

Prof. Dr. Georg Cremer

Deutscher Caritasverband

Rechtsträgertagung 2015, Aschaffenburg, 29.09.2015

### **Caritas: Spannung zwischen Leitbild und Markterfordernissen<sup>1</sup>**

Das Leitbild der Caritas von 1997 enthält nicht die Worte Wettbewerb und Markt. Zwar betont das Leitbild die „Mitverantwortung für die sozialen Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland“ und für die „Entwicklung bedarfsgerechter sozialer Infrastrukturen“. Allerdings fehlt bei dieser Gestaltungsverpflichtung ein Hinweis auf die sozialrechtliche Gestaltung der Märkte sozialer Dienstleistungen.

Alles in allem betrachtet, war die Stimmung im Verband bei Verabschiedung des Leitbildes in der Mitte der 1990er Jahre vorwiegend marktkritisch. Das Gefühl war dominant, dass zwischen dem Sozialen und dem Markt mit seinen Herausforderungen ein nicht überbrückbarer Graben liegt. Aus diesem Gefühl heraus ist es verständlich, dass damals die Gestaltung der Rahmenbedingungen des Wettbewerbs nicht im Fokus des verbandlichen politischen Interesses lag.

### **Vom Korporatismus zum Wettbewerb**

In den fast zwei Dekaden, die seit der Verabschiedung des Leitbilds vergangen sind, hat sich das Umfeld der Erbringung sozialer Dienstleistungen stark verändert. Die Caritas als sozialer Dienstleister agiert heute in einem wettbewerblichen Umfeld. Mit der Einführung der Pflegeversicherung Mitte der 1990er Jahre hat sich die bundesdeutsche Sozialpolitik de facto von der lange unangefochtenen Vorstellung verabschiedet, „der Markt“ und „das Soziale“ stünden per se im Widerspruch. Auch bei anderen sozialen Dienstleistungen ist der Wettbewerb intensiviert worden. Es erfolgte eine Abkehr vom sog. Selbstkostendeckungsprinzip hin zu prospektiv vereinbarten Entgelten. Die objektbezogene Finanzierung wurde seitens der öffentlichen Leis-

---

<sup>1</sup> Der Vortrag ist eine erweiterte Fassung eines Beitrags, der unter dem Titel „Caritas: Leitbildtreu und marktkonform? Zum Spannungsverhältnis zwischen Auftrag und Handeln im Wettbewerb“ erschienen ist in: Wolfgang Tripp, Sigrid Zinnecker (Hrsg./2015): Aufmerksam, Entschieden, Eigensinnig, Solidarisch. Caritas in Bewegung – den Menschen nahe. Stuttgart: Caritasverband der Diözese Rottenburg-Stuttgart, S. 60 – 70.

tungsträger zugunsten subjektbezogener Finanzierungsformen zurückgefahren oder ganz aufgegeben. Dadurch stieg die Abhängigkeit der Leistungserbringer von den Wahlentscheidungen der Leistungsnutzer. In der Summe bewirkten diese Änderungen, dass die wirtschaftlichen Risiken für die bis dahin dominierenden freigemeinnützigen Leistungserbringer deutlich stiegen und diese als im Markt stehende gemeinnützige Unternehmen geführt werden mussten.

In diesen Umbrüchen blieb das Sozialrechtliche Dreiecksverhältnis das in Deutschland dominierende Marktordnungsmodell für die Märkte sozialer Dienstleistungen. Der Staat garantiert den Zugang der Bürger und Bürgerinnen zu sozialen Dienstleistungen, erbringt diese in der Regel aber nicht in Eigenregie, sondern schließt mit privaten Leistungserbringern Versorgungsverträge ab. Mit den erwähnten Entwicklungen und der Öffnung des Marktes für privat-gewerbliche Anbieter hat sich das Sozialrechtliche Dreiecksverhältnis von einer korporatistischen Variante zu einer wettbewerblichen Variante gewandelt.

Das Sozialrechtliche Dreiecksverhältnis ist für die verbandliche Caritas von großer Bedeutung, denn es sichert die Wahlrechte hilfeschender Bürger und es lässt Raum für die Tätigkeit von Wohlfahrtsverbänden, die einen selbstdefinierten Auftrag erfüllen und ihre Rolle nicht darin sehen, Subunternehmer einer staatlichen Politik zur Bereitstellung sozialer Dienstleistungen zu sein.

### **Ordnungspolitische Herausforderung**

Mit den Umbrüchen nach der Einführung der Pflegeversicherung kam auf den Caritasverband unvermeidlicherweise eine ordnungspolitische Aufgabe zu. Es reichte nicht, sich auf die neuen Rahmenbedingungen einzustellen und das Beste aus ihnen zu machen, eine Herausforderung, die von den Trägern der Dienste und Einrichtungen nolens volens meist rasch aufgegriffen wurde. Die verbandliche Caritas musste sich einbringen in die Auseinandersetzung, wie diese Märkte zu ordnen seien. Die anfangs dominante Grundhaltung, „der Markt“ habe im Feld „des Sozialen“ eigentlich nichts verloren, wich einer Auseinandersetzung darüber, welche Besonderheiten die Erbringung sozialer Dienstleistungen prägen und wie Märkte zu ordnen sind, damit Bürger gute Dienstleistungen erhalten können.

Es gab zwei Entwicklungen, die diesen Prozess der ordnungspolitischen Reflexion

stark gefördert haben: Zum einen: Unter Verweis auf vermeintlich zwingende Vorgaben des Europäischen Wettbewerbsrechts haben einige öffentliche Leistungsträger versucht, aus der Struktur des Sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses auszubrechen und soziale Dienstleistungen nach Vergaberecht auszuschreiben. Mit dem Vergaberecht stand nun ein völlig anderes Modell der Marktordnung bereit, das – wäre es zum Regelmodell geworden – die Rolle der Caritas und anderer Wohlfahrtsverbände drastisch verändert hätte hin zu Auftragnehmern der öffentlichen Hand. Um seine Rolle als eigenständiger Akteur in einem subsidiär konzipierten Sozialstaat zu behaupten, musste der Verband ein wettbewerblich gestaltetes sozialrechtliches Dreiecksverhältnis gegen das Vorrücken der Ausschreibung verteidigen. Dies war aber nicht möglich, wenn man gleichzeitig der alten Sicht einer Unvereinbarkeit von Sozialem und Markt das Wort redete, sondern erforderte eine differenzierte Sicht auf unter die unterschiedlichen Marktordnungsmodelle und damit eine ordnungspolitische Auseinandersetzung.

Zum zweiten: Für eine differenzierte Sicht des Wettbewerbs sprach zudem, dass der Wettbewerb unter Leistungserbringern den Nutzern Wahlrechte sichert. Die Nutzer wählen, ob sie die Hilfe bei einem Träger der Caritas, der Diakonie, der AWO oder bei einem privat-gewerblichen Träger in Anspruch nehmen. Mit ihrer Wahl entscheiden sie gleichzeitig, welcher dieser Träger die staatliche Refinanzierung der Hilfeleistung erhält, somit stehen die Träger unvermeidlicherweise in einem Wettbewerb. Ein Verband, der das Leitbild der selbstbestimmten Teilhabe propagiert, muss sich dafür einsetzen, die Wahlrechte hilfeschender Bürger zu sichern. Eine Bewährungsprobe hierfür war die Auseinandersetzung um das Persönliche Budget, das zum Zeitpunkt seiner Einführung bei Leistungsanbietern in der Behindertenhilfe durchaus Ängste auslöste, ob dies nicht mit negativen Konsequenzen für ihre unternehmerischen Perspektiven verbunden wäre. Dennoch sprach sich die 5. Delegiertenversammlung des Deutschen Caritasverbandes 2007 sehr ausdrücklich für die Nutzung persönlicher Budgets aus und formulierte ein Bekenntnis zu einem wettbewerblich gestaltetem Sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis. Kein anderer Wohlfahrtsverband hat sich hier so klar positioniert.

### **Wie mit Dilemmata im Wettbewerb umgehen?**

Aber auch die besten Spielregeln verhindern nicht Faulspiel. Auf den Märkten sozia-

ler Dienstleistungen sind die Spielregeln alles andere als perfekt. Im Folgenden sollen wesentliche Spannungsfelder benannt werden, die sich für die verbandliche Caritas beim Handeln unter wettbewerblichen Bedingungen stellen.

### **Zwischen anwaltschaftlichen und unternehmerischen Interessen**

Die verbandliche Caritas vertritt sowohl anwaltschaftliche als auch unternehmenspolitische Interessen. Dies ergibt sich aus ihrer Doppelrolle. Sie nimmt zu sozialpolitischen Herausforderungen Stellung, setzt sich für die Absicherung oder den Ausbau sozialstaatlicher Sicherung ein, vertritt die Belange von Gruppen mit besonderer Schutzbedürftigkeit. Gleichzeitig vertritt sie unternehmerische Interessen. Es muss sie die Frage umtreiben, wie das breite Angebot an sozialen Dienstleistungen gesichert werden kann.

Beide Rollen sind natürlich nicht spannungsfrei. Wenn die Caritas sich für bestimmte sozialrechtliche Regelungen einsetzt, so stößt sie nicht selten auf Vorbehalte, dies vorrangig zu fordern, um ihren eigenen Geschäftsbereich zu erweitern. Dieser Vorwurf wird auch dann erhoben, wenn sich diese Forderungen auf Hilfefelder beziehen, in denen kaum eine Kostendeckung zu erreichen ist, wie dies bei den Hilfen zur Integration in Arbeit derzeit gegeben ist.

Es hat im Deutschen Caritasverband um das Jahr 2000 Diskussionen gegeben, beide Rollen organisatorisch zu trennen in eine Caritas I, die ausschließlich anwaltschaftlich agiert, und eine Caritas II, die die unternehmerischen Belange der marktnahen Dienste und Einrichtungen vertritt., Es ließ sich aber aus einer solchen Trennung kein tragfähiges Modell für die Caritas ableiten, denn es ergäben sich erhebliche Legitimitätsprobleme. Die unternehmerische Caritas II könnte schwer begründen, warum es eine spezifische Vertretung der Interessen der Leistungserbringer der Caritas geben muss und was diese von einer Interessenvertretung privat-gewerblicher Anbieter unterscheidet. Die anwaltschaftliche Caritas I dagegen würde sich vermutlich von unternehmerischen Fragen, wie soziale Dienste in der Fläche gesichert werden können, weitgehend abkoppeln. Eine Anwaltschaftlichkeit für hilfebedürftige Bürger, die sich aber nicht der Frage stellt, wie Hilfen in der realen Welt verwirklicht werden können, bliebe letztlich folgenlos.

Bezüglich der Konsistenz ihrer unternehmerischen und ihrer anwaltschaftlichen Rolle steht die Caritas unter kritischer Beobachtung. Um glaubwürdig zu handeln muss sie

ihre Hüte sauber sortieren. Wenn es um unternehmerische Interessen geht, etwa bei Fragen der Gemeinnützigkeit oder der Refinanzierung sozialer Leistungen, dann sollten diese offen benannt werden. Es ist ja schließlich völlig legitim, diese Interessen zu vertreten. Nachhaltig helfen können nur Dienste und Einrichtungen, die wirtschaftlich gesichert sind. Tabu muss sein, leistungsrechtliche Reformen, zumal solche, die die Wahlrechte hilfeschuchender Bürger stärken, mit anwaltschaftlichen oder fachpolitischen Argumenten zurückzuweisen, wo einen doch in Wirklichkeit die Sorge umtreibt, noch nicht ausreichend gewappnet zu sein, wenn Hilfesuchende mehr Wahlrechte erhalten.

### **Zwischen Dezentralität und Konzernimage**

Die Caritas hat ein verfestigtes Konzernimage. Die Zahl „ihrer“ beschäftigten beruflichen Mitarbeitenden von 590.000 wird mit den Beschäftigtenzahlen großer Unternehmen (Deutsche Bahn, Siemens) verglichen und daraus geschlossen, die Caritas sei der größte private deutsche Arbeitgeber. Das Konzernimage ist aber durch die Binnenstruktur der verbandlichen Caritas in keiner Weise gedeckt. So wird die Mitgliedschaft außerhalb des verbandlichen Einflusses vom jeweils zuständigen Bischof geprüft und anerkannt. Die Organe des Verbandes auf Bundesebene können die Mitgliedschaft im Verband nicht an bestimmte weiterreichende Voraussetzungen (z.B. Qualitätsstandards, Transparenzregeln) binden oder gar Mitglieder ausschließen, wenn sie diese nicht erfüllen.

Dennoch wird dieses Gebilde als eine vielfältig gegliederte Einheit empfunden. Es gibt durchaus so etwas wie das Bewusstsein einer „Marke“ Caritas in der Bevölkerung. Sie ist eine der Marken mit sehr hohem Bekanntheitsgrad in Deutschland. Dass es ein solches Markenbewusstsein gibt, zeigt sich auch und gerade bei Negativmeldungen, etwa bei fehlender Transparenz, Missständen in einer Einrichtung oder Konflikten um die Bezahlung.

Somit bleibt die Spannung zwischen Konzernimage und Dezentralität. Die Caritas ist hier gut beraten, die Grenzen ihrer Steuerungsmacht offen zu kommunizieren. Man muss also der Verlockung widerstehen, mittels einer Konzernrhetorik die verbandliche Bedeutung zu erhöhen. Dies wäre kontraproduktiv, weil dadurch Erwartungen an die Einheitlichkeit unternehmerischen Handelns der Mitglieder der Caritas geweckt würden, die in einem Verband rechtlich selbstständiger Träger nicht sicherstellt werden können.

## **Zwischen Marktbehauptung und öffentlicher Erwartung**

Die Caritas steht unter besonderer Beobachtung, ob ihr unternehmerisches Handeln vereinbar ist mit ihren anwaltschaftlichen und sozialpolitischen Positionen, die sie vertritt. Hier stellt sich für die Caritas ein weiteres Problem. Die Dienste und Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände stehen untereinander und mit privatgewerblichen Trägern in einem Wettbewerb, der politisch gewollt ist. Weit verbreitet ist hierzu aber eine schizophrene Haltung bei Politik und Öffentlichkeit: Einerseits soll sich die Caritas im Wettbewerb behaupten, andererseits werden aber unternehmerische Entscheidungen, die damit notwendigerweise verbunden sind, als in Teilen anrühlich empfunden. Will ein Träger der Caritas aufgrund rückläufiger Nachfrage oder wegbrechender Finanzierung eine Dienstleistung reduzieren oder einen Dienst aufgeben, wird ihm vorgeworfen, „allein des Geldes wegen“ hilfeschuchende Menschen im Stich zu lassen. Mit besonderen Risiken der öffentlichen Reputation sind betriebsbedingte Kündigungen verbunden, die angesichts der hohen Abhängigkeit der Leistungserbringer von öffentlicher Refinanzierung ebenfalls nicht immer vermieden werden können. Es erfordert von den Führungskräften erhebliches Rückgrat, unangenehme unternehmenspolitische Entscheidungen, die zur Sicherung eines Dienstes bzw. der sie tragenden Organisation notwendig sind, gegen die Erwartung durchzusetzen, dass die Kirche „so was nicht tun darf“.

## **Zwischen Refinanzierungsbedingungen und Qualitätsstandards**

Die beruflichen und ehrenamtlichen Mitarbeitenden und die Nutzer ihrer Dienste und Einrichtungen erwarten, dass unter dem Dach der Caritas eine Hilfe erbracht wird, die hohen fachlichen Standards entspricht, wohlortnah angeboten wird und möglichst flexibel den unterschiedlichen Bedarfen der hilfeschuchenden Bürger entspricht. Ob ein solcher Anspruch erfüllt werden kann, hängt aber nicht allein von der Bereitschaft und den unternehmerischen Leistungen der Caritas ab, sondern wird in starkem Maße durch die leistungsrechtlichen Bestimmungen und die Refinanzierung seitens der Leistungsträger bestimmt. Der Zusammenhang zwischen Preis und Qualität, der den Konsumenten in anderen Märkten bestens vertraut ist, ist im Bereich der sozialen Dienstleistungen verdeckt, weil häufig die Finanzierung der Leistungserbringer direkt durch die Leistungsträger erfolgt. Oftmals sind die Kosten dem Hilfeberechtigten nicht einmal bekannt. Eine aus Sicht der Nutzer unbefriedigende Qualität wird dann schnell als Defizit der Leistungserbringer attribuiert, auch wenn sie Folge nicht ver-

rückbarer Grenzen der Personalausstattung ist. Latent oder offen wird der Caritas entgegengehalten, wenn „es um den Menschen geht“, dürfe „das Geld“ keine Rolle spielen.

Allerdings sollen die Ausführungen zum Spannungsverhältnis zwischen den Refinanzierungsbedingungen und den Qualitätsstandards die Leistungserbringer nicht pauschal exkulpiert werden. Nur wer unter den gegebenen Refinanzierungsbedingungen am Qualitätsoptimum arbeitete, könnte mit Verweis hierauf jeglichen Anspruch auf Qualitätsverbesserung abwehren. Zwar sind Personalschlüssel als eine zentrale Determinante der erreichbaren Dienstleistungsqualität nicht oder kaum erweiterbar. Aber es bleibt ein weites Feld von Dimensionen der Leistungserbringung, die darüber entscheiden, welches Maß an Teilhabe und Nutzerzufriedenheit unter den Refinanzierungsbedingungen geleistet werden kann.

### **Zwischen Tarifbindung und Marktlöhnen**

Träger, die an höhere Tarife gebunden sind als ihre Mitbewerber, haben bekanntermaßen erhebliche Wettbewerbsnachteile. Auch innerhalb der Wohlfahrtspflege gibt es heute eine vehemente Lohnkonkurrenz. Die Dienstleistungsgewerkschaft Verdi sah sich veranlasst, insbesondere mit privat-gewerblichen Dienstleistungserbringern Haustarife deutlich unterhalb der im öffentlichen Dienst üblichen Vergütung abzuschließen, um überhaupt zu tariflichen Vergütungen zu kommen.

In der Arbeitsrechtlichen Kommission des Deutschen Caritasverbandes und ihren Regionalkommissionen stoßen sich Markterfordernisse mit Gerechtigkeitsvorstellungen. Eine aus unternehmerischer Sicht dringend erforderliche Differenzierung nach Regionen und Branchen ist bisher nur in sehr bescheidenen Ansätzen gelungen. Auch eine bei Mitbewerbern übliche Spreizung der Vergütungsstruktur, bei der dringend gesuchte Fachkräfte tendenziell besser, Kräfte in Reinigung und Hauswirtschaft dagegen tendenziell schlechter bezahlt werden, wird innerhalb der Arbeitsrechtlichen Kommission und insbesondere bei der Dienstnehmerseite als „ungerecht“ betrachtet.

Ein Paradox der bundesdeutschen Debatte zur Entlohnung im Sozialbereich ist, dass trotz der weitgehenden Orientierung der Vergütung in den Diensten und Einrichtungen der Caritas am öffentlichen Dienst sich das Bild verfestigen konnte, die Caritas würde schlecht bezahlen. Dies hält aber einem Vergleich der Vergütungen nicht stand. Gerade durch die Einbindung aller Einrichtungen in das System des Dritten

Weges ist in der verbandlichen Caritas eine nahezu flächendeckende Tarifbindung gesichert, die es im Tarifvertragssystem bei sozialen Dienstleistungen sonst nicht gibt. Ein Tarifvergleich der Zeitschrift „Wohlfahrt intern“ (Juni 2013) erschien unter dem Titel „Caritas schlägt Verdi“. Auch wenn man die Schwierigkeiten bei Tarifvergleichen berücksichtigt, kann das Bild einer Schlechterstellung kirchlicher Mitarbeitenden nicht stehenbleiben. Auch hier wirken die bereits erläuterten Spannungen zwischen Markterfordernissen und öffentlicher Erwartung, der ein kirchlicher Träger ausgesetzt ist: Sie sollen sich im Markt behaupten, aber gleichzeitig „nicht von dieser Welt“ sein.

An dieser Stelle will ich auch das heikle Thema der Vergütung von Führungskräften ansprechen. Natürlich vergleichen auch Führungskräfte der Caritas ihr Gehalt mit dem, was sie bei anderen Trägern verdienen könnten. Das ist auch in Ordnung. Auch an der Spitze kann sich die Caritas nicht völlig vom Markt abkoppeln. Aber auch hier sollten wir es uns nicht zu einfach machen. Auch wenn man zu einem gewissen Maß unterhalb dessen bleibt, was privat-gewerbliche Konkurrenten für ihre Führungskräfte bezahlen, kann man Leistungsträger finden. 20% mehr Gehalt führt nicht automatisch zu 20% besseren Führungskräften. Persönlich finde ich, dass sich heute in gemeinnützigen Krankenhäusern bei Chefärzten und Geschäftsführungen Gehaltserwartungen etabliert haben, die überhöht sind. Eine Gehaltspolitik für Führungskräfte die etwas hinter der privat-gewerblichen Konkurrenz zurückbleibt, halte ich auch deswegen für positiv, weil dies zu einer Selbstselektion der Führungskräfte führt: wir gewinnen diejenigen, die sich bewusst für einen kirchlichen Träger entscheiden, auch wenn damit sie monetär nicht das maximal mögliche erreichen. Gut leben kann man ja auch mit Gehältern, die im Vergleich mit anderen ein wenig zurückstecken.

### **Zwischen Dezentralität und leitbildkonformer Angebotspolitik**

Die Caritas ist (aus guten Gründen) kein Konzern. Das „Angebot der Caritas“ ist die Summe vieler dezentral getroffener Entscheidungen. Die Glaubwürdigkeit der Caritas hängt dennoch davon ab, dass diese Summe mit ihrem anwaltschaftlichen Anspruch zur Deckung zu bringen ist. Eine Angebotspolitik, die unausgesprochen allein dem Grundsatz folgte, „gemacht wird das, was refinanziert wird“, würde letztlich die Legitimationsgrundlage der Caritas untergraben. Natürlich kann es keine Angebotspolitik geben, die sich von den Refinanzierungsbedingungen abkoppelt. Dennoch muss es

muss Teil der Unternehmenspolitik der Caritas sein, auch unter widrigen Bedingungen Hilfen für Menschen in prekären Lebenslagen vorzuhalten, deren soziale Bedarfe bisher nicht durch sozialrechtlich kodifizierte Leistungsansprüche gedeckt sind, oder die, wie Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität, außerhalb unseres Sicherungssystems stehen. Die Caritas muss hierzu politische Unterstützung, Spenden und ehrenamtliches Engagement einwerben. Diesen Anspruch zu stellen und ihm trotz Widrigkeiten einigermaßen gerecht zu werden, sollte ein Markenzeichen der Caritas bleiben.

Die Caritas muss wie die anderen Wohlfahrtsverbände zudem fachliche Ansprüche berücksichtigen, die sich nicht bruchlos in ein marktorientiertes Handeln einfügen lassen. Soweit bezogen auf einen konkreten Nutzer eine personenbezogene Dienstleistung erbracht wird, kann dies im Wettbewerb erfolgen. Schwierig wird es dann, wenn es mit der abgegrenzten Dienstleistung nicht getan ist, wenn unterschiedliche Leistungserbringer zusammenarbeiten müssen, abgestimmte Hilfeketten erforderlich sind oder Prävention und Hilfestellung zu verzahnen sind. Hierzu müssen Leistungserbringer vor Ort kooperieren, die sonst miteinander im Wettbewerb stehen. Es bleibt eine Herausforderung, die wettbewerbliche Erbringung sozialer Dienstleistungen mit einer sozialräumlich orientierten sozialen Arbeit zu verbinden, die die Potentiale des sozialen Umfeldes einbezieht und stärker präventiv ausgerichtet ist.

**Ich komme zum Schluss:** Markt und Wettbewerb stehen nicht per se im Widerspruch zu den Anforderungen, die mit dem Leitbild der Caritas gesetzt sind. Die verbandliche Caritas hat die Herausforderung aufgegriffen, sich als ordnungspolitischer Akteur für eine Ordnung der Märkte sozialer Dienste einzusetzen, die die Wahlrechte hilfeschender Bürger sichert. Sie versucht gemeinsam mit den anderen Wohlfahrtsverbänden, die für alle Marktteilnehmer geltenden sozialrechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen so zu beeinflussen, dass qualitätsvolle Dienstleistungen entsprechend der Präferenzen hilfeschender Bürger angeboten werden können. In dem jeweils gegebenen Rahmen muss auch die Caritas marktorientiert handeln. Die Spannungen, die dabei bestehen, sind auszuhalten, bewusst zu gestalten und ehrlich zu kommunizieren. Damit die Caritas dort, wo es nötig ist, auch Menschen außerhalb sozialstaatlicher Leistungszusagen helfen kann, etwa Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität oder in anderen extrem prekären Lebenslagen, darf sie sich nicht auf die Rolle des Marktakteurs beschränken. Sie muss auch außerhalb

staatlicher Hilfesysteme handlungsfähig sein und braucht dazu Ressourcen außerhalb staatlicher Leistungszusagen wie die Unterstützung ihrer Kirche, Spenden oder die Zeitressourcen ehrenamtlich engagierter Mitarbeitenden. Sie muss eine starke Kraft bleiben, die auch jenseits von Markt und Wettbewerb Solidarität fördert.