

Stiftung Liebenau
Ressort Sozialpolitik



www.stiftung-liebenau.de/sozialpolitik

Ulrich Kuhn

Der umgebaute Sozialstaat

Entwicklungen und Reformbedarf

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

www.stiftung-liebenau.de/sozialpolitik

Liebenau 2005

Der umgebaute Sozialstaat

1. Einleitung

Agenda 2010 – dieser Begriff prägt seit der Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder am 14. März 2003 die Reformdebatte in Deutschland. Mit einem Bündel an kurz- und mittelfristigen Reformmaßnahmen will die Bundesregierung die Wirtschaft wieder flott und die sozialen Sicherungssysteme zukunftssicher machen. Hartz I bis IV, SGB IX bis XII, Es wurden viele „Baustellen“ eröffnet und „Baupläne“ für den Umbau des Sozialstaats in Gesetzesform gegossen. Der vom damaligen Bundespräsidenten Roman Herzog angemahnte „Ruck“ hat die Gesellschaft gleichwohl noch nicht so recht erfasst. Anstelle einer Aufbruchstimmung ist eine große Verunsicherung zu spüren. Laut aktuellen Umfragen scheint bei den Deutschen im internationalen Vergleich der Zukunftspessimismus am ausgeprägtesten zu sein. Liegt dies nun an der schlechten Planung der Architekten, wie die Opposition behauptet, oder eher an den „handwerklichen Fehlern“ bei der Bauausführung, wie sich die Regierung immer wieder rechtfertigt? Die Wirksamkeit der begonnenen Umbauten ist umstritten und wird auch erst in einigen Jahren geklärt werden können.

Für die freie Wohlfahrtspflege, die sich in dem über Jahrzehnte von ihr mit aufgebauten Sozialstaat häuslich eingerichtet hatte, bringen die begonnenen Abbruch-, Um- und Neubauarbeiten jedenfalls erhebliche Veränderungen mit sich. Sie wird sich mit der Frage auseinandersetzen müssen, welche Zimmer sie in diesem Haus in welcher Weise renoviert, welche sie neu beziehen will oder wo sie auch ausziehen muss, um außerhalb des Systems neue Antworten auf die sozialen Herausforderungen zu suchen. Die Entwicklungen sind umstritten. Dennoch sind fernab des Parteienstreits Tendenzen erkennbar, die die Richtung zeigen. Diese sollen im folgenden Beitrag skizziert werden.

2. Auf- und Ausbau des Sozialstaats nach dem Krieg

Wir blicken in der Bundesrepublik Deutschland auf eine Zeit des stetigen Wohlstandswachstums und des Ausbaus des Sozialstaats nach dem zweiten Weltkrieg zurück. So haben über Jahrzehnte die Steigerungsraten der Erwerbseinkommen die jeweiligen Preissteigerungsraten deutlich überschritten. Mit den höheren verfügbaren Einkommen nahm der Anteil von Nahrung und Kleidung an den Verbrauchsausgaben eines Haushaltes ab, während die Ausgabenanteile für Wohnung, Auto, Freizeit, Körper- und Gesundheitspflege zunehmen konnten. Insbesondere durch die erhöhte Mobilität veränderte sich das Sozialverhalten der Menschen mit entsprechenden Auswirkungen auf die für die hilfebedürftigen Menschen wichtigen Sozialbeziehungen. Schließlich trugen der medizinische Fortschritt, Verbesserungen bei Ernährung und Hygiene etc. erheblich zur Verlängerung der Lebenserwartung der Menschen bei.

Parallel zum Wirtschaftswachstum und dem geschilderten Wohlstandszuwachs konnte das Sozialstaatsgebot der Verfassung Schritt für Schritt verwirklicht werden. Der Staat baute im Verbund mit der Freien Wohlfahrtspflege ein dichtes und flächendeckendes Netz an Sozialeinrichtungen auf. Gleichzeitig wurden die Rechtsansprüche der Bürger auf soziale Unterstützung durch die Allgemeinheit im Bedarfsfall kontinuierlich ausgebaut (u.a. Ausbau der Sozialhilfe, Rechtsanspruch auf Kindergartenplätze, Differenzierung der Sozialversicherungsleistungen bis zur Einführung der Pflegeversicherung). Diese Entwicklung führte zu einer großen persönlichen Freiheit und Sicherheit der Bürger.

Die Freie Wohlfahrtspflege spielte beim Ausbau des Sozialstaats eine wesentliche Rolle. Anstelle der Schaffung neuer Institutionen durch den Staat wurden die bestehenden Werke

in die Sozialgesetzgebung eingebunden. So entstand eine in Europa wohl einmalige Partnerschaft zwischen öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege. Diese in der Wissenschaft mit dem Begriff „Korporatismus“ umschriebene enge Verflechtung zwischen Staat und Freier Wohlfahrtspflege hatte nach dem zweiten Weltkrieg für beide Seiten Vorteile. Die junge Demokratie konnte nach dem Zusammenbruch der staatlichen Ordnung auf Institutionen zurückgreifen, die in der Gesellschaft und insbesondere den Kirchen verwurzelt und als einzige noch funktionsfähig waren, um die damalige unmittelbare Not zu lindern. Die Freie Wohlfahrtspflege brachte ihr großes Fachwissen, ihre Flexibilität und Innovationsfähigkeit und vor allem ein großes Potential an sozial engagierten, quasi um Gotteslohn arbeitenden Mitarbeitern, seien es Freiwillige oder die vielen Ordensangehörigen, ein. Der Rückgriff auf diese Organisationen war für den Sozialstaat also nicht nur fachlich, sondern vor allem auch finanziell vorteilhaft. Die Freie Wohlfahrtspflege ihrerseits profitierte davon, dass der Staat das Sozialsystem ausbaute, aber die soziale Domäne nicht selbst besetzte, sondern für die Erbringung der staatlichen Leistungen freie Träger beauftragte. Sie erhielten so im Rahmen des Sachleistungssystems eine gesicherte Position durch die Finanzierung nach dem Selbstkostendeckungsprinzip und den Schutz ihrer Tätigkeitsbereiche mittels öffentlicher Sozialplanung und Investitionsförderung.

Der Ausbau des Sozialstaats, die kontinuierliche Verbesserung der Leistungsstandards und die damit verbundene Differenzierung und Professionalisierung des Systems hat über Jahrzehnte zu Verteilungsgerechtigkeit, zu wachsenden gesellschaftlichen Teilhabechancen auch der sozial Schwächeren und so zu sozialem Frieden geführt. Hoher Lebensstandard und soziale Sicherheit eröffneten den Bürgern einen zuvor nicht gekannten Freiraum für die persönliche Lebensgestaltung. Die große Mehrheit profitiert von den persönlichen Vorteilen, die ihnen die erhöhte Mobilität, soziale Durchlässigkeit und Toleranz gegenüber verschiedenen Lebensstilen bieten. Den Erfolgen dieses Sozialstaatsmodells stehen gleichzeitig erhebliche Nachteile gegenüber, die in wirtschaftlich schwierigeren Zeiten geeignet sind, das System zu gefährden. Die immer umfassendere Sozialverantwortung des Staates birgt die Gefahr, wie es Kurt Biedenkopf einmal formulierte, dass die Nächstenliebe zunehmend verstaatlicht wird, das heißt, dass der Grundsatz der Subsidiarität auf den Kopf gestellt wird: „Nicht die kleinen Lebenskreise sind die Grundlage sozialer Geborgenheit und Risikoversorge, sondern die staatlichen Systeme.“ Es entsteht so ein falsches Verständnis von Selbstverwirklichung nach dem Motto: „Alle Freiheiten für mich und alle Risiken und Verantwortungen dem Staat oder den (anonymen) Solidargemeinschaften.“ Dies wird z.B. daran sichtbar, dass Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit zunehmend als Kavaliersdelikte angesehen werden. Nicht von ungefähr wird der Ehrliche als der Dumme bezeichnet.

Auch für die Akteure der Freien Wohlfahrtspflege bringt das korporatistische Modell erhebliche Gefährdungen mit sich. Die Wohlfahrtspflege ließ sich in ein immer stärker reguliertes System einbinden. Entscheidungen wurden aus dem unmittelbaren staatlichen Bereich, sprich von Parlament und Regierung, heraus auf die sogenannte Selbstverwaltung von Sozialkassen und Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege verlagert. Gesetze und Verordnungen wurden so ergänzt und konkretisiert durch Rahmenempfehlungen und – vereinbarungen. Die so von oben herab getroffenen Regelungen, z.B. die Qualitätsvereinbarungen und Rahmenverträge nach SGB XI, bilden als allgemeingültige Standards ein Korsett für alle Sozialeinrichtungen, die individuelle Lösungen an der Basis erschweren. Weder die betroffenen hilfebedürftigen Menschen und deren Interessenvertreter noch die in der Praxis tätigen Einrichtungsträger sind ausreichend an der Entscheidungsfindung beteiligt. Die demokratische Legitimation solcher Vorgaben, die für alle rechtlich bindend sind, ist somit fragwürdig. Dementsprechend kritisieren die Mitgliedseinrichtungen zunehmend, dass ihre Spitzenverbände mehr als staatliche Vollzugsbehörden agieren statt als Interessenvertreter. Durch diese Systemeinknüpfung verliert die Freie Wohlfahrtspflege ihre originären Vorzüge der Flexibilität und Innovationsfähigkeit. Aber gerade diese Eigenschaften werden in einer zunehmend komplexeren, pluralistischen und sich dynamisch verändernden gesellschaftlichen Situation immer wichtiger. Das so entstehende Vakuum füllen im Bereich der unentgeltlichen Hilfeleistungen zunehmend neue, nicht verbandlich organisierte soziale Initiativen und

Selbsthilfegruppen sowie im Bereich bezahlter Dienstleistungen die unabhängig und schnell agierenden privat-gewerblichen Anbieter.

3. Sozialstaatskrise und künftige Herausforderungen

Die Zahl hilfebedürftiger Menschen nimmt in unserer Gesellschaft immer mehr zu. Dies hat verschiedene Ursachen. Der medizinisch-technische Fortschritt erhöht die Chancen für das Überleben von behinderten Neugeborenen, von Unfallopfern, von alten und gebrechlichen Menschen. Diese sind aber oft auf jahrelange intensive Pflege und Betreuung angewiesen. Leistungsschwache Menschen und Menschen mit sozialen und psychischen Problemen werden in einer technisierten Arbeitswelt und immer komplexeren und individualisierten Gesellschaft zunehmend ausgegrenzt. In den nächsten Jahren wird außerdem eine steigende Zahl von Menschen mit Behinderung durch professionelle Dienste zu betreuen sein, weil erwachsen Gewordene früher das Elternhaus verlassen und zunehmend ältere behinderte Menschen zu betreuen sind. Die demographische Entwicklung wird für die gesamte Gesellschaft zu einer riesigen Herausforderung. Dieser steigenden Zahl an Hilfebedürftigen steht ein abnehmendes Potential an informellen, unentgeltlichen Helfern in den kleinen Lebenskreisen gegenüber, bedingt durch die Auflösung von Familienstrukturen, größere räumliche Mobilität und die verstärkte Erwerbstätigkeit von Frauen. Gleichzeitig äußern die Menschen Sehnsucht nach Ganzheitlichkeit, nach Gemeinschaft und nach Lebenssinn. Die potentielle Bereitschaft zu ehrenamtlichem Engagement ist hoch. Insbesondere auch die zunehmende Zahl von Rentnern birgt Wachstumspotentiale für das bürgerschaftliche Engagement. Wenn die Rahmenbedingungen stimmen, sind die meisten jungen Menschen auch an der Gründung einer Familie interessiert. Somit verändern sich nicht nur die quantitativen, sondern auch die qualitativen Anforderungen an die sozialen Dienstleistungen. Sie müssen den individuell unterschiedlichen Bedürfnissen und zunehmenden Selbstbestimmungswünschen der Klienten gerecht werden, kreativ gesellschaftliche Hilfspotentiale einbinden und den unterschiedlichen Einkommenssituationen der Leistungsempfänger angesichts einer wachsenden Spaltung zwischen arm und reich gerecht werden. Inhaltliche und finanzielle Differenzierung wird mehr denn je gefragt sein.

Durch die genannte Bedarfsentwicklung steigt die Kostenbelastung des Staates bzw. der öffentlichen sozialen Sicherungssysteme stark an. So stiegen die Leistungsausgaben der Pflegeversicherung in nur sechs Jahren von rund 15 Mrd. Euro im Jahr 1997 auf rund 17,5 Mrd. Euro im Jahr 2003¹. Aufgrund der wachsenden Defizite werden die anfangs aufgebauten Rücklagen in wenigen Jahren aufgebraucht sein. Die Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung ist heute der größte Ausgabenposten in der Sozialhilfe. Diese Leistungen haben sich innerhalb von 10 Jahren von 5,7 Mrd. Euro 1993 auf 10,9 Mrd. Euro 2003 nahezu verdoppelt². Verschärft wird die Situation durch die Kosten der Wiedervereinigung, die ebenfalls zu einem hohen Anteil über die Sozialsysteme finanziert werden. Dieser hohe Finanzbedarf des Staates führt zu wachsenden Steuer- und Abgabenlasten, denen sich insbesondere die Leistungsträger zunehmend zu entziehen suchen bzw. zu einem Anstieg der Schuldenbelastung, die die Handlungsfähigkeit vor allem der nachwachsenden Generation einschränkt, obwohl diese mit einer noch höheren Aufgabenlast konfrontiert ist. Gleichzeitig wird die Tatsache, dass das Sozialsystem in Deutschland zum großen Teil an das Erwerbsarbeitsverhältnis geknüpft ist, zunehmend zum Problem. In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit und bei einer künftig demographisch abnehmenden Zahl von Erwerbspersonen wird der Kreis der Beitragszahler, die die sozialen Leistungen finanzieren, enger, während andere, oft leistungsfähigere Bürger hieran nicht beteiligt sind. Die somit zwangsläufig steigenden Beitragsätze erhöhen die Lohnnebenkosten, was wiederum zum Arbeitsplatzabbau beiträgt. So sät

¹ Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung: Dritter Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung, November 2004

² Deutscher Bundestag: Entwicklung der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung, Drucksache 15/4372, 30.11.2004, S. 1

sich der Sozialstaat den Ast ab, auf dem er sitzt. Steigende Beitragssätze werden aber in einer zunehmend globalisierten Weltwirtschaft aufgrund des internationalen Kostenwettbewerbs immer weniger durchsetzbar sein.

Dieser zunehmenden Finanzierungsproblematik versuchte der Staat in den vergangenen Jahren durch immer neue Kostendämpfungsmaßnahmen zu begegnen. Nach dem Motto „Viel hilft viel“ kamen parallel verschiedene, sich zum Teil widersprechende Instrumentarien zum Einsatz. Zunächst wurden nach der „Rasenmähermethode“ pauschale Entgelt-/Budget-Deckelungen für alle Leistungsbereiche bzw. –anbieter ohne Rücksicht auf die Ausgangssituation oder Bedarfslage eingeführt. Dies ging vor allem zu Lasten derjenigen Anbieter, die bislang sparsam gewirtschaftet und niedrige Entgeltsätze hatten und weitere Einsparungen nur noch auf Kosten der Qualität vollziehen konnten. Alsdann wurde den Leistungsanbietern ein verstärkter Wettbewerb gesetzlich verordnet ohne zu berücksichtigen, dass dieser nicht mit staatlichen Regulierungen und Deckelungen, sondern nur bei nach unten und oben freier und an der jeweiligen Leistung orientierter Preisgestaltung funktionieren kann. Schließlich wurden verstärkte bürokratische Missbrauchskontrollen wie Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen eingeführt. Diese greifen in die unternehmerische Handlungsfreiheit ein, die aber unabdingbar notwendig ist, um sich im Wettbewerb flexibel und kreativ verhalten zu können. Der Anbieterwettbewerb nimmt jedoch immer stärker zu. Das EU-Recht erfordert gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Anbieter. Gesetzliche Änderungen beseitigten die bedingte Vorrangstellung der Freien Wohlfahrtspflege bereits weitgehend. Freigemeinnützige und privat-gewerbliche Träger werden auf eine Stufe gestellt. Ferner wird das Selbstkostendeckungsprinzip schrittweise durch leistungsabhängige Preisvereinbarungen ersetzt. Andererseits stehen die im Wettbewerb befindlichen Anbieter auf der Nachfragerseite quasi einem Kartell der Kostenträger gegenüber. Die hilfebedürftigen Menschen selbst sind als Leistungsempfänger und eigentliche Nachfrager an dem Geschehen nicht beteiligt. Stattdessen handeln die Kostenträger geschlossen Leistungen und Preise aus. Das Ergebnis ist ein Preisdiktat ohne Bezug zur Leistung, das auch noch durch problematische Gerichtsurteile legitimiert wird.³ Daneben versuchen Kostenträger in jüngster Zeit, Sozialleistungen öffentlich auszuschreiben und dann an einen oder einen begrenzten Kreis von Anbietern zu vergeben. Kurzfristig möglichen Preissenkungen stehen dabei aber die Förderung von Monopolstrukturen und sozial- und verfassungsrechtlichen Grundsätzen widersprechende Eingriffe in die Selbstbestimmungsrechte der Leistungsempfänger und die Berufsausübungsfreiheit der Leistungsanbieter gegenüber.⁴ So kann Wettbewerb nicht funktionieren. Die gesetzlichen Reformen sind also bis dato vielfach auf halber Strecke stehen geblieben. Sie versuchen, gegensätzliche Ziele gleichzeitig zu erreichen: Mehr Marktwettbewerb bei gleichzeitig verstärkter staatlicher Regulierung und erhöhter Einflussnahme der Kostenträger. Die Politik verweigert den gesellschaftlichen Diskurs über das künftige Niveau sozialer Leistungen und wagt es bislang nicht, ggf. neue Prioritäten zu setzen.

4. Eckpunkte für notwendige sozialpolitische Reformen⁵

Für nachhaltig wirksame Sozialreformen sind also grundlegende und ordnungspolitisch in sich schlüssige Strukturveränderungen erforderlich. Diese 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 die stärkere Beachtung des Leistungsfähigkeitsprinzips und die Konzentration der gesellschaftlichen Solidarität auf die wirklich hilfebedürftigen Menschen erforderlich. Zum anderen sind die vorhandenen Selbsthilfepotentiale

³ vgl. hierzu: Deutscher Caritasverband e.V. – Generalsekretariat: Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zum Marktpreis-Konzept des Bundessozialgerichts in der Pflegeversicherung, Mai 2002

⁴ vgl. hierzu: Georg Cremer: Nutzer müssen auswählen können, in: neue caritas 3/2005 und Frank Brüner: Ausschreibungen sind anfechtbar, in: neue caritas 3/2005

⁵ vgl. zusammenfassend: Schaubild „Weiterentwicklung des Sozialsystems“

durch den 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.

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

Die im Rahmen der Agenda 2010 beschlossenen Gesetzesvorhaben zur Gesundheitsreform, zur Sozialhilfe- und Arbeitsmarktreform weisen in diese Richtung. Es ist zum Beispiel durchaus zu begrüßen, wenn der Bürger durch Praxisgebühr, Eigenbeteiligungen bei den Medikamenten oder die Selbstfinanzierung von Bagatell-Arzneimitteln zu einem sparsamen Umgang mit Medizinleistungen angehalten wird, damit bei stabilen oder sinkenden Beiträgen die notwendigen kostenintensiven Leistungen weiterhin von der Solidargemeinschaft finanziert werden können. Problematisch wird der Grundsatz allerdings, wenn er unverändert zum Beispiel auch für behinderte Heimbewohner gilt, die die Zuzahlungen und Medikamentenkosten kaum aus ihrem ohnehin bescheidenen Barbetrag finanzieren können. Hier muss ausreichend nach der Leistungsfähigkeit der Betroffenen differenziert werden, um auch den sozial Schwächeren eine angemessene persönliche Lebensgestaltung zu sichern.

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. Die von den im Bundestag vertretenen Parteien eingesetzten Expertenkommissionen haben hierzu für das Gesundheitssystem unterschiedliche Modelle vorgeschlagen, die sich zwar in der Umsetzung deutlich unterscheiden (Bürgerversicherungsmodell versus Prämienmodell mit steuerfinanziertem Sozialausgleich), aber das gleiche Ziel einer Verbreiterung der Finanzierungsbasis und stärkeren Abkoppelung der Finanzierung vom Arbeitsverhältnis verfolgen.

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. Dies wird vor allem bei der notwendigen Weiterentwicklung der Pflegeversicherung eine wichtige Rolle spielen. Eine Reform dieses Sozialversicherungszweigs muss darüber hinaus dafür sorgen, dass die Leistungssätze der Pflegeversicherung sich stärker am tatsächlichen Hilfebedarf orientieren. Sie sollten entsprechend der Kostenentwicklung dynamisiert werden⁶. Der Leistungsbemessung ist künftig ein ganzheitlicher Pflegebegriff zugrunde zu legen. Insbesondere muss der besondere psychosoziale Betreuungsbedarf z.B. von demenzkranken Menschen angemessen berücksichtigt werden. Ferner ist künftig eine Gleichbehandlung behinderter Heimbewohner in der Pflegeversicherung sicherzustellen.

⁶ vgl. Abschlußbericht Enquete-Kommission Demographischer Wandel, Bundestagsdrucksache 14/8800, S. 266

4.2. 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 lassen⁷. 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 werden⁸.

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 werden⁹, 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

⁷ vgl. Abschlußbericht Enquete-Kommission Demographischer Wandel, Bundestagsdrucksache 14/8800, S. 253

⁸ vgl. Abschlußbericht Enquete-Kommission Demographischer Wandel, Bundestagsdrucksache 14/8800, S. 242 f (Szenario 4)

⁹ vgl. Position Deutscher Caritasverband: neue caritas 17/02, S. 43 f; DPWV: Paritätisches Reformkonzept für eine verbesserte und konsequent verschlankte Pflegeversicherung, 17.07.1999

Gesamtpaket zu integrieren sind, das Instrument des Persönlichen Budgets angewendet werden¹⁰. 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. Die gesetzlichen Neuregelungen zu einem trägerübergreifenden Budget sollen dies nun ermöglichen. Nun gilt es, von dieser Chance offensiv Gebrauch zu machen.

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 Strukturwandel¹¹. 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. 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.

4.3. 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 Gemeinnsinns 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 Bedeutung¹². Um die künftigen demographischen Probleme abzumildern, müssen

¹⁰ vgl. Abschlußbericht Enquete-Kommission Demographischer Wandel, Bundestagsdrucksache 14/8800, S. 266 ff, 285 ff

¹¹ vgl. Abschlußbericht Enquete-Kommission Demographischer Wandel, Bundestagsdrucksache 14/8800, S. 254

¹² vgl. Abschlußbericht Enquete-Kommission Demographischer Wandel, Bundestagsdrucks. 14/8800, S. 237 ff

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.

5. Freiheit und Innovation als Zukunftsaufgabe

Der Sozialstaat wird in Zukunft also wesentlich flexibler und beweglicher sein müssen, um den individuellen Bedürfnissen gerecht werden zu können, die zwischenmenschliche Solidarität wieder zu stärken und die vorhandenen Ressourcen zielgerichteter und effizienter einsetzen zu können. Diesem Denkansatz entspricht die von Bundespräsident Horst Köhler in seiner viel beachteten Grundsatzrede vom 15. März aufgestellte Forderung nach einer „Ordnung der Freiheit“¹³. Er versteht darunter folgendes: „Ich glaube daran, dass die meisten Menschen ihr Glück nach ihren eigenen Vorstellungen machen wollen. Dieser Wille ist gut. Er braucht Freiheit, damit er sich entfalten kann. Und indem er sich entfaltet, bindet er sich auch. Er braucht eine Ordnung, die diese Verantwortung für sich und andere fördert und belohnt. Diese Ordnung der Freiheit sollte uns leiten. Das verlangt eine Rückbesinnung auf Ordnungspolitik. Die Ordnung der Freiheit bedeutet: Die Bürger beauftragen den Staat, die Spielregeln zu setzen. Aber das Spiel machen die Bürger.“

Sozialunternehmen sollten sich daher auf ihre Herkunft besinnen und sich im ursprünglichen Sinne als **Freie** Wohlfahrtspflege verstehen. Es reicht nicht mehr aus, sich in das in die Jahre gekommene Gebäude des Sozialstaats einzumieten und lediglich im Sinne eines ausführenden Organs nach fest definierten rechtlichen Vorgaben Versorgungsaufträge des Staates zu erfüllen. Die sozialen Dienste und Einrichtungen sind stattdessen immer stärker gefordert,

¹³ „Die Ordnung der Freiheit“ – Rede von Bundespräsident Horst Köhler beim Arbeitgeberforum „Wirtschaft und Gesellschaft“ am 15. März 2005 in Berlin

sich selbst zu positionieren, zu klären, inwieweit sie bürgerschaftliches Engagement und persönliche Solidarität stiften und in welchen Marktsegmenten sie welche Dienstleistungsangebote platzieren wollen. Sie müssen sich also sozusagen ihren eigenen Bauplatz suchen, so manche neue Baustelle einrichten und an neuen, innovativen Modellen basteln.

Der Bundespräsident fordert uns hierzu in seiner Rede heraus: „Erfolgreiche Unternehmer suchen den Wettbewerb und wollen auch international die Besten sein. Sie wissen: Innovationen sind ihr Lebens-, ja Überlebenselixier.“ Er gibt uns aber auch die Zuversicht, dass dies zu schaffen ist: „Ich bin zutiefst davon überzeugt, dass die nötige Energie, Kreativität und Solidarität in uns stecken.“

Weiterentwicklung des Sozialsystems

Finanzierung/
Leistungsniveau

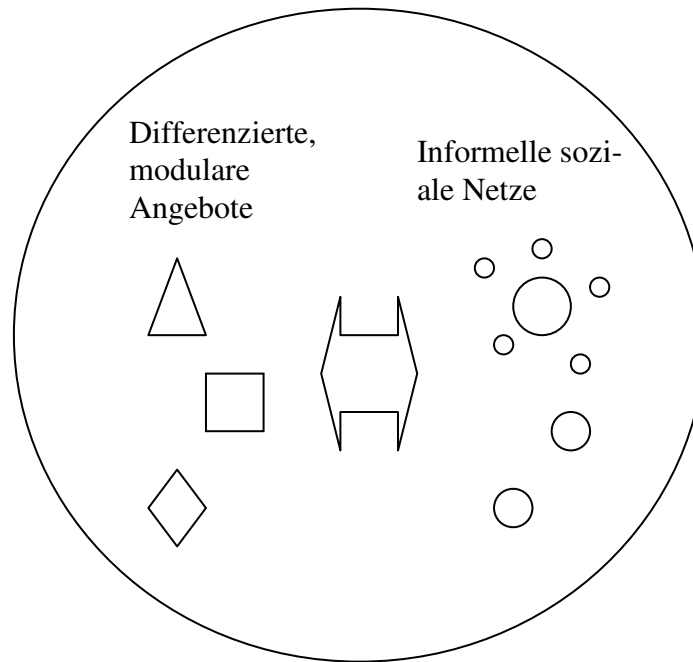
Leistungsform

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