienste mehr denn je auf eine langfristig gesicherte Finanzierungsbasis drängen und bei deren Nichtgewährleistung soziale Dienste und Aufgaben nicht übernehmen oder notfalls auch bestehende aufgeben.

2. Grundwerte, Grundsätze, Grundlagen

Über ihr Selbstverständnis als Partnerin im Sozialstaat sagt die AWO in ihrem Grundsatzprogramm 1987 aus:

"Die AWO strebt eine partnerschaftliche und planvolle Zusammenarbeit zwischen Staat, Kommunen und freien Vereinigungen der sozialen Arbeit an. Sie vertritt den Vorrang der Verantwortung von Staat und Kommunen für die Erfüllung des Anspruches auf soziale Hilfen, Erziehung und Bildung sowie für Planung, Entwicklung und Finanzierung eines zeitgerechten Systems sozialer Maßnahmen und Einrichtungen."

Die AWO ist deshalb auf eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit Staat und Gemeinden bedacht, um in Absprache mit ihnen Aufgaben für Staat und Gesellschaft wahrzunehmen und damit den sozialstaatlichen Auftrag des Grundgesetzes zu verwirklichen. Sie ist jedoch dafür auf öffentliche Förderung angewiesen.

Die Zusammenarbeit von freien und öffentlichen Sozial- und Jugendhilfeträgern ist im Sozialgesetzbuch, Bundessozialhilfegesetz und im Kinder- und Jugendhilfegesetz ausdrücklich hervorgehoben und geregelt. Diese Gesetze gehen davon aus, daß die Leistungen der Sozial- und Jugendhilfe nur in enger Zusammenarbeit und planmäßiger Arbeitsteilung von freien und öffentlichen Trägern menschenwürdig und bedarfsgerecht gewährt werden können.

Gleichberechtigte Partnerschaft öffentlicher und freier Träger

Der Streit um einen "Vorrang" der freien, einen "Nachrang" der öffentlichen, besonders auch der kommunalen Träger ist Vergangenheit. Allein die "Subsidiaritätsvorschriften" im BSHG und im früher geltenden Jugendwohlfahrtsgesetz hatten auf Antrag einiger Länder und Gemeinden zu einer verfassungsgerichtlichen Nachprüfung der Novellierungen der beiden Gesetze im Jahre 1962 geführt. Mit seiner Entscheidung vom 18. Juli 1967 (20. Band der Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts, Seite 181ff.) hat das Bundesverfassungsgericht die Regelungen bestehen lassen, aber als verfassungskonforme Auslegung eine gleichberechtigte Partnerschaft, nicht den Vorrang einer Seite vorgeschrieben. Die Einzelheiten der damaligen Auseinandersetzungen sind in der 2. Fassung dieser Grundsätze und Empfehlungen von 1977 eingehend dargelegt worden (AWO-Jahrbuch 1977).

Die AWO hat damals stark den Vorrang der politischen Gemeinden und der kommunalen Sozialplanung und Sozialarbeit betont. Die tatsächliche Entwicklung der Zusammenarbeit in den Folgejahren rückt auch für die AWO die gleichberechtigte Partnerschaft stärker in den Vordergrund.

Die heutige Entwicklung ist gekennzeichnet durch

- immer unzureichendere finanzielle Förderung der freien Arbeit, weil die Einnahmesituation der Gemeinden und die höheren Folgekosten von Sozialhilfebedürftigkeit ihre Spielräume immer mehr einengen
- Immer höhere Erwartungen der Kommunen an die freien Verbände, auf neue Notlagen sachgerecht zu reagieren und neue Dienste und Einrichtungen bereitzustellen, d.h. auch mehr Eigenmittel und ehrenamtliche Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen einzusetzen
- immer stärkere Abkehr vom Prinzip selbstkostendeckender Pflegesätze in Einrichtungen, die eine fachgerechte Arbeit mit dafür angemessener Personalausstattung ermöglichen sollen
- Beteiligung der freien Verbände oft nur auf der formalen Ebene der Anhörung, nicht durch ernsthafte Diskussion unterschiedlicher Lösungsansätze
- besonders eng gezogene Grenzen für vorausschauende Bedarfsplanung durch die neuen Vorschriften § 3a und 93 II BSHG.

Die AWO ist angesichts dieser Entwicklung in einer besonders schwierigen Situation, weil sie insbesondere im Vergleich zu den konfessionellen Wohlfahrtsverbänden über weniger Eigenmittel verfügt und dadurch ihre Abhängigkeit von Staat und Kommunen umso größer wird. Wenn soziale Dienste und Einrichtungen unter Verweis auf Eigenmittelaufbringung nicht mehr kostendeckend finanziert werden, kann bei einer Unterschreitung von Mindeststandards von Pflege und Versorgung der uns anvertrauten Menschen im Einzelfall die Aufgabe einer Einrichtung oder eines Dienstes unumgänglich werden.

Rechtsanspruch auf sozialstaatliche Daseinsvorsorge

Aktuell diskutierte Konzepte einer "Neuen Subsidiarität" sind kritisch zu beurteilen, weil sie persönliche Hilfen in besonderen Notlagen privatisieren, nämlich den Schwerpunkt auf Selbsthilfe verschieben wollen. Persönliche Hilfe ist damit nicht mehr Teil der sozialstaatlichen Daseinsvorsorge (erbracht durch Staat, Gemeinden, Sozialversicherungsträger und freie Träger, gewährleistet durch Rechtsansprüche der Bürger), sondern private, nach Ermessen und Beliebigkeit von Fall zu Fall geleistete Hilfe.

Demgegenüber hält die AWO daran fest, daß sozialstaatliche Daseinsvorsorge für die Absicherung gegen die allgemeinen Lebensrisiken, wie sie dem Sozialversicherungssystem zugrundeliegen, auf Verbesserung der gesamten Lebenslage der Betroffenen gerichtet sein muß. Dazu gehören

- Krankheit
- Invalidität
- Alter
- Arbeitslosigkeit

sowie besonders belastende Not- und Mangellagen, wie

- Behinderung
- chronische Krankheit und Pflegebedürftigkeit
- Suchtabhängigkeit
- unzumutbar hohe Wohnungskosten.

Geld- und Sachleistungen und persönliche Hilfen müssen durch Rechtsansprüche gewährleistet sein, unabhängig davon, wer an der Erfüllung dieser Ansprüche beteiligt ist.

Dabei ist es auch für die AWO selbstverständlich, daß gesamtstaatliche Daseinsvorsorge immer begrenzt ist und sein muß. Sie kann nicht alle Lebensumstände absichern und Ausgleich für alle Wechselfälle des Lebens schaffen. Auch der Sozialstaat ist nicht für das private Lebensglück und für die Folgen privater Entscheidungen der Lebensplanung verantwortlich.

3. Zusammenarbeit von Wohlfahrtsverbänden und Kommunen

Das Grundgesetz gewährleistet in Artikel 28 II den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Bestimmungen über die kommunale Selbstverwaltung in den Länderverfassungen wurden an diese Gewährleistungspflicht angepaßt. Die für das Kommunalrecht zuständigen Länder haben die kommunale Selbstverwaltungsgarantie in den Gemeinde- und Landkreisordnungen und anderen Selbstverwaltungsgesetzen konkretisiert. Die Gemeinden sind grundsätzlich für alle Angelegenheiten der örtlichen öffentlichen Verwaltung zuständig.

Nach den jeweiligen Gemeindeordnungen fördern die Gemeinden (und die anderen durch Gesetz eingerichteten kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften) das Wohl ihrer Einwohner in freier Selbstverwaltung durch ihre von der Bürgerschaft gewählten Organe. Den Gemeinden bleibt die Gesamtverantwortung dafür, daß durch behördliche und freie Aktivitäten das Notwendige geschieht.

Soziale Interessenkonflikte werden in kommunalen Gremien ausgetragen

Interessenkonflikte in einem Gemeinwesen, wie kommunale Daseinsvorsorge im Einzelfall ausgeübt wird, d.h. in welchem Umfang vorhandene Bedürfnisse nach öffentlichen Dienstleistungen und Hilfen befriedigt werden, tragen die gewählten Vertreter der Bürgerschaft aus. Grundsätzlich sind die Regeln parlamentarischer Willensbildung auf diese Konfliktregelung in kommunalen Organen anwendbar.

Die Entscheidung darüber, in welchem Umfang über gesetzliche Ansprüche hinaus die Gemeinden als örtliche Träger der Sozialhilfe individuelle Hilfen gewähren und soziale Einrichtungen bereitstellen, ist ebenso Ergebnis der Austragung von Interessenkonflikten in den kommunalen Vertretungskörperschaften. Vertreter sozialpolitischer Interessen in Parteien und gesellschaftlichen Gruppen stehen auch in den Gemeinden solchen Interessengruppen gegenüber, die mit finanzpolitischen Argumenten eine Beschränkung des Leistungsangebotes kommunaler Daseinsvorsorge auf das gesetzlich vorgeschriebene Mindestmaß fordern.

Soweit eine Gemeinde individuelle Hilfen erbringt, auf die nicht auch der Höhe nach ein Rechtsanspruch besteht und soziale Einrichtungen selber schafft oder finanziell fördert, muß Art und Umfang der Hilfestellung von den Zufälligkeiten der Haushaltslage und kommunalparlamentarischen Mehrheiten unabhängig sein. Die Gemeinden als Sozialleistungsträger sind gemäß § 95 I SGB X verpflichtet, die bedarfsgerechte Bereitstellung sozialer Dienste und Einrichtungen zu planen und mit anderen Sozialleistungsträgern und den Trägern der freien Wohlfahrtspflege wie der AWO abzustimmen. Vorgabe der sozialen Leistungsplanung ist die kommunale Finanzplanung. Da es keine gesetzliche Regelung des Planungsverfahrens gibt und der Stellenwert der Träger sozialpolitischer Interessen höchst unterschiedlich sein kann, ist das Verfahrensergebnis (die Planungsfestlegungen) in der Praxis ein recht zufälliger Kompromiß, der mit dem wirklichen Bedarf nach sozialen Leistungen in einer Gemeinde nicht immer übereinstimmt.

Soziale Interessenvertretung durch die Arbeiterwohlfahrt

Die AWO hat grundsätzlich vielfältige Möglichkeiten, auf das Ergebnis von Sozialplanung und ihre Umsetzung Einfluß zu nehmen und damit im Interesse der Betroffenen zu handeln:

- Überzeugungsarbeit in der Kommunikation mit Parteien und Bürgergruppen in den Vertretungskörperschaften; fachliche Beratung von Rat und Sozialverwaltung

- Engagement von AWO-Funktionsträgern in Parteien und Bürgergruppen. Dem Vorteil des direkten Einflusses auf die Willensbildung steht gegenüber, daß solche Funktionsverquickungen im konkreten Fall zu Rollenkonflikten führen können. Ein sensibler Umgang von AWO-Funktionsträgern mit solchen Doppelfunktionen vermeidet negative öffentliche Reaktionen (Vorwurf von Lobbyismus oder "Filz")

- Beteiligung an kommunalen Sozialhilfeausschüssen, soweit sie landesrechtlich in den Ausführungsgesetzen zum BSHG vorgesehen sind (Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Bayern). Außer in Bayern haben diese Ausschüsse aber nur Anhörungsrechte bei der Festsetzung der Regelsätze und dem Erlass von Verwaltungsvorschriften. (In Bayern entscheidet der SH-Ausschuß über grundsätzliche Angelegenheiten der

Sozialhilfe.) Solche Anhörungsrechte werden von den beteiligten Verbänden oft als Alibifunktion empfunden, entsprechend begrenzt ist oft das Interesse von Verbandsvertretern, solche Gremien intensiv zur Interessenvertretung und Öffentlichkeitsarbeit zu nutzen. Die örtliche Liga der Wohlfahrtsverbände hat hier auch die Aufgabe, solche Ausschüsse zu aktivieren und Mitsprachemöglichkeiten zu fordern

- Mitarbeit in den Jugendhilfeausschüssen, an denen die "freien Vereinigungen der Jugendhilfe" (Wohlfahrtsverbände, Kirchen und andere Vereinigungen) zu beteiligen sind

- Beteiligung an sozial-, gesundheits- und frauenpolitischen Ausschüssen, Stadtentwicklungsausschüssen, soweit sie bei den Kommunen eingerichtet sind und anderen Kommissionen und Beiräten zu sozialen Fragen. Wenn solche Gremien keinen gesetzlich fixierten oder von der Vertretungskörperschaft klar definierten Auftrag mit den notwendigen Instrumenten zur Umsetzung haben, wird von Vertretern der Wohlfahrtsverbände die Mitarbeit als ähnlich fruchtlos empfunden wie bei den Sozialhilfeausschüssen mit reiner Anhörungsfunktion

- Beteiligung an gemeinsamen **Arbeitsgemeinschaften öffentlicher und freier Wohlfahrtsträger** gemäß § 95 BSHG

- Einfluß auf die Rechtsanwendung des BSHG im Widerspruchsverfahren. Gemäß § 114 BSHG hat die Widerspruchsbehörde vor Erlaß eines Widerspruchsbescheides zur Ausführung des BSHG sogenannte "sozial erfahrene Personen" aus den Reihen der Wohlfahrtsverbände oder Sozialhilfeempfängerinitiativen zu hören. In Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz und im Saarland entscheiden Widerspruchsausschüsse mit von den Vertretungskörperschaften bestimmten Vertretern der Bürgerschaft über Widersprüche gegen Sozialhilfebescheide. Es hängt weniger von der Rechtskenntnis als von der Überzeugungskraft von AWO-Vertretern im Anhörungsverfahren oder im Widerspruchsausschuß ab, ob die Behördenentscheidung vorhandene Ermessensspielräume zugunsten der Hilfesuchenden nutzt

- Einfluß auf das Klageverfahren vor Verwaltungs-, Sozial- und ordentlichen Gerichten durch Übernahme von Prozeßvollmachten, Vermittlung von Rechtsberatung, vor allem für die Durchsetzung von Prozeßkostenhilfen und Übernahme von Beratungs- und Prozeßkosten für Musterprozesse außerhalb der Sozialgerichtsbarkeit

Für alle Vertreter der AWO in kommunalen Gremien muß die Sachkompetenz in sozialen Fragen alleiniges Auswahlkriterium sein. Die AWO muß eine Begleitung ihrer Gremienvertreter durch Erfahrungsaustausch und Fortbildung gewährleisten.

Wenn kein tragfähiger Kompromiß in Konflikten der Zusammenarbeit mit Gemeinden, Staat oder Sozialleistungsträgern erreichbar ist, kann die Aufgabe sowie die Verweigerung von Bereitstellung oder Ausbau eigener Dienste und Einrichtungen letztes Mittel der sozialen Interessenvertretung sein. Die Wohlfahrtsverbände und auch die AWO sind nicht Erfüllungsgehilfen der öffentlichen Hand. Ein solch einschneidender Schritt erfordert die sorgfältige Abwägung der verbandlichen Verantwortung für die Betroffenen, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, für die weitere Zusammenarbeit mit dem betreffenden öffentlichen Träger und die zu erwartende Reaktion der Öffentlichkeit.

4. Sozialplanung

"Sozialplanung ist eine wesentliche Voraussetzung für eine zielgerichtete, koordinierte und auf Vorbeugung ausgerichtete Sozialpolitik und damit auch für soziale Arbeit". (Grundsatzprogramm der AWO 1987, Seite 71)

Angesichts der Vielfalt der Träger sozialer Dienstleistungen (Kommunen, freie Träger, Selbsthilfegruppen, kommerzielle Anbieter), ist örtliche Sozialplanung notwendig, um

- die vorrangig zu verfolgenden Ziele festzulegen,
- die knappen Ressourcen (Menschen, Geld, Zeit) zur Hilfeleistung optimal einzusetzen,
- die mit den unterschiedlichen Trägern jeweils verknüpften Interessenlagen abzustimmen.

Die Einrichtung von neuen und die konzeptionelle und finanzielle Absicherung der bisher vorhandenen Dienste lassen sich bei knappen finanziellen Mitteln nur durch Partnerschaft und Aufgabenteilung zwischen öffentlichen und freien Trägern entwickeln und erhalten. Eine Aufgabenteilung entbindet die Kommunen nicht von ihrer Verantwortung für die Planung und ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur bedarfsgerechten Einrichtung sozialer Dienste und Hilfen, die die berechtigten Ansprüche der Bürger auf soziale Leistungen befriedigen.

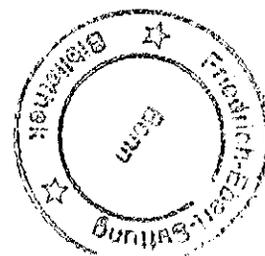
Planung mit Beteiligung der Betroffenen

Nach modernem Planungsverständnis sind nicht nur die freien und öffentlichen Anbieter Beteiligte des Planungsprozesses, sondern vor allem auch die Betroffenen selber: Klienten sozialer Dienstleistungsangebote, Bewohner von Stadtteilen, Quartieren, sozialen Brennpunkten, Vertreter spezifischer Zielgruppen wie Jugendliche, Alte, Behinderte, Organisationen und Gruppen der Selbsthilfe u.a. Deren zum Teil widerstreitende Interessen sind ernst zu nehmen, einzubeziehen, auszugleichen und möglichst zu befriedigen.

Örtliche Sozialplanung ist ein ständiger Prozeß mit dem Ziel, die Hilfen und Dienste zu verbessern. Dazu gehört auch eine möglichst umfassende, qualifizierte Sozialberichterstattung als Analyse der sozialen Wirklichkeit einer Gemeinde. Sozialberichterstattung hat die Aufgabe, das örtlich verfügbare Angebot sozialer Leistungen und Hilfen für die Bürger transparent zu machen, aber auch auf die Defizite im Leistungsangebot hinzuweisen. Sozialberichterstattung darf kein Alibi sein, indem sie Vorhandenes auf Hochglanzpapier beschreibt und nicht über Fehlendes berichtet. Praktizierte Sozialberichterstattung in den Kommunen wird diesen Anforderungen nicht immer gerecht.

Werden Betroffene nicht in vielfältigen und unterschiedlichen Formen an Planungsprozessen beteiligt, kann Planung zur Technokratie, d.h. Ausübung von Herrschaft mittels (sozial)technischer Instrumente werden. Die tatsächlichen Erfahrungen mit der Beteiligung von Betroffenen sind allerdings begrenzt. Zwar sind gesetzlich vorgeschriebene Institutionen und Prozeduren zu beachten (Gremien, Beauftragte, Bürgerbefragung, Anhörungen etc.), vor allem aber ist viel Freiraum gegeben und Phantasie notwendig, um Instrumente der Beteiligung zu erfinden und zu erproben. So kann die AWO z.B. bestehende Beteiligungsinstrumente wie Anhörungsverfahren nach dem Baugesetzbuch durch gezielte Teilnahme nutzen, um soziale Aspekte von Beginn an in solche Planungen einzubringen. Anhörungen zur Bauleitplanung leiden in der Regel heute noch daran, daß zwar verkehrsplanerische Belange ausreichend berücksichtigt werden, aber für die Ausstattung eines Wohngebietes mit den erforderlichen sozialen Infrastruktureinrichtungen in angemessener Zahl, an vernünftigen Ort und von guter Qualität meist keine ausreichende Lobby tätig ist.

Die AWO sollte neben den gesetzlich vorgeschriebenen Planungsbeteiligungen auch eigene Initiativen entwickeln. Wenn Planungsdefizite offenkundig werden, kann die AWO selbst zu Diskussionen einladen und Betroffene mit Verantwortlichen an einen Tisch zu bringen versuchen und Ergebnisse in die Öffentlichkeit tragen.



Arbeitsgemeinschaften nach § 95 BSHG und präventive Sozialplanung

Ein formelles Verfahren der Zusammenarbeit ist in § 95 BSHG vorgesehen. Dieser schreibt vor, daß die Sozialhilfeträger Arbeitsgemeinschaften bilden sollen, "wenn es geboten ist, die gleichmäßige oder gemeinsame Durchführung von Maßnahmen zu beraten oder zu sichern". Aber selbst dieses gesetzlich vorgegebene Instrument wird in der Bundesrepublik höchst unterschiedlich, zum Teil überhaupt nicht genutzt. Die AWO sollte örtlich darauf hinarbeiten, daß zumindest diese Möglichkeit der Sozialplanung häufiger praktiziert wird.

Ämter und Dienste der öffentlichen Verwaltung sind zudem von ihrer Entstehungsgeschichte her vorwiegend vollzugs- und einzelfallorientiert. Für die Durchsetzung sozialer Belange und von Sozialplanung wirkt sich dies häufig negativ aus: politische Gremien stellen Mittel meist erst dann zur Verfügung, wenn soziale Notlagen offenkundig geworden sind. Vorbeugendes gesellschaftspolitisches Denken, das die Entstehungsbedingungen der jeweiligen Problemlagen berücksichtigt und auf ihre Beseitigung abzielt, kommt oft zu kurz. Daher müssen die freien Träger mehr als bisher auf gemeinsame Sozialplanung drängen.

Unabdingbarer Bestandteil örtlicher Sozialplanung muß eine mittelfristige kommunale Finanzplanung sein. Nur so läßt sich die Kontinuität der sozialen Arbeit gewährleisten, erhalten die Träger Planungssicherheit und entsteht Verlässlichkeit kommunaler Zusagen.

5. Formen der Zusammenarbeit

Die fortschreitende Differenzierung sozialer Hilfen und Vielfalt von Fördermöglichkeiten, aber auch Einschränkungen für Form und Umfang der Hilfgewährung in verschiedenen Notlagen hat zu neuen Formen der Zusammenarbeit der jeweils zuständigen Behörden und beteiligten freien Verbänden und Vereinigungen geführt. Bei der Arbeiterwohlfahrt und den anderen Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege, freien Träger der Jugendhilfe und bei den Gemeinden beginnt sich die Erkenntnis durchzusetzen, bestimmte Aufgabenbereiche zum Nutzen des Gemeinwesens und seiner Bürger und Bürgerinnen gemeinsam zu planen und Absprachen darüber zu treffen, in welcher Organisationsform die Probleme am besten zu lösen sind.

Dabei erfahren die Formen der Zusammenarbeit durch die jeweiligen regionalen Rahmenbedingungen sehr unterschiedlicher Ausprägungen. Immer aber sollte im Vordergrund die Bedarfs- und Interessenlage des Hilfsbedürftigen und deren optimale Unterstützung stehen. Träger sozialer Dienste und Hilfsangebote müssen in der Lage sein, auf kurzfristig sich verändernde Problem- und Bedürfnislagen der Klienten zu reagieren.

Es ist daher notwendig, zur Selbstkontrolle die eigene Arbeit immer wieder verbandsintern und mit den Betroffenen zu reflektieren. Die Interessenlage der Bedürftigen stößt aber an Grenzen, wenn die Forderungen einen unverhältnismäßig hohen Aufwand gegenüber anderen Angeboten darstellen.

Gemeinsame Trägerschaft neuer Dienste

Neben der Arbeitsteilung zwischen verschiedenen sozialen Diensten ist auch die gemeinsame Trägerschaft von Diensten und Einrichtungen zwischen Verbänden untereinander und mit Kommunen in unterschiedlichen Rechtsformen möglich. Dies kann immer dann der Fall sein, wenn sich nicht durch komplizierte Abrechnungsverfahren besondere Erschwernisse für die Organisation der sozialen Dienste ergeben. Insbesondere wird eine fachliche Verständigung über Inhalte der Arbeit sowohl mit anderen Organisationen wie mit der Gemeinde und mit gesellschaftlichen Gruppen ein Beitrag zu einem bedarfsgerechten Angebot sein.

Im zunehmenden Maße setzt sich regionale und zielgruppenspezifische Arbeitsteilung bei der Einrichtung spezieller sozialer Dienste und Hilfsleistungen durch. Jeder Träger kann in den Arbeitsfeldern besondere innovative Schwerpunkte entwickeln. Eine derartige Form der Arbeitsteilung erfordert allerdings präzise Absprachen (z.B. kann ein Nichtseßhafter auch Alkoholiker oder Straffälliger sein). Die mit einer solchen sinnvollen Arbeitsteilung verbundene Einschränkung der Wahlfreiheit Betroffener erscheint vertretbar, wenn dadurch insgesamt ein größeres Maß bedarfsgerechter Dienste und damit eine Verbesserung des örtlichen Sozialleistungsangebotes erreicht würde.

Verbundsysteme

Besonders im Bereich der Jugendsozialarbeit wurden in der Vergangenheit Verbundsysteme entwickelt, bei denen in der ausgeprägtesten Form verbands- und institutionenübergreifend alle sachbezogenen Angebote aufeinander abgestimmt und miteinander verbunden sind. Wesentliches Merkmal eines integrierten Verbundsystems ist die sinnvolle Zusammenfassung und Nutzung aller materiellen und fachlichen Ressourcen und insbesondere aller verfügbaren öffentlichen und privaten finanziellen Förderungsmöglichkeiten.

Eine solch umfassende regionale Konzeption verfügt über ein Angebotspektrum, das von der Schulsozialarbeit über die Berufsvorbereitung bis zur Berufsausbildung und/oder Beschäftigung für benachteiligte Jugendliche reicht und möglichst auch Wohnangebote einbeziehen sollte.

In modifizierter Form lassen sich derartige Verbundsysteme auch in anderen sozialen Aufgabenfeldern einrichten, z.B. im Bereich der mobilen sozialen Dienste, der Hauspflege, der medizinischen Versorgung Pflegebedürftiger durch Sozialstationen, der Versorgung psychisch Kranker in Tageseinrichtungen u.a. Wesentliche Voraussetzung für eine reibungslose Organisation und optimale Nutzung ist die Überschaubarkeit des Systems für Fachkräfte und Betroffene.

Weitere Aufgabenfelder, in denen die unterschiedlichsten Formen der Zusammenarbeit von einer lockeren bis hin zu einer vertraglich verbindlichen Form sinnvoll sein können, sind Beratungsdienste für Arbeitslose, Schuldner, Familien, Migranten, Suchtabhängige, Straffällige und Nichtseßhafte und weitere zukünftig notwendig werdende soziale Dienste.

6. Die Arbeiterwohlfahrt als Trägerin sozialer Dienste

Soziale Dienste sollen die Eigenverantwortlichkeit, die Selbst und Nachbarschaftshilfe fördern. Sie sollen durch Koordination aller Hilfsangebote zur Befriedigung von Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger und somit zu mehr Lebensqualität beitragen.

Soziale Dienste sollen sich Notlagen und Bedürfnissen Hilfesuchender stellen und ihnen durch konkrete Angebote Möglichkeiten eröffnen, mit Schwierigkeiten besser umgehen zu können. Sie sollen die gesundheitliche und psychische Entwicklung der Betroffenen ganzheitlich fördern und die materiellen Lebensgrundlagen der Menschen sichern helfen. Sie sollen dadurch Ausgrenzungen und Benachteiligungen in unserer Gesellschaft abbauen oder verhindern.

Soziale Dienste sind in der Regel erste Kontakt und Anlaufstellen, wo sich ratsuchende Mitbürgerinnen und Mitbürger über Hilfen informieren können. Über den allgemeinen Sozialdienst hinaus besteht die Möglichkeit, an Spezialdiensten mit besonderen Aufgaben vermittelt zu werden. Allgemeine Soziale Bürgerberatung sollte zum Aufgabenspektrum jedes Ortsvereins der AWO gehören.

Aufgabenerfüllung durch freie Träger

Bereits jetzt gibt es in den Bundesländern unterschiedliche Regelungen der Übertragung von Aufgaben aus dem BSHG und dem JWG unter Berücksichtigung von SGB I an freie Träger der Wohlfahrtspflege. Die AWO kann und will sich einer solchen Aufgabenübernahme nicht verschließen.

Finanzierungsarten

Anteilsfinanzierung: die Höhe der Zuwendung wird nach einem bestimmten Vorhundertssatz der zuwendungsfähigen Ausgaben bemessen. Bei einer Unterschreitung der veranschlagten Gesamtausgaben kommt hier häufig eine Rückzahlung der sich dadurch ergebenden Überschreitung des Förderungssatzes in Betracht. Andererseits ist bei einer Überschreitung der Gesamtausgaben eine Erhöhung der Förderung auf den vorgesehenen Förderungsprozentsatz nur möglich, wenn dafür noch Haushaltsmittel bereitstehen. Ist in allgemeinen Bewilligungsbedingungen z. B. ein Förderungssatz von 50 % der Gesamtausgaben vorgesehen, die förderungsfähigen Aufwendungen aller Wohlfahrtsverbände belaufen sich auf 100 Mio DM, der Haushaltsplan weist aber nur 25 Mio. DM aus, so werden tatsächlich auch nur 25 % der Gesamtkosten anteilmäßig finanziert.

Fehlbedarfsfinanzierung: diese Mittel der öffentlichen Kostenträger sind allen anderen Finanzierungsmitteln gegenüber nachrangig. Hier muß der Empfänger der öffentlichen Leistung seine finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse offenlegen, und zwar sowohl bei der Antragstellung als auch bei dem Nachweis der zweckentsprechenden Mittelverwendung. Ersparte Ausgaben z. B. durch Steigerung wirtschaftlichen Verhaltens kommt dann ausschließlich der mittelbewilligenden Stelle, also dem öffentlichen Kostenträger zugute.

Festbetragsfinanzierung: hier beteiligt sich der Zuwendungsgeber mit einem festen Betrag an den zuwendungsfähigen Gesamtausgaben; die Zuwendung kann auch anknüpfen an einer bestimmten Leistungseinheit (je Heimplatz, Aufenthaltstag in einer Erholungsmaßnahme, je Pflegekraft). Bei Kostenunterschreitungen kommt grundsätzlich keine (anteilige) Rückzahlung in Betracht; wirtschaftliches Verhalten bringt also der AWO Vorteile; dafür gibt es grundsätzlich aber keine Nachfinanzierungen bei Kostenerhöhungen. Als Problem hat sich allerdings häufig erwiesen, daß diese Festbeträge nicht immer der Preisentwicklung entsprechend angepaßt (dynamisiert) werden. Dieses Finanzierungsmittel hat dafür den Vorteil, auch bereits vor der Durchführung einer Maßnahme mehr Klarheit über die zu erwartenden Leistungen zu verschaffen, als andere Finanzierungsarten.

Verlässlichkeit öffentlicher Finanzmittel

Bei den vorstehend dargestellten öffentlichen Finanzmitteln ist ein unterschiedlicher Grad an Verlässlichkeit bei der Fortsetzung von Finanzierung durch die Kostenträger festzustellen: bei Pflegesätzen, deren Gewährung eine gesetzliche Leistungsverpflichtung (z. B. des Sozial oder Jugendamtes) zugrunde liegt, besteht häufig ein Rechtsanspruch des hilfeempfangenden Menschen, wenn die Voraussetzungen für die Gewährung vorliegen. Da Pflegesätze ausgehandelt werden, besteht die Gefahr, daß die Kostenträger versuchen, durch zu niedrige Festsetzungen Kosten zu sparen, wodurch entweder eine Finanzierungslücke entsteht oder aber notwendige Leistungen (Pflegestandard, Therapiemaßnahmen) eingeschränkt werden müssen. Insgesamt ist aber die Pflegesatzfinanzierung ein verlässliches Finanzierungsmittel, wenn eine angemessene Nutzung der entsprechenden Einrichtung sichergestellt ist. Alle öffentlichen Zuwendungen sind unmittelbar abhängig von der Bereitstellung von Haushaltsmitteln.

Fehlerhafte Bewilligungen, weil z. B. die Beschäftigten des Zuwendungsgebers mit den o.g. Finanzierungsmitteln nicht sachgerecht umgehen, führen nicht selten dazu, diese tatsächlich oder vermeintlich falsch bewilligten Mittel von dem Zuwendungsempfänger, hier dem Wohlfahrtsverband, zurückzufordern. Als besonders riskant hat es sich in der Vergangenheit erwiesen, wenn der Zuwendungsempfänger sich nicht exakt an die Buchstaben der Förderungsbedingungen (Zuwendungsrichtlinien allgemeiner Art oder Auflagen in den Bewilligungsbescheiden) gehalten hat. Da diese Abweichungen meist stillschweigend akzeptiert werden, besteht die Neigung, dies als Einverständnis aufzufassen. Aber selbst dann, wenn Bedienstete des Zuwendungsgebers erklären, daß die Abweichungen nicht zu Rückforderungen führen, muß gleichwohl immer mit einer Rückforderung gerechnet werden, weil Vorgesetzte oder Prüfbehörden dies anders sehen könnten. Die Mitarbeiter der Arbeiterwohlfahrt sollten deshalb immer einen schriftlichen Bescheid verlangen. Sollte dieser nicht erteilt werden, kann von einer gesicherten Bestandskraft der mündlichen Aussage nicht ausgegangen werden. Nur schriftlich bestätigte Abweichungen von Zuwendungsregelungen dürfen akzeptiert werden; sie gelten aber auch nur für diese konkrete Bewilligung und nicht für künftige Zuwendungen, wenn es sich um eine Aufgabe handelt, die über den Bewilligungszeitraum (meist ein Jahr) hinausgehen.

Bei der Bemessung öffentlicher Zuwendungen an die AWO ist gemäß der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung zum Verhältnis zwischen staatlicher und wohlfahrtsverbandlicher Arbeit (BVerfGE 22,208) der geringeren Eigenleistungsfähigkeit der AWO gegenüber kirchsteuerfinanzierten Wohlfahrtsverbänden wieder stärkere Beachtung zu schenken. Die Lage der AWO als besonders eigenmittelschwacher Wohlfahrtsverband rechtfertigt auch eine überproportionale öffentliche Förderung.

Die Beiträge der z. Z. mehr als 600.000 Mitglieder können nur einen geringen Teil der Aufwendungen der Arbeiterwohlfahrt für die etwa 5.500 Einrichtungen mit etwa 135.000 Betten/Plätzen und die über 50.000 hauptberuflichen Mitarbeiter decken. Die Einnahmen aus Spenden, die Erlöse aus Fernsehlotterien etc. sind rückläufig. Allerdings setzen etwa 80.000 Helfer ihre ehrenamtliche Arbeit für die Erfüllung der von der Arbeiterwohlfahrt durchgeführten Aufgaben ein. Der Geldwert dieser Eigenleistung stellt den Hauptteil der Eigenmittel der AWO dar und muß deshalb auch in vollem Umfang als Eigenanteil durch öffentliche Kostenträger anerkannt werden.

Die Finanzmittel der öffentlichen Leistungsträger

Die vielfältigen Aufgaben im Sozialbereich haben zu vielgestaltigen Finanzierungsmodalitäten durch die öffentlichen Kostenträgern geführt. Wo die Mittel des Empfängers einer von der AWO erbrachten Leistung (zum Beispiel des selbstzahlenden Bewohner eines Pflegeheimes) nicht ausreichen, kommt eine aufstockende Hilfe öffentlicher Kostenträger in Betracht.

Um einen Überblick über die unterschiedlichen Finanzierungssysteme zu geben, werden nachstehend die wesentlichen Arten aufgeführt und erläutert:

Pflegesätze

In Alten- und Pflegeheimen und vielen anderen sozialen Einrichtungen, insbesondere im Rahmen von Leistungen der Jugend- und der Sozialhilfe, vereinbaren die Verbände der freien Wohlfahrtspflege Pflegesätze. Hier ist darauf zu achten, daß diese nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen kostendeckend sind, da die AWO nicht in der Lage ist, mit ihren Eigenmitteln Verluste solcher Einrichtungen aufzufangen. Immer dann, wenn es sich um Pflichtaufgaben öffentlicher Kostenträger insbesondere nach dem JWG und dem BSHG handelt, sind diese bei Vorliegen der entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen ohnehin gezwungen, den Rechtsanspruch des Hilfebedürftigen zu erfüllen. Für den Erbringer einer Leistung gibt es daher keinen Anlaß zum Verzicht auf volle Kostendeckung, zumal auch die öffentlichen Kostenträger bei eigenen Einrichtungen Kosten in gleicher Höhe zu tragen hätten.

Öffentliche Zuwendungen

Anders als die Pflegesätze sind die öffentlichen Zuwendungen grundsätzlich eine Teilfinanzierung. Der nicht gedeckte Rest ist durch Eigenmittel der AWO aufzubringen.

- Projektförderung:

Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne, inhaltlich und zeitlich abgegrenzte Vorhaben. Hierunter fallen z. B. Leistungen für die Errichtung von Alten- und Pflegeheimen, aber auch die Förderung von modellhaften Projekten.

- institutionelle Förderung:

Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers, also der Institution. Hierunter fallen laufende Hilfen z. B. für eine Geschäftsstelle der Arbeiterwohlfahrt und die mit der Organisation der örtlichen sozialen Hilfen anfallenden Kosten.

- wenn sich die Kommune weigert, eine soziale Dienstleistung, die bedarfsgerecht ist und für die sie sachlich zuständig ist, kostendeckend zu finanzieren, wenn sie ein freier Träger anbieten will. Soziale Dienste sind jedoch im Verbund als Leistungsangebot für die Bürger zu sehen. Zwischen stationären und ambulanten Dienstleistungen darf es zu keiner Konkurrenz kommen, sie müssen bedarfsgerecht geplant und vorgehalten werden.

Interessenkonflikte kann es auch innerhalb der AWO und ihrem politischem Umfeld geben, z.B. wenn die AWO vor der Frage steht, bisherige Aufgabenfelder zugunsten neuer Aufgabenstellungen verändern zu müssen. Bei der Abwägung, welche Dienstleistungen sinnvollerweise erhalten, ausgeweitet oder eingestellt werden sollen, steht nicht nur die bedarfsgechte und bedürfnisorientierte Arbeit im Vordergrund. Als Arbeitgeber muß die AWO im Rahmen ihrer Fürsorgepflicht auch die Interessen ihrer MitarbeiterInnen im Blickfeld haben und berücksichtigen.

Ziel aller Bemühungen der AWO als Verband für soziale Arbeit muß es sein, vor Ort bedarfsgerechte und qualitativ hochwertige soziale Dienste und Einrichtungen anzubieten. Prestigeprojekte, die schlecht finanziert, personell nicht ausreichend ausgestattet oder nicht bedarfsgerecht sind, sollten von der Arbeiterwohlfahrt nicht begonnen werden.

Die Arbeiterwohlfahrt hat in den letzten 40 Jahren eine Vielzahl von sozialen Dienstleistungen auf kommunaler Ebene entwickelt: von der Gefährdetenhilfe über die verschiedensten Formen professioneller und halbprofessioneller Beratungsangebote, sozialpädagogisch orientierter Bildungs- und Beschäftigungsprojekte, ambulanten Pflegedienste für verschiedene Zielgruppen bis hin zu teilstationären und stationären Angeboten. Anregungen für die Entwicklung sozialer Dienste vor Ort gibt die Broschüre "Projekte der Arbeiterwohlfahrt vor Ort", die vom Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt herausgegeben wird.

7. Finanzierungsgrundsätze

Die Arbeiterwohlfahrt ist Trägerin eigener Aufgaben, die in ihren Richtlinien und in ihrem Grundsatzzprogramm im einzelnen festgelegt sind. Wenn sie ausschließlich eigene Aufgaben wahrnimmt, finanziert sie diese zu einem erheblichen Teil auch selbst aus Mitgliedsbeiträgen, Erträgen aus Wohlfahrtsbriefmarkenverkauf und Haus- und Straßensammlungen, Spenden, Stiftungsmitteln und insbesondere auch durch die ehrenamtliche und unentgeltliche Tätigkeit ihrer Mitarbeiter. Sie verpflichtet sich dazu, die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit zu beachten und für Transparenz auch bei der Herkunft und Verwendung ihrer Mittel zu sorgen (aus dem AWO-Grundsatzprogramm).

Rechtsgrundlagen der Zusammenarbeit mit öffentlichen Sozialleistungsträgern

Die Arbeiterwohlfahrt strebt eine partnerschaftliche und planvolle Zusammenarbeit zwischen Staat, Kommunen und freien Vereinigungen der sozialen Arbeit an. Sie vertritt dabei den Vorrang der Verantwortung von Staat und Kommunen für die Erfüllung des Anspruchs auf soziale Hilfen. In der Zusammenarbeit mit der AWO werden die öffentlichen Sozialleistungsträger durch § 17 Abs. 3 SGB I dazu verpflichtet darauf hinzuwirken, daß sich ihre Tätigkeit und die der Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege wirksam ergänzen.

Bei einer Zusammenarbeit der Wohlfahrtsverbände mit öffentlichen Sozialleistungsträgern in Arbeitsfeldern auch staatlicher bzw. kommunaler Daseinsvorsorge besteht eine Förderungs- und Unterstützungspflicht zugunsten der Wohlfahrtsverbände. Für die Aufgaben der Sozialhilfe und der Jugendhilfe ist dies gesetzlich festgelegt. Nach § 10 Abs. 3 Satz 2 BSHG sollen die Träger der Sozialhilfe die Verbände der freien Wohlfahrtspflege in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Sozialhilfe angemessen unterstützen.

Die Arbeiterwohlfahrt lehnt es angesichts ihrer begrenzten Leistungsfähigkeit und aus ordnungspolitischen Gründen prinzipiell ab, aus ihren Geldmitteln einen Beitrag zur Finanzierung von Aufgaben zu leisten, die aufgrund gesetzlicher Verpflichtungen von Bund, Ländern und Gemeinden zu erfüllen sind.

Die AWO legt jedoch in jedem Einzelfall Wert darauf, ihre Aufgaben auch im Interesse der Hilfesuchenden angemessen erfüllen und die Kompetenz und die Erfahrungen der Hilfesuchenden einbeziehen zu können. Dies bedeutet neben dem Engagement ehrenamtlicher MitarbeiterInnen den Einsatz qualifizierten Fachpersonals. Alle MitarbeiterInnen sozialer Dienste haben Anspruch auf Fortbildung und Supervision, verantwortliche ehrenamtliche Vorstandsmitglieder haben u.U. auch die Pflicht, sich fortzubilden, um sachkundig die Trägerverantwortung für soziale Dienste wahrnehmen zu können.

Die damit verbundenen Kosten müssen durch die kommunalen Leistungsträger finanziell abgesichert werden. Nur wenn eine ausreichende personelle Ausstattung vorhanden ist, können Aufgaben von der AWO übernommen werden. Die Finanzierung durch die Kommunen muß langfristig erfolgen, um im Interesse der betroffenen Bürger die Kontinuität der Aufgabe zu sichern. Kooperationsverträge oder schriftlich fixierte Aufgabendelegation haben sich als wirksame Instrumente zur Sicherstellung von Aufgabenerfüllung und Finanzierung erwiesen.

Die Kommunen haben den Sicherstellungsauftrag, die Versorgung aller Bürger durch soziale Einrichtungen und Dienste zu gewährleisten. Dabei sind folgende Grundsätze einzuhalten:

- die Wahlmöglichkeit des Bürgers muß berücksichtigt werden (Pluralität des Angebotes)
- die Angebote müssen bedarfsgerecht sein
- die Angebote müssen kostengünstig sein (Finanzplanung und Controlling)
- die Gesamtverantwortung, d.h. die Einhaltung gesetzlicher Verpflichtungen sowie die Sozialplanung und Sozialberichterstattung liegen bei der öffentlichen Hand (Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes)

Angesichts knapper finanzieller Mittel und unterschiedlicher Interessen öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege kann es zu Konflikten kommen, die es im Sinne der betroffenen Bürger zu lösen gilt.

Diese Interessen können weltanschaulicher, politischer oder ökonomischer Natur sein. Politische Interessen können bei der Festlegung von Prioritäten und bei der Verteilung von Geldern eine zentrale Rolle spielen. Ökonomische Interessen können z.B. bei der Übernahme von Aufgaben (Welche Maßnahmen werden am besten und sichersten bezuschußt?) eine Rolle spielen, aber auch in der zunehmenden Konkurrenz zwischen freigemeinnützigen und kommerziellen Anbietern sozialer und gesundheitlicher Dienstleistungen.

Weltanschauliche Interessen spielen im wesentlichen bei der Sicherstellung der Wahlfreiheit der Klienten und beim Subsidiaritätsverständnis eine entscheidende Rolle. Besonders kompliziert wird Sozialplanung, wenn die jeweiligen Interessen im "falschen" Gewande einhergehen: z.B. weltanschauliche, wenn es um politische oder ökonomische Interessen geht etc. Beliebte ist auch die Vorgabe "übergeordneter" Interessen ("Wohl-des Klienten") hinter denen sich letztlich andere Motive verbergen.

Interessenkonflikte entstehen z.B.:

- wenn ein Träger der freien Wohlfahrtspflege Aufgaben übernimmt und gleichzeitig dazu beiträgt, daß im Jugend und Sozialbereich einer Kommune Arbeitsplätze abgebaut werden. Dies führt zur Konkurrenz unter der Arbeitnehmerschaft. Zur Vermeidung dieser Konkurrenz sollte die Kommune in diesem Fall vorrangig die Aufgabe erfüllen oder in eine Kooperation mit einem freien Träger eintreten.
- wenn eine Kommune eine soziale Dienstleistung billiger anbietet als dies ein freier Träger bei einer betriebswirtschaftlichen Kalkulation tun könnte. In einem solchen Fall ist das kommunale Entgelt entweder nicht kostengerecht oder die fachlichen Standards des kommunalen Dienstes liegen unter denen eines freien Wohlfahrtsverbandes. Die Kommune muß daher offenlegen, welche fachlichen Standards dem Dienst zugrundeliegen und ob sich ein Dienst aus den Entgelten selbst finanzieren kann oder aus allgemeinen Haushaltsmitteln bezuschußt wird.
- wenn ein Träger der freien Wohlfahrtspflege mit Finanzquellen, die für Kommunen nicht zugänglich sind, eine soziale Dienstleistung kostengünstiger anbieten kann als die Kommune oder andere Träger und daher nur noch mit ihm Kooperationsverträge abgeschlossen werden. Dies führt zur Konkurrenz zwischen den freien Trägern der Wohlfahrtspflege und zur Einschränkung der Wahlmöglichkeit des Bürgers durch die Monopolstellung eines Trägers. Die Kommune ist hier verpflichtet, bei der Sozialplanung das Pluralitätsgebot zu beachten.

Aufgabenerfüllung vor der Bewilligung der Zuwendung

Aus der starren zeitlichen Bindung der Bewilligungen an das Bewilligungsjahr in Verbindung mit dem Grundsatz, daß öffentliche Zuwendungen grundsätzlich nachrangig sind, leiten die mittelbewilligenden Stellen ebenso wie Prüfbehörden ab, daß bei Ausgaben, die vor der Bewilligung geleistet werden, ein Bedarf an Zuwendungen nicht bestand; sie sind ja auch ohne Zuwendung finanziert worden und wären deshalb auch bei einer Ablehnung der Bewilligung zu tragen gewesen. Es besteht deshalb jedes Jahr erneut die Gefahr, daß Zuwendungen zurückgefordert werden, wenn solche Ausgaben (selbst dann, wenn sie wie in den Vorjahren erbracht wurden) geleistet werden bevor der (schriftliche) Bewilligungsbescheid zugeht. Insbesondere sind Investitionen vor Bewilligung einer Zuwendung nicht förderungsfähig, werden also nicht einmal bei besonders kleinlicher Auslegung auf den Eigenteil angerechnet. Hier muß vom Zuwendungsempfänger der vorzeitiger Maßnahmebeginn beantragt werden.

Mißbrauch öffentlicher Prüfrechte?

Die Überprüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung ist beliebtes Tätigkeitsfeld von Prüfbehörden. Die Prüfbehörden haben allerdings nicht die Kompetenz, den Zuwendungsnehmer als solchen, hier die Arbeiterwohlfahrt, zu prüfen. Sie stellen fest, ob die mittelbewilligende Stelle, also der öffentliche Kostenträger, entsprechend den für diesen geltenden Vorschriften rechtmäßig gehandelt hat. Die mittelbewilligenden Stellen dürfen Zuwendungen an Stellen außerhalb der öffentlichen Verwaltung nur unter der Voraussetzung bewilligen, daß ein öffentliches Prüfrecht eingeräumt wird. Dieses Prüfrecht umfaßt die Befugnis, die den Zuwendungsbedingungen entsprechende Verwendung der Bewilligung zu prüfen und nicht etwa die AWO als Träger eigener Aufgaben und deren Finanzgebaren insgesamt, insbesondere soweit es die eigenen verbandlichen Mittel betrifft, zu prüfen. (Bei der Fehlbedarfsfinanzierung wird der Fehlbedarf des Zuwendungsempfängers als Differenz zwischen allen Einnahmen und Ausgaben insgesamt geprüft. Wenn hier weitgehende Vorschriften über die zuwendungsfähigen Ausgaben und über die Erzielung der Einnahmen gemacht wurden, so ergibt sich daraus im Ergebnis bei der Feststellung der zweckentsprechenden Mittelverwendung eine sehr weitgehende Prüfungsbefugnis: wenn z. B. Bewilligungsbedingung ist, daß die Gehälter nicht höher sind als BAT Vc, so umfaßt das Prüfrecht im Ergebnis auch die Einstufung der hier beschäftigten Mitarbeiter der AWO.

Die Leistungsträger und damit auch deren Prüfbehörden haben nach § 17 III 2 SGB I die Selbständigkeit der AWO bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu achten. Die Nachprüfung zweckentsprechender Verwendung bei der Inanspruchnahme öffentlicher Mittel bleibt zwar unberührt (so § 17 Abs. 3 Satz 3 SGB I), extensive Prüfungswünsche sind aber abzulehnen, wenn die Selbständigkeit der AWO dadurch unverhältnismäßig beeinträchtigt wird. So ist es offensichtlich unverhältnismäßig, wenn ein ganz niedriger Fehlbedarf von z. B. 5 % der Gesamtausgaben im Rahmen einer Fehlbedarfsfinanzierung zu einer Totalprüfung einer Geschäftsstelle führt und die Mitarbeiter der Prüfbehörde ihre persönlichen Vorstellungen über die Mittelverwendung an die Stelle der für die Geschäftsstelle Verantwortlichen stellen. Auch Prüfbehörden unterliegen dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und sind verpflichtet, ihre Prüfungswünsche rechtlich zu begründen.

Anhang

Das Dreiecksverhältnis zwischen Hilfeempfänger, Sozialleistungsträger und Einrichtungsträger

Rechtliche Probleme in der Praxis können entstehen, wenn ein/e HilfeempfängerIn Leistungen vor allem der Sozial- und Jugendhilfe innerhalb einer Einrichtung eines Trägers empfängt, der nicht identisch ist mit dem zuständigen hoheitlichen Leistungsträger, hier dem Sozial- bzw. Jugendamt. Daraus können folgende Rechtsbeziehungen entstehen:

- **Der/die HilfeempfängerIn** hat einen öffentlichrechtlichen Rechtsanspruch gegen den zuständigen Sozialleistungsträger, aber auch einen privatrechtlichen Anspruch gegen den Einrichtungsträger darauf, daß die (meist durch Heimvertrag) vereinbarte Leistung erbracht wird.
- **Der Einrichtungsträger** hat aufgrund des gleichen (Heim) Vertrages einen privatrechtlichen Anspruch gegen den Hilfeempfänger insbesondere auf Bezahlung der erbrachten Leistung.
- **Der Sozialleistungsträger** steht in Rechtsbeziehungen mit dem Hilfeempfänger. Eine direkte Rechtsbeziehung zwischen ihm und dem Einrichtungsträger besteht nur insoweit, daß bei einer Kostenübernahmevereinbarung dem Hilfeempfänger die entsprechenden Aufwendungen nach Maßgabe des § 93 Abs. 2 BSHG zu erstatten sind.

Wenn die Hilfgewährung in einer Einrichtung notwendig ist, so macht der Träger die Aufnahme häufig davon abhängig, daß der Hilfesuchende sich verpflichtet und auch dazu in der Lage ist, die Kosten zu zahlen. Wo dessen Einkommen (z. B. in einem Pflegeheim) dazu nicht ausreicht, kann ein privater Einrichtungsträger nicht dazu gezwungen werden, ihn aufzunehmen.

Der Sozialleistungsträger dagegen ist aus dem Sozialrechtsverhältnis zum Hilfesuchenden heraus in der Regel verpflichtet, für den Anspruchsberechtigten die Hilfe in einer Einrichtung sicherzustellen und bedient sich zur Erfüllung dieser Pflicht freigemeinnütziger Einrichtungsträger. Nach herrschender Rechtslehre besteht grundsätzlich nicht die Möglichkeit, die Geldleistung unter Ausschaltung des Sozialleistungsberechtigten unmittelbar an den Einrichtungsträger zu zahlen, dies ist nur mit der Zustimmung des Berechtigten möglich.

Verschiedene gesetzliche Regelungen setzen diese Zustimmung voraus. Deshalb hat nach § 43 Abs. 1 BSHG der Sozialhilfeträger die Hilfe in voller Höhe, einschließlich eines evtl. zu leistenden Eigenanteils zu übernehmen. Bei einer Heimhilfe für Behinderte erfolgt dies im Rahmen der Eingliederungshilfe. Neben dieser Ausnahme kann in begründeten Fällen nach §§ 11 Abs. 2 und 29 BSHG bei allen anderen Sozialhilfeleistungen Hilfe auch gewährt werden, wenn die Aufbringung der Mittel (ganz oder teilweise) vom Hilfesuchenden verlangt werden kann. Das Prinzip der Sozial- und Jugendhilfe, grundsätzlich nur nachrangig nach dem Einsatz der zu fordernden Mittel Leistungen zu gewähren, wird dadurch in gewisser Weise eingeschränkt.

Um die zustehenden Pflegesätze unkompliziert und sicher zu erhalten, ist den Einrichtungsträgern der Arbeiterwohlfahrt anzuraten, nur Klienten aufzunehmen, bei denen der Sozialhilfeträger die Kosten voll garantiert und an diese zahlt. Möglicherweise besteht nämlich kein Hilfeanspruch: weil ein Vermögen vorhanden ist (oder aus dem Barbetrag, dem früheren Taschengeld, eine Summe angespart wurde) das bzw. die den Freibetrag gem. §§ 88,89 BSHG übersteigt und der Einrichtungsbenuer dieses nicht verwendet, um den Heimaufenthalt zu zahlen. Dann könnte ein Einrichtungsträger Schwierigkeiten beim Kostenersatz bekommen.

Aus dem Betreuungsverhältnis haben die Einrichtungsmitarbeiter allerdings die Möglichkeit, den Hilfeempfänger über die rechtlichen Konsequenzen aufzuklären; dadurch wird zugleich ihr eigener Leistungsanspruch nicht notleidend.

Auch beim Tod eines Hilfeempfängers, erlischt dessen Sozialhilfeanspruch. Hat dieser bereits in einer unserer Einrichtungen gelebt, so weigern sich die Sozialhilfeträger häufig, den noch ausstehenden Pflegesatz nachträglich zu zahlen. Steht eine Erbschaft nicht zur Verfügung, gibt es ähnliche Schwierigkeiten, die noch ausstehenden Pflegegelder zu erhalten.

Empfehlungen zum Weiterlesen

Publikationen der AWO

- "Grundsätze und Empfehlungen der AWO zur Zusammenarbeit mit den Gemeinden", 1968, vergriffen (leicht gekürzt nachgedruckt im AWO-Jahrbuch 1977)
- Grundsatzprogramm der AWO "Humanitäres Handeln aus politischer Verantwortung", 1987
- AWO-Handbuch 1988 "Verwaltung und Rechnungswesen"
- Richtlinien der AWO
- AWO-Praxisheft "Sozialberatung", 1980, vergriffen; neue Fassung in Vorbereitung
- "Stichwort Gesundheitsreform - Informationen, Positionen, Ratschläge", 1989
- Tagungsheft zur AWO-Bundeskonferenz 1989, DM 12,-

Bezugsadresse: siehe Impressum

Schriften der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege

- Sozialhilfe-Informationsdienst (sozialhilferechtliche Kurzinfos zu Praxisthemen)
- "Leitfaden zum Gemeinnützigkeitsrecht der Abgabenordnung 1977" (1984)
- "Das Selbstkostendeckungsprinzip - Maßstab für Leistungsentgelte bei sozialen Diensten", 1984
- "Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege: Aufgaben und Finanzierung", 1985, Lambertus-Verlag Freiburg (im Buchhandel erhältlich)
- "Grundsätze der Finanzierung und Selbstkostenermittlung ambulanter gesundheits-sozialpflegerischer Dienste" 1987
- "Bedeutung öffentlicher Zuwendungen an die freie Wohlfahrtspflege für die soziale Sicherung" 1988
- Richtlinien der BAGFW für spendensammelnde Organisationen, in Vorbereitung

Bezugsadresse: Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.
Franz-Lohe-Str. 13, 5300 Bonn 1

Einzelchriften zu Praxisthemen

- "Kommunal 90 - Das Taschenbuch für Kommunalpolitiker", Vorwärts-Verlag Bonn 1990; 22,70 DM- (Praxis-Handreichungen, zusammengestellt von der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik)
- "Probleme bei der Gewährung von Zuwendungen im sozialen Bereich", Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 1987; als Sonderdruck beim Deutschen Verein erhältlich
- Handbuch der örtlichen Sozialplanung, Hrsg. Deutscher Verein, 1986, 1500 S.
- "Zur Verfassungsmäßigkeit von Bestimmungen des JWG und BSHG"; Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18.07.67 in: Kleinere Schriften des Deutschen Vereins Nr. 27
- "Empfehlungen für die Heranziehung Unterhaltspflichtiger", Hrsg. Deutscher Verein
- Rechtsgutachten zu "Lenkungsauflagen bei der Vergabe öffentlicher Zuwendungen" von Prof. Leisner, Diakonie-Verlag Stuttgart
- "Schuldherberater in der sozialen Arbeit" von J. Münder u.a., 1989, Votum-Verlag Münster, 230 S.

Zeitschriften

- "Theorie und Praxis der sozialen Arbeit", Hrsg. AWO-Bundesverband
- "Nachrichtendienst des Deutschen Vereins"
- "Demokratische Gemeinde", Verlag Neuer Vorwärts Bonn

Gesetzestexte und Kommentare

- Lehr- und Praxiskommentar zum Bundessozialhilfegesetz, 2.Auflage 1989, Nomos-Verlag Baden-Baden
- "Recht der sozialen Arbeit", 1987, Beltz-Verlag Weinheim, 534 S., DM 30,- (Fortsetzung der früheren AWO-Gesetzessammlung für die Sozialarbeit)