

# Diakonischer Grundkurs

In der Tat ankommen

Franz Segbers

**Studienbrief 15: „Der Sozialstaat:**

**Rahmen für diakonisches Handeln“**

**Diakonie** 

Diakonische Arbeitsgemeinschaft evangelischer Kirchen

## **Vorbemerkung zu den Studienbriefen des Diakonischen Grundkurses der Diakonischen Arbeitsgemeinschaft evangelischer Kirchen (DA)**

### **1. Theologische Prägung**

Die Studienbriefe spiegeln die Vielfalt der in der Diakonischen Arbeitsgemeinschaft evangelischer Kirchen (DA) zusammengeschlossenen Kirchen wider. Daher kann der jeweilige theologische sowie gemeindliche und kirchliche Hintergrund der Verfasser in den Studienbriefen zum Ausdruck kommen.

### **2. Verwendungszweck**

Die Studienbriefe werden nur an die Teilnehmenden des Diakonischen Grundkurses der DA abgegeben. Sie sind als Unterrichtsmaterial zum Selbststudium im Rahmen des Diakonischen Grundkurses bestimmt. Es bedarf der Ergänzung durch regelmäßige Gespräche, auch Erläuterungen, im Rahmen der Basisseminare und Ergänzungskurse.

Die Studienbriefe unterliegen dem Urheberrecht. Sie dürfen nur mit schriftlicher Zustimmung der DA vervielfältigt oder weiterverwendet werden.

### **3. Hinweise zu den Aufgaben durch die Kursteilnehmenden**

Die Inhalte der Studienbriefe und die jeweilige Pflichtlektüre bilden die Grundlage für das Gespräch der Kursteilnehmenden in Kleingruppen im nächsten Basiskurs.

#### **Die Fragen zur schriftlichen Beantwortung ...**

- ... sollten Sie pro Studienbrief in **maximal zwei Stunden Zeit** auf maximal zwei Seiten beantworten!
- ... sollten Sie ca. zehn Tage vor Beginn des nächsten Kurses an Ihre/n zuständige/n Referentin/Referenten schicken.
- ... werden nicht benotet, bewertet, korrigiert. Die Inhalte werden auch nicht öffentlich in der Gesprächsgruppe mit Namensnennung bekannt gegeben und diskutiert. Es sind keine Prüfungsfragen!
- ... dienen dazu, Ihre Gedanken zum Studienbrief zu bündeln oder weiterzuführen.
- ... dienen der/dem Referentin/Referenten als Anhaltspunkt für das Rundgespräch in den Kleingruppen.
- ... werden Ihnen in der Gesprächsgruppe wieder zurückgegeben zum Verbleib bei Ihnen und werden nicht archiviert oder kopiert.

- Sollten Sie Rückfragen in der Auseinandersetzung mit den Studienbriefen haben, können Sie gerne Kontakt zu Ihrer/Ihrem Gruppenleiter/in aufnehmen. Der E-Mail-Weg bietet sich hier als beste Möglichkeit an.
- Sollten Sie es zeitlich nicht schaffen, die Fragen zu beantworten, teilen Sie dies doch bitte Ihrer/Ihrem Gruppenleiter/in vorher per Mail mit.

Diakonische Arbeitsgemeinschaft evangelischer Kirchen (DA)

Geschäftsstelle

Reichensteiner Weg 24

14195 Berlin

Postfach 33 02 20

14172 Berlin

Telefon: (030) 83 001 282

Telefax: (030) 83 001 280

Internet: [www.daek.de](http://www.daek.de)

(DGK der DA 2006-2008)

## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung .....	5
2. Beschreibung der Lernziele .....	5
3. Der Sozialstaat: Rahmen für diakonisches Handeln .....	6
3.1 Sozialstaat in der Krise.....	6
3.2 Konfessioneller Untergrund des Sozialstaates .....	12
3.3 Übergang in eine neue Sozialstaatsverfasstheit.....	18
3.4 Folgen des sozialstaatlichen Umbaus für die Diakonie .....	22
3.5 Perspektiven: Reformoptionen .....	23
4. Thesen zur Bündelung.....	27
5. Drei Fragen zur schriftlichen Beantwortung .....	28
6. Pflichtlektüre .....	28
7. Weiterführende Literatur: .....	29

## „Der Sozialstaat: Rahmen für diakonischer Handeln“

### 1. Einleitung

Der Sozialstaat befindet sich in einer Krise, die weiter reicht als nur die Finanzierungskrise. Die Krise des Sozialstaates ist Ausdruck eines tiefgreifenden Wandels in Politik und Gesellschaft. Das Soziale versteht sich nicht mehr als grundlegende Perspektive politischen und wirtschaftlichen Handelns. Im derzeitigen Umbau des Sozialstaates gewinnen Begriffe wie Eigenverantwortung und Aktivierung immer stärker an Bedeutung. Sie sind die beiden Stützpfeiler einer neuen Wohlfahrtsarchitektur. Im Kern laufen diese Prinzipien darauf hinaus, das Verhältnis von risikogefährdeten Bürgerinnen und Bürgern, einer risikoverursachenden Wirtschaft und einem leistungserbringenden Staat neu zu bestimmen und dabei den Bürgerinnen und Bürgern mehr Pflichten und weniger Rechte zuzuweisen. Soziale Risiken werden in zunehmendem Maße individualisiert und privatisiert. Aus einem sozial aktiven Staat wird ein aktivierender Sozialstaat.

Die Diakonie ist Teil des sozialstaatlichen Systems. Der aktivierende Sozialstaat tritt nicht nur fordernd gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern auf, sondern auch gegenüber den Wohlfahrtsverbänden. Die Strategie des aktivierenden Staates stellt deshalb das bisherige Selbstverständnis sozialer Arbeit der Diakonie in doppelter Weise in Frage. Als solche hat sie in der Vergangenheit dieses System aktiv mitentwickelt, am kontinuierlichen Veränderungsprozess mitgewirkt und sich ihrerseits den stattgefundenen Veränderungen angepasst.

### 2. Beschreibung der Lernziele

- einen Überblick über die Sozialstaatsdebatte gewinnen;
- die Bedeutung des Sozialstaates für das Zusammenleben in einer Demokratie erkennen;
- den ethischen und konfessionellen Hintergrund des Sozialstaates kennenlernen;



- Reformen als permanente Perspektive des Sozialstaates wahrnehmen.

### 3. Der Sozialstaat: Rahmen für diakonisches Handeln

#### 3.1 Sozialstaat in der Krise

Der Sozialstaat hat es schwer. Er wird als Belastung für die Wirtschaft schlechtgeredet, so dass manche wie der katholische Sozialethiker Friedhelm Hengsbach geradezu von einem „Feldzug gegen den Sozialstaat“ sprechen.<sup>1</sup>

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Rechtsstaat. Das in Art. 20 Grundgesetz geregelte Sozialstaatsprinzip ist unmittelbar geltendes Recht, bedarf aber der Konkretisierung. Es lässt dabei einen politischen Gestaltungsspielraum zu. So hat sich in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland der Sozialstaat, bedingt durch die soziale, wirtschaftliche und politische Entwicklung, ständig verändert und reformiert. Das Bundesverfassungsgericht versteht das Sozialstaatsgebot als Gebot zu einer „gerechten Sozialordnung“, das „für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze zu sorgen“ verpflichtet.<sup>2</sup> Das Sozialstaatsgebot ist vornehmlich ein Freiheitsgebot und verpflichtet, die Grundlagen zum realen Gebrauch der verbürgten Freiheitsrechte zu schaffen.

*„Das Gebot des sozialen Rechtsstaats ist in besonderem Maße für einen Ausgleich sozialer Ungleichheiten zwischen den Menschen ausgerichtet und dient zuvörderst der Erhaltung und Sicherheit der menschlichen Würde, dem obersten Grundsatz der Verfassung.“<sup>3</sup>*

Zu den Folgen gehört der Anspruch auf Sicherung eines Existenzminimums und das Recht auf die „Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Leben“.<sup>4</sup> Die verfassungsrechtlich verbrieften Grund- und Menschenrechte drohen zu entkernen, wenn gesellschaftliche Schieflagen oder Diskriminierungen die Bürgerinnen und Bürger daran hindern, von ihrem Anspruch

---

<sup>1</sup> Friedhelm Hengsbach, Das Reformspektakel. Warum der menschliche Faktor mehr Respekt verdient, Freiburg 2004, 21ff.

<sup>2</sup> BverfGE 97, 169 (177)

<sup>3</sup> BverfGE 35, 348 (355f.)

<sup>4</sup> BverfGE 82, 60 (80)

auf ein selbstbestimmtes menschenwürdiges Leben Gebrauch zu machen. In den Worten des Bundesverfassungsgerichtes: „Der soziale Rechtsstaat“ nimmt „eine Garantenstellung für die Umsetzung des grundrechtlichen Wertsystems in der Verfassungswirklichkeit“<sup>5</sup> ein.

Nicht die freie Entfaltung des Kapitals ist das Anliegen der bürgerlichen Freiheitsrechte, sondern die freie Entfaltung der Persönlichkeit eines jeden Einzelnen. Die Ermöglichung, diese Freiheitsrechte wahrnehmen zu können, ist deshalb ein sozialstaatliches und demokratisches Gebot. Deshalb braucht die Demokratie den Sozialstaat. Ein so verstandener Sozialstaat ist ein Staat, der gesellschaftliche Risiken, für die der Einzelne nicht verantwortlich ist, nicht bei den Bürgern belässt oder ihnen aufbürdet. Der Sozialstaat ist der Ermöglicher von Freiheit: Er ist mehr als ein liberaler Rechtsstaat, der jedem das gleiche Recht zubilligt, er sorgt, dass Bürgerinnen und Bürger reale und nicht nur formale Chancen haben.

In ihrem Wirtschafts- und Sozialwort „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“ haben die Kirchen von einem Eigenwert des Sozialstaates gesprochen, der es verbietet, den Sozialstaat der Standortlogik wirtschaftlichen und Machtinteressen zu unterwerfen. Er habe einen eigenständigen moralischen Wert, der „das solidarische Eintreten für sozial gerechte Teilhabe aller an den Lebensmöglichkeiten verkörpert“.

„Der Sozialstaat darf deshalb nicht als ein nachgeordnetes und je nach Zweckmäßigkeit beliebig zu „verschlankendes“ Anhängsel der Marktwirtschaft betrachtet werden. Er hat vielmehr einen eigenständigen moralischen Wert und verkörpert Ansprüche der verantwortlichen Gesellschaft und ihrer zu gemeinsamer Solidarität bereiten Bürgerinnen und Bürger an die Gestaltung des ökonomischen Systems.“ (Ziff.133)

Diesen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt des Sozialstaates gilt es gerade angesichts seiner öffentlichen und leichtfertigen Denunzierung an den Anfang zu stellen. Diese Sozialstaatlichkeit besitzt einen Verfassungsrang.

---

<sup>5</sup> BverfGE 33, 303 (330f.)

*Aufgaben der Sozialpolitik: Begriffsbestimmung*

Sozialpolitik des Staates, Sozialstaat und soziale Sicherung gehören eng zusammen, ohne allerdings identisch zu sein. So bezeichnet die Sozialpolitik das Mittel, um soziale Benachteiligungen und Schief lagen innerhalb einer Gesellschaft durch politisches Handeln auszugleichen, während der Sozialstaat eine Zielperspektive meint, an der sich staatliches Handeln ausrichtet. Der Sozialstaat ist seit seiner Entstehung immer schon eine widerständige Institution der Bändigung, Einhegung und Korrektur des Marktes. Das System der sozialen Sicherung bietet den institutionellen Rahmen dafür, dass jeder von seiner bürgerlichen und demokratischen Freiheit Gebrauch machen kann.

Die soziale Verantwortung des Staates erstreckt sich auf folgende Politikfelder:

*„Erstens die Gewährleistung des Existenzminimums für jedermann; zweitens die soziale Sicherung gegen ein Einbrechen der individuellen Lebensverhältnisse durch soziale Vorsorge und soziale Entschädigung; drittens die Vielfalt von Vorkehrungen des sozialen Schutzes und des sozialen Ausgleichs um mehr Gleichheit zu bewirken; und schließlich viertens die Verantwortung des Staates für die Wirtschaft.“<sup>6</sup>*

Sozialpolitik richtet sich nicht nur an den Einzelnen, sondern will die gesellschaftlichen Bedingungen gestalten. Franz-Xaver Kaufmann sagt deshalb zu Recht:

*„Sozialpolitik, auch soziale Umverteilungspolitik, ist eine Weise, in der sich ein Gemeinwesen seiner basalen Solidarität versichert. Und es tut dies um des kollektiven Nutzens willen wie der Humankapitalbildung, der inneren Pazifizierung [= Friedenssicherung] oder Verwirklichung akzeptierter Werte.“<sup>7</sup>*

---

<sup>6</sup> Hans F. Zacher, Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Baden-Baden 2001, 348.

<sup>7</sup> Kaufmann, Franz-Xaver, Sozialpolitisches Denken, Frankfurt, 2004, 180.



Sozialpolitik ist emanzipatorisch (= befreiend), wenn sie der Befreiung unterversorgter bzw. unterprivilegierter Gesellschaftsmitglieder von den Zwängen dient, die es ihnen verwehren, ein gutes Leben zu führen, sich optimal zu entwickeln und zu gereiften Persönlichkeiten zu werden. Sie ist kompensatorisch (= ausgleichend), wenn sie Nachteile ausgleicht, welche durch das bestehende Wirtschaftssystem systematisch erzeugt werden, ohne jedoch systemüberwindend zu wirken. Sie ist schließlich kompetitorisch (= sich im Wettbewerb befindend), wenn sie das reibungslose Funktionieren in einer Wettbewerbsgesellschaft fördert, sich auf die Integration in den Arbeitsmarkt ausrichtet und deshalb alles daran setzt, die Beschäftigungsfähigkeit (= Employability) zu fördern.<sup>8</sup>

*Sozialstaat: Finanzierungskrise, Legitimationskrise, Sinnkrise*

Der Sozialstaat ist eine Antwort auf das Marktversagen. Sie besteht darin, Vollbeschäftigung zu schaffen, soziale Sicherheit zu gewährleisten, aber auch ein für alle zugängliches Gesundheits- oder Bildungswesen zu gestalten. Im Bild eines Gebäudes lässt sich der Sozialstaat gut verdeutlichen. Es besteht aus einem Kellergeschoss (Sozialhilfe für Arme), drei weiteren Etagen: Parterre (Arbeitsrecht und Arbeitsschutz; Schutz vor sozialen Risiken außerhalb des Arbeitsplatzes), einem zweiten Stock (institutioneller Garantien zur Sicherung des Arbeitsentgeltes) und einem Dachgeschoss (Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs-, Bildungs- und Berufspolitik).

„Die Metapher des ‚Daches‘ bietet sich deswegen an, weil die historischen Erfahrungen zeigen, dass nur dann, wenn das Dach dicht ist und gegen die Stürme des konjunkturellen und strukturellen Wandels gefestigt ist, sämtliche darunter liegenden Teile des Gebäudes vor Schäden zuverlässig geschützt sind, die eben ein undichtes Dach auf sämtlichen Etagen hervorrufen kann.“<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Butterwegge, Christoph, Krise und Zukunft des Sozialstaates, Opladen 2005, 12.

<sup>9</sup> Offe, Claus.; 2003; Freiheit, Sicherheit, Effizienz. Spannungen zwischen Gerechtigkeitsnormen für Arbeitsmarkt und Wohlfahrtsstaat, in: Jutta Allemendinger (Hg.) Entstaatlichung und soziale Sicherheit. Verhandlungen des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Leipzig 2002, Opladen., 17.

Der Sozialstaat bietet das schützende Dach für jedermann. Er will Freiheit sicherstellen und die Grundlagen zum realen Gebrauch der Freiheitsrechte zu sichern.

Wie neuere Untersuchungen zeigen, entspricht der Umbau des Sozialstaates kaum den Wünschen der Bürgerinnen und Bürgern.<sup>10</sup> Über 95 Prozent halten es für eine Aufgabe des Staates, für kranke, Not leidende, arbeitslose und alte Menschen zu sorgen.<sup>11</sup>

Trotz knapper Kassen verlangen nur wenige Bürger eine Kürzung der staatlichen Sozialausgaben. Lediglich 8 bis 14 Prozent befürworten Einschnitte bei der Sicherung des Lebensstandards. Die meisten plädieren sogar für eine Ausweitung der sozialstaatlichen Ausgaben. Dem allerdings steht die Sorge um die Verlässlichkeit gegenüber: Nur jeder Zweite äußerte Vertrauen gegenüber der Sozialen Sicherung. Trotzdem gibt es nur eine begrenzte Akzeptanz des neuen sozialstaatlichen Schlüsselbegriffs der Eigenverantwortung. Leistungsfähigere befürworten die Eigenverantwortung, während Schwächere Versorgung fordern. Entgegen der öffentlich und medial geführten Diskreditierung erfreut sich der Sozialstaat sehr hoher Zustimmung. Die Studie kommt zu dem Fazit: „Der Sozialstaat als Instrument der umfassenden Absicherung von Lebensrisiken genießt nach wie vor hohe Wertschätzung.“<sup>12</sup>

Die Klage über den Sozialstaat als einem teuren Kostgänger der Ökonomie verweist auf eine tiefer liegende moralische Krise des Sozialstaates. Sozialpolitik ist keine unbotmäßige Belastung der Wirtschaft. Wenn die Aussage, dass die Wirtschaft für den Menschen da sein soll, keine Floskel ist, dann stellen die Sozialausgaben keine Kosten dar, die vom Ertrag der Wirtschaft abgehen oder ihren Erfolg mindern, sondern erfüllen genau den Zweck der Wirtschaft. Die Kirchen haben im gemeinsamen Sozialwort beklagt:

---

<sup>10</sup> Krömmelbein, Silvia, Nüchter, Oliver, Bürger wollen auch in Zukunft weitreichende soziale Scherung, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren, ZUMA 7/2006.

<sup>11</sup> Krömmelbein, Silvia, Nüchter, Oliver, Bürger wollen auch in Zukunft weitreichende soziale Scherung, 3.

<sup>12</sup> Krömmelbein, Silvia, Nüchter, Oliver, Bürger wollen auch in Zukunft weitreichende soziale Scherung, 5.

„Tiefe Risse gehen durch unser Land ... Doch Solidarität und Gerechtigkeit genießen heute keine unangefochtene Wertschätzung.“(Ziff.2)

Die Fragen nach den Kosten des Sozialstaates sind ein Indiz für das Schwinden der „basalen Solidarität“ (Kaufmann). Sie beziehen sich nämlich darauf, ob der Sozialstaat der Gesellschaft das wert ist, was er sie kostet. Der ethische Wertmaßstab der Solidarität ist deshalb auch jener Maßstab, in dem sich sowohl der Aufwand als auch der Ertrag des Sozialstaates messen und vergleichen lassen. Fehlt dieser Maßstab, dann erscheinen die Kosten des Sozialstaates allemal als zu hoch.

Sozialpolitik ist nicht nur ein Kostenfaktor, sondern auch ein Innovationsfaktor, der einen Beitrag zur Verbesserung der Produktions- und Angebotsbedingungen leistet. Ausgaben in der Bildungs-, Gesundheits- und Arbeitsmarktpolitik wirken als ökonomische Investition in eine humane, gerechte und zukunftsfähige Zukunft. Über den wirtschaftlichen Nutzen hinaus ist Sozialpolitik in einem umfassenderen Sinne also gesellschaftlich und politisch produktiv.

Der öffentlich diskutierte Finanzierungskrise des Sozialstaates liegt eine tieferliegende Sinnkrise des Sozialen zugrunde. Diese moralische Krise verweist darauf, dass dem Sozialstaat Werte und Überzeugungen von Solidarität und Gerechtigkeit zugrunde liegen, der er für seine Scherung (= Verformung durch Kräfteeinwirkung), Legitimation und Fortentwicklung braucht. Diese moralische Krise des Sozialstaates wird durch eine politisch hervorgerufene Legitimationskrise des Sozialstaates verschärft. Das Motto „Die Rente ist sicher“ ist in sein Gegenteil verkehrt. Die Politik hat durch den sozialpolitischen Paradigmenwechsel die Gewichte vom sozial aktiven zum aktivierenden Sozialstaat hin verschoben. Der Bürger soll sich nicht mehr auf die staatliche Sicherung verlassen, sondern wird zur Eigenverantwortung ermutigt.

Der Sozialstaat hat einen eigenständigen moralischen Wert und verkörpert Ansprüche der Gesellschaft und ihrer zu gemeinsamer Solidarität bereiten Bürgerinnen und Bürger an die Gestaltung des ökonomischen Systems. Das Verhältnis zwischen Bürger und Staat ist dabei dadurch gekennzeichnet, dass

die Bürger mit sozialen Rechten ausgestattet sind und die Pflichten des Staates gegenüber den Bürgern betont werden. Der aktive Sozialstaat steht in einer Bringschuld gegenüber dem Bürger. Der Bürger wiederum nimmt Rechte gegenüber dem Staat wahr.

### 3.2 Konfessioneller Untergrund des Sozialstaates

Auf welchen Voraussetzungen beruht der Sozialstaat? Die Grundüberzeugung, die der sozialstaatlichen Vorstellung vom Leben und Zusammenleben der Menschen zugrunde liegt, ist eine Gewissheit, die tief im Judentum, dem Christentum und dem Islam, aber auch in dem aufgeklärten Humanismus verankert ist. Sie hat Europa geprägt und geht zurück auf biblisches Denken. Deshalb sagt der Sozialphilosoph Hauke Brunkhorst in seinem Buch „Solidarität. Von der Bürgerfreundschaft zur globalen Rechtsgenossenschaft“: „Europa begann in Jerusalem.“<sup>13</sup> Was aber begann dort genau? – Die Brüderlichkeit/Geschwisterlichkeit – so möchte ich etwas umständlich sagen, drückt die Hoffnung auf eine Form menschlichen Zusammenlebens aus, in der die Menschen als Menschen und zwar ohne Vorleistungen oder Vorbedingungen, ohne Unterscheidung von Klasse, Rasse, Herkunft geachtet werden und Rechte haben. Ob jemand arm, versklavt oder fremd ist. Als Armer, als Sklave und als Fremder ist er immer schon ein Bruder und deshalb in der gleichen Rechtsposition.

Geschwisterlichkeit ist nicht Barmherzigkeit und Solidarität keine Gnade, sondern ein Recht. Wenn diese Grundüberzeugung verloren geht, gibt es kein Motiv mehr für eine Begründung des Sozialstaates.

Die dem biblischen Denken verdankte Geschwisterlichkeit enthält drei Elemente:

- *Menschenwürde* als Anerkennung der Würde eines jeden, unabhängig von seinen Leistungen. Jeder hat das Recht auf soziale Teilhabe, weil er lebt. Alle haben das Recht auf gleiche politische, wirtschaftliche und soziale Rechte.

---

<sup>13</sup> Brunkhorst, Hauke, Solidarität. Von der Bürgerfreundschaft zur globalen Rechtsgenossenschaft, Frankfurt.2002, 40.

- *Gerechtigkeit* als Schaffung fairer und gleicher Bedingungen für jeden, um von seiner Freiheit Gebrauch machen zu können. Dann ist auch das Sozialprodukt buchstäblich ein soziales Produkt, das allen zukommt.
- *Solidarität* als Zuwendung zu den Lebensmöglichkeiten des anderen und als Einsatz für deren Wohlergehen.

In ihrem Sozialwort von 1997 haben die Kirchen deshalb zur Bedeutung des Sozialstaates gesagt:

„Auf diesen Ideen beruhen die Leitbilder der offenen, pluralistischen Gesellschaft, des demokratischen Rechts- und Sozialstaates und der auf Freiheit, Wettbewerb und sozialer Verantwortung aufgebauten Sozialen Marktwirtschaft. Sie prägen seit langem die westliche Gesellschaft, werden indes zunehmend auch weltweit bestimmend. So historisch wirkmächtig diese Ideen auch sind, ihre Verwirklichung beruht doch auf ethischen Voraussetzungen, die sie selbst nicht gewährleisten können.“  
(Ziff. 129)

Diese ethischen Voraussetzungen verdankt die europäische Zivilisation und Kultur dem jüdisch-christlich-islamischen Impuls.

Bundespräsident Horst Köhler gab in seiner ersten Rede vor dem Bundestag nach seiner Wahl die Losung aus: „Der Sozialstaat hat sich übernommen.“ Diese Mahnung verband er mit einem Hinweis auf solch vorbildliche Projekte wie jene der Berliner Stadtmission. Diese habe ohne auf den Staat zu warten, allein mit privaten Spenden, das „Zentrum Lehrter Straße“, eine Anlaufstelle für Wohnungslose und Strafgefangene errichtet. Ist das der Beitrag, der von den Kirchen zu erwarten ist? Fraglos sind diakonisch-karitative Hilfen ein christliches Kernanliegen, um Not zu lindern. Die Kirchen haben sich in der Vergangenheit jedoch keineswegs auf den Samariterdienst aus Barmherzigkeit beschränkt, sondern diakonisches Handeln immer auch als einen Beitrag verstanden, den Weg zwischen Jerusalem und Jericho auch sicherer zu machen, damit niemand mehr unter die Räuber fällt.

Es gibt einen bislang kaum mehr beachteten konfessionellen Untergrund für die Sozialstaatsentwicklung. Man mag zu Recht kritisieren, dass Staat und

Kirche im Preußen des 19. Jahrhunderts politisch eine unglückliche Rolle gespielt haben. Doch sozialpolitisch war dieses „Thron- und Altar-Bündnis“ sehr erfolgreich, denn der Staat wurde nicht nur als Macht- oder Rechtsstaat in Pflicht genommen, sondern auch als Sozialstaat. Es waren vor allem bewusst protestantische Politiker und Beamte in den Ministerien, die bei der Ausformulierung wie auch der Umsetzung staatlicher Sozialreformen eine führende Rolle gespielt haben. Sie haben die entscheidende Weichenstellung vorgenommen und die gesetzlichen Grundlagen geschaffen, den Staat als Sozialstaat auf Dauer sicher zu stellen. So hat beispielsweise Theodor Lohmann die Idee der Kranken-, Unfall- und Altersversicherung entwickelt. Neben ihm sind unter anderem zu nennen Adolf Stoecker, Rudolf Todt, Friedrich Naumann, Hans von Berlepsch, Alfred Wagner oder Graf Posadowsky. Sie alle haben ihr Engagement zum sozialpolitischen Fortschritt als eine Form christlicher Nächstenliebe und als eine Konkretisierung des lutherischen Verständnisses von den Aufgaben staatlichen Handelns verstanden. Es waren diese evangelischen Christen in weltlicher Verantwortung, die den entscheidenden Beitrag des Protestantismus zur Sozialstaatsidee und Sozialstaatspraxis geleistet haben. Sie begründeten das Sozialstaatskonzept im Sinne eines permanenten Auf- und Ausbaus von mehr Humanität, Solidarität und Gerechtigkeit in einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Da Protestanten zur politischen Klasse gehörten, konnten sie auch in erheblich stärkerem Maß die Politik direkt gestalten als katholische Christen – wenngleich sie sozialpolitisch gleichzogen.

Die sozialpolitische Verantwortung des Staates bedeutet einerseits ein Nein zu aller Revolution, die als Ausdruck des „Antichristentums“ (J.H. Wichern) verstanden wurde. Doch das Nein zur Revolution bedeutet kein Ja zu einem Denken, das meint, allein der Markt könne die Verteilung wirtschaftlicher Güter vornehmen und damit letztlich die Lebenschancen der Menschen bestimmen. Auf dem Gründungskongress des Evangelisch-Sozialen Kongresses hat Adolf Wagner 1890 die Aufgabe des Staates in einer Weise beschrieben, die in Zeiten des Neoliberalismus wieder hoch aktuell geworden ist. Er fragt: „Wo, wie und wann muss die Staatsgewalt in die Wirtschaft eingreifen?“ Dann gesteht er ein:

„Wir haben den ungeheuren Fehler gemacht, zu wähnen, dass aus vollkommener Freiheit der wirtschaftlichen Bewegungen das Heil komme, während wir doch mit möglichst festen Normen des Rechts und der Sitte den wirtschaftlichen Egoismus einengen müssen.“

Der Grundgedanke einer Sozialreform durch gestaltende Tätigkeit des Staates aus einer ethischen Überzeugung heraus ist der sozialpolitische Beitrag des Protestantismus seit den Anfängen des Sozialstaates in der Bismarckzeit. Und dies aus zwei Gründen: einmal die Fürsorgepflicht des Staates für die Bürger, andererseits aber auch die Erkenntnis, dass nur der Staat stark genug ist, der Wirtschaft Grenzen zu setzen. Eduard Heimann wird diesen protestantischen Grundimpuls später zur Zeit der Weimarer Republik auf den Nenner bringen: Verwirklichung der sozialen Idee „im Kapitalismus und gegen den Kapitalismus.“<sup>14</sup> Mit diesem konsequenten Ja zu staatlicher Sozialreform hat die evangelische Ethik einen entscheidenden Anteil am Aufbau des modernen Sozialstaates.

Ausschlaggebend für die Ausgestaltung des deutschen Sozialstaates wurde die konfessionelle Mischung. In Deutschland haben sich wie in keinem anderen Land zwei gegensätzliche Einflusslinien von lutherischer Staatsnähe einerseits und andererseits einer katholischen Tradition überschritten, die gerade auf dem Hintergrund des Kulturkampfes im 19. Jahrhundert auf Staatsdistanz und Selbstorganisation bedacht war. Diese beiden konfessionellen Einflüsse prägen den deutschen Sozialstaat bis heute. Diese beiden in spezifischen konfessionellen Ethiken begründeten historischen Wurzeln haben den deutschen Sozialstaat bis heute geprägt:

- die starke Stellung der Freien Wohlfahrtsverbände und
- die Intervention des Staates zugunsten eines sozialen Ausgleichs

In dieser Tradition bildete sich eine Gestalt von Sozialpolitik aus, die mehr als nur einen Almosenstaat mit politischen Maßnahmen zugunsten „wirklich Hilfebedürftiger“ meint, sondern eine aktive, gestaltende Sozialpolitik mit

---

<sup>14</sup> Heimann, Eduard, Soziale Theorie des Kapitalismus. Theorie der Sozialpolitik, Frankfurt 1980, 171.

ordnungspolitischen Vorstellungen eines sozial eingehegten Kapitalismus, die allen Bürgerinnen und Bürgern immer auch soziale Rechte zuerkennt.

Typisch katholisch ist die Betonung des Subsidiaritätsprinzips (freie Initiativen haben Vorrang vor staatlichen Initiativen), welche die starke Stellung der Freien Wohlfahrtsverbände und ihre Eigenständigkeit gegenüber dem Staat begründet. Lutherisch dagegen ist das Ja zum Eingreifen des Staates zugunsten des sozialen Ausgleichs. Gemeinsam ist beiden konfessionellen Richtungen das entschiedene Ja zu Reformen im System und das Nein zum Sozialismus. Dieses Nein zeigt sich im Ausgleich zwischen Kapital und Arbeit durch Instrumente wie Partnerschaft, Mitbestimmung, Vermögensbildung, paritätische Finanzierung der sozialen Sicherung, Tarifverträgen, Tarifautonomie. Das Prinzip der Parität (= Gleichwertigkeit) der sozialen Sicherung ist keineswegs nur eine Finanzierungstechnik, sondern Teil eines gesellschaftlichen Konsenses des Ausgleichs von Kapital und Arbeit.

In dieser Tradition bildete sich eine Sozialpolitik aus, die insgesamt als typisch für das europäische Sozialstaatsverständnis gelten kann: Der Sozialstaat ist nicht ein Almosenstaat nur für die „wirklich Bedürftigen“, sondern er versteht sich als ein „genereller Sozialstaat“, der seine Leistungen allen Bürgerinnen und Bürgern zuteilt, durch eine aktive, gestaltende Sozialpolitik für den sozialen Ausgleich sorgt und die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft für die Finanzierung des Sozialstaates in Anspruch nimmt. Er räumt den Wohlfahrtsverbänden dabei auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips eine wichtige Rolle als Träger sozialstaatlicher Aufgaben ein.

In den Mittelpunkt sozialpolitischer Leitvorstellungen rückt immer mehr der Begriff der Eigenverantwortung. Dieser entstammt einem anderen sozial-ethischen Hintergrund, nämlich dem frei-kirchlichen oder calvinistisch geprägten amerikanischen Kontext. In dem Maße, wie sich nun der Sozialstaat durch Reformen immer mehr vom bisherigen europäischen Sozialmodell löst und dem amerikanischen nähert, kommen nicht nur andere sozialpolitische, sondern auch andere sozialetische Einflüsse zum Tragen: Die lange außer Acht gelassenen Einflüsse von freikirchlichen Strömungen des Protestantismus und des Calvinismus. Diese kennen sehr wohl die privat organisierte Barmherzigkeit und Wohltätigkeit. Den Staat jedoch durch eine



sozial gestalterische Politik in Anspruch zu nehmen, ist dieser protestantischen Ethik fremd. Eine soziale Verantwortung des Staates und der Freien Wohlfahrtspflege kennt der amerikanische Sozialstaat nicht. Hier organisiert sich soziale Arbeit im Kern um ein privates System von karitativen Wohlfahrtsorganisationen. Kurz gesagt: Das deutsche Sozialmodell will soziale Gerechtigkeit, dem amerikanischen reicht die private Barmherzigkeit.

„Eigenverantwortung“ wird immer mehr zum zentralen Stichwort kirchlicher Beiträge zur Sozialstaatsdebatte. Es waren historisch sehr spezifische Erfahrungen fehlender Religions- oder Glaubensfreiheit, die eine anti-staatliche Grundhaltung entwickeln ließen, die sich dann auch bremsend auf die Herausbildung eines sozial verantwortlichen Staates ausgewirkt hat. Die EKD-Denkschrift „Gerechte Teilhabe“ fordert eine „Befähigung zu Eigenverantwortung und Solidarität“. Die Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen, dass mit der Betonung der „Eigenverantwortung“ das US-amerikanische Muster eines Mini-Wohlfahrtsstaates Einzug hält. Der Ratsvorsitzende der EKD, Bischof Wolfgang Huber, hat in seiner berühmten Reformrede vom 30. September 2003 deshalb auch klargestellt:

„Reformen, die diesen Namen verdienen, müssen auf einer Solidarität der Verantwortung beruhen. Sie schließt beides ein: dass jeder nach dem Maß seiner Möglichkeiten für sich verantwortlich ist, und dass jeder nach dem Maß des ihm Möglichen Verantwortung für andere wahrnimmt. In diesem Sinn ist die Forderung nach einer Stärkung der Eigenverantwortung in der jüngsten Vergangenheit durchaus zu Recht erhoben worden. Doch sie hat viel an Glaubwürdigkeit eingebüßt, weil die Verantwortung für andere und die Verantwortung für das Gemeinwesen dahinter zurücktraten. In der politischen Debatte wurde der Begriff "Verantwortung" in den vergangenen Jahren nur in der Bedeutung von "Eigenverantwortung" gebraucht. Deshalb muss das Reden von Verantwortung neu justiert werden. Die Ermutigung zur Eigenverantwortung hat ihren Sinn darin, dass Solidarität möglich wird und möglich bleibt, nicht dass sie verschwindet.“

### 3.3 Übergang in eine neue Sozialstaatsverfasstheit

Der bisherige Sozialstaat ist seit einigen Jahren nicht mehr nur Objekt der Kritik, sondern unterliegt einer tiefgreifenden Veränderung, die sich in einer dreifachen Gefährdung des historisch gewachsenen Ordnungsmodells ausdrückt. Der Sozialstaat – als erstes ein nationalstaatliches Konzept – ist zutiefst gefährdet. Von seinen Ursprüngen her eng verflochten mit dem Nationalstaat, gerät der Sozialstaat durch die im Zuge der Globalisierung vorangetriebene internationale Verflechtung der Waren- und Dienstleistungsmärkte unter Druck. Zudem schwinden nicht allein die finanziellen und ökonomischen Voraussetzungen des Sozialstaates, sondern auch die sozialen. Er profitierte bislang von den unbezahlten – zumeist unentgeltlichen – Leistungen von Frauen. Schließlich sind drittens die moralischen Grundlagen des Sozialstaates gefährdet.

Im derzeitigen Umbau des Sozialstaates gewinnen Begriffe wie Eigenverantwortung und Aktivierung immer stärker an Bedeutung. Sie sind die beiden Stützpfiler einer neuen Wohlfahrtsarchitektur. Im Kern laufen diese Prinzipien darauf hinaus, das Verhältnis von risikogefährdeten Bürgerinnen und Bürgern, einer risikoverursachenden Wirtschaft und einem leistungserbringenden Staat neu zu bestimmen und dabei den Bürgerinnen und Bürgern mehr Pflichten und weniger Rechte zuzuweisen. Soziale Risiken werden in zunehmendem Maße individualisiert und privatisiert.

#### *Auf dem Weg in einen Grundsicherungsstaat*

Die gegenwärtigen Sozialreformen sind Maßnahmen, die dazu beitragen sollen, das bisherige Paradigma des generellen Sozialstaates, der aktiv zugunsten der sozialen Sicherheit aller seiner Bürgerinnen und Bürger eingreift, zu überwinden und einen anderen sozialstaatlichen Bezugsrahmen einzuleiten, den „aktivierenden Sozialstaat“. Beruhte das bisherige Sozialstaatsverständnis noch auf der Übereinkunft, dass sozialstaatliche Umverteilung keine Fürsorgeleistung des Staates gegenüber Untertanen ist, sondern der Sozialstaat im Bedarfsfall eine Bringschuld gegenüber seinen Bürgern zu erfüllen hat, so soll der neue Sozialstaat auf andere Fundamente gebaut werden. Nicht mehr die soziale Absicherung, die Auszahlung von materiellen Leistungen, gehört zur Aufgabe des Staates, sondern die

Vermittlung in Arbeit, damit der Bürger in Eigenverantwortung seinen Lebensunterhalt erwirtschaften kann. Durch die „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (die sog. Hartz-Gesetzgebung) wird der sozialpolitische Paradigmenwechsel vorangetrieben. Oberstes Ziel ist eine Politik des „Förderns und Forderns“ mit dem Ziel der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt.

Der gemeinsame Nenner dieses gesellschaftlichen Gegen-Reformkonzeptes liegt in einem Abbau von Solidarität und einer „Politik der gesellschaftlichen Risikoumverteilung bzw. Risikoschrumpfung“<sup>15</sup> vom Staat auf den Einzelnen und vom Staat auf die Märkte. Dies aber bedeutet „eine Umkehr in der Geschichte des deutschen Sozialstaates.“<sup>16</sup> Umbau des Sozialstaates meint den Übergang von der Bedarfsdeckung zur Grundversorgung. Der Staat sichert soziale Risiken nicht mehr materiell ab und garantiert auch nicht mehr eine Sicherung des Lebensstandards, sondern lediglich eine Grundsicherung. Er versteht seine Rolle dabei darin, den Bürger zu aktivieren: Fördern und fordern. Die Aktivierungspolitik setzt ein, wenn der Bürger Leistungsansprüche geltend macht. Kehrseite der Aktivierungspolitik ist eine Investitionspolitik. Damit der Bürger sein Verhalten ändert, übernimmt der Staat eine aktivierende, bisweilen strafende Rolle, die deutlich macht, dass der Bürger nur dann Rechte hat, wenn er auch bereit ist, Pflichten zu übernehmen.

Was hier geschieht, ist allerdings nichts weniger als eine Umkehr und Neudefinition der sozialpolitischen Bringschuld: Der Bürger kann vom Staat keine sozialpolitische Verantwortung für sein Wohlergehen erwarten, sondern jetzt rückt die Verantwortung des Einzelnen in den Vordergrund. Kollektive Rechte und sozialstaatliche Leistungen werden diffamiert und verachtet, wer sie in Anspruch nimmt, der wird gleich des Missbrauchs verdächtigt. Der Weg, der beschritten wird, lässt sich formulieren als Übergang von einem sozial aktiven Staat, der um die soziale Sicherheit der Bürger und Bürgerinnen besorgt ist, zu einem aktivierenden, gewährleistenden oder sozialinvestiven (= Bereitstellung der sozialen Infrastruktur) Staat.

---

<sup>15</sup> Lessenich, Stephan, Dynamischer Immobilismus. Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell, Frankfurt. 2003, 297.

<sup>16</sup> Lessenich, Stephan, Dynamischer Immobilismus, 296.

Diese neuen Strategien sind am Verhalten und nicht mehr an der Gestaltung von Verhältnissen orientiert. Während Aktivierungspolitik Sozialtransferempfänger bewegen will, frei von Leistungsansprüchen zu werden, richtet sich die investive Sozialpolitik an Bürger, um deren Chancen am Arbeitsmarkt zu erhöhen. Dabei wird eine folgenreiche Umdeutung vorgenommen. Während die frühere sozialstaatliche Maxime „Hilfe zur Selbsthilfe“ lautete, wird diese nun durch eine „Hilfe im Wettbewerb“ ersetzt. Investive Sozialpolitik ist notwendigerweise selektiv, da die Investitionen immer zielführend sein müssen und zugleich auswählen müssen, in welche Zielgruppe investiert werden soll und in welche nicht. Aus dem Bürger wird ein Wettbewerbsbürger; für die nicht mehr arbeitsmarktfähigen Bürger bleibt nur eine Existenzsicherung oder eine Grundversorgung. Investive Sozialpolitik, die das normative Ziel der Integration verfolgt, wirkt faktisch wie eine Politik, die Nicht-Leistungsfähige als Verlierer in Kauf nimmt.

Dieser Transformationsprozess zeichnet sich in folgenden Tendenzen ab:

- *Transformation von Sicherheit in Unsicherheit:* Der Staat nimmt Abschied von der Lebensstandardsicherung. Unsicherheit, die der Sozialstaat minimieren wollte, kehrt zurück.<sup>17</sup>
- *Übergang von der Versicherungsleistung zur Steuerfinanzierung.* Mit dem Vorhaben, die Lohnnebenkosten zu reduzieren, erfolgt eine Entlastung der Unternehmen und eine sukzessive Abschaffung der paritätischen Finanzierung.
- Auf der Seite der Leistungserbringer werden *Wettbewerbssituationen zwischen gemeinnützigen und privaten Trägern* hergestellt. Der Umbau der sozialen Infrastruktur nach dem Vorbild von Wettbewerbsmärkten führt zu einer Kommerzialisierung des Sozialen. Aus dem Bürger, der soziale Recht hat und in Anspruch nimmt, wird ein Kunde. Rechtsverhältnisse werden dadurch umgeformt in Tauschverhältnisse.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Castel, R., Die Stärkung des Sozialen. Leben im neuen Wohlfahrtsstaat, Hamburg 2005, 54

<sup>18</sup> Segbers, Franz 2004: Von der Menschenfreundlichkeit Gottes und der Kundenfreundlichkeit der Diakonie, in: Gotlind Ulshöfer, Peter Bartmann, Franz Segbers, Kurt W. Schmidt, Ökonomisierung der Diakonie. Kulturwende im Krankenhaus und bei sozialen Einrichtungen. Frankfurt, 125-143.

- Der Sozialsektor wird in einen Wohlfahrtsmarkt und einen Wohltätigkeitsstaat aufgespalten. Bürger, die dazu finanziell in der Lage sind, kaufen sich auf dem Wohlfahrtsmarkt ihre soziale Sicherheit (z.B. Altersvorsorge oder Krankenzusatzversicherung), während der Rest der privaten Fürsorge anheim gestellt wird.
- Begleitet oder sozialphilosophisch unterlegt wird der Reformprozess von einer Debatte um eine *Neuformulierung der Gerechtigkeit*. Der Staat orientiert sein Handeln nicht mehr daran, Verteilungsgerechtigkeit herzustellen, sondern allein Chancengerechtigkeit. Er investiert in die Chancen, für den Rest ist jeder selber verantwortlich. Der frühere Ministerpräsident des Landes NRW Peer Steinbrück versteht in diesem Sinn sein politisches Handeln und den Anspruch von sozialer Gerechtigkeit:

„Soziale Gerechtigkeit muss künftig heißen, eine Politik für diejenigen zu machen, die etwas für die Zukunft unseres Landes tun: Die lernen und sich qualifizieren, die arbeiten, die Kinder bekommen und erziehen, die etwas unternehmen und Arbeitsplätze schaffen, kurzum: die Leistung für sich und unsere Gesellschaft erbringen. Um die – und nur um die – muss sich Politik kümmern.“<sup>19</sup>

Die Orientierung an Gerechtigkeit wird hier zur Begründung für eine Auswahl. Steinbrück trennt nämlich zwischen berechtigten, „investitions-würdigen“ Armen und den anderen, die „nicht-investitionswürdige“ Arme sind. Investitionswürdig sind dabei jene, die wirtschaftlich nützlich sind. Sozialpolitik wird als Investitionspolitik betrieben. Aus dem bisherigen sozial aktiven und die Bürger fördernden Sozialstaat wird der sozialinvestive Sozialstaat. Eine investive Sozialpolitik ist notwendigerweise selektiv, denn Investitionen müssen immer zielführend sein und setzen Entscheidungen voraus, in welchen Investitionen getätigt werden und wo nicht.

Das Fazit lautet: Die Aktivierungspolitik übersteigt den ursprünglich engen Bereich des „Förderns und Forderns“ im Rahmen der Sozialhilfepolitik und

---

<sup>19</sup> Steinbrück, Peer 2003: Etwas mehr Dynamik, bitte, in: Die Zeit 2003, Nr. 47, S. 18. Kritik dazu: Segbers, Franz, Gerechtigkeit, in: H.-J. Urban (Hg.), ABC zum Neoliberalismus. Von „Agenda 2010“ bis „Zumutbarkeit“, Hamburg 2006, 98-100.

wird zum bestimmenden Merkmal der Sozialpolitik insgesamt.<sup>20</sup> Diese Verschiebung hat weitreichende Folgen für die diakonische Arbeit und das Selbstverständnis der Diakonie als Erbringer von sozialen Dienstleistungen, die in ihrer Tragweite noch keineswegs überschaut werden können.

### 3.4 Folgen des sozialstaatlichen Umbaus für die Diakonie

Die Diakonie ist wie die anderen Wohlfahrtsverbände auch von den Folgen des sozialstaatlichen Umbaus im mehrfachen Weise betroffen.

- Nach dem Modell des Gewährleistungsstaates steuert der Staat als Auftraggeber und Kostenträger über Ziele und das Kontraktmanagement die Auftragnehmer. Der Auftraggeber ist dabei derjenige, der die Probleme definiert, die Maßnahmen festlegt und für die angezielten Wirkungen finanziert. Die Wohlfahrtsverbände sind im Rahmen des staatlich organisierten Wettbewerbs immer mehr vornehmlich als möglichst kostengünstige Anbieter von definierten Leistungen, aber immer weniger als Mitgestalter des Sozialstaates gefragt. Die Strategie des aktivierenden Staates stellt das bisherige Selbstverständnis sozialer Arbeit der Diakonie in Frage. Es besteht die begründete Gefahr, dass die Diakonie zu einem unselbstständigen Agenten staatlicher oder kommunaler Kostenträger und zu einer nur ausführenden Agentur werden könnte, die nur in ihrer Dienstleistungsfunktion gefragt ist und dabei ihre Autonomie und Identität verlieren könnte.<sup>21</sup> Die Folge ist, dass sich das Selbstverständnis von Sozialer Arbeit und Beratung verändert, wenn die Diakonie in die Vorgaben der ausschreibenden Instanz eingebunden wird.
- Bisher waren die Aufgaben des Staates und der Wohlfahrtsverbände durch den Begriff der Subsidiarität geregelt und aufgeteilt. Die sozialpolitische Neuordnung führt zu einer „Neuen Subsidiarität“. In der bisherigen Subsidiarität konnten die Wohlfahrtsverbände im Auftrag staatlicher Instanzen zugunsten hilfebedürftiger Bürger Leistungen erbringen. Aus den

---

<sup>20</sup> Dahme, Heinz-Jürgen, Wohlfahrt, Norbert (Hg.), Sozialinvestitionen. Zur Selektivität der neuen Sozialpolitik und den Folgen für die Soziale Arbeit, in: dies., Aktivierende Soziale Arbeit. Theorie – Handlungsfelder – Praxis, Baltmannsweiler, 2005, 13.

<sup>21</sup> Segbers, Franz, Wolfgang Gern, Heribert Renn, „Es sollte überhaupt kein Armer unter euch sein.“ Die Umstrukturierung des Sozialstaates und die Diakonie, in: Susanne Dungs, Uwe Gerber, Heinz Schmidt, Renate Zitt (Hg.), Soziale Arbeit im 21. Jahrhundert, Leipzig 2006, 139-156.

bisherigen Beziehungen partnerschaftlichen Zusammenwirkens zwischen Freien Trägern wie der Diakonie und staatlichen Akteuren wird ein Abhängigkeitsverhältnis von Auftraggebern und Auftragnehmern.

- Der Einbau von Wettbewerbselementen im sozialrechtlichen Dreieck bei den Leistungserbringern und den Leistungsempfängern führt dazu, dass sich die Wohlfahrtsverbände notwendigerweise zunehmend als sozialwirtschaftliche Akteure begreifen, die sich durch die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente modernisieren. Diese „halbierte Modernisierung“<sup>22</sup> kann zu einer Schwächung des sozialpolitischen Profils führen. Die Unterscheidung zwischen wettbewerbsfähigen und nichtwettbewerbsfähigen Leistungen der Verbände ist daher unausweichlich und führt zu unterschiedlichen Strategien (z.B. Ausgründungen, größere Trägerverbände).
- Die Aufspaltung des Gemeinwesens in einen Wohlfahrtsmarkt und einen Wohltätigkeitsstaat, bei dem sich jene Bürger, die es sich finanziell leisten können, auf dem Wohlfahrtsmarkt das für sie erschwingliche Maß an sozialer Sicherheit (z.B. Altersvorsorge oder Krankenversicherung durch Versicherungspolice) kaufen, und einem Rest, der der privaten Wohltätigkeit anvertraut wird, spaltet auch die diakonische Arbeit: Entsprechend wird es einerseits Träger geben, die sich mit ihren Einrichtungen auf einem Wohlfahrtsmarkt positionieren und andererseits werden Fürsorgemaßnahmen zunehmend gefragt, wie z.B. „Tafeln“, Sozialkaufhäuser etc. Folgerichtig werden karitatives Engagement, ehrenamtliche Tätigkeit, persönliche Spendenfreudigkeit und die Gründung gemeinnütziger Stiftungen gefördert.

### 3.5 Perspektiven: Reformoptionen

Der Reformbedarf ist erheblich. Die jetzige Reformdebatte verstellt allerdings den Blick für die wirklich relevanten Zukunftsfragen. Trotz aller Reformen wurden die entscheidenden Probleme keineswegs gelöst: Die Spaltung zwischen Arm und Reich nimmt zu, die Arbeitslosigkeit wird nicht grundlegend abgebaut, der Zustand der öffentlichen Finanzen ist katastrophal; es fehlt an

---

<sup>22</sup> Dahme, Heinz-Jürgen, Kühnlein Gertrud u.a. (Hg.), Zwischen Wettbewerb und Subsidiarität. Wohlfahrtsverbände unterwegs in die Sozialwirtschaft, Berlin, 2005.

einer demokratischen, sozialen Sicherung für alle. So zeigt sich, dass die bisherigen Reformen keineswegs Problemlöser waren, sondern allenfalls ein „Reformspektakel“ (Hengsbach).

Die derzeitigen Krisenbewältigungsstrategien zielen zu sehr auf den Erfolg der Unternehmen und zu sehr auf eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Deshalb greift die Reformdebatte zu kurz. Sie verweist nur auf die ökonomischen Symptome wie Finanzungskrisen, Arbeitslosigkeit und schwaches Wirtschaftswachstum. Es geht jedoch nicht vorrangig um ökonomische Probleme, sondern um die Zukunft der Gesellschaft insgesamt. Die Kernfrage einer demokratischen Gesellschaft, die über ihre eigene Zukunft reflektiert, lautet: Wie wollen wir leben? Sie lautet nicht: Was ist gut für die Unternehmen und das Wirtschaftswachstum? Was für die Unternehmen gut ist, ist eine sekundäre Frage, denn zunächst muss ein Gemeinwesen die Kriterien für ein gutes Leben aushandeln. Erst dann ist die Frage zu beantworten, was denn der Einzelne und was die Wirtschaft für dieses gute Leben beitragen können.

Wie wollen wir leben? Wer so fragt, der bricht die Herrschaft des betriebswirtschaftlichen Denkens über die Gesellschaft und rückt die Werte von Solidarität und Gerechtigkeit in den Mittelpunkt. Reformpolitik bekäme dann die Aufgabe dazu beizutragen, dass die Lebensqualität aller Menschen sich bessert. Reformen sind um der Menschen willen da, so hat der Ratsvorsitzende der EKD Bischof Huber seine programmatische Rede zur Reformpolitik betitelt. Deshalb nennt Huber das Kriterium, das über Reformen entscheidet:

„Das Ziel besteht darin, das Leben der Menschen sicherer zu machen, ihnen Zuversicht für die eigene wie für die gemeinsame Zukunft zu geben.“

Reformen müssen deshalb an diesem Ziel dadurch gemessen werden, ob sie den Menschen einen erkennbaren und nachvollziehbaren Gewinn an Zukunftsgewissheit, an Lebenssicherheit und an Freiheitschancen vermitteln.



Beim Sozialstaat geht es um mehr als nur um einen Umverteilungsstaat, wie die Sozialstaatskritiker unterstellen. Mit der Atlantik-Charta 1941 wurde das Leitbild eines auch soziale Rechte gewährenden Gemeinwesens geschaffen, das sich in der Folge mit dem internationalen Begriff des Wohlfahrtsstaates verbunden hat und auch die Erklärung der sozialen Menschenrechte der UNO maßgeblich geprägt hat. Die politische Form eines Freiheitsrechte und Teilhaberechte gewährleistenden Staates gewinnt ihre soziale Qualität allerdings jedoch nur nach Maßgabe eines effektiven Wirtschaftssystems. Ohne eine innere Verschränkung von Wirtschafts- und Sozialpolitik fehlt dem Sozialstaat eine maßgebliche Erfolgsbedingung. Auch hier zeigt sich, dass eine nur auf sozialstaatliche Regelungsmechanismen oder Institutionen bezogene Politik zu kurz greift. Wirtschaft und Sozialpolitik gehören zusammen. Reformen dienen also nicht dem Ziel, die Funktionssysteme sicherer zu gestalten, nicht dem Ziel, das Rentensystem oder das Gesundheitssystem zu stabilisieren. Maßstab muss vielmehr sein, dass durch Reformen das Leben sicherer wird.

Unter dieser Perspektive ist festzustellen, dass das Hauptproblem der Sozialstaatskrise darin liegt, dass der real existierende Sozialstaat zu wenig Menschen in die Solidarität einbezieht und einer Gesellschaft zu wenig Solidarität zumutet.<sup>23</sup> Um diese zu garantieren, müssen sich die Bürgerinnen und Bürger nicht nur gleiche Rechte gewähren, sondern auch die materiellen Voraussetzungen, um ihre gleichen Rechte verwirklichen zu können. Wie sie für die Gewährleistung gleicher Rechte den Rechtsstaat "brauchen", so "brauchen" sie für die Gewährleistung dieser materiellen Voraussetzungen den Sozialstaat. Der demokratische Sozialstaat ist also Instrument der Solidarität zwischen Bürgerinnen und Bürgern, um sich wechselseitig in die Lage gleichberechtigter Teilhabe zu versetzen. Zentral wird sein, die Reichweite der Solidaritätsgrundlagen zu erweitern.

Der Sozialstaat braucht eine demokratische Begründung – im doppelten Sinn. Der demokratische Sozialstaat setzt dazu alle Bürgerinnen und Bürger in das Recht auf sozialstaatliche Unterstützung ein – und nimmt sie alle im Gegenzug bei der Finanzierung seiner Ausgaben in die Pflicht.

---

<sup>23</sup> Lessenich, Stephan, u.a. (Hg.), Den Sozialstaat neu denken, Hamburg, 2005.

Im Nachdenken über Gerechtigkeit hat die jüdisch-christliche Tradition einen Impuls eingebracht, der dazu anleitet, soziale Verhältnisse von unten, aus der Perspektive der Schwächeren wahrzunehmen und aus dieser Perspektive eine Parteinahme zugunsten dieser Menschen einzunehmen. Niemand soll ohne Rechte sein und niemand darf ausgeschlossen werden. – das ist ein elementares Gebot sozialer Gerechtigkeit. Im Begriff der sozialen Gerechtigkeit geht es darum zu erkennen, dass der Mensch ein soziales Wesen ist. Er ist angewiesen auf Kleidung, Obdach, Nahrung, Bildung und hat ein Recht darauf, in seiner Würde geachtet zu werden. Gerade deshalb wird der Mensch unter dem Gesichtspunkt angesehen, ob er fair und gerecht behandelt wird, zu seinem Recht kommt oder ob die Gesellschaft ihm die Führung eines Lebens in Würde vorenthält. Zugleich aber zeigt sich, dass Sozialstaat und Sozialpolitik kulturelle Orientierungen zugrunde liegen, welche die gleiche Würde aller Menschen legitimieren und ihnen von daher gemeinsame Grundrechte zusprechen. Gerechtigkeit und Sozialstaat sind nicht veraltete Leitbegriffe, die selber einer Reform bedürftig sind. In ihnen drückt sich vielmehr die Leitvorstellung für ein politisches Gemeinwesen aus, die sich auf die prägnante Formel bringen lässt: Die Stärke einer Gesellschaft, eines Gemeinwesens bemisst sich am Wohl der Schwachen.

Weil in einer demokratischen Gesellschaft Bürgerinnen und Bürger wechselseitig verbunden sind, schulden sie sich einander, dass niemand ausgeschlossen sei. Das Recht auf politische Beteiligung gilt allen Bürgern. Soziale Sicherheit ist das Fundament der Freiheit. Genau dies hatte der damalige Bundespräsident Gustav Heinemann im Blick, als er zum 25. Jubiläum des Grundgesetzes sagte:

„Die Erfahrungen von Weimar haben gelehrt, dass wir beides – Rechtsstaat und Fürsorge – miteinander verbinden müssen. Soziale Grundlegung ist für die Demokratie unerlässlich ... Soziale Sicherung gehört zur Grundausstattung aller Bürger in der Industriegesellschaft als sichtbarer Beweis praktizierter Solidarität.“<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Gustav Heinemann, Rede zum 25-jährigen Bestehen des Grundgesetzes am 24. Mai 1974 im Deutschen Bundestag, Bulletin Nr. 62, 617.

#### 4. Thesen zur Bündelung



1. Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Rechtsstaat. Das in Art. 20 GG geregelte Sozialstaatsprinzip ist unmittelbar geltendes Recht, bedarf aber der Konkretisierung. Der Sozialstaat ist der Ermöglicher von Freiheit: Er ist ein Staat, der dafür sorgt, dass Bürgerinnen und Bürger reale und nicht nur formale Chancen haben. Sozialstaat und Demokratie gehören zusammen.
2. Der Sozialstaat lebt von einer biblischen Grundüberzeugung, die Europa geprägt hat. Sie besteht in der menschenrechtlichen Brüderlichkeit oder Geschwisterlichkeit, welche die Hoffnung auf eine Form menschlichen Zusammenlebens ausdrückt, in der die Menschen als Menschen und zwar ohne Vorleistungen oder Vorbedingungen, ohne Unterscheidung von Klasse, Rasse, Herkunft geachtet werden und gleiche Rechte haben. Geschwisterlichkeit ist nicht Barmherzigkeit und Solidarität keine Gnade, sondern ein Recht. Wenn diese Grundüberzeugung verloren geht, gibt es kein Motiv mehr für eine Begründung des Sozialstaates.
3. Der Staat wurde nicht nur als Macht- oder Rechtsstaat in Pflicht genommen, sondern auch als Sozialstaat. Aus der protestantischen Staatstradition bildete sich eine Gestalt von Sozialpolitik aus, die mehr als nur einen Almosenstaat zugunsten „wirklich Hilfebedürftiger“ meint, sondern eine aktive, gestaltende Sozialpolitik mit ordnungspolitischen Vorstellungen eines politisch und sozial eingehetzten Kapitalismus. Es waren vor allem evangelischen Christen in weltlicher Verantwortung, die den entscheidenden Beitrag des Protestantismus zur Sozialstaatsidee und Sozialstaatspraxis geleistet haben. Sie begründeten das Sozialstaatskonzept im Sinne eines permanenten Auf- und Ausbaus von mehr Humanität, Solidarität und Gerechtigkeit in einer marktwirtschaftlichen Ordnung.
4. Im derzeitigen Umbau des Sozialstaates gewinnen Begriffe wie Eigenverantwortung und Aktivierung immer stärker an Bedeutung. Im Kern laufen diese Prinzipien darauf hinaus, das Verhältnis von riskogefährdeten Bürgerinnen und Bürgern, einer risikoverursachenden Wirtschaft und einem leistungserbringenden Staat neu zu bestimm-

men und dabei den Bürgerinnen und Bürgern mehr Pflichten und weniger Rechte zuzuweisen.

5. Der Umbau des Sozialstaates verändert auch die Rahmenbedingungen diakonischer Arbeit. Die Öffentlichen Kostenträger haben ein vorrangiges Interesse an der sozialen Dienstleistungsfunktion. Dadurch kann die Diakonie zu einem unselbstständigen Agenten staatlicher oder kommunaler Kostenträger und zu einer nur ausführenden Agentur werden. Diakonie ist dann nicht mehr als Mitgestalter des Sozialstaates, sondern nur Dienstleister ohne Anwaltschaftlichkeit gefragt.
6. Reformpolitik hat die Aufgabe dazu beizutragen, dass die Lebensqualität aller Menschen sich bessert. Gerechtigkeit und Sozialstaat sind nicht veraltete Leitbegriffe, die selber einer Reform bedürftig sind. In ihnen drückt sich vielmehr die Leitvorstellung für ein politisches Gemeinwesen aus: Die Stärke einer Gesellschaft, eines Gemeinwesens bemisst sich am Wohl der Schwachen.

## 5. Drei Fragen zur schriftlichen Beantwortung

1. Welche ethischen Motive liegen dem Sozialstaatsdenken zugrunde?
2. Welche Aufgaben und Ziele hat der Sozialstaat?
3. Beschreiben Sie den Paradigmenwechsel in der Sozialpolitik mit seinen Folgen für den Einzelnen wie für die Gesellschaft und die Diakonie.



## 6. Pflichtlektüre

- Friedhelm Hengsbach, Das Reformspektakel. Warum der menschliche Faktor mehr Respekt verdient, Freiburg 2004, bes. 125-150.



## 7. Weiterführende Literatur:



- Butterwegge, Christoph, 2005: Krise und Zukunft des Sozialstaates, Opladen
- Castel, Robert, Die Stärkung des Sozialen. Leben im neuen Wohlfahrtsstaat, Hamburg 2005
- Dahme, Heinz-Jürgen, Kühnlein Gertrud u.a. (Hg.), Zwischen Wettbewerb und Subsidiarität. Wohlfahrtsverbände unterwegs in die Sozialwirtschaft, Berlin, 2005
- EKD, Gerechte Teilhabe. Befähigung zu Eigenverantwortung und Solidarität. Denkschrift, Gütersloh 2006
- Kaufmann, Franz-Xaver, Sozialpolitisches Denken, Frankfurt.2004
- Kirchenamt der EKD, Deutsche Bischofskonferenz, Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit, Gemeinsame Texte 9, Bonn/Hannover 1997
- Lessenich, Stephan, u.a. (Hg.), Den Sozialstaat neu denken, Hamburg, 2005
- Segbers, Franz, Gerechtigkeit, in: H.-J. Urban (Hg.), ABC zum Neoliberalismus. Von „Agenda 2010“ bis „Zumutbarkeit“, Hamburg 2006, 98-100.
- Segbers, Franz, Wolfgang Gern, Heribert Renn, „Es sollte überhaupt kein Armer unter euch sein.“ Die Umstrukturierung des Sozialstaates und die Diakonie, in:  
Susanne Dungs, Uwe Gerber, Heinz Schmidt, Renate Zitt (Hg.), Soziale Arbeit im 21. Jahrhundert, Leipzig 2006, 139-156.
- Strohm, Theodor 1993, Diakonie im Sozialstaat. Überlegungen und Perspektiven, in: ders., Diakonie und Sozialethik, Heidelberg

Prof. Dr. Franz Segbers

alt-katholischer Pfarrer

Prof. für Sozialethik,

Fachbereich Evangelische Theologie, Universität Marburg

Referent für Ethik und Sozialpolitik, Diakonisches Werk in Hessen und Nassau