

Der Umbau des Sozialstaats als Herausforderung für die Caritas als kirchlicher Wohlfahrtsverband

Referat auf der Tagung anlässlich des 100-jährigen Bestehens des Caritasverbands für die Erzdiözese Freiburg „Zwischen kirchlichem Grundauftrag und modernem Sozialkonzern“ am 05. 04. 2003 an der katholischen Akademie der Erzdiözese Freiburg.

1. Der Sozialstaat und sein impliziter Gesellschaftsvertrag

Mit dem sozialstaatlich organisierten sozialen Ausgleich verfügt die deutsche Gesellschaft über einen impliziten Gesellschaftsvertrag. Brauchen wir – diese Frage hat sich angesichts der gegenwärtig sich zuspitzenden Diskussion um den Umbau des Sozialstaats verschärft – einen neuen Gesellschaftsvertrag? Im Anschluß an Franz-Xaver Kaufmann läßt sich die sozialstaatlich verfaßte Vergesellschaftungsform durch besondere Strukturentscheidungen in der Produktions- Verteilungs- und Reproduktionssphäre kennzeichnen.¹ In einer knappen Skizze ergeben sich folgende Konturen:

(1.) In der Produktionssphäre bleiben das privat-kapitalistische Wirtschaftssystem mit dem Privateigentum an Produktionsmitteln und der unternehmerischen Dispositionsfreiheit prinzipiell bestehen. Beide werden allerdings einschränkenden Bedingungen unterworfen, um die strukturelle Machtdifferenz zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, zwischen Kapital und Arbeit auszugleichen und um ‚unerwünschten Effekten‘ bzw. der Externalisierung sozialer Kosten betrieblicher Arbeit entgegen zu wirken. Staatliche Regelungen der Betriebsverfassung und Mitbestimmung gehören in diese Sphäre, wie auch die Arbeiterschutzgesetzgebung. Die historisch gewachsenen Sozialstaaten lassen sich danach unterscheiden, welcher Typus der Einschränkungen jeweils dominiert.

(2.) In der Verteilungssphäre wird die primäre Einkommensverteilung, die sich ausschließlich am Entgelt für die Produktionsfaktoren orientiert, durch eine sekundäre Einkommensverteilung ergänzt bzw. korrigiert. Die zweite Einkommensverteilung soll auch den aktuell nicht Erwerbstätigen – Kindern, Älteren, Arbeitslosen, Behinderten etc. – und unvermögenden Bevölkerungsteilen ein Einkommen sichern. Nationale Wohlfahrtsstaaten unterscheiden sich

¹ F.-X. Kaufmann, Herausforderungen des Sozialstaats, Frankfurt a.M. 1997, 27ff.; ders., Sozialpolitik und Sozialstaat, Opladen 2002, 225ff; 277ff.

in der Finanzierung der Transfereinkommen über Steuern oder Beiträge sowie in der Ausgestaltung der Transfersysteme nach den Prinzipien von Versicherung, Fürsorge und Versorgung.

(3.) In der Reproduktionssphäre erfahren die privaten Haushalte Ergänzung und Unterstützung ihrer Leistungen durch öffentliche Dienstleistungen des Sozial- Bildungs- und Gesundheitswesens. Nationale Wohlfahrtsstaaten unterscheiden sich nach dem Mix zwischen staatlichen, kommunalen, frei-gemeinnützigen und privatwirtschaftlichen Trägern der Dienstleistungen und nach Art und Umfang ihrer politisch-rechtlichen Steuerung.

Folgt man diesem Modell, so lassen sich zwei Schichten im impliziten sozialstaatlichen Gesellschaftsvertrag unterscheiden. Einmal sind es Elemente, die das sozialstaatliche Gesellschaftsmodell von einem libertären, rechtsstaatlich-marktwirtschaftlichen Typus auf der einen Seite und vom sozialistischen auf der anderen Seite unterscheiden. Vom rein marktwirtschaftlichen Typus differiert das Modell vornehmlich durch das Faktum und das Ausmaß der Verpflichtung und Legitimation des Staates zur Intervention in die gesellschaftlichen Verhältnisse und die Existenz und den Umfang der sekundären Einkommensverteilung. Vom sozialistischen in erster Linie durch den rechtlichen Schutz des Privateigentums an den Produktionsmitteln und die prinzipielle Unabhängigkeit der Unternehmerfunktion.

2. Sozialstaatsmodelle und religiös-kirchliche Traditionen

Auf einer zweiten Ebene lässt sich der Typus des *deutschen* Sozialstaats mit seinen impliziten gesellschaftsvertraglichen Elementen von anderen Ausprägungen des sozialstaatlichen Gesellschaftsmodells unterscheiden.² Das deutsche Modell des Sozialstaats zeigt ein anderes Profil als das liberal-angelsächsische Modell eingeschränkter politischer Wohlfahrtsverantwortung auf der einen Seite und auch als das sozialdemokratisch-skandinavische Modell ausschließlich staatlich organisierter sozialer Dienstleistungen auf der anderen Seite. In größerem Maße als dies die vergleichende Sozialstaatsforschung bisher im Blickfeld gehabt hat, lassen sich die Unterschiede auch auf die jeweiligen religiös-kirchlichen Traditionen, die Stellung der Kirchen und die Rolle der kirchlich-diakonischen Dienstleistungsorganisationen zurückführen.³ So verbindet sich im angelsächsisch-liberalen Modell ein schwacher Wohlfahrtsstaat

² G. Esping-Andersen, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, New York 1990; J. Schmid, Wohlfahrtsstaaten im Vergleich, Opladen 1996; S. Lessenich/I. Ostner (Hrsg.), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt a.M. 1998.

³ Keersbergen, K. van, *Social Capitalism. A Study of Christian Democracy an the Welfare State*, London 1995; K. Gabriel, *Die religiösen Wurzeln von „dualer“ Wohlfahrtspflege und Wohlfahrtsstaat in Deutschland. Das*

mit kompensatorisch orientierten kirchlichen Dienstleistungorganisationen jenseits von Staat und Markt, während im sozialdemokratisch-skandinavischen Modell ein starker Wohlfahrtsstaat den nicht-staatlichen Organisationen nur einen rudimentären Raum zur Entfaltung bietet. Charakteristisch für das Modell des deutschen Sozialstaats ist ein spezifischer „welfare-mix“, der den Wohlfahrtsverbänden im intermediären Feld zwischen Staat, Markt und den traditionellen Sicherungsformen familialer Solidarität eine starke Stellung einräumt.⁴ Staatliche Letztgewährleistung verbindet sich mit einer Sozialpolitik, die zentrale Aufgaben nicht in eigener Regie zu bewältigen beansprucht, sondern in konsensorientierter Abstimmung mit den großen Interessenverbänden, den Unternehmern, Gewerkschaften, aber auch den Kirchen und ihren Angeboten an personenbezogenen Dienstleistungen zu lösen versucht. Über die paritätisch finanzierten und verwalteten Sozialversicherungen reicht der Kompromiß zwischen Kapital und Arbeit bis in die institutionelle Struktur der Sicherungssysteme hinein und überträgt den Arbeitsmarktparteien quasi-staatliche Aufgaben. Durch das Subsidiaritätsprinzip legitimiert genießen die sogenannten Träger der freien Wohlfahrtspflege – vom Gewicht her vorrangig die sozialen Dienste der kirchlichen Wohlfahrtsverbände – einen prinzipiellen Vorrang vor den Angeboten des Staates wie der profitorientierten Marktanbieter. Staatliche Gewährleistungspflicht verbindet sich mit dem Angebot an sozialen Diensten, das verbandliche Organisationen mit quasi-staatlichem Charakter bereitstellen.

Der Einfluß des christlich-sozialen Denkens spiegelt sich in besonderer Weise in drei Elementen des deutschen Typus des Sozialstaats wieder.⁵ Zum einen besitzt er eine *anti-liberale* Komponente, die sich in der entschiedenen Option für die Staatsintervention in die gesellschaftlichen Verhältnisse zur Lösung der sozialen Frage mittels zentralstaatlicher Gesetzgebung, in der Sozialpflichtigkeit des Eigentums und im Charakter des Lohnvertrags als Teil eines kollektiv ausgehandelten Gesellschaftsvertrags ausdrückt. Eine *anti-sozialistische* Komponente lässt sich in der starken Institutionalisierung und Pazifizierung des Interessengegensatzes zwischen Kapital und Arbeit erkennen. Die Tarifautonomie, die Selbstverwaltung der Sozialversicherungsträger und die dem Partnerschaftsideal verpflichtete Betriebsverfassung verweisen auf das antisozialistische Element. Als drittes schließlich lässt sich eine *anti-etatistische* Komponente ausmachen. Hierher gehören sowohl „das Prinzip der Pluralität und

Beispiel des Katholizismus, in: Zentrum für Europa- und Nordamerika-Studien (Hrsg.), Religion und Politik. Zwischen Universalismus und Partikularismus, Opladen 2000, 211ff; P. Manow, The Good, the Bad, and the Ugly. Esping-Andersens Sozialstaats-Typologie und die konfessionellen Wurzeln des westlichen Wohlfahrtsstaats, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 54 (2002), 204-225.

⁴ A. Evers/Th. Olk (Hrsg.), Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Opladen 1996.

⁵ F.-X. Kaufmann, Religion und Modernität, Tübingen 1989, 114.

relativen Autonomie von Trägern der Sozialpolitik und das Zutrauen auf eine dezentrale Problemlösungsfähigkeit“ als auch die „Betonung des Föderalismus und des Rechts der Freien Wohlfahrtspflege“⁶. Der implizite sozialstaatliche Gesellschaftsvertrag in Deutschland als Kompromiß zwischen liberalen, sozialdemokratischen und christlich-sozialen Denktraditionen und als Ausgleich zwischen obrigkeitstaatlichen Interessen, starken kirchlichen Organisationen und sozialdemokratischen Optionen hat sich insbesondere im Nachkriegsdeutschland als tragfähig und erfolgreich erwiesen. Heute sieht er sich in seiner Stabilität von mehreren existenzgefährdenden Entwicklungen zugleich bedroht, die die Frage nach seiner Zukunft zu einem dringlichen Thema machen.

3. Herausforderungen des sozialstaatlichen Gesellschaftsvertrags

Fünf Faktoren gesellschaftlicher Entwicklung lassen sich hervorheben, die an die konstitutiven Grundlagen des Modells heranreichen und die Rede vom Umbau des Sozialstaats und von der Notwendigkeit eines neuen Gesellschaftsvertrags berechtigt erscheinen lassen.

3.1 Die Verknappung und Entstandardisierung der Erwerbsarbeit

Die industriegesellschaftliche Moderne war noch lange nicht auf ihrem Höhepunkt als ihr eine Prognose gestellt wurde, die sie heute endgültig einzuholen scheint. "Was uns bevorsteht" – so schrieb Hannah Arendt vor rund 50 Jahren – „ist die Aussicht auf eine Arbeitsgesellschaft, der die Arbeit ausgegangen ist, also die einzige Tätigkeit, auf die sie sich versteht. Was könnte verhängnisvoller sein?“⁷ Man mag mit einiger Berechtigung auch heute noch davor warnen, allzu schnell und undifferenziert vom Ende der Arbeitsgesellschaft⁸ zu sprechen, man wird jedoch von folgenden Fakten ausgehen müssen: Die steigende Arbeitsproduktivität lässt das gesamtgesellschaftlich verfügbare Volumen an Erwerbsarbeit kontinuierlich sinken. Auf absehbare Zeit ist das Ziel der Vollbeschäftigung im Sinne einer lebenslangen, kontinuierlichen, vollzeitlich organisierten Erwerbsarbeit für alle nicht realisierbar. Wie exemplarisch das VW-Modell der 4-Tage- Woche verdeutlicht, lässt sich Beschäftigungssicherung nur um den Preis einer Reduzierung und Flexibilisierung von Wochen- Monats- und Lebensarbeitszeit

⁶ Ebd. 114.

⁷ H. Arendt, *Vita activa oder Vom tätigen Leben*, München ³1981, 11.

⁸ N. Egloff/H. Ludwig, Die Debatte über das Ende der Industriegesellschaft, in: H. Ludwig/K. Gabriel (Hrsg.), *Gesellschaftliche Integration durch Arbeit. Über die Zukunftsfähigkeit sozialkatholischer Traditionen von Arbeit und Demokratie am Ende der Industriegesellschaft*, Münster 2000, 34ff.

gewinnen.⁹ Nach wie vor ist aber die kontinuierliche Erwerbsarbeit Angelpunkt für Versicherung, Fürsorge und Versorgung im deutschen Sozialstaat. Strukturelle Arbeitslosigkeit ohne absehbare Chance zur Rückkehr von Vollbeschäftigung wirft Fragen nach der Zukunft eines so stark erwerbsarbeitszentrierten sozialstaatlichen Gesellschaftsmodells auf wie wir es besitzen.

3.2 Die Schieflage im Generationenvertrag

Der Sozialstaat organisiert einen Ausgleich zwischen den Generationen, zwischen denen, die sich im Arbeitsprozeß befinden und denen, die noch nicht oder nicht mehr ihre Existenz über Arbeit sichern können. Heute befinden sich die Gruppen noch einigermaßen im Lot, schon in naher Zukunft aber verschieben sich die zahlenmäßigen Relationen zwischen den Generationen so radikal, daß der implizite Gesellschaftsvertrag zwischen den Generationen neu verhandelt werden muß.¹⁰ Dazu seien nur einige Daten in Erinnerung gerufen: In der Zeitspanne eines heutigen Lebensalters – zwischen 1960 und 2040 – wird sich nach den gegenwärtigen Prognosen der Anteil der Kinder und Jugendlichen um die Hälfte reduzieren und der Anteil der Älteren um das Doppelte steigen. Auch bei einer Abminderung des Prozesses durch Zuwanderung muß mit einer schrumpfenden Gesamtbevölkerung und mit einer erheblichen Verschiebung des zahlenmäßigen Verhältnisses der Jüngeren zu den Älteren und Alten gerechnet werden. In allen entwickelten Ländern des OECD-Bereichs geht man für den Zeitraum von 1960 bis 2030 von einer Verdoppelung bis zu einer Vervierfachung – so in Japan – des Anteils der Bevölkerung der über 60-Jährigen aus.

3.3 Die Gefährdung des Sozialstaats als nationalstaatliches Projekt

Von ihren Ursprüngen her bis in die Gegenwart hinein läßt sich eine enge Verflechtung zwischen National- und Sozialstaat feststellen.¹¹ Schon Bismarck verband gezielt die Einführung der Sozialversicherung mit der Stärkung der nationalstaatlichen Ebene. Die sich gerade in jüngster Zeit dramatisch verschärfende internationale Verflechtung der Waren- und Dienstleistungsmärkte, insbesondere aber der Geld- und Kapitalmärkte, schwächt die Fähigkeit der

⁹ S. Schenk, Menschen teilen Arbeit. Sozialethische Überlegungen zum Volkswagen-Modell der Vier-Tage-Woche, Münster 2003.

¹⁰ F.-X. Kaufmann, Herausforderungen (Anm. 1), 69ff.

¹¹ Ebd. 114ff; S. Leibfried/E. Rieger, Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a. M. 2001; K. Gabriel, Soziale Kohäsion im Globalisierungstest. Christliche Sozialethik vor den Herausforderungen der Globalisierung, in: ders. (Hrsg.), Globalisierung. Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften 41 (2000), 93ff.

Nationalstaaten, eine eigenständige Wirtschafts- und Sozialpolitik zu betreiben. Erstarkte wirtschaftsliberale Strömungen drängen die Kräfte, die bisher den Sozialstaat getragen haben, in die Defensive. Wie sich in den letzten Jahren dramatisch gezeigt hat, droht die Steuerbasis des Sozialstaats ihre Grundlage zu verlieren.

3.4 Die prekären sozialen Voraussetzungen des Sozialstaats

In den letzten Jahren ist deutlicher in das öffentliche Bewußtsein getreten, dass die sozialstaatliche Wohlfahrtsproduktion von sozialen Voraussetzungen lebte und lebt, die künftig nur noch in einem schwindenden Ausmaß zur Verfügung stehen werden. Bis heute bilden die größtenteils unentgeltlichen Leistungen der Frauen im familiären Kontext die Basis, auf der die Wohlfahrtsproduktion gewissermaßen erst aufbaut. Sie sind es auch, die sich häufiger als Männer zur Selbsthilfe Betroffener zusammenschließen und engagierte Fremdhilfe von Mensch zu Mensch erbringen. Im Zuge nachgeholter Modernisierungsprozesse der Frauenrolle haben wir es gegenwärtig mit dramatischen Veränderungen in den sozialen Voraussetzungen der Wohlfahrtsproduktion zu tun. Hinter der Fassade des Wohlfahrtsstaats werden die Umrisse der Wohlfahrtsgesellschaft sichtbar und die Zuordnung beider werden zum entscheidenden Problem.¹²

3.5 Die gefährdeten moralischen Grundlagen des Sozialstaats

Im Kern geht es beim Sozialstaat immer auch um moralisch-ethische Fragen.¹³ Es stellt alles andere als eine Selbstverständlichkeit dar, wenn sich eine staatlich organisierte Gemeinschaft explizit darauf festlegt, für alle ihre Mitglieder menschenwürdige Lebensbedingungen herzustellen und sich - wie das Bundesverfassungsgericht 1976 feststellte - zum „Ausgleich der sozialen Gegensätze“ und zur Herstellung „einer gerechten Sozialordnung“ verpflichtet.¹⁴ Sozialer Ausgleich, Solidarität und Gerechtigkeit als moralische Grundlagen des Sozialstaats erscheinen im Alltagsethos wie in ethischen Orientierungen auf fundamentale Weise fraglich geworden zu sein. „Der sozialen Idee im Kapitalismus gegen den Kapitalismus“¹⁵ – wie Eduard Heimann formulierte – Geltung zu verschaffen, ist offensichtlich schwerer geworden. Von

¹² F.-X. Kaufmann, Herausforderungen (Anm. 1), 99ff.

¹³ Einen umfassenden Einblick in die gegenwärtige Diskussionslage gibt der Sammelband W. Kersting (Hrsg.), Politische Philosophie des Sozialstaats, Weilerwist 2000.

¹⁴ H. F. Zacher, Das soziale Staatsziel, in: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von J. Isensee/P. Kirchhof, Bd. 1, Heidelberg 1987, 1045-1111.

¹⁵ E. Heimann, Soziale Theorie des Kapitalismus – Theorie der Sozialpolitik (1929), Frankfurt a.M. 1980, 167.

sich aus ist der Sozialstaat nicht in der Lage, seine eigenen sozio-moralischen Grundlagen herzustellen und zu sichern. „Nur eine soziale Bewegung“ – so Franz-Xaver Kaufmann im Anschluß an Heimann – „die im Namen der ‚sozialen Idee‘ - ...- mit politischen Mitteln die gesellschaftlichen Verhältnisse zu ändern sich anschickt, kann die sozialpolitische Potenzialität des Staates aktivieren“.¹⁶

3.6 Zusammenfassung

Mit Blick auf die zentralen gesellschaftlichen und ökonomischen Veränderungsprozesse lässt sich das bisher Gesagte in sechs Punkten zusammenfassen¹⁷:

- (1.) Was erkennbar wird, ist ein Bedeutungsverlust der industriellen Produktion im Sinne von Massenproduktion, Massenkonsum und einheitlichen Formen von Beschäftigung und sozialer Sicherung. An deren Stelle treten flexible Formen der Produktion, diversifizierte Konsumwünsche, Arbeitsformen, die den einzelnen zum ‚Unternehmer seiner eigenen Arbeitskraft‘ machen und entsprechend Trends zu flexiblen Formen sozialer Sicherung.
- (2.) Mit dem Bedeutungsverlust der industriellen Produktion entstehen neue Interessen- und Konfliktlagen zwischen Industriearbeiterschaft einerseits und Dienstleistungsbeschäftigen andererseits, zwischen kontinuierlich Vollzeitbeschäftigen einerseits und prekär Beschäftigten und Arbeitslosen andererseits. Sicherungssysteme, die Flexibilität und Sicherheit zugleich ermöglichen, erscheinen das Gebot der Stunde.
- (3.) Die ökonomische Globalisierung schwächt den national begrenzten Sozialstaat und führt zu einem über Steuern und Sozialabgaben geführten Standortwettbewerb.
- (4.) Die demographische Entwicklung verändert die Relation zwischen der Zahl der älteren, nichtbeschäftigen Personen und den Erwerbstätigen dramatisch.
- (5.) Die erfolgreiche Sozialstaat hat die Tendenz, durch Individualisierung, Schwächung der (familiären) Solidarität, Pluralisierung und Polarisierung der Lebensformen seine eigenen Grundlagen zu schwächen.

¹⁶ F. –X. Kaufmann, Religion (Anm., 116.

¹⁷ Vgl. I. Ostner/S. Leitner/S. Lessenich, Sozialpolitische Herausforderungen. Hans-Böckler-Stiftung Arbeitspapier 49, Düsseldorf 2001, 9ff.

- (6.) Die ethisch-moralischen Voraussetzungen des Sozialstaats sind im Schwinden begriffen, was sich festmacht an abnehmendem Sozialvertrauen, Trittbrettfahrermentalität, Leistungsmißbrauch und abnehmende Bereitschaft zu Teilen.

4. Der Umbau des Sozialstaats – Transformation zum angelsächsisch-liberalen Modell?

Die Neujustierung der Sicherungssysteme als Antwort auf die angesprochenen Herausforderungen zeigt gegenwärtig folgende, schärfere Konturen erhaltende Tendenzen¹⁸:

- (1.) Es lässt sich eine stärkere Pluralisierung der Risikogemeinschaften und ein Auseinanderdriften der „guten“ und „schlechten“ Risiken beobachten. Wahlleistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung und die Notwendigkeit privater Zusatzversicherungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung führen zu unterschiedlichen Versorgungskategorien und Versorgungsniveaus.
- (2.) Die Elemente einer „bedingten Leistungsgewährung“ werden gestärkt. Deutlich wird dies insbesondere in der Sozialhilfe, in der Zwangs- und Kontrollmaßnahmen einen höheren Stellenwert erhalten.
- (3.) Es ist eine wachsende Betonung der Pflichten der Leistungsempfänger gegenüber einem Rechtsanspruch auf Leistungen zu beobachten. In der Mißbrauchsdiskussion und in der Frage, ob Leistungen gestrichen werden sollen, wenn keine aktive Mitarbeit der Leistungsempfänger erkennbar wird, kommt diese Tendenz zum Ausdruck.
- (4.) Die Entwicklung tendiert hin zu Grundversorgungsmodellen bzw. der Minimalabsicherung in den gesetzlichen Sicherungssystemen, die durch Eigenleistungen bzw. weitere Leistungen aufgestockt werden müssen.
- (5.) Unverkennbar sind die Verstärkung der Elemente der privaten Risikoabsicherung und des Einbaus von Marktsteuerung und privater Dienstleister in den „welfare-mix“ des Sozialstaats.

¹⁸ Ebd. 44ff.

Sicherlich erhalten die angesprochenen Veränderungen gegenwärtig vornehmlich durch die gegenwärtige Wirtschaftskrise ihre bisher nicht bekannte Dynamik. Heute und in naher Zukunft – so meine Beobachtung – kommt der Veränderungsdruck aber auch verstärkt aus einer neuen europäischen Sozial- und Integrationspolitik.¹⁹ Seit den späten 90er Jahren ist eine Umstellung in der europäischen Politik zu beobachten. Jetzt betrachtet man von Brüssel aus eine grundlegende Reform des Sozialstaats als unvermeidlich. Als entscheidende Handlungsebene dafür gilt der jeweilige Nationalstaat, der im als notwendigen erachteten Wettbewerb der europäischen Sozialstaaten untereinander zur Realisierung eines neuen Sozialmodells gewissermaßen gezwungen werden soll. Das neue Modell rückt von den Dimensionen sozialen Ausgleichs im klassischen europäischen Sozialmodell deutlich ab. Die wohlfahrtsstaatlichen Institutionen sollen „wettbewerbsorientierter, beschäftigungsfreundlicher und rationeller“ ausgestaltet werden.²⁰ Angezielt ist ein stärker residualer Sozialstaat, der seine Leistungen nur noch jenen anbietet, die auch *wirklich* Hilfe benötigen. Die sozialstaatlichen Interventionen in den Arbeitsmarkt sollen sukzessive zurückgenommen werden, um mit den Mitteln der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes dem Ziel der Vollbeschäftigung näher zu kommen. Die Ungleichheit am Arbeitsmarkt gilt weniger als Belastung denn als produktivitäts- und wettbewerbsfördernd, was in der Bejahung einer stärkeren Lohnspreizung und der Ausbildung eines Niedriglohnsektors seinen Niederschlag findet. Die Elemente solidarischer Umverteilung werden auf die Gewährung von Chancengleichheit reduziert. Universalistisch orientierte Rechtsansprüche erhalten den Charakter bedingter Leistungen. Aust u.a. kommen mit Blick auf das Europäische Sozialmodell und die neue europäische Integrationspolitik zu dem Schluß: „Dies bedeutet, dass das Zusammenwachsen der europäischen Gesellschaften auf eine bestimmte Form der Konvergenz hinausläuft, die der Ausdehnung spezifischer Merkmale des amerikanischen Modells entspricht“.²¹

Fragt man nach den religiös-kirchlichen Wurzeln des neuen Sozialmodells, liegt folgender Gedanke nahe: Während für das europäische Kernmodell Bezüge zu Katholizismus und Luthertum konstatiert wurden, sind es die lange außer acht gelassenen Einflüsse der freikirchlichen Strömungen des Protestantismus und des Calvinismus auf den Wohlfahrtsstaat, die sich in den Tendenzen des neuen Sozialmodells widerspiegeln.²² Für die Caritas sind auf den ers-

¹⁹ A. Aust/S. Leitner/S. Lessenich, Konjunktur und Krise des Europäischen Sozialmodells. Ein Beitrag zur politischen Präexplantationsdiagnostik, Politische Vierteljahresschrift 43 (2002): 272-301, hier 290ff.

²⁰ Ebd. 290.

²¹ Ebd. 296.

²² P. Manow, The Good (Anm. 3).

ten Blick die Konsequenzen des neuen Sozialmodells widersprüchlich. Einerseits ist sie in ihrer intermediären Stellung auf einen starken Sozialstaat als Garanten von subsidiärer Vielfalt und solidarischem sozialen Ausgleich angewiesen. Andererseits könnte sie in Versuchung geraten, dem liberalen Modell eines schwach ausgebildeten Sozialstaats mit kompensierenden kirchlichen Dritt-Sektor-Organisationen neuen Geschmack abzugewinnen. Bietet doch das liberale Modell dem sozialen Engagement von Drittsektor-Organisationen denkbar viel Raum. Allerdings müßte sie damit rechnen, in eine unpolitische, auf Kompensation beschränkte Rolle hineingedrängt zu werden. Der Konflikt zwischen einer innerhalb des expandierenden Marktes von gesundheitlichen und sozialen Dienstleistungen agierenden Segments der Caritas und jenem Teil, dem die nicht marktfähigen, schmutzigen, kaum lösbarer Probleme und ihr mittelloses Klientel zugesprochen wird, dürfte an Schärfe zunehmen. Schon heute ist ein Druck auf die Caritas unverkennbar, sich in ihrer Politik vom zentral-europäischen Wohlfahrtsmodell institutionalisierter Vielfalt und sozialen Ausgleichs zu verabschieden und sich dem Modell eines schwachen Wohlfahrtstaats anzunähern.

5. Herausforderungen der Caritas im Transformationsprozeß von Gesellschaft und Sozialstaat

Wie kann die Caritas als kirchlicher Wohlfahrtsverband auf den gegenwärtigen Umbruch angemessen reagieren? Ich möchte auf vier Elemente eines Gesamtkonzepts hinweisen, denen meines Erachtens gegenwärtig eine gewisse Priorität zukommt.

- Identitätssicherung unter veränderten Bedingungen
- Den sozialstaatlichen Gesellschaftsvertrag erneuern
- Die Herausforderung durch die Sozialmärkte annehmen
- Sich als Anwalt der Schwachen profilieren

5.1 Identitätssicherung unter veränderten Bedingungen

Lorenz Werthmann, die Gründergestalt des Deutschen Caritasverbands hat auf dem Katholikentag in Neiße im Jahr 1899 eine bemerkenswerte Rede über die soziale Bedeutung der Caritas gehalten. Darin bestimmt er die Funktion der verbandlichen Caritas mit prägnanten Formulierungen in vierfacher Weise²³:

- (1.) Die Caritas ist der Dampf in der sozialen Maschine (des Sozialstaats)
- (2.) Die Caritas ist die Trägerin der sozialen Versöhnung
- (3.) Die Caritas soll die Vorschule sein für die soziale Tätigkeit. Hier bekommt man – so Werthmann – die Motivation „am Wohl der Menschen zu arbeiten“²⁴.
- (4.) „Pfadfinderin zu sein für staatliche und gesetzgeberische Maßnahmen“²⁵ bestimmt Werthmann als weitere Funktion der Caritas.

Die sich darin ausdrückende Grundintention ist in die gegenwärtige Situation von verbandlicher Caritas zu transformieren und im heutigen gesellschaftlichen Kontext auszubuchstabieren. Ich lasse mich von dem Grundgedanken leiten, dass es damals wie heute um Vermittlungsleistungen, um Intermediarität verbandlicher Caritas in einem Spannungsfeld geht.

Werfen wir zunächst einen Blick auf die wichtigsten Komponenten des Spannungsfelds: Die Caritas ist heute in eine mehrfache Spannung hineingestellt.²⁶ Sie bildet einerseits den verfaßten, organisierten Teil des caritativ-diakonischen Handelns der Kirche. Sie ist gleichzeitig Teil und zwar konstitutiver Teil der sozialstaatlich organisierten Vergesellschaftungsform in Deutschland. Als verbandlich organisierte Aktionsform bildet sie - mit anderen Wertgemeinschaften zusammen - die intermediäre Ebene des Wohlfahrtssystems. Sie gehört damit zu den Bindegliedern zwischen Staat und marktförmigen Angeboten einerseits und informellen Hilfeformen andererseits. Gleichzeitig ist sie in Herausforderungen einer sich weiter säkularisierenden Gesellschaft eingebunden, denen sich die Kirche verstärkt gegenüber sieht.

²³ L. Werthmann, Reden und Schriften. Ausgewählt und herausgegeben von Karl Borgmann, Freiburg i. Br. 1958, 67-72.

²⁴ Ebd. 69.

²⁵ Ebd. 70.

²⁶ M. N. Ebertz, Dampf im fünften Sektor. Die Herausforderung der Caritas zwischen Staat und Markt, persönlichem Netzwerk und Kirche, in: H. Puschmann (Hrsg.), Not sehen und Handeln. Caritas: Aufgaben, Herausforderungen, Perspektiven, Freiburg i. Br. 1996, 35-49; K. Gabriel, Caritas angesichts fortschreitender Säkularisierung. In: E. Gatz, Geschichte des kirchlichen Lebens in den deutschsprachigen Ländern seit dem Ende des 19. Jahrhunderts. Band V. Caritas und soziale Dienste, Freiburg, Basel Wien 1997, 438-455.

Zur Identität des Caritasverbandes gehören eine Vielfalt von Aufgaben- und Funktionsbezügen und Vermittlungsleistungen im skizzierten Spannungsfeld. Will die Caritas ihre Identität wahren, kann die Zielperspektive nicht darin bestehen, das Spannungsfeld nach einer Seite hin aufzulösen. Es wird vielmehr darum gehen, jeweils neu eine produktive Synthese unterschiedlicher Anforderungen zu realisieren. Dies gilt gegenüber dem wachsenden Druck zur Vermarktlichung der Caritas als Dienstleistungsakteur auf expandierenden Sozialmärkten, wie auch gegenüber dem Druck, sich in Krisenzeiten stärker den Interessen staatlichen Handelns unterzuordnen. Auch der Rückzug auf die Ebene einer charismatisch-informellen Hilfe von Mensch zu Mensch allein kann keine verantwortliche Lösung bedeuten. Auch nicht, die Caritas so abzuspecken, dass sie umstandslos in die kirchenamtlichen Strukturen zurückgebaut werden kann. Ein solcher Verkirchlichungsdruck müßte nicht nur die Handlungsfähigkeit der Caritas in ihrer Funktion als Anwalt und Dienstleister beschränken, sondern auch ihre Inkulturationsleistungen des christlichen Glaubens in die säkulare Gesellschaft hinein gefährden.

5.2 Den sozialstaatlichen Gesellschaftsvertrag erneuern

Die verbandliche Caritas braucht eine sozialpolitische Perspektive, die ihr eine wirksame Beteiligung an der gegenwärtigen Auseinandersetzung um die Zukunft des Sozialstaats erlaubt.²⁷ Die Bindung an das biblische Zeugnis leitet die verbandliche Caritas dazu an, im Umbauprozess des Sozialstaats für die jeweils Schwächsten einzutreten und die gesellschaftliche Gemeinschaft nicht aus der öffentlichen Verantwortung für die Teilhabe aller am gesellschaftlichen Leben zu entlassen. Nur ein starker, am „gemeinen Wohl“ aller orientierter Sozialstaat wird den Sozialmärkten Rahmen und Regulationen vorzugeben vermögen, in denen der Wettbewerb positive Wirkungen auf Effizienz und Kosten von Dienstleistungen ausübt und nicht zu einem ruinösen Wettbewerb mit Dumpingfolgen für die Qualität der Dienstleistung wie für die Entlohnung der Beschäftigten führt. In Anbetracht der gegenwärtigen Herausforderungen und von ihren Wertgrundlagen her, wie sich in den Optionen für eine universelle Anerkennung der Würde der Person, für Freiheit und Befreiung, für die je größere Gerechtigkeit und für die jeweils am schlechtesten Gestellten in der Gesellschaft kristallisieren, lassen sich folgende Elemente einer wohlfahrtspolitischen Konzeption hervorheben:

²⁷ Vgl. K. Gabriel, Vom Gesellschaftsvertrag zum Gerechtigkeitsdiskurs, in: Wege zum Menschen 55 (2003), 80-92, hier 89ff.

- (1.) Der Sozialstaat muß gewissermaßen vom Kopf auf die Füße der Wohlfahrtsgesellschaft gestellt werden. Es wird darum gehen, dass im Wohlfahrtsmix den selbstorganisierten gesellschaftlichen Kräften jenseits der Dichotomie von Staat und Markt mehr Aufmerksamkeit und Raum gegeben wird. Von der Fähigkeit lebendiger und kompetenter intermediärer Akteure, der Wohlfahrtsproduktion an der Basis von Familie, Selbsthilfe und bürgerschaftlichem Engagement die nötige Unterstützung zu geben und gleichzeitig den schlecht organisierbaren Interessen und benachteiligten Gruppen in der Gesellschaft nach oben hin anwaltlich Gewicht zu verleihen, wird die Zukunft des sozialstaatlichen Gesellschaftsmodells entscheidend abhängen. Die Stärkung der wohlfahrtsgesellschaftlichen Perspektive stellt ein wichtiges Element einer wohlfahrtspolitischen Konzeption der Caritas dar.
- (2.) Die bornierte Enge des auf Erwerbsarbeit beschränkten Arbeitsverständnisses wird zu überwinden sein, wie auch die exklusive Bindung der sozialen Sicherungssysteme an die Erwerbsarbeit - ohne allerdings den Anspruch aller auf einkommenssichernde Erwerbsarbeit aufzugeben. Als ein wichtiger Akteur auf den sogenannten Übergangsmärkten zwischen ehrenamtlicher Arbeit und Erwerbsarbeit kommt der verbandlicher Caritas in diesem Feld eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu.
- (3.) Das notwendige Maß sozialer Sicherheit angesichts wachsender wirtschaftlicher und sozialer Unsicherheiten wird sich nicht realisieren lassen, ohne die Stärkung der Elemente universalistisch orientierter Grundsicherung, zu deren Finanzierung alle solidarisch nach ihrer Leistungsfähigkeit beitragen und aus der alle ein Anrecht auf jene Mittel beziehen können, ohne die ein Leben in Anerkennung nicht möglich erscheint. Seit längerem gehört die Zielsetzung, die sozialen Sicherungssysteme armtsfest zu machen, zu den bevorzugten sozialpolitischen Optionen des Caritasverbands. Hier wird der Caritasverband seine aus der sozialen Praxis gewonnene Kompetenz für Problemlösungen noch stärker als bisher einzubringen haben.
- (4.) Die Machtüberlegenheit global agierender wirtschaftlicher Interessen über die Fähigkeit der weiterhin nationalstaatlich organisierten Politik und die daraus resultierende Unfähigkeit der Einzelstaaten, den Wirtschaftsakteuren einen ihrer Leistungsfähigkeit entsprechenden Beitrag zum Gemeinwohl abzuverlangen, muß als augenblicklich wohl größte strukturelle Ungerechtigkeit in einer gemeinsamen Anstrengung der Staaten überwunden werden. Ohne einigermaßen gleiche Augenhöhe von Wirtschaft und Politik ist schon auf mittlere Sicht kein Staat zu machen, weder ein sozialer noch ein demokratischer. Nur

wenn viele soziale Gruppen und Akteure immer wieder dieses Grundproblem in der Gesellschaft wachhalten, wird es sich einer Lösung zuführen lassen.

- (5.) Ohne die Entwicklung einer europäischen, subsidiär ausgerichteten Sozialstaatlichkeit, werden auch die nationalen Wohlfahrtsstaaten in Europa keine Zukunft haben. Die europäischen Nationalstaaten stehen heute vor der historischen Herausforderung, ihre spezifische Tradition eines europäischen Sozialstaatsmodells in Differenz zum amerikanischen Modell zu erhalten und weiterzuentwickeln. Für eine wohlfahrtspolitische Konzeption des Caritasverbands stellt die europäische Dimension eine wichtiges Element dar, das in Kooperation mit den anderen europäischen Caritasinitiativen verfolgt werden muß.
- (6.) Es bedarf einer engeren Kooperation und Bündnispolitik all jener gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen – der historisch älteren wie der jüngeren –, die sich der „sozialen Idee“ verpflichtet wissen. Von den Bündnissen der gesellschaftlichen Kräfte und sozialen Bewegungen innerhalb Deutschlands und Europas wird es abhängen, ob die integrierende und legitimierende Kraft eines gerechten sozialen Ausgleichs im nationalstaatlichen Rahmen und darüber hinaus auch künftig noch eine Chance besitzt. Hier ist die Caritas als Bewegungsorganisation im Bündnis mit anderen Kräften des sozialen Ausgleichs gefordert.

5.3 Die Herausforderung durch die Sozialmärkte annehmen

Der weiter steigenden Wettbewerbsdruck zwingt die Caritas und ihre Einrichtungen dazu, eine klare Analyse ihrer externen Rahmenbedingung vorzunehmen und ihre internen Ressourcen und Potentiale der Wirtschaftlichkeit, Qualitätssicherung, Transparenz und Öffentlichkeitsarbeit zu mobilisieren. In einem veränderten Umfeld auf der nationalen wie der europäischen Ebene wird es für die großen und kleinen Einrichtungen der Caritas darum gehen, ihre Wirtschaftlichkeitsreserven voll zu entwickeln und gleichzeitig ihre besonderen Chancen zu nutzen, durch eine dem Lohndumping entgegen wirkende Lohnpolitik und eine nachhaltige Personalpolitik ein besonders qualifiziertes und motiviertes Personal an sich zu binden. Bei den kleinen Einrichtungen wird ein wachsender Beratungs- und Unterstützungsbedarf durch den DCV und die Diözesancaritasverbände entstehen, um den neuen Wettbewerbsanforderungen vor Ort gewachsen zu sein. Größere Bedeutung wird in Zukunft auch den kirchlichen Einrichtungen als Trägern christlicher Werte in der Gesellschaft und als spezifischer Ort von Kirche in der Gesellschaft zukommen.

Folgende Fragen müssen in diesem Feld vorrangig geklärt werden: Mit welche Art von Märkten und Wettbewerbsformen haben es die caritativen Einrichtungen jeweils zu tun und und wie unterscheiden sie sich von anderen Märkten? Welche neuen Formen von Wissen und Kompetenzen werden benötigt, um in den zu erwartenden Sozialmärkten bestehen zu können? Wo liegen die spezifischen Chancen einer kirchlich gebundenen Einrichtung im Wettbewerb auf Sozialmärkten, wo ist mit spezifischen Gefährdungen und Konfliktfelder hinsichtlich der eigenen religiösen Herkunft, der gegenwärtigen Identität und des Selbstverständnis sowie hinsichtlich des künftigen Auftrags und der Zielsetzung der Einrichtungen zu rechnen? Sind Bedingungen denkbar und angebbar, unter denen ein Ausstieg aus dem Markt gefordert sein kann? Wie kann innerhalb der großen Einrichtungen auch institutionell gesichert werden, dass sie ihrer steigenden Verantwortung für christliche Wertvorstellungen in der Gesellschaft sowie als spezifische Orte religiöser Erfahrung und Begegnung besser gerecht werden können?

5.4 Sich als Anwalt der am schlechtesten Gestellten profilieren

Anwaltschaft stellt ein unverzichtbares Identitätselement des Verbandes und seiner Einrichtungen dar, das nicht arbeitsteilig an Spezialinstitutionen delegiert werden kann, sondern zur Aufgabenstellung jeden caritativen Dienstes und jeder Caritaseinrichtung gehört. Angesichts der zu erwartenden Entwicklungen in der Sozialpolitik bekommt die Anwaltsfunktion eine besondere Dringlichkeit.²⁸ Für diese Aufgabe zeigen sich die privaten Anbieter sozialer Dienste als wenig geeignet. Gleichzeitig eröffnet die zu erwartende weitere Erosion der Vorrangstellung der Wohlfahrtsverbände für den Caritasverband einen erweiterten Spielraum für eine prophetische Kritik im Interesse der an den Rand gedrängten und von der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben Ausgeschlossenen. Für das verbandliche Handeln muß es darum gehen, die veränderten Erfahrungen sozialen Leids, der Ungerechtigkeit und der sozialen Ausgrenzung öffentlich präsent zu machen und sich der entsolidarisierenden Privatisierung von Lebensrisiken und Notlagen zu widersetzen. Als Bewegungsorganisation findet sich die verbandliche Caritas mit den stärker werdenden Tendenzen zum Rückzug des Sozialstaats aus öffentlicher Verantwortung nicht einfach ab, sondern setzt sich verstärkt für die Gruppen ein, deren Interessen im Sozialstaat immer weniger Berücksichtigung finden. Es muß darüber nachgedacht werden, mit welchen Konsequenzen es für die Caritas verbunden ist, wenn sie

²⁸ Siehe die verschiedenen Beiträge in: M. Lehner/M. Manderscheid (Hrsg.), Anwaltschaft und Dienstleistung. Organisierte Caritas im Spannungsfeld, Freiburg i. Br. 2001.

sich als Teil und (Mit)Organisator der Bürger- bzw. Zivilgesellschaft begreift.²⁹ Mit welchen typischen Konfliktthemen und Konfliktszenarien muß gerechnet werden, wenn der Caritasverband künftig verstärkt in prophetisch-kritischer Form anwaltliche Funktionen für die am schlechtesten Gestellten in der Gesellschaft bzw. für die bei ihr Hilfe Suchenden wahrnimmt? Für die verschiedenen Organisationstypen und Arbeitsfelder der Caritas dürften sich sehr unterschiedliche Konsequenzen ergeben.

Lassen sie mich mit folgendem Gedanken schließen: Die gegenwärtige Krise fordert die Caritas heraus, die gesellschaftliche Dimension der biblischen Botschaft nicht nur gegenüber Staat und Markt kritisch in Anschlag zu bringen, sondern auch ihre innerkirchliche Relevanz einzufordern. Ein wichtiger Beitrag, den Kirche und Caritas zur notwendigen Sozialreform zu leisten vermögen, betrifft sie selbst als Teil der Wohlfahrtsgesellschaft. Dies beginnt bei der gesellschaftlichen Dimension der alltäglichen Glaubenspraxis des einzelnen Christen, setzt sich über die Frage nach der diakonalen Praxis der Gemeinden fort und betrifft die gesellschaftliche Dimension des kirchlichen Handelns als Ganzer. Die beobachtbare innerkirchliche Priorisierung „spiritueller Aufrüstung“ – so wichtig sie in einer sich weiter säkularisierenden Gesellschaft auch immer ist –, darf nicht eine Abwertung der sozialen und caritativen Dimension der Glaubenspraxis zur Folge haben. Der verbandlichen Caritas kommt auch innerkirchlich ein religiöser Bildungsauftrag zu, der die Caritaspraxis als Glaubenspraxis immer neu zu Bewußtsein bringt. Natürlich kann sie diese Aufgabe nur dann erfüllen, wenn sie sich selbst als glaubwürdige Repräsentantin einer dem Menschen zugewandter Glaubenspraxis bewährt.

²⁹ R. A. Roth, Als Solidaritätsstifter unentbehrlich. Beitrag der Wohlfahrtsverbände zur Förderung von Bürgerengagement und Aufbau der Zivilgesellschaft, Freiburg i. Br. 2002.