

Studiengang
Referent/in für Gesundheits- und Sozialmanagement

Gesundheits- und Sozialwesen in Deutschland

LESEPROBE

AFW

AFW Wirtschaftsakademie Bad Harzburg GmbH
... seit 1961 Bad Harzburger Manager-Schule

1	EINFÜHRUNG	1-3
2	GRUNDLAGEN DER SOZIALPOLITIK	2-1
2.1	ZIELE DER SOZIALPOLITIK	2-1
2.2	EINKOMMENSVERTEILUNG	2-2
2.3	SOZIALE SICHERUNG	2-7
2.4	GRUNDLAGEN DES SOZIALRECHTS	2-16
2.5	SUBSIDIARITÄT UND FREIE TRÄGER	2-21
2.6	VERSICHERUNGSPFLICHT	2-24
2.7	SOZIALE GERECHTIGKEIT UND SOZIALE SICHERHEIT	2-26
2.8	ZUSAMMENFASSUNG	2-28
2.9	ÜBUNGSAUFGABEN	2-30
3	SOZIALES SICHERUNGSSYSTEM IN DEUTSCHLAND	3-1
3.1	BESTANDTEILE DES SOZIALBUDGETS	3-1
3.2	DAS GESAMTSYSTEM DER SOZIALEN SICHERUNG	3-2
3.2.1	<i>Krankenversicherung</i>	<i>3-6</i>
3.2.2	<i>Unfallversicherung</i>	<i>3-13</i>
3.2.3	<i>Rentenversicherung</i>	<i>3-15</i>
3.2.4	<i>Pflegeversicherung</i>	<i>3-19</i>
3.2.5	<i>Arbeitsförderung</i>	<i>3-24</i>
3.2.6	<i>Vermögensbildung</i>	<i>3-29</i>
3.2.7	<i>Zusätzliche Altersvorsorge</i>	<i>3-30</i>
3.2.8	<i>Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung</i>	<i>3-34</i>
3.2.9	<i>Soziale Entschädigung und Kriegsopferversorgung</i>	<i>3-36</i>
3.2.10	<i>Ausbildungsförderung</i>	<i>3-36</i>
3.2.11	<i>Kinder- und Jugendhilfe</i>	<i>3-37</i>
3.2.12	<i>Eltern und Kind</i>	<i>3-40</i>
3.2.13	<i>Wohngeld</i>	<i>3-41</i>
3.2.14	<i>Hilfen für Behinderte</i>	<i>3-42</i>
3.2.15	<i>Sozialhilfe</i>	<i>3-42</i>
3.3	ORGANISATION DER TRÄGER SOZIALER SICHERUNG	3-44
3.3.1	<i>Versicherungsträger</i>	<i>3-44</i>
3.3.2	<i>Einzelne Träger sozialer Sicherung</i>	<i>3-45</i>
3.4	ZUSAMMENFASSUNG	3-46
3.5	ÜBUNGSAUFGABEN	3-49
4	DAS GESUNDHEITSSYSTEM	4-1
4.1	BEGRIFF, ZIELE UND SEKTOREN	4-1
4.2	LEISTUNGSERBRINGER	4-3
4.3	DAS KRANKENHAUS	4-9
4.3.1	<i>Entwicklungstrends</i>	<i>4-9</i>
4.3.2	<i>Grundlagen nach dem SGB V</i>	<i>4-11</i>
4.3.3	<i>Krankenhausfinanzierung</i>	<i>4-12</i>
4.4	EINRICHTUNGEN NACH DEM HEIMGESETZ	4-14
4.5	KRANKENTRANSPORT UND RETTUNGSDIENST	4-17
4.6	ZUSAMMENFASSUNG	4-19
4.7	ÜBUNGSAUFGABEN	4-21

5	GLOSSAR.....	5-1
6	WIEDERHOLUNGSFRAGEN	6-1
7	LÖSUNGEN ZU DEN ÜBUNGSAUFGABEN	7-1
8	STUDIENAUFGABE	8-1
9	LITERATURVERZEICHNIS	9-1

1 Einführung

Das Gesundheits- und Sozialwesen ist zu vielfältig, um es in einem Studienbrief behandeln zu können. Wir werden deshalb zu Beginn einige grundsätzliche Überlegungen zum Sozialstaat, zur Einkommensverteilung sowie zur sozialen Sicherung anstellen und uns danach im Wesentlichen auf das geltende Recht konzentrieren.

Der Studienbrief gibt aber auch im rechtlichen Bereich keine erschöpfende Darstellung der Thematik. Es gilt, eine für die Studierenden sinnvolle Themenauswahl zu treffen, die für die Praxis hilfreich und für den Leser persönlich ansprechend ist. Diese Themen sind das soziale Sicherungssystem und das Gesundheitssystem in Deutschland. Im Mittelpunkt unserer Ausführungen steht daher das Grundwerk des deutschen Sozialrechts, das Sozialgesetzbuch.

Das gesamte Gesundheits- und Sozialwesen ist zunehmend mehr einem erheblichen Wandel unterworfen. Alle Anzeichen deuten darauf hin, dass das derzeitige System mehr als in der Vergangenheit ein "ständig lernendes System" bleiben wird. So werden wir uns zum Beispiel in Zukunft mit aller Wahrscheinlichkeit mit weiteren Reformen auseinandersetzen, weil sich die (politischen) Überzeugungen zur sozialen Gerechtigkeit und sozialen Sicherheit weiterentwickeln. Auch parteiübergreifende Kompromisse, wie beispielsweise bei den Gesundheitsreformen 2007/2008 führen zu Veränderungen. Die Korrekturen an Neuordnungsgesetzen der letzten Jahre zeigen zudem, dass wir fast zu jeder neuen Vorschrift nach spätestens sechs Monaten Verbesserungen erhalten. So wird es zum Beispiel nach Auffassung von Fachleuten im Bereich der Krankenhausfinanzierung auch in Zukunft zu kurzfristigen Änderungen der Gesetzeslage kommen. Dieser Lernstoff wird daher in kürzeren Abständen als andere Studienbriefe aktualisiert.

Die Inhalte der vorherigen Briefe des Fernstudienganges, insbesondere im Studienbegleitbrief I mit dem Modellunternehmen "Klinik", setzen wir als Wissen voraus. Weitgehend verzichten wir deshalb auf Fragen der Organisation, der Personalführung, der Verantwortung und des Arbeitsrechts. Mehrere Themen, die direkt bestimmte Abschnitte dieses Studienbriefs betreffen, wie zum Beispiel das Rechnungswesen des Krankenhauses, werden in den Folgebriefen und insbesondere im Studienbegleitbrief II behandelt oder vertieft.

Wir wünschen Ihnen viel Vergnügen bei der Beschäftigung mit diesem Studienbrief. Dankbar sind wir für Kritik und Anregungen, die wir bei fortlaufenden Aktualisierungen berücksichtigen können. Ohne allerdings den Brief wesentlich erweitern zu müssen.

2 Grundlagen der Sozialpolitik

2.1 Ziele der Sozialpolitik

Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz: Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.

Art. 28 Abs. 1 Grundgesetz: (Auch) die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen.

Der Begriff "sozial" wird so interpretiert, dass die Gesellschaft ein Gerechtigkeitsempfinden für alle Staatsbürger empfinden muss.

Beispiel

Kinder nützen der Gesellschaft, deshalb hat die Familie einen gerechten Anspruch an die Gesellschaft, z. B. durch Kindergeld.

Das Grundgesetz nennt die Bundesrepublik sehr deutlich einen Sozialstaat. Der Staatsbürger hat deshalb ein verfassungsmäßiges Recht auf soziale Gerechtigkeit.

Ziele, die durch die **Sozialpolitik** erstrebt werden, sind

- Chancengleichheit,
- Einkommensumverteilung,
- wirtschaftliche Sicherheit,
- Mitbestimmung.

Nach dem **Sozialstaatsprinzip** soll den Bürgern ein Existenzminimum an wirtschaftlicher und sozialer Sicherheit gewährt werden, so dass sich die staatlichen Aufgaben nicht auf eine bloße Gefahrenabwehr beschränken, sondern einen sozialen Ausgleich der Lebensverhältnisse anstreben, die in einer arbeitsteiligen Industriegesellschaft entstehen. Aus zahlreichen Verfassungsnormen ist die Sozialstaatsidee zu erkennen, z. B. aus der allgemeinen Menschenwürde gem. Art. 1 GG, aus dem Persönlichkeitsrecht gem. Art. 2 GG, aus dem Gleichheitssatz gem. Art. 3 GG, aus der Vereinigungsfreiheit zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen gem. Art. 9 Abs. 3 GG und aus anderen Regelungen.

Es ergeben sich aus dem Sozialstaatsprinzip keine subjektiv einklagbaren Ansprüche einzelner Bürger oder Unternehmen auf Leistungen, auf

Vornahme oder Unterlassung bestimmter staatlicher Maßnahmen, doch orientiert sich das staatliche Handeln aller Organe und Einrichtungen an diesen Grundsätzen. Beispiele hierfür sind die gesetzlichen Regelungen im Bereich des Sozialrechtes, des Arbeitnehmerschutzrechtes und des Verbraucherschutzes.

Auch auf europäischer Ebene kommt der Sozialstaatsgedanke zum Ausdruck, und zwar durch die Ziele: Förderung der Beschäftigung, Verbesserung der Arbeitsbedingungen, angemessener Sozialschutz, sozialer Dialog, Aus- und Fortbildung der Humanressourcen und Bekämpfung von Ausgrenzungen (Art. 136 EG-Vertrag von Nizza, 2001).

Das Sozialrecht wird in einigen Bereichen auch von den Vereinten Nationen beeinflusst, so z. B. durch das Ratifikationsgesetz zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ab 2009. Deutschland bleibt damit Schrittmacher auf dem Weg zur selbstbestimmten und gleichberechtigten Teilhabe behinderter Menschen.

Es ist Aufgabe des Staates in der sozialen Marktwirtschaft, einerseits die wirtschaftlichen Freiheitsrechte zu sichern und andererseits den wirtschaftlich tätigen **Menschen Schutz zu gewähren**. Der Staat kann in folgenden Bereichen in diesem Sinne tätig sein:

- Beschäftigungspolitik (Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen, Berufsberatung, Ausbildungs- und Arbeitsvermittlung, Förderung der beruflichen Bildung),
- Verteilungspolitik (Kindergeld, Wohngeld, Sozialhilfe, BAFÖG),
- Arbeitsschutzpolitik (Arbeitsvertragsrecht, Mitbestimmungsrecht, Mutterschutz, Arbeitszeitgesetze, Jugendarbeitsschutzgesetz, Kündigungsschutzgesetz, Unfallversicherung),
- Politik zur Absicherung von Arbeitsrisiken (gesetzliche Unfallversicherung, gesetzliche Krankenversicherung, gesetzliche Arbeitsförderung, soziale Pflegeversicherung),
- sonstige sozialpolitische Maßnahmen (Umweltschutzpolitik, Strukturpolitik, Bildungspolitik, Gesundheitspolitik).

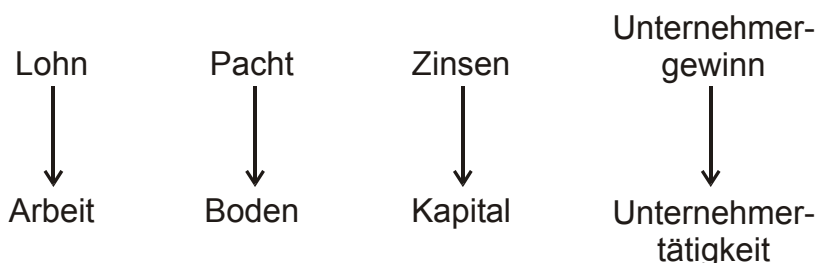
2.2 Einkommensverteilung

Die soziale Marktwirtschaft betont eine an der Marktleistung orientierte Einkommensverteilung. Der Wettbewerb soll sich entfalten können und das Wirtschaftssystem soll bei Ausnutzung des Produktionspotenziales eine leistungsgerechte Einkommensverteilung gewährleisten. Der Begriff "sozial" bedeutet nicht Wohlstand für alle. Eine gerechte Verteilung muss sich an bestimmten Bezugsgrößen orientieren. Dazu zählen

Bedarf und Leistung. Daraus abgeleitet ist das Leistungsprinzip. Jeder soll das Einkommen erhalten, das dem Wert des von ihm erbrachten Beitrags entspricht. Beim Bedarfsprinzip wird das Wirtschaftssubjekt als Konsument betrachtet. Zur Existenz ist eine bestimmte Menge an Gütern notwendig.

Funktionelle Einkommensverteilung

Hier wird deutlich, wie sich das Volkseinkommen auf die Produktionsfaktoren verteilt. Das Volkseinkommen besteht aus Lohn, Pacht, Zinsen, Unternehmergewinn, die Produktionsfaktoren aus Arbeit, Boden, Kapital und Unternehmertätigkeit. Die Unternehmertätigkeit ist sowohl dem Produktionsfaktor Arbeit als auch dem Produktionsfaktor Kapital zuzuordnen:



Auf die funktionelle Einkommensverteilung wird durch die Lohnsätze Einfluss genommen (Primärverteilung). Es geht um die Verteilung des Volkseinkommens, wobei sich zwei Kategorien unterscheiden lassen:

$$\text{Lohnquote} = \frac{\text{Einkommen aus unselbstständiger Tätigkeit}}{\text{Volkseinkommen}} \times 100$$

Die Lohnquote ist der Anteil der Einkommen aus unselbstständiger Tätigkeit am Volkseinkommen.

$$\text{Gewinnquote} = \frac{\text{Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen}}{\text{Volkseinkommen}} \times 100$$

Die Gewinnquote ist der Anteil der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen am Volkseinkommen.

Wird die Lohnquote erhöht, verkleinert sich die Gewinnquote und umgekehrt, da sich das Volkseinkommen zusammensetzt als Summe aus dem Einkommen aus unselbstständiger Arbeit, dem Einkommen aus Unternehmertätigkeit und dem Vermögen. Die Lohnquote berücksichtigt nicht das Einkommen der Unternehmer aus Arbeitnehmertätigkeiten.

Rechnet man den kalkulatorischen Unternehmerlohn hinzu, erhält man das Arbeitseinkommen.

$$\text{ergänzte Lohnquote (Arbeitseinkommensquote)} = \frac{\text{Arbeitseinkommen}}{\text{Volkseinkommen}} \times 100$$

Personelle Einkommensverteilung

Hierunter fallen Maßnahmen des Staates zur Einkommensverteilung (Sekundärverteilung). Dem Staat stehen hier einige Möglichkeiten zur Verfügung: Steuererhebung, Zahlung von Subventionen und Transfers, Anbieten öffentlicher Leistungen im Rahmen der Sozialpolitik. Bei der Sekundärverteilung werden nicht mehr so leistungsfähige oder leistungsunfähige Personen unterstützt.

*Die primäre Einkommensverteilung ergibt sich also als unmittelbares Ergebnis aus dem Produktionsprozess. **Bei der sekundären Einkommensverteilung verteilt der Staat die am Markt erzielten Einkommen.***

Vermögensverteilung

Die Vermögensverteilung ist mit der Einkommensverteilung eng verbunden, da hier eine Wechselwirkung besteht. Vermögen wird gebildet, indem Einkommen gespart wird, und aus dem gebildeten Vermögen entsteht wieder Einkommen, z. B. in Form von Zinsen oder Miete. Bei der Vermögenspolitik kann der Staat das Vermögen umverteilen oder die Vermögensbildung fördern. Hauptsächlich das Letztere ist in der Bundesrepublik Deutschland der Fall.

Wir haben gesehen, wie das Einkommen in der Wirtschaft verteilt ist und dass der Staat im Rahmen der Sozialpolitik Einkommensumverteilungen vornehmen muss. Das betrifft insbesondere politische Maßnahmen zur **Armutsbekämpfung**.

Armut ist einer der schwerwiegendsten Probleme, denen Politiker gegenüberstehen. Arme Haushalte sind mit größerer Wahrscheinlichkeit als die Gesamtbevölkerung von Obdachlosigkeit, Drogenabhängigkeit, Gesundheitsproblemen, Schwangerschaft bei Jugendlichen, Analphabetentum, Arbeitslosigkeit, geringem Bildungsniveau usw. betroffen.

Stellen Sie sich vor, Sie wären politisch tätig und Ihr Ziel bestünde darin, die Zahl der in Armut lebenden Menschen zu verringern bzw.

Armut mit allen sozialen Folgen zu vermeiden. Auf welche Weise würden Sie dieses Ziel erreichen?

Einige Möglichkeiten wären die folgenden Maßnahmen:

– Mindestlohngesetzgebung

Gesetze, die einen Mindestlohn festlegen, den Arbeitgeber den Arbeitskräften bezahlen müssen, geben ständig Anlass zu Debatten. Befürworter sehen darin einen Weg, den in Armut lebenden Arbeitnehmern zu helfen, ohne dass dies den Staat etwas kostet. Kritiker sind der Ansicht, dass Mindestlöhne denjenigen, denen sie zu helfen beabsichtigen, eher schaden.

Mindestlöhne bestehen heute (2009) zum Beispiel zum Teil für das Baugewerbe, Maler- und Lackiererhandwerk sowie für das Gebäudereinigerhandwerk. Mindestlöhne können auch durch Tarifpartner verbindlich festgelegt werden.

– Negative Einkommenssteuer

Viele Volkswirte haben dafür plädiert, das Einkommen der Armen mit Hilfe einer **negativen Einkommenssteuer** zu ergänzen. Bei dieser Maßnahme würden einkommensstarke Haushalte in Abhängigkeit von der Höhe ihres Einkommens Steuern bezahlen. Einkommensschwache Haushalte würden einkommensbezogene Transferzahlungen erhalten. Anders ausgedrückt, sie hätten eine "negative Steuer" zu "bezahlen".

Nehmen Sie z. B. an, der Staat würde die Steuerschuld eines Haushalts mit der folgenden Formel ermitteln:

$$\text{Steuerschuld} = (1/3 \text{ des Einkommens}) - \text{Euro } 10.000,-$$

In diesem Fall würde ein Haushalt mit einem Einkommen von € 60.000,- Steuern in Höhe von € 10.000,- bezahlen; für einen Haushalt mit einem Einkommen von € 90.000,- beliefen sich die Steuerschuld auf € 20.000,-. Ein Haushalt mit einem Einkommen von € 30.000,- hätte keine Steuern zu bezahlen und ein Haushalt mit einem Einkommen von € 15.000,- würde Steuern in Höhe von -€ 5.000,- "schulden". Anders ausgedrückt, der Haushalt würde vom Staat eine Transferzahlung in Höhe von € 5.000,- erhalten.

Befürworter einer negativen Einkommenssteuer halten ihr zu Gute, ein einheitliches und in sich stimmiges Programm zur Einkommenssicherung zu sein. Sie stellt eine Verlängerung der üblichen Einkommenssteuer in Richtung auf geringe Einkommen dar, die durch Zuzahlung oder Vollzahlung gewährleistet, dass nicht nur das Existenzminimum steuerbefreit bleibt, sondern bei Unterschreiten dieser Grenze auf Grund geringerer eigener Einkommen bis zu diesem Minimum zugezahlt wird. Kritiker einer negativen Einkommenssteuer weisen auf die ausschließliche Einkommensorientierung der Maßnahme hin und geben ferner zu bedenken,

dass auf Grund der Nichtberücksichtigung der Ursachen von Einkommensarmut auch diejenigen finanziell unterstützt werden, die bloß faul und damit der staatlichen Unterstützung unwürdig sind.

– Antiarmutsprogramme und Arbeitsanreize

Viele Maßnahmen, die darauf abzielen, den Armen zu helfen, können auf Grund der Einkommensorientierung den unbeabsichtigten Nebeneffekt aufweisen, dass sie die Armen entmutigen, aus eigener Kraft der Armut zu entkommen. Um zu sehen weshalb, betrachten wir das folgende Beispiel. Nehmen Sie an, ein Haushalt benötigt ein Jahreseinkommen in Höhe von € 35.000,-, um einen angemessenen Lebensstandard zu erreichen. Nehmen Sie weiter an, der Staat würde jedem Haushalt ein Einkommen in dieser Höhe garantieren. Unabhängig von der Höhe des Einkommens würde der Staat die Differenz zwischen dem Einkommen des Haushalts und € 35.000,- ausgleichen. Wie würde sich diese Maßnahme Ihrer Meinung nach auswirken?

Die Anreizwirkungen dieser Maßnahme sind offensichtlich: Alle, die mit Arbeit weniger als € 35.000,- verdienen würden, hätten keinerlei Anreiz, eine Arbeit zu finden bzw. ihre Arbeit weiter auszuüben. Für jeden verdienten Euro würde der Staat die Ergänzung des Einkommens um einen Euro verringern. Praktisch würde der Staat zusätzliche Einkommen zu 100 Prozent besteuern. Ein effektiver Grenzsteuersatz von 100 Prozent stellt natürlich eine Maßnahme mit einer erheblichen Zusatzlast dar.

Die nachteiligen Auswirkungen dieses hohen effektiven Steuersatzes können im Zeitablauf fortbestehen. Jemand, der entmutigt wird zu arbeiten, kommt nicht in den Genuss einer Ausbildung am Arbeitsplatz, die möglicherweise angeboten wird. Außerdem könnte eine solche Person ihren Kindern ein schlechtes Vorbild sein, so dass diese später ebenfalls Schwierigkeiten haben könnten, eine Arbeit zu finden und zu halten.

– System der sozialen Sicherung

Dieses System umfasst alle Einrichtungen und Maßnahmen, die darauf abzielen, die Bürger und Bürgerinnen gegen diejenigen Risiken zu schützen, die mit dem Verlust von Arbeitseinkommen und mit unplanmäßigen Ausgaben in unterschiedlichen Fällen verbunden sind. Im nächsten Abschnitt gehen wir auf den sozialpolitischen Begriff der "sozialen Sicherung" näher ein, bevor wir dann (nach weiteren Abschnitten) in Kapitel 3 konkret das gesamte System der sozialen Sicherung in Deutschland behandeln.

2.3 Soziale Sicherung

Ihr Beruf als Rechtsanwaltsgehilfin hat Petra W. immer großen Spaß gemacht. Dennoch war die 29-jährige froh, als sie sechs Wochen vor dem errechneten Entbindungstermin ihres ersten Kindes für längere Zeit ihren letzten Arbeitstag hatte. Zwar hatte ihr Chef, selbst Vater von zwei Kindern, während der Schwangerschaft einen Teil der üblichen Hektik von ihr ferngehalten. Trotzdem: Sie freute sich darauf, die sechswöchige Mutterschutzfrist in Anspruch zu nehmen, zumal sie ihr bisheriges Nettogehalt weiter erhielt. So konnte sie sich in aller Ruhe auf die Geburt vorbereiten.

Die Tage und Wochen danach gehörten ausschließlich der jungen Familie. Selbst wenn sie gewollt hätte, hätte Petra W. in den ersten acht Wochen nach der Entbindung gar nicht arbeiten dürfen. Auch in dieser Zeit erhielt sie übrigens ihr Nettogehalt weiter, teils von der gesetzlichen Krankenkasse, teils vom Arbeitgeber. Heute ist Janina sechs Monate alt, und Petra W. hat Elternzeit genommen. In einem Jahr will sie wieder mit einer Teilzeitarbeit während ihrer Elternzeit anfangen.

Der Begriff der sozialen Sicherung umfasst folgende Grundtatbestände:

- **Sicherheit für Sachverhalte, die nahezu jeden treffen** (wirtschaftliche Inaktivität im Alter) sowie **Sicherung gegen Risiken, die jeden treffen können** (Krankheit, Invalidität, Schadenersatzpflicht bei Unfällen).
- **Ausgleich für Schäden**, die eine begrenzte Gruppe von Menschen auf Grund eines von der Allgemeinheit zu verantwortenden Sachverhalts getroffen hat (Kriegsschäden, Inflationsschäden).
- **Einkommenshilfen im Fall von Notlagen**, die der Einzelne nicht überwinden kann, weder aus eigenem Einkommen noch auf Grund von Ansprüchen aus früherer Vorsorge oder gegen Dritte.
- **Bereitstellung von sozialen Einrichtungen**, die von jedermann in Anspruch genommen werden können, z. B. Agentur für Arbeit, Krankenhäuser u. a.

Da ein vorrangiges Ziel sozialer Sicherungssysteme im Ausgleich von Einkommensausfall besteht (Lohnersatzfunktion von Sozialeinkommen), dominieren die einkommens- und beitragsbezogenen **Geldleistungen**. Allerdings ist die Bedeutung der **Sachleistungen** (z. B. Maßnahmen der Unfallverhütung, der gesundheitlichen Aufklärung, unentgeltliche Versorgung mit Arzneimitteln, Maßnahmen zur Wiederherstellung der Berufs- und Erwerbsfähigkeit) im Laufe der Zeit erheblich gestiegen.

„Die vielfältigen ökonomischen, sozialen, gesundheitlichen und politischen Wirkungen, die das System der sozialen Sicherung erzeugt, sind zum Teil nur unzureichend erforscht. Dies gilt insbesondere auch für Wirkungen sozialpolitischer Maßnahmen auf die Lebensformen und die sozialen Verhaltensweisen der Menschen. Ein wichtiges Problem des bestehenden Systems sozialer Sicherung liegt in der Schwierigkeit, die **Hilfe zur Selbsthilfe** zu stärken. Bei Kritikern der sozialen Sicherung weit verbreitet ist die Ansicht, sie stelle einen Anreiz dar, Not leidend zu werden“ (MANKIWI, 2001).

Welche Bedeutung ein gut durchdachtes System sozialer Sicherung hat, zeigt sich vor allem in der **Kommune**, der Keimzelle politischen Handelns. In der Gemeinde, im Landkreis treten soziale Probleme für Bürger und Politiker unmittelbar in Erscheinung.

Im Mittelpunkt dieser Politik stehen alle kommunalen Maßnahmen, die das Ziel verfolgen, verschuldet oder unverschuldet in Not Geratenen ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen.

Soziale Notlagen, die in der Gemeinde/Stadt oder im Landkreis entstehen können, sind zum Beispiel:

- nicht ausreichender Lebensunterhalt auf Grund von Arbeitslosigkeit,
- Alleinerziehende mit ihren finanziellen Problemen,
- Bürger, die ihre hohen Mieten nicht mehr bezahlen können und daher wohnungslos werden,
- Rentner und Rentnerinnen, deren Einkommen zum Lebensunterhalt nicht ausreicht,
- Pflegebedürftigkeit alter Menschen,
- Betreuungsbedürftigkeit von geistig, seelisch und körperlich behinderten Menschen,
- Probleme Entwurzelter, die uns als Obdachlose oder Nichtsesshafte gegenüberreten,

- Aussiedler, die z. T. mittellos und häufig insbesondere ohne ausreichende Sprachkenntnisse in unseren Städten und Gemeinden Heimat finden wollen,
- Asylbewerber und Kriegsflüchtlinge, die in unseren Städten und Gemeinden – zumindest vorübergehend – mit uns zusammen leben wollen oder leben müssen.

Die aufgezeigten Notlagen machen deutlich, dass sie teilweise in enger Wechselwirkung mit anderen Bereichen von Kommunalpolitik stehen. Wenn durch Gewerbeansiedlung ausreichend Arbeitsplätze zur Verfügung stehen, wird die Arbeitslosigkeit und demzufolge das Risiko, als Beschäftigungslose auf Sozialhilfe angewiesen zu sein, niedrig sein. Steht genug Wohnraum in der Kommune zur Verfügung, ist das Risiko der Obdachlosigkeit niedrig.

Die soziale Sicherung hat in Deutschland in einer **langen historischen Entwicklung** zu seiner heutigen Form gefunden und spiegelt damit ein Stück deutscher Sozialgeschichte wider.

Gelegt wurde der Grundstein im Jahre 1881 mit der von Otto von Bismarck angeregten Gesetzgebung zur Krankenversicherung der Arbeiter, dem Unfallversicherungsgesetz und dem Gesetz über die Invaliditäts- und Alterssicherung. Zwei Weltkriege mit tief greifenden sozialen Umwälzungen haben die weitere Entwicklung entscheidend geprägt. Von besonderer Bedeutung für den Ausbau der sozialen Sicherung war das Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes.

So fließt heute ein hoher Anteil der Ausgaben der öffentlichen Haushalte (einschl. der Sozialversicherungsträger und der Bundesagentur für Arbeit) in die soziale Sicherung. Seit einigen Jahren wird jedoch – auch angesichts von Finanzierungsproblemen – eine rege Debatte über notwendige Reformen geführt. Aktuelle Beispiele sind die seit 01.01.2005 geltende Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (Hartz IV), die Diskussionen um die Ausgestaltung der Altersvorsorge und die Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung (Gesundheitsfonds seit 2009).

Der Kern der sozialen Sicherung sind die Sozialversicherungen. Darüber hinaus verteilt der **Sozialstaat** eine Fülle von steuerlich finanzierten Sozialleistungen. Die Ausweitung des Sozialstaats geht mit einer steigenden **Staatsquote** (= Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt) einher, und diese mit einer steigenden Belastung des Faktors Arbeit, denn es sind im Wesentlichen die Arbeitseinkommen, denen die Sozialabgaben und Lohnnebenkosten aufgebürdet werden. So kommt es zu einer unheilvollen Spirale: Weil die Arbeitskosten für die Unternehmen zu hoch sind, wird rationalisiert und ins Ausland verlagert. Die Arbeitslosigkeit steigt, und entsprechend die Aufwendun-

gen des Sozialstaats z. B. für Arbeitslosenversicherung, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe (Arbeitslosengeld II) sowie Wohngeld. Wegen der höheren Aufwendungen müssen die Beitragssätze der Sozialversicherungen erhöht werden, was den Faktor Arbeit noch weiter verteuert und noch mehr Menschen arbeitslos macht usw. usw. Heute ist unstrittig, dass die soziale Sicherung generell reformiert werden muss, weil sie nach dem alten System nicht mehr finanziert werden kann.

Zum Abschluss dieses Abschnitts kommen wir noch einmal zurück auf unseren Hinweis zu Otto von Bismarck, dem Vorbereiter der Kaiserlichen Botschaft vom 17.11.1881 mit der Ankündigung von Gesetzen zur sozialen Sicherung. Vorher verpflichtete bereits das Preußische Allgemeine Landrecht von 1794 den Staat zur Unterstützung Bedürftiger. Ein weiter, mühsamer Weg bis zum Sozialgesetzbuch 1975 mit seinen Erweiterungen ab 2005 (um die Sozialhilfe und die Grundsicherung für Arbeitssuchende) über die "Große Gesundheitsreform 2004" bis zu den Reformen 2007-2008.

Auf den Folgeseiten erhalten Sie einen Überblick über diese Entwicklung von 1794 bis 2009.

Die Übersicht enthält nicht die zahlreichen privaten Initiativen. So richtete z. B. die Fabrik der mechanischen Baumwollspinnerei in Augsburg 1837 eine Pensionskasse für ihre Arbeiter ein. Alfred Krupp in Essen richtet 1858 ein Pensionsreglement für ehemalige Betriebsangehörige ein. Und 1866 folgte die Maschinenfabrik Henschel in Hannover und gründet eine Invaliden-, Witwen- und Waisenrente.

Entwicklung des deutschen Sozialstaatsmodells

Vom preußischen Landrecht bis 1945

	Krankheit	Arbeitslosigkeit	Alter (Altersarmut)
1794	Allgemeines Preußisches Landrecht - u. a. staatliche Pflicht zur Versorgung Bedürftiger		
1845	Allgemeine preußische Gewerbeordnung - u. a. Abschaffung von Zunftprivilegien, obligatorische Versicherungspflicht für Gesellen, Kassen auch für Fabrikarbeiter		
1871	Gründung des Deutschen Reiches		
1876	Gesetz über die eingeschriebenen Hilfskassen (1874: ca. 10000 Hilfskassen)		
1878	Sozialistengesetz		
1881	Kaiserliche Botschaft vom 17.11.1881 (Begründung und Ankündigung von Gesetzen zur besseren sozialen Sicherung der Arbeiter) Versicherung gegen Betriebsunfälle (gesetzliche Unfallversicherung) Neuordnung des Krankenkassenwesens (gesetzliche Krankenversicherung) Alter und Invalidität (gesetzliche Rentenversicherung)		
1883	Gesetzliche Krankenversicherung		
1884	Gesetzliche Unfallversicherung		
1889			Gesetzliche Rentenversicherung für Arbeiter
1911	Zusammenführung der Sozialgesetzgebung in der Reichsversicherungsordnung (RVO)		
1927		Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung	
1933-1945	Abschaffung der Selbstverwaltung Überführung von Überschüssen in den Reichshaushalt		

Wiederaufbau und “Wirtschaftswunder“ (1945 und 1969)

1949	<p align="center">Gründung der Bundesrepublik Deutschland</p> <p align="center">- Sozialstaatsgebot (Art, 1, 20, 28 Grundgesetz)</p> <p align="center">- “Rekonstruktion“ der Sozialversicherung</p>		
1955	<p>Gesetz über Kassenartzrecht</p> <p>- Sicherstellung der KVn -</p>		
1957	<p>Lohnfortzahlungsgesetz (Arbeiter)</p> <p>(in den ersten 6 Wochen 65 % AG, bis 90 % GKV)</p>		<p>Rentenreform</p> <p>- Dynamisierung der Renten</p> <p>- Bezugsgröße: aktuelle Arbeitseinkommen</p>
1959	<p>Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Krankenversicherung</p> <p>- gescheitert -</p>		
1961	<p>Bundessozialhilfegesetz</p> <p>- Hilfen in besonderen Lebenslagen</p>		
1966	<p align="center">Regierungswechsel</p> <p align="center">(von der CDU/CSU+FDP-Koalition zur CDU/CSU+SPD-Koalition)</p>		
1969	<p>Lohnfortzahlungsgesetz</p> <p>(100 % AG in den ersten 6 Wochen)</p>		

Ausbau des Sozialstaates (1969 - 1976)

1969	Regierungswechsel (von der CDU/CSU+SPD-Koalition zur SPD+FDP-Koalition)		
1970	Zweites Krankenversicherungs- änderungsgesetz - Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze auf 75 % der GRV - Dynamisierung der Beitragsbemessungsgrenze		
1972	Krankenversicherung der Landwirte (KVLG)		Rentenreformgesetz - Öffnung für neue Gruppen (z. B. Selbstständige) - Flexible Altersgrenze - Vorverlegung der Renten-anpassung
1972	Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG 1972)		
1973	Bundespfllegesatzverordnung (BPfIV 1973)		
1973	Leistungsverbesserungsgesetz - Haushaltshilfe bei Krankenhausbehandlung - Entgrenzung der Kostenübernahme für Krankenhausbehandlung - Krankengeld bei Erkrankung eines Kindes		
1975	Sozialgesetzbuch (SGB) Ers- tes Buch Allgemeiner Teil		

Umbau und Kostendämpfung (1977 - 1997)

1977	Krankenversicherungskostendämpfungsgesetz - u. a. Zuzahlungen (Arzneimittel 1 DM je Mittel, Fahrkosten 3,50 DM Selbstbeteiligung, Zahnersatz Zuschuss 80 %)		20. Rentenanpassungsgesetz Verschiebung der Rentenerhöhung Kürzung der Beitragszahlungen für die KVdR
1981	Krankenhaus-Kostendämpfungsgesetz		
1982	Krankenversicherungskostendämpfung-Ergänzungsgesetz Erhöhung von Zuzahlungen (Arzneimittel 1,50 DM, Fahrkosten 5 DM)		
1982	Regierungswechsel (von der SPD/FDP-Koalition zur Koalition aus CDU/CSU und FDP)		
1984	Krankenhaus-Neuordnungsgesetz (KHNG)		
1986	Bundespflugesatzverordnung (BPfIV 1986)		
1989	Gesundheitsreformgesetz (GRG 1989)		Rentenreformgesetz 1992
1993	Gesundheitsstrukturgesetz (GSG 1993)		
1995	Pflege-Versicherungsgesetz		
1995-1997	„Dritte Stufe“ der Gesundheitsreform		

'Modernisierung' des Sozialstaates (1998 - ...)

1998	Regierungswechsel (von der CDU/CSU+FDP-Koalition zur Koalition SPD + BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)		
1998	Vorschaltgesetz (Solidaritäts-Stärkungsgesetz)		
2000	GKV-Gesundheitsreformgesetz 2000 (integrierte Versorgung, DRG-Fallpauschalen, Stärkung der Hausärzte etc.)		Rentenreform (von der Umlagefinanzierung zur privaten Vorsorge und Kapitaldeckung)
2002	Fallpauschalengesetz (FPG)		völlige Neustrukturierung des Entgelt-Systems für Krankenhäuser
2002	Bundestagswahl		
2004	Die "große Gesundheitsreform" Das GKV-Modernisierungsgesetz (GMG)		
2005	Sozialgesetzbuch II (Hartz IV)	Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe	
2005	Bundestagswahl und Regierungswechsel (Große Koalition CDU/CSU + SPD)		
2007	Gesundheitsreform: GKV-WSG (Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung), zum Teil mit Wirkung ab 2009 (Gesundheitsfonds)		
2007	Pflegeweiterentwicklungsgesetz (SGB XI)		
2007	-		RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz (SGB VI)

2.4 Grundlagen des Sozialrechts

Unter dem Begriff des Sozialrechts werden diejenigen Rechtsnormen zusammengefasst, die der Verwirklichung **sozialer Gerechtigkeit** und **sozialer Sicherheit** dienen und diese Ziele durch Gewährung von Sozialleistungen einschließlich sozialer und erzieherischer Hilfen zu erreichen suchen (§ 1 Abs. 1 Satz 1 des Sozialgesetzbuches - Allgemeiner Teil - SGB I).

Die Aufgaben des Sozialrechts werden in § 1 Abs. 1 Satz 2 des SGB ausführlich umschrieben:

Es soll dazu beitragen:

"ein menschenwürdiges Dasein zu sichern,

gleiche Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen, zu schaffen,

die Familie zu schützen und zu fördern,

den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen und

besondere Belastungen des Lebens, auch durch Hilfe zur Selbsthilfe, abzuwenden oder auszugleichen."

Zur Erfüllung der im § 1 Abs. 1 SGB I genannten Aufgaben dienen die in den §§ 3 bis 10 SGB I normierten sozialen Rechte, die zwar kein subjektives einklagbares Recht des Einzelnen begründen, jedoch die sozialpolitischen Leitvorstellungen des Gesetzgebers offen legen und bei der Auslegung weiterer Vorschriften sowie bei Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen sind.

Der sozialen Sicherung liegen in der Bundesrepublik Deutschland drei Prinzipien zu Grunde:

Das **Versicherungsprinzip** besagt, dass der Versicherte bei Eintritt des Versicherungsfalles ohne Nachweis der Bedürftigkeit Anspruch auf die vorgesehene Leistung hat. Versicherung bedeutet gleichzeitig, dass Vorleistungen (Beiträge) erfolgten. Die fünf Zweige der Sozialversicherung entsprechen diesem Prinzip.

Das **Versorgungsprinzip** tritt ein, um unverschuldet erlittene Schäden auszugleichen. Voraussetzung ist der Schadensnachweis. Vorleistungen (Beiträge) werden nicht bezahlt. Es findet keine Bedürftigkeitsprü-

fung statt. Die Kriegsopferversorgung ist ein Beispiel für das Versorgungsprinzip.

Nach dem **Sozialhilfeprinzip** (Fürsorgeprinzip) werden z. B. laufende Hilfen zum Lebensunterhalt und Hilfen in individuellen Notlagen gewährt, wie nach dem SGB XII vorgesehen. Vorleistungen (Beiträge) erfolgen nicht, aber die Bedürftigkeit muss nachgewiesen werden. Nach dem **Subsidiaritätsprinzip** wird im Falle der Leistung geprüft, ob nicht andere Personen oder Stellen für die in eine Notlage geratenen Personen eintreten müssen bzw. können, z. B. finanzkräftige Eltern für ihre bedürftigen "erwachsenen Kinder" oder finanzkräftige "erwachsene Kinder" für ihre bedürftigen Eltern (Verwandte in gerader Linie) oder Institutionen wie z. B. Versicherungen (siehe folgende Abbildung).

Subsidiaritätspyramide (gestufte Inanspruchnahme von Solidargemeinschaften)

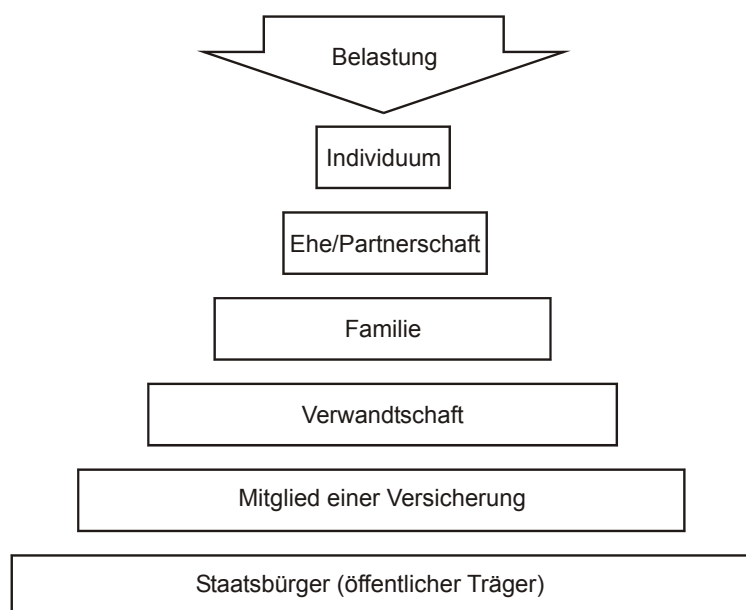


Abbildung 1: Subsidiarität als Prinzip der Sozialhilfe

In letzter Zeit hat sich an Stelle der genannten drei Prinzipien **eine neue Systementeilung** in soziale Vorsorge, soziale Entschädigung sowie soziale Hilfe und Förderung durchgesetzt.

Mit **sozialer Vorsorge** sind die Systeme gemeint, die kalkulierbare Risiken einem vorweg geplanten Versicherungsschutz unterstellen. Hierzu zählen daher die **Zweige der Sozialversicherung** bei denen die

Versicherten durch vorherige Beitragsleistungen zwangsweise oder freiwillig gegen die erfassten Risiken – also Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Arbeitsunfall, Arbeitslosigkeit, Invalidität und Alter – Vorsorge treffen. Wesentlich ist, dass auf die Leistungen unabhängig davon Anspruch besteht, ob der Versicherte individuell bedürftig ist oder nicht. Denn er hat sich die Leistungen (ohne staatliche Hilfen) durch Beitragszahlungen “erkauft”.

Soziale Entschädigungen stellen einen Schadensausgleich aus öffentlichen Mitteln für solche Gesundheitsschäden bereit, für welche die Allgemeinheit eine besondere Verantwortung trägt (Kriegsfolgen, Wehrdienstschäden, Schäden durch Gewaltverbrechen etc.).

Soziale Förderung wird in Form von Entfaltungshilfen gewährt, um die soziale Chancengleichheit zu verbessern (Ausbildungs-, Berufsförderungs-, Kinder- und Jugendhilfe, Kinder-, Erziehungs- und Wohngeld etc.).

Soziale Hilfe stellt das Basissystem der sozialen Sicherung zur Bekämpfung von Notlagen dar, um jedermann ein Existenzminimum zu sichern, und zwar unabhängig von persönlicher “Lebensführungsschuld”. Auf sie besteht immer dann Anspruch, wenn alle anderen Hilfen versagen, also speziell die Sozialhilfe sowie die Grundsicherung für Arbeitssuchende.

Die sozialrechtlichen Vorschriften konkretisieren (wie anfangs festgestellt) das in Art 20 Abs. 1 GG genannte **Sozialstaatsprinzip**, das den Gesetzgeber dazu verpflichtet, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen.

„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“

Die Rechtsnormen auf dem Gebiet des Sozialrechts sind weit verstreut.

Neben dem europäischen Gemeinschaftsrecht, Grundgesetz, Landesverfassungen, Gesetzen und Rechtsverordnungen spielen im Sozialrecht ebenfalls eine Rolle die autonomen Satzungen der Selbstverwaltungsorgane, z. B. der Krankenkassen, Berufsgenossenschaften, Deutsche Rentenversicherung, auch Gesamtverträge und Richtlinien, wie z. B. im Kassenartzrecht.

Beispiele

Eine Krankenkasse erwägt die Einführung einer Kostenerstattung für die Teilnahme an einem vorbeugenden Rückengymnastikkurs.

Gesetzliche Leistungen werden weiterentwickelt, z. B. zusätzliche ambulante Therapien.

Derzeit ist das Sozialrecht noch in zahlreiche Einzelgesetze zersplittert.

Die dem Gesetzgeber im Jahre 1970 aufgetragene Schaffung einer Gesamtkodifikation zum Sozialrecht und Zusammenführung der einzelnen Bestimmungen in einem einheitlichen – wenn auch in einzelne Bücher aufgeteilten – "Sozialgesetzbuch", konnte bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht vollständig erreicht werden.

Die bis heute in Kraft getretenen Sozialgesetzbücher umfassen im **Sozialgesetzbuch** (SGB) folgende Gebiete:

- SGB I: Allgemeiner Teil, enthält allgemeine Bestimmungen für sämtliche Sozialleistungsbereiche
- SGB II: Grundsicherung für Arbeitssuchende
- SGB III: Arbeitsförderung
- SGB IV: Gemeinsame Vorschriften für sämtliche Sozialleistungsbereiche
- SGB V: Krankenversicherung
- SGB VI: Rentenversicherung
- SGB VII: Unfallversicherung
- SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe
- SGB IX: Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen
- SGB X : Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
- SGB XI: Soziale Pflegeversicherung.
- SGB XII: Sozialhilfe einschl. Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Bis zu ihrer Einordnung in das Sozialgesetzbuch gelten u. a. die folgenden Gesetze als besondere Teile des Sozialgesetzbuchs:

- Bundesausbildungsförderungsgesetz,
- Schwerbehindertengesetz,
- Reichsversicherungsordnung,
- Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte,
- Gesetz über die Krankenversicherung der Landwirte,
- Bundesversorgungsgesetz,
- Bundeserziehungsgeldgesetz,
- Bundeskindergeldgesetz,
- Unterhaltsvorschussgesetz,
- Wohngeldgesetz.

Sozialrecht ist in der Hauptsache Bundessozialrecht. Dies beruht darauf, dass der Bund bei der Gesetzgebung praktisch für alle im SGB genannten Bereiche über die konkurrierende Zuständigkeit verfügt (Art. 74 Nr. 6, 7, 9, 10, 12, 13, 19a GG), von der er auch weitgehend Gebrauch gemacht hat. De facto verbleiben den Ländern nur wenige Materien des Sozialrechts zur Regelung. Solches ist teilweise noch im Bereich der Hilfen für Blinde (Blindengeld) vorhanden, ebenso auf dem Gebiet des Familienleistungsausgleichs (Landeserziehungsgeld, Familiengeld, Geburtsbeihilfen und Darlehen).

Mehr Raum als die Rechtsquellen zum **Sozialleistungsrecht** nehmen hingegen die landessozialrechtlichen Rechtsquellen auf dem Gebiet des **Leistungserbringungsrechts** ein. Dies gilt insbesondere für das Krankenhausrecht (s. § 1 Abs. 2 Krankenhausfinanzierungsgesetz - KHG), das Pflegerecht (s. § 9 SGB XI) und das Recht der Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII). In diesen Rechtsmaterien haben die Länder Vorschriften geschaffen, die sich insbesondere mit der Planung und Förderung der entsprechenden Einrichtungen befassen. Im Recht der Kinder- und Jugendhilfe ist zudem der Landesrechtsvorbehalt stark ausgeprägt, vgl. §§ 15, 26, 49, 89g SGB VIII.

Die Länder haben – anders als dies nach der Grundregel des Art. 83 GG zu erwarten wäre – keinen großen Anteil an der **Ausführung der Sozialleistungsgesetze**. Dies liegt vor allem daran, dass die Sozialversicherungen von den Selbstverwaltungsträgern (z. B. Krankenkassen) selbst ausgeführt werden. An Sozialleistungsgesetzen, die von den Ländern ausgeführt werden, sind vor allem das BSHG (jetzt SGB XII) das BErzGG und die Kriegsopferversorgung zu nennen.

2.5 Subsidiarität und freie Träger

Wir haben den Begriff der Subsidiarität (auch Nachrangigkeit genannt) bereits in Verbindung mit der Sozialhilfe erwähnt. Ihm kommt generell in der Sozialpolitik eine bedeutende Rolle zu.

Der Begriff ist abgeleitet vom lateinischen "subsidium affere" (Hilfe leisten) und hat Bedeutung für folgende Bereiche:

- Staatsrechtlich beinhaltet Subsidiarität die Zielsetzung, dass Gemeinwesen (Kommunen, Bundesländer, Bund) soweit wie möglich gegenüber den übergeordneten Ebenen unabhängig sein sollen und ihre Aufgaben weitgehend selbstständig durchführen.
- Für Personen beinhaltet Subsidiarität die Nachrangigkeit von Gruppen sowie des Staates gegenüber dem Einzelnen.
- Für Träger sozialer Arbeiten bedeutet Subsidiarität die Nachrangigkeit von öffentlichen (staatlichen) Trägern gegenüber freien Trägern.

Zusammengefasst heißt Subsidiarität also:

Eine übergeordnete Gemeinschaft darf erst dann tätig werden, wenn die zu lösende Aufgabe die Kräfte der unteren Person/Gemeinschaft übersteigt.

Was also z. B. eine Gemeinde tun kann, soll nicht vom übergeordneten Bundesland übernommen werden.

Meistens wird das Prinzip auf die christliche Soziallehre zurückgeführt:

Prinzip der Subsidiarität

„Vieles kann heutzutage wegen der veränderten Verhältnisse nur von großen Verbänden geleistet werden, was früher auch kleine in befriedigender Weise zu Stande brachten. Fest und unverrückbar aber bleibt jenes gewichtigste Prinzip der Sozialphilosophie, und an ihm ist nicht zu drehen und deuteln: Es ist Unrecht, den Einzelmenschen das zu entreißen und der Gemeinschaft zuzuweisen, was sie aus eigener Kraft und eigenem Fleiß fertig bringen können – und in genau gleicher Weise ist es Unrecht, schwere Schädigung sowie Umsturz rechter Ordnung, das auf den größeren und übergeordneten Verband zu übertragen, was von kleineren und schwächeren Gemeinschaften bewirkt und vollbracht werden kann. Jede gesellschaftliche Tätigkeit soll den Gliedern des Gesellschaftskörpers Unterstützung gewähren (subsidium affere), niemals aber sie zerschlagen oder absorbieren“ (Papst Pius XI. in der Enzyklika: "Quadragesimo anno").

Auch der 1993 in Kraft getretene Maastrichter Vertrag hat das aus der christlichen Soziallehre stammende Prinzip in den EG-Vertrag eingeführt. Das nunmehr in Art. 5 im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag von Nizza 2001) niedergelegte Subsidiaritätsprinzip besagt, dass in den Bereich, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, die Gemeinschaft nur tätig wird, "sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können." Um die strikte Beachtung des Prinzips zu gewährleisten, wurde dem Vertrag von Amsterdam (1999) ein "Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit" beigelegt.

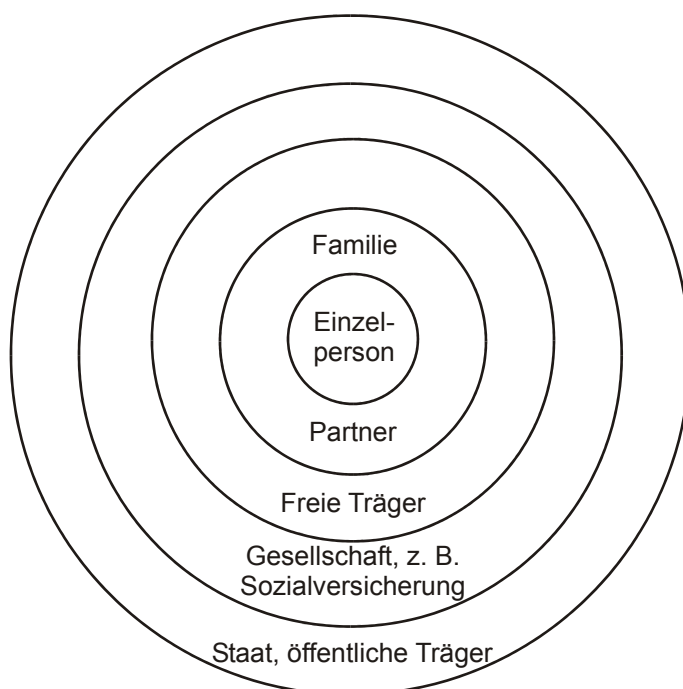


Abbildung 2: Umfassendes Subsidiaritätsprinzip

Das Subsidiaritätsprinzip gehört auch zu den Effizienzprinzipien der Organisations- und Führungslehre:

Entscheidungen sollen grundsätzlich nicht von einer übergeordneten Stelle gefällt werden, wenn die nachgeordnete Stelle diese ebenso gut oder besser treffen kann. Die übergeordnete Stelle soll prinzipiell nicht eingreifen können – es sei denn zur Gefahrenabwehr.

Maßnahmen der Sozialpolitik vor Ort werden durch die **Jugend- und Sozialämter** ebenso durchgeführt wie durch die freie Jugendhilfe oder

Träger der freien Wohlfahrtspflege. Dabei sollen die Träger z. B. der Sozialhilfe mit den Kirchen und Religionsgesellschaften sowie den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege zusammenarbeiten und dabei die Selbstständigkeit der Partner in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben achten. Das Sozialgesetzbuch geht davon aus, dass die freie Wohlfahrtspflege und die Kirchen von sich aus Aktivitäten zur Beseitigung individueller menschlicher Notlagen ergreifen. Bei diesen Initiativen sollen die öffentlichen Träger die Verbände in ihrer Tätigkeit angemessen unterstützen. Hieraus ergibt sich also ein Auftrag zur Förderung der freien Wohlfahrtspflege.

Subsidiarität wird insbesondere aber auch dadurch deutlich, dass im SGB XII die öffentlichen Träger der Sozialhilfe in den Fällen zur Zurückhaltung aufgefordert werden, in denen die Hilfe im Einzelfall durch die freie Wohlfahrtspflege geleistet wird. Wenn der Caritasverband die Schuldnerberatungsstelle eingerichtet hat und organisiert, soll nach dieser Regelung das Sozialamt nicht konkurrierend ein eigenes Angebot machen; wenn der Bedarf an Pflegeheimplätzen durch Träger der freien Wohlfahrtspflege abgedeckt werden kann, soll nicht der Landkreis – aus einer Position der Stärke heraus – ein eigenes Angebot aufbauen.

Es geht um die Förderung der Aktivitäten der freien Wohlfahrtsverbände und Zurückhaltung der öffentlichen Träger bei eigenen Maßnahmen, wenn die Hilfe der freien Träger ausreichend ist. Dies ist kurz gefasst die praktische Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips. Alle im Bundestag vertretenen Parteien sehen in der Verwirklichung des Subsidiaritätsgedankens die Realisierung eines Grundwertes unserer Gesellschaft:

"Die Verwirklichung der Freiheit bedarf der eigenverantwortlichen Lebensgestaltung nach dem Prinzip der Subsidiarität."

Deshalb muss der Staat auf die Übernahme von Aufgaben verzichten, die der einzelne oder jeweils kleinere Gemeinschaften erfüllen können. Was der Bürger allein, in der Familie oder in freiwilligem Zusammenwirken mit anderen ebenso gut leisten kann, soll ihm vorbehalten bleiben.

Der Grundsatz der Subsidiarität gilt auch zwischen kleineren und größeren Gemeinschaften sowie zwischen freien Verbänden und staatlichen Einrichtungen.

Wer kennt nicht die Dienste und Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege: Die Erziehungsberatungsstelle der Arbeiterwohlfahrt (AWO), die ambulante Pflegestation der Diakonie, das katholische Krankenhaus und den Sozialdienst katholischer Frauen der Caritas, der von den Eltern selbstorganisierte Kindergarten im Paritätischen oder das Alten-

heim der jüdischen Kulturgemeinde und nicht zuletzt die Tagesstätte des Deutschen Roten Kreuzes.

Diese Aufzählung ist nicht abschließend; gerade in jüngster Zeit sind viele Selbsthilfegruppen hinzugekommen, die in ihren Aktivitäten von großem Engagement getragen sind und eine wichtige Ergänzung der großen freien Träger der Wohlfahrtspflege darstellen.

Zum "Netzwerk der sozialen Sicherheit" erklärt die Bundesministerin für Gesundheit und soziale Sicherung (Schmidt, 2004):

„Innerhalb des Rahmens, der durch den Gesetzgeber vorgegeben ist, wird der Sozialstaat wesentlich durch nichtstaatliche Institutionen und durch die Übernahme von Verantwortung geprägt. Dazu sei auf die Tarifvertragsparteien hingewiesen: Mit dem grundgesetzlichen Auftrag zur Gestaltung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ausgestattet, haben sie durch vertragliche Vereinbarungen ein weit verzweigtes, auf die jeweilige Situation abgestimmtes Normenwerk geschaffen. Sie werden regelmäßig dort tätig, wo es darum geht, betriebliche Alterssicherungssysteme zu entwickeln, die die staatlichen Systeme ergänzen. Da die Beteiligten die eigenen Interessen selbst ausbalancieren, ist es entbehrlich, dass der Staat tätig wird. Die Bedeutung der nichtstaatlichen Initiativen zeigt sich überall: Die freien Wohlfahrtsverbände mobilisieren in einem beträchtlichen Umfang privates Engagement und private Mittel für die Gemeinschaft. Auf dieses private Engagement ist der Sozialstaat Deutschland in höchstem Maße angewiesen, denn der Staat wäre hierzu kaum oder nur mit größter Mühe – jedenfalls aber nicht so effizient – in der Lage. Deshalb ist es wichtig, dass jedem Einzelnen bewusst ist, was er selbst für die Gemeinschaft mit ein wenig Zeit und Kraft leisten kann.“

2.6 Versicherungspflicht

Die gesetzliche Krankenversicherung in Deutschland ist eine Zwangsversicherung für alle Arbeiter und Angestellten, deren Einkommen unterhalb einer gesetzlich festgelegten Einkommensgrenze, der **Versicherungspflichtgrenze**, liegt. Sie sind durch Gesetz einem Versicherungszwang unterworfen und müssen mit dem Beginn eines Beschäftigungsverhältnisses Pflichtmitglied einer der gesetzlichen Krankenkassen werden. Darüber hinaus unterliegen der Versicherungspflicht auch die Bezieher von Arbeitslosenunterstützung, Künstler und Publizisten, Studenten und Rentner, sofern sie 90 % der zweiten Hälfte ihrer Berufstätigkeit in der GKV versichert waren.

Seit 1996 besteht **Wahlfreiheit** zwischen allen Krankenkassen, die durch Gesetz oder Satzungsbeschluss geöffnet sind. Durch Gesetz geöffnet sind außer den Allgemeinen Ortskrankenkassen die Ersatz-

kassen der Arbeiter und Angestellten. Den Betriebs- und Innungskrankenkassen steht es offen, sich durch Beschluss ihrer Selbstverwaltungsorgane allgemein zu öffnen. Weiterhin nur für bestimmte Arbeitnehmergruppen geöffnet sind die knappschaftliche Krankenversicherung, die Seekrankenkasse und die Landwirtschaftlichen Krankenkassen.

Korrespondierend zur Versicherungspflicht der Mitglieder sind die Krankenkassen durch Gesetz gezwungen, alle der Versicherungspflicht unterworfenen Personen aufzunehmen (**Kontrahierungszwang**). Bei den nicht geöffneten Kassen gilt der Kontrahierungszwang nur für den ihnen zugewiesenen Personenkreis.

Von der Versicherungspflicht befreit sind Arbeiter und Angestellte erst nach Überschreiten der gesetzlich festgelegten Versicherungspflichtgrenze. Sie haben dann die Wahl, als **freiwillige Mitglieder** weiterhin in der gesetzlichen Krankenversicherung zu bleiben oder zu einer privaten Krankenversicherung zu wechseln.

Grundsätzlich ausgenommen von der Versicherungspflicht sind außer den Selbstständigen lediglich Beamte und beamtenähnlich gesicherte Personen. Sie sind im Rahmen des für sie geltenden Dienstrechts gesichert und erhalten in der Regel von ihrem Dienstherrn eine so genannte Beihilfe zu den tatsächlich entstandenen Krankenbehandlungskosten in Höhe von ungefähr 50 % der Rechnungsbeträge. Für die andere Hälfte der Kosten wird in der Regel eine private Krankenversicherung abgeschlossen.

Sozialversicherungsgrenzen 2009. Beitragspflichtige Einnahmen je Monat (Angaben in Euro)

	Gesetzliche Rentenversicherung u. Arbeitslosenversicherung		Gesetzliche Kranken- u. Pflegeversicherung
	West	Ost	West/Ost
Versicherungspflichtgrenze	5.300,00	4.500,00	4.050,00
Beitragsbemessungsgrenze	5.400,00	4.550,00	3.675,00

Die aktuellen Beitragssätze finden Sie z. B. unter www.gek.de/40597

Die Versicherungspflichtgrenze hat die Funktion, die Personen und Einkommen zu definieren, die zur Finanzierung der gesetzlichen Kran-

kenversicherung herangezogen werden. In diesem Sinn sind Personen mit einem Einkommen oberhalb der Versicherungspflichtgrenze von der Pflicht zur Beteiligung an den Kosten der GKV befreit und freiwillige Mitglieder müssen sich nur mit ihrem Einkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze an der Finanzierung beteiligen.

Da beide Grenzen sowohl in der gesetzlichen Krankenversicherung als auch in der Pflegeversicherung, deutlich unter denen der Renten- und Arbeitslosenversicherung liegen, ist eine seit Jahren immer wieder diskutierte Forderung, diese Grenzen auf das Niveau der Renten- und Arbeitslosenversicherung anzuheben, um so die Einnahmesituation der GKV und Pflegeversicherung zu verbessern.

2.7 Soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit

Auf § 1 des Sozialgesetzbuches und der dort genannten Ziele der sozialen Gerechtigkeit und der sozialen Sicherheit bzw. Sicherung haben wir verwiesen. Was bedeuten nun diese allgemeinen Begriffe, die sich nicht abschließend umschreiben lassen?

Ganz sicher haben die Begriffe wenig mit Barmherzigkeit und staatlicher Fürsorge gemeinsam. Als Beispiel seien die Renten angeführt: Die Rente ist Alterslohn für Beiträge, die im Laufe des Erwerbslebens gezahlt wurden. Inzwischen erkennt sie auch Familienleistungen wie Kindererziehung an. Rente ist ein selbst erarbeiteter, eigentumsähnlich geschützter und damit kalkulierbarer Anspruch, der dynamisch den Arbeitsverdiensten folgt.

Um die Freiheit des Einzelnen zu wahren, ist es allerdings Aufgabe des Staates, die Kosten für die soziale Sicherheit für jeden Versicherten in einem vertretbaren Rahmen zu halten. Soziale Gerechtigkeit setzt schon bei der Einnahmeseite der Sozialversicherung an. Die Sozialpolitik muss ständig prüfen, was nötig und was entbehrlich ist, um die Beiträge möglichst gering zu halten.

Bis zur Rentenreform 1957 lag das Rentenniveau beispielsweise bei etwa 40 Prozent des Nettoeinkommens. Das war zur Sicherung eines angemessenen Lebensstandards auch damals kaum ausreichend. Allerdings waren familiäre Bindung und Verantwortung ausgeprägter als heute. Um den einmal erreichten Lebensstandard im Alter aufrecht zu erhalten, war schon immer eine ergänzende private Absicherung sinnvoll. Denn die Differenzen zwischen dem Arbeitseinkommen und Rente gab es damals wie heute. Eigenverantwortlichkeit ist deshalb auch künftig ein wichtiges Gebot. Erstmals ist es seit 2002 möglich, ein staatlich gefördertes Altersvermögen, das wir im nächsten Kapitel

erwähnen, aufzubauen, damit diese Differenz so gering wie möglich gehalten wird.

Wir geben Ihnen jetzt einige grundsätzliche Feststellungen zu den Begriffen soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit, wie sie heute in Verbindung mit dem Sozialgesetzbuch und allgemein der Sozialpolitik gesehen werden.

Soziale Gerechtigkeit

Hierzu gehört zunächst, dass jeder Mensch die Chance hat, die seinen individuellen Kräften und Fähigkeiten entsprechende soziale Stellung in Staat und Gesellschaft zu erlangen und zu erhalten. Hierzu dienen etwa die Angebote der **Kinder- und Jugendhilfe** (§ 8 SGB I), die dann zum Tragen kommen, wenn eine der Entwicklung junger Menschen angemessene Erziehung nicht ohne Unterstützung der Eltern und ihrer Kinder gewährleistet werden kann. Erforderlich ist ferner eine von wirtschaftlichen Sorgen freie schulische und berufliche Aus- und Fortbildung insbesondere der jungen Menschen, aber auch der bereits im Arbeitsleben stehenden Bürger. Die **Bildungs- und Arbeitsförderung** (§ 3 SGB I) sind daher eine wichtige Aufgabe des Sozialrechts. In gesteigertem Maße bedürfen einer Förderung unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit körperlich, geistig und seelisch Behinderte mit dem Ziel, ihnen so gut wie möglich eine Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu ermöglichen (§ 10 SGB I, § 1 Satz 1 SGB IX).

Der Chancengleichheit als Ausprägung **sozialer Gerechtigkeit** dienen weiter die Leistungen zur **Minderung des Familienaufwandes** für Kinder (insbesondere in Form des Kindergeldes) sowie die Zuschüsse (in Form von Wohngeld) zur Miete und zu vergleichbaren Aufwendungen mit dem Ziel, den Berechtigten eine **angemessene Wohnung** zu ermöglichen §§ 6 und 7 SGB I.

Um die Gewährleistung von **sozialer Gerechtigkeit** geht es ferner bei der **Entschädigung** von Personen, die im Interesse der Allgemeinheit ein gesundheitliches Opfer erbracht haben, z. B. als Bundeswehrsoldat in Folge eines Wehrdienstunfalls zu Schaden gekommen sind, § 5 SGB I.

Schließlich erfordert **soziale Gerechtigkeit** Hilfen zur Sicherung des Existenzminimums in elementaren Notsituationen, insbesondere dann, wenn alle anderen Hilfs- und Förderungssysteme – etwa der Sozialversicherung – versagen. Diese Aufgabe erfüllt als sozialrechtliches Basis-system vor allem die **Sozialhilfe** § 9 SGB I.

Soziale Gerechtigkeit wird jedoch nicht nur durch unmittelbare Leistungsgewährung angestrebt, sondern auf mittelbarem Wege auch durch

soziale Umverteilung, indem etwa in der Krankenversicherung alle Versicherten zwar im Wesentlichen gleiche Leistungen der Krankenbehandlung erhalten, dafür jedoch unterschiedliche Beiträge leisten, deren Höhe vom individuellen Einkommen abhängig ist.

Soziale Sicherheit

Unter **sozialer Sicherung** (oder: sozialer Sicherheit), die in § 1 SGB I neben der sozialen Gerechtigkeit als Aufgabe des Rechts des SGB genannt ist, lässt sich in einem ganz allgemeinen Sinn die Möglichkeit des Einzelnen verstehen, auf einer verlässlichen Lebensbasis – vor allem in ökonomischer Hinsicht – sein Leben in einer der menschlichen Würde entsprechenden Weise zu gestalten. Zum Recht der sozialen Sicherheit gehört daher das gesamte Sozialrecht mit allen seinen Teilgebieten.

Im Übrigen wird der Begriff der sozialen Sicherheit nicht einheitlich gebraucht. So beziehen etwa die Art. 22 ff. der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948 in diesem Begriff alles mit ein, was nur irgendwie mit menschlichen Grundbedürfnissen zusammenhängt, von Bildung und Arbeit bis hin zu Erholung und Teilnahme am kulturellen Leben. Demgegenüber werden unter sozialer Sicherheit im Europäischen Sozialrecht – etwa in der VO (EWG) Nr. 1408/71 – im Wesentlichen nur jene Gebiete verstanden, die nach deutschem Recht zur Sozialversicherung (Kranken-, Pflege-, Unfall-, Renten- und Arbeitsförderung) sowie zum Familienlasten- bzw. -leistungsausgleich (Kindergeld- und Erziehungsgeldrecht) zählen, nicht aber z. B. das Recht der sozialen Entschädigung (z. B. von Bundeswehrsoldaten) und der Sozialhilfe.

2.8 Zusammenfassung

Alle Staatsbürger haben ein verfassungsmäßiges Recht auf soziale Gerechtigkeit, wozu insbesondere Chancengleichheit, wirtschaftliche Sicherheit und Einkommensverteilung gehören.

Die sehr ungleiche Marktverteilung der Einkommen (Primärverteilung) wird durch die staatliche Umverteilung zu Gunsten der sozialen Sicherung, insbesondere armer Menschen, etwas ausgeglichen.

Reiche müssen überproportional mehr Einkommenssteuern und höhere Sozialabgaben bezahlen, die dann anderen zu Gute kommen.

Möglichkeiten der Einkommens- bzw. Vermögensverteilung sind Mindestlohngesetzgebung, negative Einkommenssteuer, Antiarmutspro-

gramme, Arbeitsanreize und ein umfassendes System sozialer Sicherung.

Zur sozialen Sicherung gehören insbesondere die Sozialversicherung und steuerlich finanzierte Sozialleistungen.

Der sozialen Sicherungen liegen drei Prinzipien zu Grunde: "soziale Vorsorge", "soziale Entschädigung" und "soziale Förderung und soziale Hilfe". Sie entsprechen der Forderung des Grundgesetzes, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen (Sozialstaatsprinzip).

Das Grundgesetz des Sozialrechts ist das Sozialgesetzbuch des Bundesgesetzgebers. Im Wesentlichen ist das Sozialrecht in den letzten Jahrzehnten wegen der im Grundgesetz verankerten konkurrierenden Gesetzgebung Bundesrecht geworden.

Zu den wichtigsten Leitlinien der Sozialpolitik zählt der Grundsatz der Subsidiarität bzw. Nachrangigkeit: Eine übergeordnete Gemeinschaft darf erst dann tätig werden, wenn die zu lösende Aufgabe die Kräfte der unteren Person/Gemeinschaft übersteigt. Im Falle z. B. der Hilfe zum Lebensunterhalt erhält Sozialhilfe nicht, wer sich selbst helfen kann oder wer die erforderliche Hilfe von anderen, besonders von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen, erhält.

Die freien Wohlfahrtsverbände sind durch Privatinitiativen und Privatmittel wesentlich an der Sozialpolitik beteiligt. Auch die Tarifvertragsparteien ergänzen durch die Mitgestaltung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen in hohem Maße die staatliche Sozialpolitik.

Das deutsche Sozialrecht orientiert sich an dem der sozialen Sicherheit dienenden Recht.

2.9 Übungsaufgaben

1. Definieren Sie kurz "Sozialpolitik".
2. Was versteht man unter funktioneller Einkommensverteilung? Welche Einkommensarten können den Produktionsfaktoren zugeteilt werden?
3. Erinnern Sie sich bei der Bearbeitung des Studienbriefs "Elementares Grundwissen Wirtschaft" an das "Magische Viereck des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts"? Um welche vier Teilziele der Wirtschaftspolitik handelt es sich dabei?
4. Wenn wir dieses Viereck erweitern würden um sozialpolitische Ziele, welche Formulierung würden Sie als Ziel verwenden?
5. Unter welchen Fachbegriff fällt folgender Sachverhalt? Die Wohnungsbaugesellschaften erhalten einen staatlichen Baukostenzuschuss zur Erstellung von Sozialwohnungen.
6. Noch einmal (auch) in Verbindung mit dem genannten Studienbrief: Die soziale Marktwirtschaft ist durch sozialpolitische Aktivitäten des Staates gekennzeichnet. Welche Beispiele lassen sich zu den folgenden Aktivitätsbereichen finden:
 - a) Bildungspolitik
 - b) Politik der Einkommensumverteilung
 - c) Politik zur Absicherung von Arbeitsrisiken
 - d) Konjunktur- und Steuerpolitik
 - e) Wettbewerbspolitik
7. Wiederholen Sie die Definition für den Begriff der "Staatsquote". Wie hoch schätzen Sie diesen Anteil der Staatsausgaben? Bestimmen Sie in diesem Zusammenhang auch die Begriffe "Bruttonationalprodukt" und "Bruttoinlandsprodukt".
8. Sollten Sie das SGB (Teil XII) zur Verfügung haben, dann suchen Sie bitte im ersten Abschnitt die Rechtsgrundlage für das Subsidiaritätsprinzip.
9. Definieren Sie möglichst kurz "Subsidiarität" in Verbindung mit dem Führungs-Mitarbeiter-Verhältnis.
10. Zur Vorbereitung auf spätere Inhalte: Was meinen Sie, wem sind die einzelnen Zweige der Sozialversicherung (Rentenversicherung etc.) organisatorisch unterstellt?

11. Wer bedarf im Sinne der sozialen Gerechtigkeit ganz besonderer staatlicher Förderung?
12. Was bezeichnet man in der Sozialpolitik hauptsächlich als "sozialrechtliches Basissystem"?
13. Nennen Sie einen mittelbaren Weg (an Stelle der unmittelbaren Leistungsgewährung) für soziale Gerechtigkeit.