

Stiftung Liebenau
Ressort Sozialpolitik



www.stiftung-liebenau.de/sozialpolitik

Helmut Staiber, Ulrich Kuhn

Unternehmen Barmherzigkeit

**Soziale Einrichtungen zwischen
Menschlichkeit und Ökonomie**

Aufsatz erschienen in:

Moos, Gabriele / Zacher, Johannes (Hrsg.)

Zukunft der Sozialwirtschaft

Impulse aus Theorie und Praxis 2000 , 156 Seiten

2000

Lambertus

15,40 €

ISBN: 3-7841-1313-3

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 2000

Unternehmen Barmherzigkeit

Soziale Einrichtungen zwischen Menschlichkeit und Ökonomie

Budgetierung, Pflegesatzdeckelung, Konsolidierungs- und Sparprogramm, Marktorientierung - solche Schlagworte bestimmen seit einigen Jahren die sozialpolitische Diskussion. Die Finanzknappheit der öffentlichen Hand führt dazu, daß die Frage nach der Wirtschaftlichkeit sozialer Maßnahmen immer stärker in den Vordergrund rückt. Bedeutet diese vielfach als Ökonomisierung des Sozialbereichs bezeichnete Entwicklung das Ende caritativ motivierter Sozialarbeit oder gar des Sozialstaates? Schließen sich Menschlichkeit, Barmherzigkeit und Ökonomie, unternehmerisches Handeln tatsächlich gegenseitig aus? Oder ist es nicht vielmehr so, daß sich beides gegenseitig bedingt?

Die Stiftung Liebenau hat sich in ihrem 130jährigen Bestehen von einer kirchlichen, vor allem über Spenden und freiwillige Beiträge finanzierten „Pfle- und Bewahranstalt für Unheilbare“ zu einem Sozialunternehmen mit ca. 10.000 pro Jahr betreuten Menschen und ca. 4000 (teil- und vollzeitbeschäftigten) Mitarbeitern entwickelt. Der Auftrag, behinderten, kranken und alten Menschen zu helfen, blieb bestehen. Die finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen einerseits und die Art und Weise der Aufgabenerfüllung andererseits haben sich jedoch erheblich gewandelt. In diesem Beitrag soll im Blick auf diese Entwicklung der heutige Charakter kirchlich-sozialer Einrichtungen aufgezeigt werden. Es geht dabei vor allem um die Frage wie diese Einrichtungen durch eine sinnvolle Verbindung von Menschlichkeit und Ökonomie ihre sozialen Aufgaben auch bei knapper werdenden öffentlichen Finanzen erfüllen können. Da in dem regulierten Wohlfahrtssektor die Handlungsmöglichkeiten stark von den politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen abhängen, sollen schließlich auch die Anforderungen an die künftige, dem Prinzip der sozialen Marktwirtschaft verpflichtete Politik dargestellt werden.

1. Der soziale Versorgungsstaat als Handlungsrahmen

1.1. Vom „Nachtwächter“- zum Sozialstaat

Die heutige Situation sozialer Einrichtungen unterscheidet sich grundlegend von den Verhältnissen im ausgehenden 19. Jahrhundert als die Stiftung Liebenau durch den Tettlinger Kaplan Adolf Aich gegründet wurde. Die Gesellschaft war in Klassen mit unterschiedlichen Rechten und Lebenschancen geteilt, die industrielle Revolution produzierte mittellose Menschen ohne Beschäftigung und am Hungertuch nagende Arbeitssklaven. Behinderte Menschen waren vielfach aus der Gesellschaft ausgeschlossen und lebten unter unwürdigen Verhältnissen. Der Staat verstand sich als „Nachtwächterstaat“, der nur für Recht und Ordnung zu sorgen hatte, soziale Verantwortung aber allenfalls soweit wahrnahm, soweit dies zur Befriedung der sozialen Verhältnisse unabdingbar war (Bismarcksche Sozialgesetzgebung). Somit lag es an Persönlichkeiten wie Adolf Aich, aus „freihätiger christlicher Liebe“ (vgl. Gründungsstatuten 1868), ein Werk aufzubauen, das diesen ausgestoßenen Menschen eine Heimat gab. Die Hilfe basierte auf zusammengebettelten Spenden, privaten Erbschaften und der unentgeltlichen Tätigkeit von Ordensschwwestern. Die hilfsbedürftigen Menschen waren Almosenempfänger, die auf das freiwillige Engagement christlich motivierter Menschen angewiesen waren. Begleitet von gravierenden Rückschlägen (Wirtschaftskrise in den 20er Jahren, Euthanasieprogramm im Dritten Reich) setzte sich der Gedanke der staatlichen Sozialverantwortung erst allmählich durch.

Den eigentlichen Durchbruch schaffte das Grundgesetz im Jahr 1949, das jedem Menschen die gleiche Würde und die gleichen Persönlichkeitsrechte zugestand. Es verpflichtete den Staat auf das Sozialstaatsgebot (Artikel 20), den Schutz der Persönlichkeit (Art 1 und 2) und

das Gleichheitsgebot (Art. 3). Damit veränderte sich die Position der hilfebedürftigen Menschen und dadurch auch der sozialen Einrichtungen, die diese Hilfe leisteten, grundlegend. Die hilfebedürftigen Menschen wurden vom Almosenempfänger immer mehr zu Bürgern mit gesetzlichen Rechtsansprüchen. Entsprechend wandelte sich die Rolle der Sozialeinrichtungen. Aus den freien, weitgehend unentgeltlich tätigen Wohlfahrts- bzw. Almoseninstitutionen wurden Sozialunternehmen, die in ein gesetzliches Regelwerk eingebunden sind und aufgrund staatlicher Finanzaufweisungen und gegen Entgelt Dienste erbringen. Nachfolgend soll näher erläutert werden, wie sich diese Entwicklung heute in gesellschaftspolitischer, wirtschaftlicher und rechtlicher Hinsicht konkret darstellt und wie sich soziale Einrichtungen in diesem Rahmen bewegen.

1.2. Gesellschaftliche Rahmenbedingungen

- Technischer Fortschritt und Wohlstandswachstum

Durch den immensen Fortschritt und technologischen Wandel kam es in den letzten Jahrzehnten zu einem bis dahin nicht gekannten Wachstum des Wohlstands mit entsprechenden Auswirkungen für die Lebensverhältnisse aller Bürger. So sind z.B. die Verdienste von Arbeitern von 1962 bis 1995 um fast 700 % gestiegen, während der Preisanstieg bei 300 % lag. Gleichzeitig trugen der medizinische Fortschritt, Verbesserungen bei Ernährung und Hygiene etc. erheblich zur Verlängerung der Lebenserwartung der Menschen bei.

- „Verstaatlichung der Nächstenliebe“

Das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes konnte parallel zum Wohlstandswachstum entsprechend Schritt für Schritt verwirklicht werden. Der Staat baute im Verbund mit der Freien Wohlfahrtspflege ein dichtes und flächendeckendes Netz an Sozialeinrichtungen auf. Die Rechtsansprüche der Bürger auf soziale Unterstützung durch die Allgemeinheit im Bedarfsfall wurden kontinuierlich ausgebaut. Diese Entwicklung führte zu einem hohen Maß an sozialer Sicherheit für die Bürger. In Teilbereichen wird bereits von einem „Vollkasko-Versorgungsstaat“ gesprochen. Diese immer umfassendere Sozialverantwortung des Staates birgt dabei aber die Gefahr, um mit Kurt Biedenkopf zu sprechen, 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 Risikovorsorge, sondern die staatlichen Systeme.“

- Privatisierung des Nutzens - Sozialisierung der Lasten

Das Wachstum des Lebensstandards einerseits und der sozialen Sicherheit andererseits hat den Bürgern einen noch nie gekannten Freiraum für die persönliche Lebensgestaltung eröffnet. Die große Mehrheit profitiert von den persönlichen Vorteilen, die ihnen die erhöhte Mobilität, soziale Durchlässigkeit und Toleranz gegenüber verschiedenen Lebensstilen bieten. Mit dieser Freiheit geht aber vielfach nicht eine entsprechende Eigen- und Sozialverantwortung einher. Es entsteht eine falsch verstandene Selbstverwirklichung nach dem Motto: „Alle Freiheit 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 Kavaliersdelikt angesehen werden. Nicht von ungefähr wird der Ehrliche als der Dumme bezeichnet. Die negativen Folgen dieses Individualismus spüren vor allem diejenigen, die an dieser Entwicklung nicht erfolgreich teilhaben können. Es ist immer stärker die Zunahme von einsamen, psychisch belasteten, entwurzelten Menschen, von Jugendkriminalität, Gewalt und sozialer Kälte zu spüren.

- Schere zwischen Hilfebedarf und Helferpotential

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 einer individualisierten Gesellschaft zunehmend ausgegrenzt. 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. Entsprechend nimmt der Bedarf an professionellen Diensten und staatlicher Solidarunterstützung zu. Dies führt wiederum zu höheren Abgaben, diese zu einem verstärkten Erwerbsdruck (z.B. Doppelverdiener), dies zu einer weiteren Abnahme der familiären Hilfe usw. - ein schwierig zu durchbrechender Teufelskreis.

- Sehnsucht nach Gemeinschaft und Sinn

Dennoch äußern die Menschen Sehnsucht nach Gemeinschaft und nach Lebenssinn. Dies zeigt sich u.a. an der Suche nach weltanschaulicher Orientierung (z.B. Esoterik, Sekten) und an dem nach wie vor großen Wunsch von Jugendlichen nach Ehe und Familie, auch wenn dieser (umständehalber?) nicht gleichermaßen realisiert wird. Die potentielle Bereitschaft zu ehrenamtlichem Engagement ist hoch: Nach einer Allensbach-Umfrage 1995 antworteten 15,2 % der Befragten mit „ja“ und 23,6 % mit „vielleicht“ auf die Frage, ob man sich vorstellen kann, ehrenamtlich für die Caritas oder andere Hilfsorganisationen tätig zu werden. 17 % der Bevölkerung sind bereits ehrenamtlich angagiert.

- Fazit

Der Sozialstaat führte zu großer Freiheit und Sicherheit der Bürger. Gleichzeitig aber wurde er immer mehr zum anonymen, bürokratischen „Fernwärmesystem“ (Alois Glück, Vorsitzender der CSU-Landtagsfraktion Bayern). Die unmittelbare zwischenmenschliche Beziehung zwischen Gebendem und Nehmendem fiel dabei weg. Folge der hochgradigen Individualisierung ist eine zunehmende Leistungsorientierung und eine abnehmende soziale Verantwortung. Bei den schwächeren Gesellschaftsmitgliedern entsteht das Gefühl sozialer Kälte und bei den „Normalbürgern“ ein Gefühl der Sinnleere, Orientierungslosigkeit und Unzufriedenheit.

1.3. Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

- Steigende Finanzbelastung des Staates

Durch die genannte Entwicklung steigt die Kostenbelastung des Staates bzw. der öffentlichen sozialen Sicherungssysteme stark an. In Baden-Württemberg ist das gesamte Sozialbudget innerhalb der letzten 10 Jahre um 80 % gestiegen. Das Ziel der Bundesregierung, die Gesamt-Beiträgssätze der Sozialversicherungen zu senken, wird so immer schwerer umsetzbar. Die Staatsquote insgesamt (Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt) ist von 1960 bis 1996 von 33 % auf 50 % gestiegen. 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.

- Hohe Arbeitslosigkeit

Das Sozialsystem ist in Deutschland zum großen Teil an das Erwerbsarbeitsverhältnis geknüpft. Dies wird in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit, aber auch durch die Wandlung von Beschäftigungsformen (z.B. selbständige Tätigkeit statt Anstellungsverhältnis) zunehmend zum Problem. Der Kreis der Beitragszahler, die die sozialen Leistungen finanzieren, wird enger, während andere, oft leistungsfähigere hieran nicht beteiligt sind. Die somit zwangsläufig steigenden Beitragssätze erhöhen die Lohnnebenkosten, was wiederum zum Arbeitsplatzabbau beiträgt. So sägt sich der Sozialstaat den Ast ab, auf dem er sitzt. Der Sozialstaat wird auf Dauer nur finanzierbar sein, wenn einerseits die Eigenvorsorge gefördert und die Sozialversicherungen nach dem Versicherungsprinzip gestaltet werden und andererseits die soziale Umverteilung zwischen den Finanzstarken und den Finanzschwachen über das breiter angelegte Steuersystem erfolgt, das die Solidarität der Leistungsstarken über eine entsprechende Steuerprogression erreichen kann.

- Globalisierung der Märkte

Durch die Öffnung der Grenzen und die hohe Mobilität von Kapital, Gütern und Dienstleistungen entsteht in immer mehr Sektoren ein weltweiter Wettbewerb. Die nationalen Volkswirtschaften sind nicht mehr abgegrenzt, sondern stehen in direkter Konkurrenz. Für Standortentscheidungen von Unternehmen gewinnen neben Wissenschaft und Forschung, Qualifikation der Arbeitskräfte und Infrastruktur die jeweiligen Steuer- und Abgabenlasten an Bedeutung. Um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können, schließen sich Unternehmen zusammen und nützen Rationalisierungsmöglichkeiten. Mit dem Konzentrationsprozeß und der Internationalisierung der Unternehmen geht ein Abbau der Arbeitsplätze und der Steuer- und Sozialabgaben einher. Beides stellt eine erhebliche Gefahr für unseren Sozialstaat dar. Andererseits muß gesehen werden, daß umgekehrt die Globalisierung für die gering entwickelten Länder eine Chance zur wirtschaftlichen Entwicklung darstellt, da sie durch günstige Arbeitskosten konkurrenzfähig werden können.

- EU-Wettbewerbsangleichung

Mit der Einführung des europäischen Binnenmarktes ist der freie Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital innerhalb der Europäischen Union verbunden. Die nationalen Regelungen dürfen diese Freizügigkeit nicht einschränken und zu keinen Wettbewerbsverzerrungen führen. Diese Vorgabe betrifft nicht nur die Wirtschaft, sondern tangiert auch den Sozialsektor. Das deutsche System des Vorrangs der Freien Wohlfahrtspflege wird dabei in Frage gestellt. Wir müssen davon ausgehen, daß dort wo soziale Dienstleistungen gegen Entgelt und im Wettbewerb zu anderen, auch gewerblichen Anbietern erbracht werden, gleiche Wettbewerbsbedingungen eingefordert werden. Öffentliche Zuwendungen, die nur bestimmten als bedarfsgerecht oder vorrangig angesehenen Leistungsanbietern gewährt werden (z.B. Investitionskostenzuschüsse), werden in Frage gestellt. Unterstützungen, die hilfebedürftigen Personen als Geldleistung direkt gewährt werden, sind dagegen unproblematisch, wenn die Leistungsempfänger dadurch in der Auswahl des jeweiligen Leistungsanbieters nicht beeinflußt werden.

- Fazit

Die Entwicklung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen stellt unsere nationale soziale Marktwirtschaft, die den Ausgleich zwischen Starken und Schwachen sichert und auch die weniger Leistungsfähigen an der Wohlstandsentwicklung teilhaben läßt, in Frage. Um dieses im Kern bewährte System zu erhalten, sind politische Reformen unumgänglich.

1.4. Sozialrechtliche Rahmenbedingungen

- „Umbau“ des Sozialstaats ohne echte Strukturreformen

Die politischen Entscheidungen zum sogenannten Umbau des Sozialstaates standen in den vergangenen Jahren erkennbar unter dem Vorbehalt der möglichen Auswirkungen auf das Ergebnis der kommenden Wahlen. Die Bereitschaft, neue Wege zu gehen, neue Prioritäten zu setzen und dabei auch in Besitzstände einzugreifen war relativ schwach ausgeprägt. Stattdessen zielte die Politik auf den Erhalt oder gar Ausbau der Leistungen auf der Basis der bisherigen Systeme (Bsp.: Einführung der Pflegeversicherung). Angestrebt wurde ein „Weiter so, aber zu geringeren Kosten“. Mit Hilfe immer neuer gegenüber den Leistungsanbietern durchzusetzender Kostendämpfungsmaßnahmen sollte das Kunststück fertiggebracht werden, Kosten einzusparen und gleichzeitig dem Wähler zu signalisieren, daß sich am Leistungsniveau sowie an den Systemen und den damit verbundenen Verfahrensweisen nichts ändert.

- Divergierende Instrumente der Kostensenkung

Nach dem Motto „Viel hilft viel“ kamen zur Kosteneindämmung 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. Dabei wurden vor allem diejenigen Anbieter bestraft, 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 staatlicher Regulierung 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.

- Anbieterwettbewerb contra Nachfragerkartell

Der Anbieterwettbewerb wird immer stärker. Wie bereits erwähnt, erfordert das EU-Recht gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Anbieter. Durch gesetzliche Änderungen wurde die bedingte Vorrangstellung der Freien Wohlfahrtspflege bereits weitgehend abgebaut. Freigemeinnützige und privat-gewerbliche Träger werden auf eine Stufe gestellt (vgl. § 93 Abs. 1 BSHG, § 72 SGB XI). Ferner wird das Selbstkostendeckungsprinzip schrittweise durch leistungsabhängige Preisvereinbarungen ersetzt (vgl. § 84 Abs. 2 SGB XI, § 93 a BSHG). Andererseits stehen die im Wettbewerb befindlichen Anbieter auf der Nachfragerseite quasi einem Kartell der Kostenträger, neuerdings Leistungsträger genannt, 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. Dies wurde bei den Verhandlungen der neuen Entgelte nach SGB XI offensichtlich (gemeinsame Verhandlungsführung im Bereich der Pflegeversicherung, Standard-Pflegesatz-Modell, Vergütungskorridore, die Preisabsprachen vergleichbar sind). Das Ergebnis ist ein Preisdiktat ohne Bezug zur Leistung. So kann Wettbewerb nicht funktionieren.

Fazit

Die gesetzlichen Reformen sind 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 nicht, ggf. neue Prioritäten zu setzen. Durch die pauschale Kostendeckelung schiebt sie den Kostenträgern und Leistungsanbietern den „Schwarzen Peter“ der Leistungskürzungen zu. Auf diese Weise wird die steigende Unzufriedenheit und Verwirrung bei allen Beteiligten geradezu programmiert. Wenn der Mut zu echten und schlüssigen Reformen nicht vorhanden ist, wäre es an manchen Stellen gar besser, unbürokratischer und praktikabler beim Alten zu bleiben.

2. Rollenwandel und Organisationsentwicklung am Beispiel der Stiftung Liebenau

Eingebettet in das beschriebene gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Umfeld üben soziale Institutionen wie die Stiftung Liebenau ihren Dienst am Menschen aus. Nachfolgend wollen wir aufzeigen, wie die Stiftung Liebenau im Wandel der Zeit ihr Selbstverständnis zu verwirklichen und dabei gleichzeitig immer wieder neue Antworten auf die Herausforderungen der jeweiligen Zeitumstände sucht.

2.1. Von der Almoseninstitution zum Sozialunternehmen

Ein Blick auf Ursprung und Geschichte der Stiftung Liebenau läßt einige wesentliche Charakterzüge des unternehmerischen Verhaltens erkennen, die sich wie ein roter Faden durch das Auf und Ab der Zeitläufe zu ziehen scheinen. Ausgangspunkt waren und sind die Nöte von behinderten, alten, kranken oder anderweitig benachteiligten Menschen in unserer

Gesellschaft. Auf der Basis des christlichen Glaubens soll diesen Menschen geholfen werden, ein würdiges Leben in der menschlichen Gemeinschaft zu führen. Der Gründer Adolf Aich stellte fest, als er als junger Kaplan den verwahrlosten kranken und behinderten Menschen in den Bauernhöfen, Armenhäusern und im Spital Tettngang begegnete: „Da könnte und sollte doch Wandel geschafft werden.“ Wandel schaffen - Dies ist Anspruch und Aufgabe der Stiftung Liebenau bis heute. Der Grundauftrag, benachteiligten oder notleidenden Menschen zu helfen blieb, die Art und Weise wandelte sich in den 127 Jahren immer wieder. Schon Adolf Aich erkannte, daß Wandel nur geschaffen werden kann, wenn man sich nicht auf Behörden und Amtspersonen verläßt, sondern selbst unternehmerisch die erforderliche Initiative ergreift. So war ihm die unternehmerische Freiheit von großer Bedeutung. Gegenüber Bemühungen des württembergischen Königshauses, Einfluß zu nehmen, verwahrte er sich mit den Worten: „Ich will lieber in Ungnade fallen, als die Freiheit und Unabhängigkeit im Handeln fallen zu lassen.“

Adolf Aich begann 1870 im notdürftig hergerichteten Schloß Liebenau mit der Betreuung von vier Kranken aus Tettngang. Die Zahl der Bewohner stieg bis zum Beginn des zweiten Weltkriegs auf 1126. Um eine wirtschaftliche Grundlage für sein Werk zu schaffen, begab sich der Kaplan auf Bettelreisen durch den gesamten deutschsprachigen Raum. Mit den über 35.000 gesammelten Gulden erwarb er das Schloßgut Liebenau und landwirtschaftliche Flächen zur Selbstversorgung der Bewohner. Nur die eigene Erzeugung von Lebensmitteln und der selbstlose Einsatz der Franziskanerinnen von Reute, die rund um die Uhr praktisch ohne Entgelt tätig waren, ermöglichte bei den bescheidenen Einnahmen die dauerhafte Betreuung der aufgenommenen Bewohner. Die sogenannten Kostgelder, die Angehörige oder die Heimatgemeinden für die Unterbringung von Behinderten in Liebenau beisteuerten, konnten nur einen kleinen Teil zur Kostendeckung beitragen. Daß es angesichts dieser für heutige Verhältnisse unregelmäßigen finanziellen Basis gelang, die vielen anvertrauten Menschen angemessen zu versorgen, war sicher auch auf unternehmerischen Mut und umsichtiges Wirtschaften zurückzuführen.

Trotz des geringen Anteils öffentlicher Mittel, die für die Liebenauer Einrichtungen aufgewandt wurden, waren es auch (volks-)wirtschaftliche Argumente, die zur größten Tragödie in der Geschichte der Einrichtung führten. Bereits bei der Feier zum 50jährigen Bestehen 1920 warnte Dr. Vöhringer von der „Zentraleitung für Wohltätigkeit“ vor „...jenen modernen Bestrebungen der Anhänger einer bloßen Diesseitskultur und unchristlicher Moral, die aus rein rechnerischen und Nützlichkeitsgründen einen angenehmen Tod herbeizuführen suchen.“ Alle Proteste, die Arbeitsverpflichtung oder das Nachhauseschicken von Bewohnern konnten nicht verhindern, daß 512 Bewohner 1940/41 der Euthanasieaktion der Nazis zum Opfer fielen. Ihr Leben wurde als lebensunwert deklariert, man wollte eine reine Rasse züchten und benötigte die Unterkünfte für „wichtigere“, „wirtschaftlichere“ Zwecke wie die Schaffung eines Kriegslazaretts und eines Internierungslagers für Frauen aus Feindgebieten. Man sieht daran, wie eine Maßnahme, die im Sinne des gesetzten Ziels ökonomisch erscheint, zur tiefsten Unmenschlichkeit führen kann, wenn das Ziel einer falschen Werthaltung entspringt. In den Augen der damaligen Machthaber, deren Ziel die Schaffung einer Herrenrasse war, waren diese Maßnahmen sicherlich sehr effektiv und nützlich. Wenn aber das gleiche Lebensrecht aller als Geschöpfe Gottes an oberster Stelle steht, sind solche Maßnahmen nichts als grausamste Barbarei.

So stellten die Väter des Grundgesetzes aufgrund der Erfahrungen des Dritten Reiches „im Bewußtsein (der) Verantwortung vor Gott und den Menschen“ die Unantastbarkeit der Würde jedes Menschen an die erste Stelle der Verfassung. Die Umsetzung dieser Verfassungsbestimmungen hatte - ermöglicht durch den wirtschaftlichen Aufschwung der Nachkriegszeit - den eingangs erwähnten grundlegenden Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik hin zum Rechtsanspruch auf staatliche Hilfe zur Folge. Ab Mitte der 60er Jahre sorgten nicht zuletzt die Psychiatriedebatte, neue Bewegungen wie die Lebenshilfe oder Initiativen wie die Aktion Sorgenkind für ein neues Selbstbewußtsein der behinderten Menschen und deren Angehörigen sowie für die Bereitschaft der Gesellschaft, die

Betreuungsangebote für diese Menschen zu qualifizieren und auszubauen. Die Stiftung Liebenau trieb diese Entwicklung mit voran, indem sie sich von einer „Bewahranstalt“ in eine differenzierte Fördereinrichtung wandelte. Die Wohngruppen, die in Schlafsälen zeitweise 30 bis 50 Menschen beherbergt hatten, wurden auf 6 bis 8 Bewohner verkleinert. Das Kinder- und Jugenddorf Hegenberg (Gemeinde Meckenbeuren) mit Schul- und Therapiezentrum, Werkstätten für Behinderte, die St. Lukas-Klinik - Fachklinik für Behinderte - und das Berufsbildungswerk Adolf Aich in Ravensburg wurden errichtet. In Liebenau entstanden eine zentrale Verwaltung und zentrale Wirtschaftsbetriebe. Es mußten zunehmend weltliche Mitarbeiter eingesetzt werden. Während die Zahl der Plätze zwischen 1968 und 1990 von rund 1.000 auf rund 1.500 stieg, nahm die Zahl der tariflich bezahlten Mitarbeiter (incl. Teilzeitbeschäftigte) von 230 auf 1.300 zu. Die Pflegesätze stiegen von rund 20 DM auf 150 DM. Reguläre Pflegesätzeinnahmen als Entgelte für die erbrachten Dienstleistungen und öffentliche Investitionszuschüsse waren fortan die Haupteinnahmequelle, während die einstmals tragenden Stiftungserträge und Spenden insgesamt eine zunehmend nachgeordnete Rolle spielten.

Diese wesentlich umfangreichere und komplexere Aufgabenstellung erforderte planvolles Handeln und entsprechende Organisationsänderungen. 1968 legten der neue Vorstand und Verwaltungsleiter erstmals einen Haushaltsplan und eine fachliche Planung für die Entwicklung der Einrichtung in den nächsten 10 Jahren vor. Es wurde ein Leitungsteam gebildet, das die Bereiche pädagogische Förderung, Medizin, Pflege, Verwaltung, Hauswirtschaft und Schule abdeckte. Dem Team stand der Direktor (Vorstand der Stiftung) vor, der den neu angestellten Verwaltungsleiter zum Stellvertreter hatte. 1978 wurde mit einer neuen Satzung die Trennung von Verwaltungsrat und Vorstand vollzogen. Der Verwaltungsrat wurde zum Aufsichtsrat und zum unabhängigen Kontrollorgan nach § 8 Stiftungsgesetz des Landes Baden-Württemberg von 1977. Als Aufsichtsbehörde fungiert das Bischöfliche Ordinariat Rottenburg.

Aus der Almoseninstitution ist somit ein Sozialunternehmen mit differenzierten Dienstleistungsangeboten und einer professionellen Organisation geworden.

2.2. Dezentralisierung und Ausgliederung von gemeinnützigen GmbH

Anfang der 90er Jahre kamen auf die organisatorisch und wirtschaftlich gefestigte Stiftung Liebenau neue Aufgaben zu. Die Kongregation der Franziskanerinnen von Sießen vertrauten der Stiftung ihr Altenheim St. Antonius in Friedrichshafen an, da sie sich auch aufgrund rückläufigen Ordensnachwuchses auf ihre spirituellen und Bildungsaufgaben konzentrieren wollten. Gleichzeitig entschied der Caritasverband der Diözese Rottenburg-Stuttgart, sich vorrangig seinen verbandspolitischen Aufgaben zu widmen und die Trägerschaft von Einrichtungen (teilweise) an regional ansässige kirchliche Träger abzugeben. Am 1.1.1991 übertrug er der Stiftung Liebenau fünf Altenheime in der Region Bodensee-Oberschwaben. So entstand mit der Altenhilfe ein neuer Aufgabenbereich. 1993 kam es zudem zur Zustiftung der Fachklinik für Atemwegserkrankungen in Wangen, die bis dato ebenfalls in der Trägerschaft des Caritasverbandes war¹.

Diese Entwicklung erforderte grundlegende Änderungen in der Organisationsstruktur. Die sehr unterschiedlichen Aufgabenstellungen mit jeweils eigenen Arbeitsweisen und rechtlich-wirtschaftlichen Vorgaben konnten nicht mehr zentral gesteuert werden. So wurde die Leitungsebene umstrukturiert. An die Stelle der funktionalen Zuständigkeit der Leitungsteammitglieder trat die Untergliederung nach zu betreuenden Personengruppen. Es

¹ Anmerkung:

Die Fachkliniken Wangen wurden mit Wirkung vom 18. April 2000 an die Waldburg-Zeil-Kliniken (Isny/Allgäu) und damit zur dauerhaften wirtschaftlichen Sicherung in einen größeren, aber regional ansässigen Klinikverbund übertragen. Die Stiftung Liebenau konzentriert sich künftig verstärkt auf ihre Kernaufgaben in der Alten- und Behindertenhilfe.

wurden die Bereiche Behindertenhilfe, Altenhilfe, Krankenhäuser und Berufsbildungswerk gebildet. Auf der Leitungsebene trat neben den fachlichen Bereichsleiter jeweils ein kaufmännischer Leiter. Mit diesem „Doppelkopf-Modell“ sollte die gleichgewichtige Berücksichtigung fachlich-inhaltlicher wie wirtschaftlicher Belange, die angesichts knapper werdender öffentlicher Finanzen und zunehmendem Wettbewerb im Wohlfahrtsbereich immer wichtiger werden, sichergestellt werden. Durch die Satzungsänderung 1992 trat der bisherige Verwaltungsleiter als kaufmännischer Vorstand gleichberechtigt in die Leitung der Stiftung ein. Die Bereiche sollten die jeweilige Zielgruppe optimal betreuen, eine jeweils spezifische fachliche Entwicklung ermöglichen und den Mitarbeitern die Identifikation mit ihrer Aufgabe erleichtern. Um der Stiftung mit ihren Bereichen eine gemeinsame Orientierung zu geben wurde parallel zum Einstieg in die neuen Aufgabenfelder ein Leitbild erarbeitet. Das Leitwort „In unserer Mitte - der Mensch“ faßt die christlich-caritativen Grundsätze zusammen und verpflichtet alle Mitarbeiter. Daraus wurden Leitziele und Führungsgrundsätze abgeleitet.

Die Erfahrungen mit der Bereichsbildung zeigten, daß dieser Reorganisationsschritt noch zu kurz gegriffen hatte. Das Ziel, selbständig, eigenverantwortlich und flexibel handelnde Einheiten mit kurzen Entscheidungswegen zu schaffen, war noch nicht erreicht. Die heutigen Anforderungen an soziale Unternehmen erfordern kurze Entscheidungswege, ganzheitliche Aufgabenerfüllung (fachliche Kompetenz und Entscheidungsbefugnis in einer Hand, Wegfall von Querschnittsaufgaben), Ineinandergreifen fachlicher und wirtschaftlicher Kompetenz, kleinere, fachlich spezialisierte Einheiten und die direkte Zuordnung von Betrieb und Risiken des Betriebs. Diese Anforderungen können nur durch rechtlich selbständige Unternehmen erfüllt werden. Nach Prüfung verschiedener Rechtsformen entschied sich die Stiftungsleitung zur Gründung gemeinnütziger GmbH als 100-%-Töchter der Stiftung Liebenau. Die rechtliche Voraussetzung hierzu schuf die Satzungsänderung von 1994. Die zum 1.1.1995 gegründeten gemeinnützigen GmbH sind als selbständige Rechtsträger alleinverantwortlich für den gesamten Betrieb und halten das Eigentum am zum Betrieb notwendigen beweglichen Anlagevermögen. Die Stiftung Liebenau ist als Holding weiterhin Eigentümerin aller Immobilien und verpachtet diese zum Betrag der in den Tages-/Pflegesätzen angesetzten Werte. Um weiterhin Synergieeffekte zu nutzen, hält die Holding für alle Tochtergesellschaften Dienstleistungen wie Baumanagement, Finanz- und Vermögensverwaltung, Finanz- und Gehaltsbuchhaltung, Öffentlichkeitsarbeit und Fortbildung bereit. Der Vorstand nimmt anstelle seiner bisherigen Leitungsfunktion für die Bereiche jetzt die Rolle der Gesellschafterin wahr, d.h. er vertritt die Interessen der Eigentümerin, ist für die strategische Ausrichtung verantwortlich und beaufsichtigt die Gesellschaften. Die Gesellschaftsverträge wurden in enger Anlehnung an die Stiftungssatzung mit der sozialen Zweckbindung und der Verpflichtung zur Gemeinnützigkeit formuliert.

Eine Dezentralisierung, die überschaubare Einheiten bildet und gleichzeitig die Synergien des Verbundes, z.B. zentraler Dienstleistungen nutzt, ist unserer Meinung nach der Weg, der die Qualität sozialer Arbeit, ihre Wirtschaftlichkeit und Flexibilität in hohem Maße gewährleistet. Mit den neuen Strukturen kann auf die immer schnelleren Veränderungen und die damit verbundenen Unsicherheiten besser reagiert werden. Der sehr rasch sich verändernde Bedarf kann besser ausgemacht und mit einem entsprechend veränderten Angebot befriedigt werden. Für die Mitarbeiter sind die Kompetenzen klarer geregelt. Die Entscheidungen werden unmittelbar in den Gesellschaften getroffen. Veränderungsvorschläge können schneller aufgenommen und unbürokratisch umgesetzt werden.

2.3. Künftige Rollen- und Aufgabenverteilung zwischen Sozialstiftung und operativen Gesellschaften

Mit der Gründung von gemeinnützigen GmbH sollte nicht nur eine Reorganisation und eine Neuverteilung der Verantwortlichkeiten stattfinden. Dieser Schritt dient vor allem auch dazu,

angesichts der unterschiedlichen Aufgaben, denen soziale Organisationen heute gerecht werden sollen, eine klarere Rollenverteilung zu erreichen. Das erfolgreiche unternehmerische Handeln im Markt bezahlter sozialer Dienstleistungen einerseits und die unentgeltliche Hilfe für Menschen in Not andererseits erfordern unterschiedliche Vorgehensweisen. Dies ist nicht einfach mit den gleichen Personen, den gleichen Organisationsstrukturen und Instrumenten möglich.

Der Hilfebedarf insgesamt und insbesondere auch der Bedarf an professionellen bezahlten sozialen Dienstleistungen nimmt in Zukunft zu. Aufgabe der rechtlich verselbständigten gGmbH ist es, wettbewerbsfähige Dienstleistungen anzubieten und sich über die Leistungsentgelte zu refinanzieren. Für den künftigen Erfolg wird es entscheidend darauf ankommen, daß diese Sozialunternehmen bei wachsendem Preis- und Wettbewerbsdruck möglichst bedarfsgerechte, „kundenorientierte“ Leistungen bieten und flexibel auf Veränderungen reagieren. Dabei ist die in vielen Bereichen wachsende Mündigkeit und der Wunsch nach selbstbestimmter Lebensgestaltung der Betreuten (bzw. deren Vertretungspersonen) ebenso zu beachten wie die optimale Abstimmung auf die von den persönlichen Netzwerken (Familie, Verwandte, Nachbarn) geleisteten bzw. leistbaren Hilfen. An die Stelle der „Rund-um-Fürsorge“ (Heimplatz) tritt zunehmend ein differenziertes Wahl-Angebot (ambulante Dienste, Tagesbetreuung, individuelle Förderung etc.), deren Zusammenstellung die Betroffenen auch selbst ihrer Situation entsprechend organisieren wollen. Um dies leisten und im vom EU-Recht immer stärker geforderten gleichberechtigten Wettbewerb aller Dienstleistungsunternehmen bestehen zu können, brauchen die gGmbH zunehmend größere Flexibilität. Sie müssen hierzu unternehmerisch frei handeln können und dürfen nicht durch lähmende Überregulierungen gehemmt werden.

Neben den gemeinnützigen Gesellschaften gibt es im Bereich der Stiftung Liebenau Dienstleistungsbereiche, die seit jeher indirekt der eigentlichen Aufgabenerfüllung dienen. So wurden die Grünlandbetriebe unterhalten, um Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten für behinderte Menschen zu schaffen, aber vor allem auch, um Erträge für die Selbstversorgung der Einrichtung zu erwirtschaften. Diese wirtschaftliche Betätigung ist ebenfalls den Entwicklungen des Marktes anzupassen. Unrentable Bereiche sind durch neue zukunftssträchtige Felder zu ersetzen. Ein Beispiel hierfür ist die Verpachtung eines bis dato landwirtschaftlich genutzten Grundstücks an die Firma „Ravensburger“, die dort im Frühjahr 1998 das „Ravensburger Spieleland“ eröffnet hat. Diese Kooperation sichert nicht nur dauerhafte Pachteinnahmen, sondern auch die Möglichkeit, durch Servicedienstleistungen behinderte Menschen zu beschäftigen und mehr finanzielle Erträge zu erwirtschaften. Entscheidend ist dabei, daß solche Betriebszweige dem jeweiligen Marktsegment entsprechend konkurrenzfähig organisiert sind. So ist die Wettbewerbsfähigkeit schwierig zu erreichen, wenn auch hier die Tarifstrukturen der AVR, die dem Tarif des öffentlichen Dienstes entsprechen, anzuwenden sind, während die Konkurrenzunternehmen im Hotel- und Gaststättenbereich ganz andere Tarif- und Kostenstrukturen haben. Gelingt es uns aber, solche gewerblichen Betriebszweige durch geeignete Rahmenbedingungen wirtschaftlich zu machen, können sie quasi als „Melkkühe“ ihren finanziellen Beitrag zur Sicherung der originären Stiftungsaufgaben leisten.

Die Stiftung hat als Holding zum einen die Aufgabe der Unternehmenssteuerung. Sie sorgt für die Abstimmung der zielgruppenbezogenen Aktivitäten der jeweiligen gGmbH, für die Nutzung von Synergieeffekten und die Vernetzung der verschiedenen Dienste aus ganzheitlicher Perspektive. Zum anderen soll sie in Zukunft verstärkt die Rolle einer Sozialstiftung wahrnehmen. Die von ihr durch gewerbliche Gesellschaften und durch Vermögensanlagen erwirtschafteten Erträge sowie die durch Spendenwerbung erhaltenen Mittel sollen nicht zum pauschalen Dumping von Leistungen der gemeinnützigen GmbH, die kostendeckend bezahlt werden müßten, eingesetzt werden. Diese Mittel sind vielmehr gezielt für Aufgaben zu verwenden, bei denen keine kostendeckende Finanzierung über Leistungsentgelte möglich ist. Dies kann recht Unterschiedliches beinhalten. Solche unentgeltlichen Leistungen können ebenso Beratungsdienste wie direkte Hilfen für

Menschen in unmittelbaren Notlagen sein. Es ist weiter denkbar, mittellose Menschen, die Dienste der gGmbH nutzen, im Sinne einer Subjektförderung zu unterstützen oder die Beschäftigung von leistungsschwachen Mitarbeitern in den Gesellschaften zu fördern. Sehr wichtig wird die Entwicklung und modellhafte Erprobung neuer Hilfeformen werden. Die Stiftung kann dies aufgrund ihrer personengruppenübergreifenden ganzheitlichen Sichtweise besonders gut leisten. Wie die Analyse der gesellschaftlichen Situation gezeigt hat, sind die wachsenden sozialen Aufgaben nicht allein über bezahlte professionelle Dienstleistungen zu bewältigen. Vielmehr sind Gesinnungs- und Verhaltensänderungen erforderlich, die die direkte zwischenmenschliche Unterstützung ermöglichen. Den Aufbau funktionierender sozialer Beziehungsnetze zu unterstützen, ist eine wichtige gesellschaftliche Aufgabe, der sich die Stiftung Liebenau nicht zuletzt im Sinne der Integration der ihr anvertrauten behinderten, alten und kranken Menschen künftig verstärkt widmen will.

Die hier aufgezeigte Rollenverteilung kann zu mehr Klarheit und damit zu einer besseren, zielorientierten Aufgabenwahrnehmung der jeweils Verantwortlichen führen. Dies wiederum gewährleistet die größtmögliche Effektivität in der Erfüllung des sozialen Auftrags. Bei aller Verschiedenheit der Aufgabenstellungen und Verfahrensweisen ist für alle Beteiligten stets der gemeinsame Auftrag und die christliche Grundhaltung Maßstab des Handelns. Das Leitwort „In unserer Mitte - der Mensch“ stellt allen Beteiligten die permanente Frage, ob das jeweilige Verhalten tatsächlich den Menschen dient, oder ob andere Organisationsformen und Handlungsweisen zu entwickeln sind.

3. Neue Subsidiarität - Ansätze für eine innovative Sozialpolitik

Die zukunftsgerichtete Unternehmenspolitik einzelner Sozialunternehmen allein kann die anstehenden sozialen Herausforderungen nicht bewältigen. Entscheidend wird sein, daß die politischen Rahmenbedingungen richtig gestaltet werden. Nachfolgend sollen einige wesentliche Ansatzpunkte skizziert werden.

3.1. Auf dem Weg in eine neue Sozial- und Bürgerkultur

Angesichts der eingangs dargestellten gesellschaftlichen Entwicklung müssen sich Caritas und caritative Einrichtungen fragen, ob sie dem Trend zur Individualisierung und zur Abgabe sozialer Verantwortung an den Staat und an professionelle Dienstleistungsanbieter Vorschub leisten oder ob sie eine Gesinnungsänderung zur Stärkung des Gemeinns und der Wahrnehmung direkter Solidarität zwischen den Menschen in Gang bringen wollen. Solidarität hat nach den Grundsätzen der Katholischen Soziallehre das Subsidiaritätsprinzip zu beachten. Das heißt, dem einzelnen Menschen und den kleinen Lebenskreisen, den persönlichen Netzwerken, in denen er lebt (Familie, Verwandtschaft, Freundeskreis, Nachbarschaft, Pfarr-/ Gemeinde) darf von den größeren gesellschaftlichen oder staatlichen Organisationen nicht genommen werden, was diese selbst leisten können. Diese kleinen Lebenskreise sind vielmehr in ihrer Fähigkeit zur Aufgabenwahrnehmung zu fördern und zu unterstützen. Soziale Organisationen müssen somit zuerst fragen, wie die Eigen- und die soziale Mitverantwortung des Menschen zum Tragen kommen kann.

Ein Beispiel, wie diese Entwicklung gefördert werden kann, ist das Projekt „Lebensräume für Jung und Alt“, das die Stiftung Liebenau zusammen mit ihrer Tochtergesellschaft St. Anna-Hilfe für ältere Menschen gGmbH an verschiedenen Standorten im Raum Bodensee-Oberschwaben realisiert. In den altengerechten Wohnanlagen leben sowohl ältere, pflegebedürftige, behinderte Menschen als auch junge Familien und Alleinstehende. Eine Gemeinwesenarbeiterin hilft dabei, daß persönliche Beziehungsnetze entstehen, gepflegt werden und im Bedarfsfall gegenseitige Hilfe geleistet wird. Nur wenn dies nicht ausreicht, kommt ergänzend professionelle Hilfe in Betracht. Finanziert wird die Gemeinwesenarbeit aus einem Sozialfonds, der im wesentlichen durch den Überschuß aus dem Wohnungsverkauf und in der Regel einem Beitrag der betreffenden Gemeinde (z.B. Zurverfügungstellung eines Grundstücks) entsteht.

Um die Sozialkultur zu entwickeln, sind also kreative Lösungen gefragt. Sozial-caritative Institutionen können hier einen wesentlichen Beitrag leisten, wenn sie das Subsidiaritätsprinzip in seinem ursprünglichen Sinn ernst nehmen. Der Durchbruch für eine Verhaltensänderung kann aber letztlich nur gelingen, wenn die Politik die Weichen konsequent in diese Richtung stellt und somit Anreize für ein gemeinschaftsförderndes Verhalten setzt. Diejenigen Bürger, die Zeit und Geld einsetzen, damit sie sich um ihre Mitmenschen kümmern können, dürfen nicht länger bestraft werden. Dies beginnt bei der Familie als Keimzelle der Gesellschaft. Vorrangiges sozialpolitisches Ziel muß ein verbesserter Familienleistungsausgleich sein, damit sich noch mehr Menschen selbst um ihre betreuungsbedürftigen Angehörigen kümmern können. Infolge der öffentlichen Finanzmisere dürfen eben gerade nicht als erstes die präventiven und offenen Angebote abgebaut werden. Eine gute Erziehung der Kinder und sinnvolle Freizeitbeschäftigung der Jugendlichen ist ungleich menschlicher und kostengünstiger als der Ausbau von Justizvollzugsanstalten und Therapieeinrichtungen. Ambulant betreutes Wohnen für behinderte Menschen kann im Einzelfall den betroffenen Menschen nicht nur mehr persönliche Freiheit und soziale Anerkennung verschaffen, sondern auch kostengünstiger sein als die Heimunterbringung. Wenn solche Ansätze an unterschiedlichen Finanzierungszuständigkeiten von Sozialbehörden scheitern, sind nicht die Angebote in Frage zu stellen, sondern die Rechtsgrundlagen und die Behördenorganisation.

3.2. Der Nachfrager sozialer Dienste als Subjekt - Von der Sach- zur Geldleistung

Auch bei einem Wachsen der Sozial- und Bürgerkultur sind in Zukunft - aufgrund der demographischen Entwicklung in steigendem Maße - professionelle soziale Dienstleistungen erforderlich. Diese müssen aber möglichst effizient sein, damit sie auch künftig finanzierbar bleiben. Sie werden heute in der Regel gegen Bezahlung, also entgeltlich erbracht. Dabei stehen die Dienstleistungen - wie bereits ausgeführt - zunehmend im Wettbewerb zu den Angeboten anderer, verstärkt auch gewerblicher Anbieter. Damit dieser auch politisch gewünschte Wettbewerb funktionieren kann, sind geeignete Marktbedingungen erforderlich. Die Sozialeinrichtungen brauchen die nötige unternehmerische Freiheit. Sie müssen eigenständig entscheiden können, in welchem Bereich sie tätig werden wollen, welche Leistungen sie zu welcher Qualität und welchem Preis anbieten wollen. Es ist ihr unternehmerisches Recht und gleichzeitig ihr Risiko, den tatsächlichen Bedarf der Leistungsempfänger zu treffen oder sich schnell und flexibel an Bedarfsänderungen anzupassen. Dies wird massiv beeinträchtigt, wenn der Staat in die unternehmerischen Entscheidungen eingreift.

Markt- und bedarfsgerechtes Verhalten der Anbieter setzt desweiteren voraus, daß auf der Nachfragerseite nicht ein Kostenträgerkartell bestimmt, welche Leistungen für alle zu welchen Preisen zu erbringen sind, sondern daß die Leistungsempfänger selbst bzw. deren gesetzliche Vertreter mit den Anbietern Leistungen und Preise vereinbaren. Dadurch würde nicht mehr über die Köpfe der Betroffenen hinweg entschieden. Ein selbstbestimmtes Handeln der Leistungsempfänger und die Entwicklung bedarfsgerechter, auf die individuelle Situation passender Angebote wäre auf diese Weise wesentlich besser möglich. Die Betroffenen würden als mündige Bürger behandelt, wie es die Einführung von Rechtsansprüchen auf soziale Leistungen ja eigentlich auch beabsichtigt hatte.

Selbstverständlich ist die Fähigkeit, Dienstleistungen einzukaufen und zu bezahlen in unterschiedlichem Maße gegeben. Dies hängt davon ab, wie sehr die Leistungsempfänger mit Kaufkraft ausgestattet sind und geistig-intellektuell in der Lage sind, Leistungen und Preise zu vergleichen und aus den Angeboten auszuwählen. Hier hat in einer sozialen Marktwirtschaft der Staat seine Aufgabe, die Hilfebedürftigen soweit als möglich in der Weise zu unterstützen, daß sie selbstbestimmt auftreten können und nicht länger abhängige, unmündige Hilfeempfänger sind. Anstelle von Sachleistungen sind den Hilfebedürftigen im

Bedarfsfall, das heißt wenn ihre eigene Kaufkraft nicht ausreicht, angemessene Geldleistungen zu gewähren. Gleichzeitig ist das Instrument des Betreuungsgesetzes so einzusetzen, daß diejenigen, die sich aufgrund ihrer geistigen Verfassung nicht selbst vertreten können, durch eine auf ihre persönlichen Bedürfnisse abgestimmte Betreuung vertreten werden. Insbesondere die Kirchen und Wohlfahrtsorganisationen sind aufgerufen, im Rahmen ihrer Anwaltsfunktion die individuelle Betreuung sicherzustellen.

Insgesamt hätte die hier vorgeschlagene stärker marktorientierte Organisation der bezahlten sozialen Dienstleistungen erhebliche Effizienzvorteile. Der möglichst wirtschaftliche Einsatz der begrenzt vorhandenen Finanzmittel würde durch den Wettbewerb gefördert, der zu flexiblen und innovativen Lösungen führt. Darüberhinaus ermöglicht die Subjektförderung einen gezielten und sozial gestaffelten Mitteleinsatz. Während bisher beispielsweise bei der Investitionsförderung alle unabhängig von ihrer Einkommenssituation gleich von der Förderung profitierten, könnten so die knappen Finanzmittel gezielt für die sozial Schwachen eingesetzt werden. Diese einkommens-/vermögensabhängige Staffelung ist in vielen Bereichen, von den Pflegeleistungen bis zum Kindergeld möglich

3.3. Rückzug des Staates auf seine Kernaufgaben

Damit sich künftig verstärkt flexible und bedarfsgerechte Lösungen entwickeln lassen, ist der Abbau von bürokratischen Regulierungen ebenso wichtig wie die Verlagerung von Entscheidungskompetenzen und von Finanzmitteln von den oberen staatlichen auf die kommunale Ebene. Insbesondere sind dort auch spürbare Impulse und Anreize für das ehrenamtliche und persönliche soziale Engagement zu geben. Durch den damit einhergehenden Abbau des Verwaltungsaufwands kann wieder ein erheblich größerer Anteil der in den Sozialbereich fließenden Mittel unmittelbar den sozialen Aufgaben zugutekommen. Um die sozialen Leistungen in der Zukunft finanzieren zu können, hat der Staat vor allem den Kernbereich des Sozialstaats zu sichern. Er muß diejenigen Bürger unterstützen, die - wie zum Beispiel behinderte Menschen - ihr Leben und ihre ggf. notwendige soziale Betreuung nicht aus eigener Kraft bestreiten können. Gleichzeitig kann er denjenigen, die zur Eigenvorsorge fähig sind, zumuten, dies zu tun. Bei der Finanzierung der sozialen Aufgaben ist einerseits verstärkt auf steuerfinanzierte Lösungen, deren Kostenbelastung somit alle Einkommensbezieher und eben nicht nur die Bezieher von Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit trifft, zu setzen und andererseits die private Eigenvorsorge durch entsprechende Versicherungspflichten zu fördern.

Der Sozialstaat wird seiner Verantwortung dann am besten gerecht, wenn er auf der Grundlage der Werteordnung des Grundgesetzes für einen angemessenen materiellen Ausgleich zwischen Leistungsstarken und Leistungsschwachen sorgt sowie Mindestnormen als Ordnungsrahmen vorgibt, den Rest aber weitestmöglich der gesellschaftlichen Selbstorganisation überläßt.

4. Menschlichkeit und Ökonomie - zwei Seiten einer Medaille

4.1. Die Dualität von Wirtschaft und Sozialem

Die dargestellte Organisationsentwicklung ist geprägt von der steten Suche nach einer Balance zwischen den Anforderungen einer menschlichen, möglichst qualifizierten Betreuung hilfebedürftiger Menschen und der in der jeweiligen Zeit gegebenen ökonomischen Machbarkeit. In einer Welt, in der die Güter begrenzt sind, kann ein bestimmtes Ziel in der Regel nur auf Kosten anderer Ziele erreicht werden. Dabei ist ein wirtschaftlicher Umgang mit diesen Ressourcen dadurch gekennzeichnet, daß ein bestimmtes Ziel mit möglichst geringem Ressourceneinsatz erreicht wird. Insofern ist ökonomisches Handeln Voraussetzung für größtmögliche Menschlichkeit. Nur wenn wir mit den begrenzten Ressourcen ökonomisch haushalten, d.h. letztlich mit der Schöpfung, den

uns anvertrauten Gütern achtsam und nicht verschwenderisch umgehen, haben wir die Chance, den prinzipiell unbegrenzten Interessen der Individuen und der Gemeinschaft bestmöglich gerecht zu werden und eine angemessene Balance zu finden. Am deutlichsten sichtbar wird dies daran, daß die Ressourcenschonung existentiell für den weiteren Erhalt unserer Schöpfung ist. Ökonomisches Handeln ist also Mittel zum Zweck. Entscheidend für den Grad der Menschlichkeit ist, welche Ziele die einzelnen Menschen und die Gesellschaft insgesamt verfolgen. Wenn das Ziel das größtmögliche Wohl einer „Herrenrasse“ ist, dann wird dies zum Unheil für die als nicht lebenswert bezeichneten Menschen führen, wie das Beispiel der Nazi-Euthanasie gezeigt hat. Wenn das Ziel die größtmögliche Freiheit jedes einzelnen ist, wird das Ergebnis der anarchische Kampf aller gegen alle sein. Und wenn das Ziel die Gleichheit aller ist, wird das Ergebnis die Unfreiheit aller sein. Die auf dem Wertesystem des Grundgesetzes basierende Ordnung der sozialen Marktwirtschaft ist das bislang nicht übertroffene System zur Erreichung einer für alle Gesellschaftsmitglieder menschlichen Balance zwischen Einzelinteressen und Gemeinwohl. Dieses System funktioniert sowohl im Sozial- als auch im Umweltbereich dann am besten, wenn der Staat bestimmte für alle gültige Grundregeln vorgibt, die Wirtschaftsteilnehmer durch eine geeignete Besteuerung zur Rücksicht auf das Allgemeinwohl (Ausgleich für sozial Schwache, Kosten von umweltschädlichem Verhalten für die Allgemeinheit) zwingt und ansonsten das Wirtschaftsgeschehen dem freien Spiel der Kräfte überläßt.

Das menschliche Handeln beinhaltet im Beispiel des Barmherzigen Samariters aus der Bibel verschiedene Facetten. Da ist zum einen der Mensch, der unter die Räuber gefallen ist und sich aus eigener Kraft nicht mehr aus seiner Notlage befreien kann. Da ist der Samariter, der an diesem notleidenden Menschen nicht vorübergeht, sondern ihm menschliche Zuwendung schenkt und sein - wie auch immer erwirtschaftetes - Geld für die weitere Versorgung einsetzt. Da ist schließlich der Wirt, der gegen dieses Entgelt die Unterkunft und Verpflegung gewährleistet. Die Rollen sind verschieden. Aber entscheidender und verbindender Ausgangspunkt und Motor ist die Liebe zum Menschen.

Es ist ein wesentlicher Fortschritt unserer sozialen Marktwirtschaft, daß notleidende oder benachteiligte Menschen nicht mehr allein auf die Barmherzigkeit einzelner Mitmenschen angewiesen sind, sondern daß alle Gesellschaftsmitglieder zur Solidarität verpflichtet sind und die Hilfe für die benachteiligten Menschen somit zu einem Akt der Gerechtigkeit wird. Die Menschen haben so entweder die Möglichkeit, sich durch Eigenvorsorge abzusichern, oder sie besitzen einen Rechtsanspruch auf Hilfe durch die Gesamtgesellschaft. Sie können so gleichberechtigt am gesellschaftlichen Leben teilhaben. Es ist nun zwangsläufig, daß diejenigen Institutionen, die sich um kranke, behinderte und alte Menschen kümmern, sich heute vielfach mehr in der Rolle des Wirts, der gegen Geld die Betreuung übernimmt, denn in der Rolle des selbstlosen Samariters wiederfinden. Das eine braucht das andere aber nicht auszuschließen. Wenn die Sozialeinrichtungen die Rolle des Wirts umsichtig wahrnehmen, können sie möglicherweise sogar Geld erwirtschaften, das sie benötigen, um mittellosen Menschen wiederum wie der barmherzige Samariter zu helfen. Eine solche rein materielle Betrachtung greift jedoch zu kurz. Die Kirche hat den Auftrag in allen Lebensbereichen und für alle Menschen den Glauben an Jesus Christus zu bezeugen und zu leben. Sie steht damit materiell armen Menschen ebenso bei wie jenen, die zwar materiell reich sind, aber ein geistig-seelisches Bedürfnis nach menschlicher Wärme, Lebenssinn und seelsorglicher Begleitung haben.

4.2. Kreativer Organisationsmix als Herausforderung kirchlicher Caritas

Für die Gesamtaufgabe Caritas hat Prof. Ebertz von der katholischen Fachhochschule Freiburg in einem Festvortrag zur 80-Jahrfeier des Caritasverbandes Stuttgart festgestellt, daß die Zukunftschancen der Caritas in der Vermeidung einseitiger Leistungsgrenzen im Sinne einer Verstaatlichung, Vermarktlichung, Privatisierung oder Verkirchlichung und stattdessen in der kreativen Verknüpfung des Leistungsvermögens von Staat, Markt, Kirche und privaten Hilfen/Selbsthilfen liegt. Dies wird aber dann am besten gelingen, wenn die

einzelnen unter dem Dach der Caritas tätigen Teile wie Einrichtungen, Spitzenverband, Ehrenamtlichengruppen etc. ihre jeweils spezifischen Aufgaben und Talente erkennen, gegenseitig achten und so zur Geltung bringen. In ihrer Verschiedenheit werden sie insgesamt das Beste erreichen, wenn sie letztlich aus dem gleichen Geist dasselbe Ziel anstreben. Dies hat Paulus schon im 1. Brief an die Korinther betont: „Es gibt verschiedene Gnadengaben, aber nur den einen Geist. Es gibt verschiedene Dienste, aber nur den einen Herrn. Es gibt verschiedene Kräfte, die wirken, aber nur den einen Gott: Er bewirkt alles in allen“ (1 KOR 12,4-6).

So verstehen auch wir in der Stiftung Liebenau es als dauernde Herausforderung, unsere Aufgaben und Arbeitsweisen so zu ordnen, daß wir den Menschen, für die wir da sind (Betreute, Angehörige und Mitarbeiter), innerhalb der - sich immer wieder wandelnden - Rahmenbedingungen insgesamt am besten dienen können. Bei all den verschiedenen Aktivitäten sollte das gemeinsame Ziel sein, den Menschen im Vertrauen auf Gottes Allmacht Liebe zu schenken.

5. Fazit

Wie wir gesehen haben, schließen sich Menschlichkeit und Ökonomie nicht gegenseitig aus. Das unternehmerische, möglichst wirtschaftliche Handeln dient vielmehr dazu, möglichst viele Menschen in angemessener Weise zu unterstützen.

Entscheidender Ausgangspunkt und erste Fragestellung ist sowohl für die Gesamtgesellschaft als auch besonders für die jeweiligen sozial-caritativen Einrichtungen stets die Frage nach der Menschlichkeit. Es muß ein Konsens darüber bestehen, daß alle Menschen in jeder Lebensphase und unabhängig von ihrem Gesundheitszustand oder ihrer Leistungsfähigkeit dieselbe Menschenwürde und dieselben Bürgerrechte besitzen. Davon ausgehend ist zu klären in welchem Umfang und in welcher Qualität die sozial Schwachen zu unterstützen sind.

Sodann stellt sich in einem zweiten Schritt die Frage, wie dieses Ziel unter den jeweiligen gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Umständen am besten erreicht werden kann. Hier bietet die Katholische Soziallehre mit ihren Sozialprinzipien Personalität, Solidarität und Subsidiarität einen sehr geeigneten Leitfadens. Demnach hat die Solidarität für die Hilfebedürftigen stets die Personenwürde zu achten und nach dem Subsidiaritätsprinzip zu geschehen. Das heißt, daß die kleinen Lebenskreise grundsätzlich Vorrang vor den großen Organisationen und übergeordneten staatlichen Einheiten haben.

Die Machtverlagerung von oben nach unten, die Förderung von Eigenverantwortung und -vorsorge und die Herausbildung einer neuen „Sozial- und Bürgerkultur“, die die unmittelbare zwischenmenschliche Unterstützung in Familie, Nachbarschaft und Gemeinde stärkt, haben daher erste Priorität.

Sofern darüberhinaus professionelle bezahlte soziale Dienstleistungen erforderlich sind, müssen diese möglichst wirtschaftlich erbracht werden, damit möglichst vielen geholfen werden kann. Das heißt die angestrebte Dienstleistungsqualität muß mit dem geringstmöglichen Mitteleinsatz erreicht werden. Dabei ist der Marktwettbewerb innerhalb eines staatlichen Ordnungsrahmens das geeignete Mittel, qualitativ hochwertige Dienstleistungen flächendeckend und kostengünstig zu gewährleisten.