

STUDIENBRIEF

# GESUNDHEITS- UND SOZIALWESEN IN DEUTSCHLAND

STUDIENBRIEF

GESUNDHEITS- UND SOZIALWESEN IN  
DEUTSCHLAND

afw Wirtschaftsakademie Bad Harzburg GmbH ,  
Am Stadtpark 1, 38667 Bad Harzburg  
Telefon +49 (0) 5322 9020-0,  
Telefax: +49 (0) 5322 9020-40  
Internet: <https://www.afwbadharzburg.de>  
eMail: [bildung@afwbadharzburg.de](mailto:bildung@afwbadharzburg.de)

Copyright afw Wirtschaftsakademie Bad Harzburg GmbH

Alle Rechte vorbehalten. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung der afw Wirtschaftsakademie unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.



FSC Umwelthinweis:

Dieses Skript wurde auf chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt. Das Papier erfüllt die Kriterien des Forest Steward Council (FSC), welches sich zum Ziel gesetzt hat, die Wälder der Erde umweltgerecht und nachhaltig zu nutzen.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einführung</b> .....	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Grundlagen der Sozialpolitik</b> .....	<b>6</b>
2.1	Ziele der Sozialpolitik .....	6
2.2	Einkommensverteilung .....	7
2.3	Soziale Sicherung .....	12
2.4	Grundlagen des Sozialrechts .....	19
2.5	Subsidiarität und freie Träger .....	24
2.6	Versicherungspflicht.....	27
2.7	Soziale Gerechtigkeit und soziale Sicherheit .....	28
2.8	Zusammenfassung.....	30
2.9	Übungsaufgaben .....	32
<b>3</b>	<b>Soziales Sicherungssystem in Deutschland</b> .....	<b>33</b>
3.1	Bestandteile des Sozialbudgets .....	33
3.2	Das Gesamtsystem der sozialen Sicherung.....	34
3.2.1	Krankenversicherung .....	38
3.2.2	Unfallversicherung .....	45
3.2.3	Rentenversicherung.....	47
3.2.4	Pflegeversicherung .....	51
3.2.5	Arbeitsförderung .....	55
3.2.6	Vermögensbildung .....	59
3.2.7	Zusätzliche Altersvorsorge.....	60
3.2.8	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.....	63
3.2.9	Soziale Entschädigung und Kriegssopferversorgung .....	65
3.2.10	Ausbildungsförderung .....	66
3.2.11	Kinder- und Jugendhilfe .....	67
3.2.12	Eltern und Kind .....	70
3.2.13	Das Elterngeld .....	71
3.2.14	Wohngeld.....	72
3.2.15	Hilfen für Behinderte .....	72
3.2.16	Sozialhilfe.....	73
3.3	Organisation der Träger sozialer Sicherung.....	74
3.3.1	Versicherungsträger.....	74
3.3.2	Einzelne Träger sozialer Sicherung .....	75
3.4	Zusammenfassung.....	76
3.5	Übungsaufgaben .....	78
<b>4</b>	<b>Das Gesundheitssystem</b> .....	<b>80</b>
4.1	Begriff, Ziele und Sektoren.....	80
4.2	Leistungserbringer .....	82
4.3	Das Krankenhaus.....	87
4.3.1	Entwicklungstrends .....	87
4.3.2	Grundlagen nach dem SGB V.....	89
4.3.3	Krankenhausfinanzierung .....	90
4.4	Einrichtungen nach dem Heimgesetz.....	92

4.5	Krankentransport und Rettungsdienst.....	94
4.6	Zusammenfassung.....	96
4.7	Übungsaufgaben.....	98
<b>5</b>	<b>Lösungen zu den Übungsaufgaben.....</b>	<b>100</b>
<b>6</b>	<b>Stichwortverzeichnis .....</b>	<b>108</b>
<b>7</b>	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>109</b>
<b>8</b>	<b>Studienaufgabe Gesundheits- und Sozialwesen in Deutschland .....</b>	<b>111</b>

# 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. Umfassend wurde die Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung mit der Gesundheitsreform 2011 geregelt.

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)

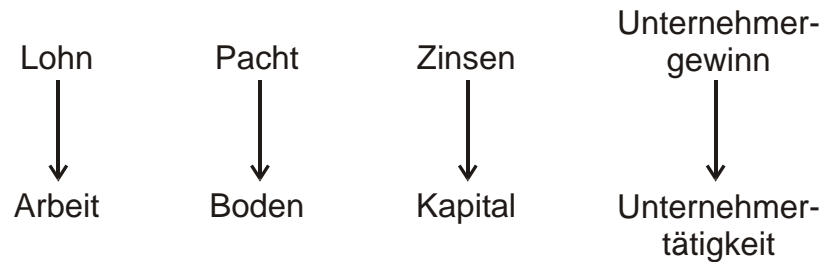
## 2.2 Einkommensverteilung

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 Ein-

kommen 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 eines 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 (2013) zum Beispiel zum Teil für das Baugewerbe, Maler- und Lackiererhandwerk sowie für das Gebäudereinigerhandwerk. Mindestlöhne können auch durch Tarifpartner verbindlich festgelegt werden. Im Wahljahr 2013 zum Bundestag werden Mindestlöhne versprochen, die nie ausgehandelt, sondern auf Parteitag beschlossen wurden. Zwei Parteien haben einen gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 Euro gefordert. Eine andere Partei stellte eine „allgemeinverbindliche“ Lohnuntergrenze in Aussicht, die von einer staatlich eingesetzten Kommission festgesetzt werden soll.

Kritiker (z. B. D. Zimmer in FAZ 15.03.13) wenden ein, es dürfe nicht zu bestreiten sein, dass ein Verbot einer Beschäftigung zu einem niedrigeren als dem Mindestlohn zumindest in Einzelfällen Beschäftigung verhindert. Ein Unternehmer, für den die Beschäftigung eines bestimmten Arbeitssuchenden zum Mindestlohn unwirtschaftlich wäre, würde von einer Einstellung des Bewerbers absehen.

Unabhängig hiervon gilt generell: Wessen Arbeitseinkommen nicht zum Leben reicht, der hat in Deutschland Anspruch auf ergänzende Leistungen der Grundversicherung.

- Bürgergeld

In jüngster Zeit ist im Zusammenhang mit der Diskussion um die Reform der Grundsicherung für Erwerbstätige dafür plädiert worden, 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:

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

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 € beliefe 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.

Zu einer erheblichen Vertiefung des Themas hat das sogenannte „Althaus-Modell 2010“ zum „solidarischen Bürgergeld“ beigetragen. Es verbindet freie Marktwirtschaft mit sozialer Sicherheit!

Jeder Erwachsene hat Anspruch auf ein bedingungsloses Grundeinkommen in Höhe des Existenzminimums. Mit zunehmendem eigenem Einkommen reduziert sich dieses Bürgergeld und wird zu einem Steuerfreibetrag.

Eine Steuerschuld entsteht erst ab einem Einkommen von 1.600 €. Das Einkommen unterliegt dann einer Flatrate in Höhe von 40 %. Einfacher und motivierender, eine Arbeit aufzunehmen, geht es nicht!

Zusätzlich zum Bürgergeld gibt es eine Gesundheits- und Pflegeprämie in Höhe von 200 €/Monat. Mit dieser kann sich jeder bei einer Kasse seiner Wahl versichern. Die Kassen müssen eine Standardversicherung zu diesem Preis anbieten. Ansonsten besteht freie Kassenwahl und ein unterschiedliches Leistungsangebot: Wettbewerb.

Mehrere seriöse Studien haben festgestellt, dass das Solidarische Bürgergeld finanzierbar ist - und sogar viel Geld sparen würde, weil es zu erheblich mehr Arbeitsplätzen führen würde!

Bis heute sind allerdings die Kritiker des Modells in der Mehrheit, sowohl in den Parteien als auch bei den Wirtschaftsfachleuten.

- **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), dominie-

ren 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“ (MANKIW, 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 Geratene 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 gegenüber treten
- 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 Aufwendungen 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 2007-2013.

Auf den Folgeseiten erhalten Sie einen Überblick über diese Entwicklung von 1794 bis 2013.