

**Stiftung Liebenau**  
Ressort Sozialpolitik



[www.stiftung-liebenau.de/sozialpolitik](http://www.stiftung-liebenau.de/sozialpolitik)

**Stiftung Liebenau**

**Positionspapier:**

**Mehr Gerechtigkeit, Beweglichkeit und  
Gemeinsinn im Sozialstaat**

Kontakt:

Stiftung Liebenau  
Ressort Sozialpolitik  
Ulrich Kuhn  
Siggenweilerstr. 11  
88074 Meckenbeuren-Liebenau

Tel. 07542-10 1206  
FAX 07542-10 1231  
eMail [ulrich.kuhn@stiftung-liebenau.de](mailto:ulrich.kuhn@stiftung-liebenau.de)

[www.stiftung-liebenau.de/sozialpolitik](http://www.stiftung-liebenau.de/sozialpolitik)

Liebenau, 2003

## **Mehr Gerechtigkeit, Beweglichkeit und Gemeinsinn im Sozialstaat**

Die Stiftung Liebenau ist mit ihren Diensten vorwiegend in der Alten- und Behindertenhilfe tätig. Die nachfolgenden Vorschläge zur Weiterentwicklung der sozialen Sicherungssysteme konzentrieren sich daher auf diese Sektoren.

### **A) Ausgangssituation**

Der Sozialstaat steht vor einer Umbruchsituation. Die vergangenen Jahrzehnte waren von einem kontinuierlichen Wirtschaftswachstum und einem entsprechenden Ausbau des allgemeinen Wohlstands sowie der sozialstaatlichen Absicherung gekennzeichnet. Seit einigen Jahren befindet sich der deutsche Sozialstaat allerdings in einer sich zunehmend verschärfenden Krise. Die Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen wird in den nächsten Jahren und Jahrzehnten stark zunehmen. Dieser wachsenden Nachfrage nach sozialen Leistungen stehen zunehmende Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherungssysteme gegenüber. Um die Wirtschaft wieder in Schwung zu bringen und die Arbeitslosigkeit abzubauen, sollen u.a. die Lohnnebenkosten gesenkt und die Sozialversicherungsbeiträge unter 40 % gedrückt werden. Gleichzeitig sind die für die Sozialhilfefinanzierung zuständigen Kommunen aufgrund wegbrechender Steuereinnahmen bereits heute kaum mehr in der Lage, die gesetzlichen Rechtsansprüche zu erfüllen.

Somit stehen die für die Unterstützung behinderter und pflegebedürftiger Menschen maßgeblichen Leistungssysteme Pflege- und Krankenversicherung sowie Sozialhilfe unter massivem finanziellen Druck. Ohne Strukturveränderungen drohen Leistungsstandardabsenkungen nach der sog. Rasenmähermethode. Dies würde jedoch zwangsläufig die besonders auf die Solidarität durch die Gesellschaft angewiesenen Menschen, z.B. schwerstmehrfach behinderte Menschen, am stärksten treffen. Es sind also zielgerichtete Strukturveränderungen erforderlich, die auch künftig eine menschenwürdige Lebens- und Betreuungsqualität für pflegebedürftige und behinderte Menschen ermöglichen.

Die notwendigen Strukturveränderungen müssen sowohl am Sozialleistungssystem als auch an der Angebotsstruktur ansetzen. Ein guter Leitmaßstab hierfür sind die christlichen Sozialprinzipien Personalität, Subsidiarität und Solidarität. Zum einen ist eine gerechtere Finanzierung sozialer Leistungen durch stärkere Beachtung des Leistungsfähigkeitsprinzips und Konzentration der gesellschaftlichen Solidarität auf die wirklich hilfebedürftigen Menschen erforderlich. Zum anderen sind die vorhandenen Selbsthilfepotentiale durch Ausbau der privaten Eigenvorsorge, des Selbstzahlermarktes und der privaten sozialen Netzwerke stärker zu nutzen. Schließlich müssen hierfür die sozialen Dienstleistungsangebote differenzierter und flexibler gestaltet und möglichst effizient erbracht werden können.

Auf dieser Grundlage werden nachfolgend Reformvorschläge im Einzelnen vorgestellt.

## **B) Lösungsansätze**

### **1. Mehr Gerechtigkeit ins Sozialleistungssystem**

Aufgrund der zunehmenden Finanzprobleme der Sozialleistungssysteme benötigen wir eine neue Balance zwischen Eigenverantwortung und Solidarität. Dies bedeutet, dass den leistungsfähigen Bürgern mehr Eigenvorsorge zugemutet wird, damit die notwendige Grundversorgung und die gezielte Unterstützung für die besonders hilfebedürftigen Menschen weiterhin durch die Beiträge der Gesamtbevölkerung solidarisch finanziert werden können.

An der Finanzierung der erforderlichen Grundversorgung für hilfebedürftige Menschen sind künftig alle Bürger solidarisch entsprechend ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit zu beteiligen. Anstatt die Sozialversicherungen ausschließlich über abhängige Beschäftigungsverhältnisse zu finanzieren mit entsprechender Belastung der Arbeitskosten ist ein universales System erforderlich, welches alle Wohnbürger – einschließlich der Beamten und Selbständigen – sowie alle Einkunftsarten ohne Bemessungsgrenze zur Solidarität heranzieht.

Um die finanziellen Risiken der demographischen Entwicklung zu begrenzen, sind die Bürger ferner im Rahmen ihrer Möglichkeiten zur privaten Vorsorge über kapitalgedeckte Versicherungssysteme anzuhalten. Sie müssen durch eine Begrenzung der Abgaben- und Steuerlast dazu verstärkt in die Lage versetzt werden.

Schließlich sind die Leistungen der Sicherungssysteme stärker als bisher am tatsächlichen individuellen Hilfebedarf und an der finanziellen Leistungsfähigkeit bzw. den Möglichkeiten zur Eigenbeteiligung auszurichten.

Für die Alten- und Behindertenhilfe sind folgende Änderungsvorschläge ableitbar:

#### *Pflegeversicherung*

##### a) Finanzierung

Die Pflegeversicherung kommt immer mehr in die Verlustzone, da die Leistungsnachfrage steigt und die Beitragssätze begrenzt sind. Durch die Einbindung aller Bürger, auch der Selbständigen und Beamten, in ein Gesamtsystem könnte die soziale Pflegeversicherung auf eine breitere Basis gestellt werden. Dadurch würden alle Bürger entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit an dieser gesamtgesellschaftlichen Aufgabe beteiligt. Gleichzeitig sollte zur Abfederung der demographischen Entwicklung eine ergänzende private kapitalfundierte Pflegepflichtversicherung eingeführt werden<sup>1</sup>.

##### b) Leistungsumfang

Die Leistungssätze der Pflegeversicherung sind zu wenig am tatsächlichen Hilfebedarf orientiert. Sie sollten angehoben und entsprechend der Kostenentwicklung dynamisiert werden<sup>2</sup>. Der Leistungsbemessung ist künftig ein ganzheitlicher Pflegebegriff zugrunde zu legen. Insbesondere muss der besondere psycho-soziale Betreuungsbedarf z.B. von demenzkranken Menschen angemessen berücksichtigt werden. Laut Bericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“ kann das österreichische oder niederländische Modell als Beispiel einer besseren Leistungsdifferenzierung herangezogen werden<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> vgl. Abschlußbericht Enquete-Kommission Demographischer Wandel, Bundestagsdrucksache 14/8800, S. 249

<sup>2</sup> vgl. Abschlußbericht Enquete-Kommission Demographischer Wandel, Bundestagsdrucksache 14/8800, S. 266

<sup>3</sup> vgl. Abschlußbericht Enquete-Kommission Demographischer Wandel, Bundestagsdrucksache 14/8800, S. 231

Ferner ist künftig eine Gleichbehandlung behinderter Menschen in der Pflegeversicherung sicherzustellen. Anstatt die Leistungen für pflegebedürftige Bewohner von Behindertenhilfeeinrichtungen auf maximal 296 € im Monat zu begrenzen, müssen diese Leistungen analog der Pflegesachleistung bei häuslicher Pflege nach § 36 Abs. 3 SGB XI erhalten. Die Gewährung von Eingliederungshilfe und die ganzheitliche Betreuung behinderter Menschen darf dadurch jedoch nicht in Frage gestellt werden.

### *Krankenversicherung*

#### a) Finanzierung

Auch für den Bereich der Krankenversicherung ist die Weiterentwicklung zu einer solidarischer finanzierten Sozialversicherung und die Ergänzung durch private Eigenvorsorge anzustreben.

#### b) Leistungsumfang

Behinderte Menschen haben in der Gesundheitsversorgung vielfach besondere Bedürfnisse, die bislang ungenügend abgesichert sind. Dieser Bedarf ist im medizinischen Versorgungssystem zu berücksichtigen und der damit verbundene Mehraufwand entsprechend zu vergüten<sup>4</sup>.

Für teilstationär oder stationär betreute pflegebedürftige Menschen müssen künftig die gleichen Leistungen für medizinische Behandlungspflege und für Pflegehilfsmittel nach SGB V gewährt werden wie für in der eigenen Häuslichkeit gepflegte Menschen.

### *Eingliederungshilfe*

#### a) Finanzierung

Die Finanzierung angemessener Eingliederungshilfeleistungen wird aufgrund der Finanzsituation der Kommunen immer schwieriger. Nach dem Konnexitätsprinzip sollte der für die Aufgabenfestlegung zuständige Bund sich angemessen an den steigenden Eingliederungshilfekosten beteiligen. Langfristig ist die Überführung in ein Bundesleistungsgesetz anzustreben.

#### b) Leistungsumfang

Durch diese finanzielle Weiterentwicklung ist die Sicherung angemessener Leistungen für behinderte Menschen, die in der Regel nicht zur Eigenvorsorge fähig sind, zu gewährleisten. Die nach §§ 93 ff BSHG vorgesehenen leistungsgerechten Vergütungen sind künftig einrichtungsunabhängig zu bemessen und müssen den psycho-sozialen Betreuungsbedarf z.B. für verhaltensauffällige behinderte Menschen besser berücksichtigen.

---

<sup>4</sup> vgl. u.a. Eckpunkte für eine integrationsorientierte Gesundheitspolitik aus Sicht chronisch kranker und behinderter Menschen, Berlin August 2002

## 2. Mehr Beweglichkeit und Effizienz in die Angebotsstruktur

Der Sozialsektor ist einem zunehmenden Wandel unterworfen. Die Hilfebedarfe werden differenzierter und verändern sich im Zeitverlauf. Die Politik spricht von einem Paradigmenwechsel, nachdem Selbstbestimmung und Teilhabe für die hilfebedürftigen Menschen gegenüber Versorgung und Fürsorge an Bedeutung gewinnen. Dies bedeutet die verstärkte Notwendigkeit von Wahlfreiheit unter den Hilfsangeboten und die Möglichkeit zur Mitgestaltung der individuellen Hilfearrangements.

Diese Anforderungen sind nur mit einer Pluralität des Dienstleistungsangebots erfüllbar. Dies erfordert zwingend eine ausreichende unternehmerische Handlungsfreiheit der Leistungserbringer. Als Dienstleistungsunternehmen müssen sie selbst und auf eigenes Risiko entscheiden, welche Dienste sie in welcher Art und Weise wo anbieten. Dadurch wird eine flexible Anpassung an Nachfrageveränderungen möglich. Unter diesen Voraussetzungen können sicher flexiblere und effizientere Lösungen entwickelt werden, als wenn die Sozialunternehmen durch staatliche Planung fremdgesteuert werden. Daher ist der Wettbewerb zu fördern und staatliche Planvorgaben und Reglementierungen auf das unabdingbare Minimum zurückzufahren.

Diesen Erfordernissen widerspricht das bisher starre Leistungsrecht, dessen Vorgaben „.... für die immer komplexer werdenden Bedarfs- und Nachfragesituationen ungeeignet sind“ und „... vor allem Mischungen zwischen ambulanter Versorgung und stationären Elementen äußerst schwierig ...“ erreichen lassen<sup>5</sup>. Eine Flexibilisierung des Leistungsrechts würde hingegen differenzierte, modular aufgebaute Dienstleistungsangebote und so die Chance für neue kombinierte Hilfearrangements mit professionellen Dienstleistungen und den informellen sozialen Netzwerken insbesondere im häuslichen Bereich ermöglichen. Auf diese Weise könnte trotz gesellschaftlicher Veränderungen das informelle Hilfspotential gestärkt und die Auswirkungen des demographischen und sozialen Wandels auf den Bedarf an professionellen, vor allem stationären Angeboten abgemildert werden<sup>6</sup>.

### Geldleistungssystem

Die geforderte Beweglichkeit in der Angebotsstruktur lässt sich durch eine weitestmögliche Umstellung von Sach- auf Geldleistungen im Sozialleistungssystem erreichen. Insbesondere die pauschalen Leistungen der Pflegeversicherung sollten künftig als Geldleistungen gewährt werden<sup>7</sup>, die den Pflegebedürftigen die freie Wahl der notwendigen Hilfeleistungen erlauben. Dabei kann in der Leistungshöhe analog der bisherigen Kombinationsleistungen danach differenziert werden, ob die Geldleistungen zur Bezahlung professioneller Dienstleistungen oder für die Betreuung durch häusliche Pflegekräfte verwendet werden. Mit dieser Umstellung verbunden ist die Abschaffung der Regelungen zur Vergütung und Zulassung nach SGB XI. Leistungen und Entgelte können so direkt zwischen den Leistungsanbietern und den Selbstzahlern bzw. den Sozialhilfeträgern vereinbart werden.

### Persönliches Budget

Über solche pauschalen Geldleistungen hinaus sollte dort, wo individuelle Hilfebedarfe abzudecken und Leistungsansprüche verschiedener Sozialleistungsträger in ein individuelles Gesamtpaket zu integrieren sind, das Instrument des Persönlichen Budgets angewendet

<sup>5</sup> vgl. Abschlußbericht Enquete-Kommission Demographischer Wandel, Bundestagsdrucksache 14/8800, S. 253

<sup>6</sup> vgl. Abschlußbericht Enquete-Kommission Demographischer Wandel, Bundestagsdrucksache 14/8800, S. 242 f (Szenario 4)

<sup>7</sup> vgl. Position Deutscher Caritasverband: neue caritas 17/02, S. 43 f; DPWV: Paritätisches Reformkonzept für eine verbesserte und konsequent verschlankte Pflegeversicherung, 17.07.1999

werden<sup>8</sup>. Wie die Erfahrungen aus den Modellprojekten zum Persönlichen Budget nach SGB IX zeigen, wäre in vielen Fällen eine Zusammenfassung von Leistungen unterschiedlicher Leistungsträger zu einem flexibel einsetzbaren Gesamtbudget hilfreich. Dies erfordert jedoch, dass in weiteren Leistungsgesetzen Experimentier- und Öffnungsklauseln eingeführt werden, die die Gewährung von Leistungen in Form Persönlicher Budgets erlauben.

### **Subjektförderung**

Auch bei der Investitionsfinanzierung sollte von der Objekt- auf eine Subjektförderung übergegangen werden. Die Objektförderungen sind in der Regel mit hohem Verwaltungsaufwand und fixen Standardvorgaben verbunden. Sie verhindern so die flexible Entwicklung neuer Wohnangebote und verlangsamen den Strukturwandel<sup>9</sup>. Anstelle der Objektförderung sollten angemessene Wohnkosten jeweils in den Geldleistungen bzw. Persönlichen Budgets berücksichtigt werden.

### **Entbürokratisierung und Selbstkontrolle**

Damit von den im Sozialbereich eingesetzten Finanzmitteln ein möglichst hoher Anteil bei den hilfebedürftigen Menschen ankommt, muss die Bürokratie soweit als möglich zurückgefahren werden. Insbesondere sind die heute mit einem hohen Zeitaufwand verbundenen bürokratischen Qualitätskontrollen auf ein unabdingbares Mindestmaß zu begrenzen sowie besser aufeinander abzustimmen und zu harmonisieren. Insofern ist die Ankündigung von Sozialministerin Ulla Schmidt, auf eine Pflegeprüfverordnung bzw. Leistungs-Qualitäts-Nachweise verzichten zu wollen<sup>10</sup>, zu begrüßen. In dem Maße, in dem die Träger die Anwendung eigener Qualitätssicherungsverfahren nachweisen, kann von externen Kontrollen abgesehen werden. Insbesondere bei einer Öffnung der Angebote ins Gemeinwesen und einer Vernetzung mit informellen Hilfesystemen wird die soziale Kontrolle durch das soziale Umfeld der Leistungsempfänger wirksam werden.

---

<sup>8</sup> vgl. Abschlußbericht Enquete-Kommission Demographischer Wandel, Bundestagsdrucksache 14/8800, S. 266 ff, 285 ff

<sup>9</sup> vgl. Abschlußbericht Enquete-Kommission Demographischer Wandel, Bundestagsdrucksache 14/8800, S. 254

<sup>10</sup> vgl. Vincentz-Newsletter 11.02.03 (Vincentz-Verlag, Hannover)

### **3. Mehr persönliche Solidarität und Sozialverantwortung ins Gemeinwesen**

Die sozialen Herausforderungen der Zukunft sind nicht allein über öffentliche Sozialleistungen zu bewältigen. Die erwähnten neuen Hilfearrangements erfordern eine weitestmögliche Stärkung der informellen sozialen Unterstützungsnetzwerke. Dem Trend zur Individualisierung und zur Abgabe sozialer Verantwortung an den Staat und an professionelle Dienstleistungsanbieter muss entgegengetreten und eine Gesinnungsänderung zur Stärkung des Gemeinsinns und der Wahrnehmung direkter Solidarität zwischen den Menschen in Gang gebracht werden. Um dies zu erreichen müssen die kleinen Lebenskreise, v.a. die Familien, aber auch Verwandtschaft, Freundeskreise, Nachbarschaften, Vereine, Pfarr-/Gemeinden in ihren Fähigkeiten zur Aufgabenwahrnehmung gefördert und unterstützt werden. Dies ermöglicht nicht nur eine menschenwürdige Betreuung hilfebedürftiger Menschen, sondern fördert ebenso vorbeugend in vielerlei Hinsicht die Prävention sozialer Problemlagen.

#### **Ganzheitliche Familienpolitik**

Bei den informellen Unterstützungssystemen sind die familiären Netzwerke von entscheidender Bedeutung<sup>11</sup>. Um die künftigen demographischen Probleme abzumildern, müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die junge Menschen ermutigen, ihre in hohem Maße vorhandenen Wünsche nach Familie und Elternschaft auch Wirklichkeit werden zu lassen. Hierzu ist eine ganzheitliche umfassende Familienpolitik erforderlich, die von den heutigen Bedürfnissen der Familien ausgeht, die massive materielle Benachteiligung beseitigt, eine wesentlich bessere Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Kinderbetreuung ermöglicht und die Eltern schließlich durch Familienbildung und -beratung in ihrer Rolle unterstützt.

#### **Stärkung der Kommunen**

Die Kommunen sind die zentralen Orte, in denen Gemeinsinn und bürgerschaftliches Engagement sich entfalten kann. In ihrer finanziellen Not sind die Kommunen jedoch zunehmend gezwungen, die sog. freiwilligen Leistungen, die gerade der Förderung bürgerschaftlichen Engagements in verschiedensten Formen dienen, zu streichen. Daher ist eine Stärkung der Kommunen durch eine grundlegende Gemeindefinanzreform erforderlich.

#### **Infrastruktur für Bürgerschaftliches Engagement**

Die potentielle Bereitschaft der Bürger, sich für das Gemeinwesen zu engagieren, ist laut Umfragen in hohem Maße gegeben. Die Bürger müssen in ihrem freiwilligen Engagement allerdings begleitet, gefördert und - je nach Verbindlichkeit des Engagements - adäquat honoriert werden. Die Stiftung Liebenau/St. Anna-Hilfe hat z.B. in ihren Projekten „Lebensräume für Jung und Alt“ die Erfahrung gemacht, dass durch eine professionelle Gemeinwesenarbeit ein hohes Potential an Selbst- und Nachbarschaftshilfe angeregt werden kann. Die Finanzierung dieser Infrastruktur erfolgt dauerhaft aus Erträgen zweckgebundener Sozialfonds. In ähnlicher Weise sollte bundesweit eine Infrastruktur zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements aufgebaut und nachhaltig über örtliche Sozialstiftungen finanziert werden. Eine zu gründende „Bundesstiftung Gemeinsinn“ könnte als Matching-Fund dienen, aus dessen Mitteln der Aufbau solcher örtlicher Stiftungen gefördert und so eine bundesweite Bewegung ausgelöst werden könnte.

---

<sup>11</sup> vgl. Abschlußbericht Enquete-Kommission Demographischer Wandel, Bundestagsdrucks. 14/8800, S. 237 ff

# Weiterentwicklung des Sozialsystems

Finanzierung/  
Leistungsniveau

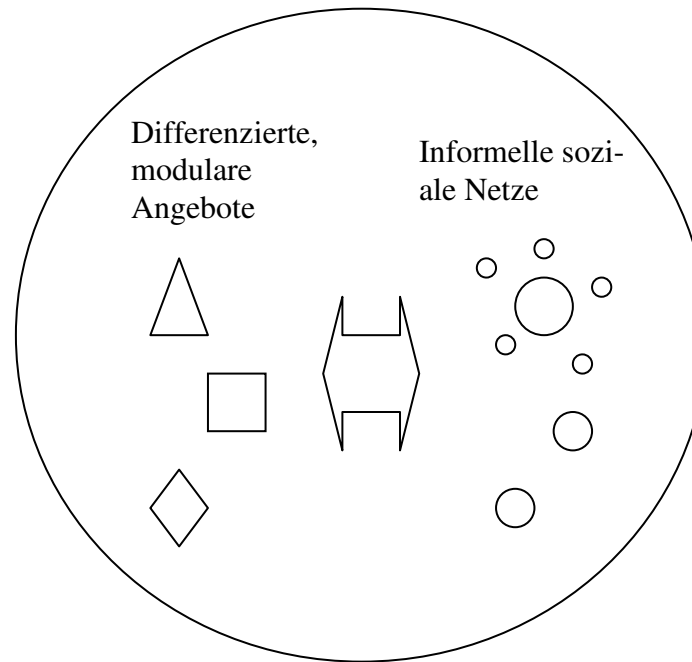
Leistungsform

Neue Hilfearrangements

Subsidiäre Strukturen

Sozialversicherungen
Private Kapitalzusatzversicherungen
Steuerfinanzierte Leistungsgesetze
Leistungsniveau nach Leistungsfähigkeit und Bedürftigkeit

Geldleistungen
Persönliche Budgets
Subjektförderung
Entbürokratisierung/Selbstkontrolle



Ganzheitliche Familienpolitik
Stärkung der Kommunen
Infrastruktur für Bürgerschaftliches Engagement

Gerechtigkeit

Beweglichkeit

Innovation

Gemeinsinn/  
Solidarität