



Nachhaltigkeit - Anforderungen und Verpflichtungen aus Sicht der sozialen Praxis

Fachvortrag 22.10.2003 auf der ConSozial 2003

Nachhaltigkeit – ein vieldeutiger Begriff

„Nachhaltigkeit“ ist ein Begriff, der vor ca. 250 Jahren in der Forstwirtschaft in Deutschland geprägt wurde, in einer Zeit, als es Grund gab, über die Holznot Klage zu führen: Bei einer nachhaltigen Bewirtschaftung des Waldes darf die Nutzung des Holzes dessen Wachstumsrate nicht überschreiten. In den letzten zwei Dekaden machte dieser Begriff als „sustainability“ Karriere in der amerikanischen und dann in der internationalen Umweltdebatte, von dort wurde er nach Deutschland reimportiert. Heute ist dieser Begriff in seiner Bedeutung stark erweitert. Gemeint ist mit Nachhaltigkeit der Versuch, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung „auf eine tragfähige, stabile Basis“ zu stellen, was immer dies im einzelnen heißt. Eine nachhaltige Nutzung erneuerbarer Ressourcen bedingt jedoch nicht zwangsläufig eine stabile, auf Dauer angelegte Entwicklung der Gesellschaft, sondern ist allenfalls ein Element hiervon.ⁱ Eine strikte Politik der Nachhaltigkeit im engeren Sinne käme sogar in Konflikt mit dem Ziel einer stabilen gesellschaftlichen Entwicklung. Die rasche Rückkehr zur Nachhaltigkeit vorindustrieller Gesellschaften, die fast ausschließlich auf erneuerbaren Ressourcen beruhten,ⁱⁱ wäre mit einer drastischen Reduktion unseres Energieverbrauchs und des Verbrauchs mineralischer Rohstoffe verbunden; die drastische Einschränkung des Produktionsvolumens wäre ganz sicherlich nicht vereinbar mit einer stabilen Entwicklung unserer sozialen Sicherungssysteme.

Im Bezug zur sozialen Praxis ist Nachhaltigkeit in seiner erweiterten Bedeutung gemeint. Es geht um die Frage, wie soziale Dienstleistungen und die soziale

Sicherung gestaltet sein müssen, um Stabilität zu ermöglichen. Dabei geht es im folgenden sowohl um Verpflichtungen an die soziale Praxis und die Träger sozialer Dienste selbst als auch um sozialpolitische Forderungen aus Sicht der sozialen Praxis. Die Breite der Fragestellung zwingt zur Auswahl einiger weniger Aspekte.

Selbstverpflichtungen für die Träger sozialer Dienste

Die Verbände der freien Wohlfahrtspflege und die in ihnen zusammengeschlossenen frei-gemeinnützigen Träger sozialer Dienste und Einrichtungen stehen vor gravierenden Herausforderungen, die sie aufgreifen müssen, wollen sie nicht die Nachhaltigkeit ihrer Arbeit gefährden. Spätestens seit Verabschiedung des 11. Sozialgesetzbuches 1994 und der damit erfolgten Einführung der Pflegeversicherung ist deutlich geworden, dass ein Wettbewerb zwischen frei-gemeinnützigen und privat-gewerblichen Anbietern sozialer Dienste politisch gewollt ist. Der Vorrang, den bis dato frei-gemeinnützige Träger gegenüber öffentlichen Trägern hatten, ist de facto auf alle nicht-staatlichen Träger ausgeweitet worden. In vielen Arbeitsfeldern der Wohlfahrtsverbände werden Dienstleistungen durch die Kostenträger im Rahmen einer Ausschreibung vergeben. Mit der Abkehr vom Selbstkostendeckungsprinzip sind die wirtschaftlichen Risiken für Träger sozialer Dienste größer geworden. Mehrere Bundesländer haben den Abschied aus der dualen Finanzierung eingeleitet, angesichts der Finanznot der Länderhaushalte wird diese Entwicklung nicht aufzuhalten sein, bedeutet sie doch für die Phase der Umstellung eine Entlastung der Haushalte. Dies wird die freie Wohlfahrtspflege vor die Herausforderung stellen, die Investitionskostenfinanzierung in ihrem Bereich neu zu ordnen. Zudem entfällt die wichtigste Grundlage für die staatliche Bedarfsplanung, die im Bereich des 11. Sozialgesetzbuches ohnehin systemwidrig ist. Zu rechnen ist mit einem verschärften Wettbewerb auch im Bereich der stationären Altenhilfe.

Gleichzeitig kommen die Träger vermehrt auf der Kostenseite unter Druck. Die Orientierung der Vergütung ihrer Mitarbeiter(innen) am Bundesangestelltentarif (BAT) war früher aus doppeltem Grund kein Problem: Alle relevanten Träger sozialer Dienste wandten ihn an, der BAT war somit der dem Markt adäquate Tarif, der sicherstellte, bei der Gewinnung qualifizierter Mitarbeiter(innen) nicht im Nachteil zu sein. Und zudem waren die Kosten des BAT in den Zeiten des Selbstkostendeckungsprinzips problemlos zu refinanzieren. Unter den heutigen

Bedingungen der Refinanzierung und der wachsenden Konkurrenz zu privat-gewerblichen Trägern wird die Orientierung an einem bundeseinheitlichen BAT zu einer Belastung für die Wohlfahrtsverbände, die ihre Fähigkeit zur Behauptung im Markt sozialer Dienste zu gefährden droht, insbesondere in Regionen, deren Entlohnungsniveau deutlich unterhalb des Bundesdurchschnitts liegt.

Die Wohlfahrtsverbände haben nicht die Wahl, ob sie am Wettbewerb sozialer Dienste teilnehmen wollen oder nicht. Selbstverständlich wird die Entwicklung, die seit Beginn der 90er Jahre zu beobachten ist, bei den Verbänden kontrovers bewertet. Ich persönlich werbe dafür, den vermehrten Wettbewerb, trotz negativer Erscheinungen, die es selbstredend auch gibt, nicht per se negativ zu bewerten. Er hat auch in den Diensten und Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände Anreize gesetzt, vermehrt die Nutzer als „Kunden“ ernst zu nehmen und stärker auf ihre Bedürfnisse einzugehen. Mit den Veränderungen der letzten Jahre hat in den Verbänden eine intensive Diskussion darüber begonnen, wie sie ihr unternehmerisches Handeln auszurichten haben, um sich in dem rauer werdenden Markt sozialer Dienstleistungen behaupten können. Die Zeit, in der viele Meinungsträger in den Verbänden einen Widerspruch sahen zwischen einer wertorientierten sozialen Arbeit und unternehmerischem Handeln, scheint weitgehend vorüber zu sein.

Ein Verband wie beispielsweise der Deutsche Caritasverband kann sich in den Märkten sozialer Dienstleistungen selbstbewusst behaupten: Der Markenname „Caritas“ hat einen sehr hohen Bekanntheitsgrad. In ihrer Gesamtheit haben die ihm angeschlossenen Dienste und Einrichtungen einen hohen Marktanteil. Sie haben erfahrene und qualifizierte berufliche und ehrenamtliche Mitarbeiter, die sich mit den Zielen der Caritas stark identifizieren. Aus der kirchlichen Einbindung ergeben sich spezifische Vorteile, etwa der Bezug der Dienste zur Gemeinde oder die Integration ehrenamtlicher Arbeit in die Dienste, auch wenn diese Chancen in den Diensten und Einrichtungen des Verbandes nicht immer ausreichend genutzt werden. Hoher Bekanntheitsgrad, hoher Marktanteil und eine identifizierte Mitarbeiterschaft, dies sind Vorteile, die sich privat-gewerbliche Mitbewerber erst in einem zeitintensiven Prozess erarbeiten müssen. Zudem ist die konzeptionelle Stärke des Verbandes zu nennen, in vielen Arbeitsfeldern war die Caritas an der Entwicklung professioneller

Konzepte sozialer Arbeit maßgeblich beteiligt. Aber: Die verbandliche Caritas muss die selbstbewusste Behauptung im Markt sozialer Dienste aktiv gestalten. Dies erfordert eine vermehrte verbandliche Kooperation auch in unternehmerischen Fragen und eine weit größere innerverbandliche Transparenz auch bezüglich der wirtschaftlichen Situation der Dienste und Einrichtungen, weil ohne eine genaue Kenntnis der regional und nach Branchen unterschiedlichen wirtschaftlichen Situation ein erfolgreiches Lobbying für deren Interessen auf Ebene der Spitzenverbände nicht mehr möglich ist. Die unternehmerischen Herausforderungen sollen an drei Handlungsfeldern kurz beleuchtet werden, der Tarifpolitik, der Gestaltung der wirtschaftlichen Kontrolle und der „Markenpolitik“.ⁱⁱⁱ

Zur Tarifpolitik: Aus den dargelegten Gründen brennt dieses Thema den Diensten und Einrichtungen auf den Nägeln. Der BAT ist in vielen Bereichen und Regionen nicht mehr der relevante Reverenztarif. Outsourcing, insbesondere in den Wirtschaftsdiensten, wurde auch in den Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände zu einer häufig praktizierten Notlösung, um der Tarifbindung bei den Tätigkeitsfeldern zu entgehen, bei denen die Differenz zu den Tarifen privat-gewerblicher Mitbewerber besonders hoch ist. Die kirchlichen Wohlfahrtsverbände müssen die notwendige Flexibilisierung unter den spezifischen Bedingungen des „Dritten Weges“ suchen, gemäß dem die arbeitsrechtlichen Regelungen und die Tarife in paritätisch besetzten Kommissionen mit Drei-Viertel-Mehrheit zu beschließen sind und keine Kündigung früherer Beschlüsse möglich ist. Im Deutschen Caritasverband wird derzeit eine intensive Diskussion zur Neuordnung seiner Arbeitsrechtlichen Kommission geführt, um Möglichkeiten zu schaffen, Tarife nach Sparten und Regionen zu differenzieren. Dabei soll ein bundeseinheitlicher Rahmen erhalten bleiben, denn 80 bis 90 Prozent aller Regelungen in den Sparten und Regionen dürften identisch sein, weil der Inhalt der Arbeitsvertragsordnungen entweder auf gesetzlichen Vorgaben beruht oder darüber ein bundesweiter Konsens besteht. Aufgrund der Interessendifferenzen zwischen Dienstgeber- und Dienstnehmerseite ist der Prozess der Flexibilisierung naturgemäß äußerst zäh. Ein Zeichen für die Reformfähigkeit im System des „Dritten Weges“ der verbandlichen Caritas ist immerhin die Tatsache, dass es 2003 gelungen ist, eine substantielle Öffnungsklausel für Einrichtungen in wirtschaftlichen Notlagen zu schaffen, die mehr Raum für Vereinbarungen zwischen Dienstgeber und Dienstnehmer auf Ebene der Einrichtungen schafft. Ein Zusammenschluss von Trägern erarbeitet unter Beteiligung von Dienstnehmern Modelle für eine flexiblere

Gestaltung des Tarifs, in dem auch Leistungselemente berücksichtigt werden können.

Dabei kann es nicht darum gehen, die Deckelungen oder Kürzungen in den Leistungsentgelten einfach an die Mitarbeiter(innen) weiterzugeben. Eine Abkopplung der Wohlfahrtsverbände vom allgemeinen Entlohnungsniveau würde mittelfristig die Gewinnung qualifizierter Mitarbeiter(innen) für soziale Dienste mehr und mehr erschweren, eine Aufgabe, die angesichts der Alterung der Bevölkerung künftig ohnehin schwer genug werden wird. Die Orientierung am BAT und damit an den Gehaltsstrukturen des öffentlichen Dienstes war in früheren Zeiten eine angemessene Lösung der Aufgabe, Gehälter festzulegen, die den geforderten Qualifikationen und den Marktverhältnissen adäquat sind. Unter den Bedingungen privat-gewerblicher Konkurrenz und der Erosion der Flächentarife braucht es heute differenzierte Lösungen.

Mit der Entwicklung einer „Markenpolitik“ kann ein Wohlfahrtsverband wie die Caritas die Chancen im Markt sozialer Dienste erheblich verbessern. Soziale Dienstleistungen sind Vertrauensgüter. Die Internet-Umfrage von McKinsey „Perspektive Deutschland“, an der sich 356.000 Menschen beteiligt haben, hat nicht nur gezeigt, dass der Caritas hohes Vertrauen entgegengebracht wird, sondern dass unter den Teilnehmern der Befragung, die mehrfach Kontakt zu Einrichtungen der Caritas hatten, ein höherer Anteil angab, Vertrauen zur Caritas zu haben, als in der Gesamtgruppe der Teilnehmer. Dies verweist auf die großen Chancen, die in einem intensivierten Cross-Marketing liegen, denn die Nutzer eines Dienstes der Caritas haben zeitgleich oder zu einem anderen Zeitpunkt andere soziale Bedürfnisse oder haben Angehörige, die sie beraten oder für die sie Entscheidungen zu treffen haben. Bei einem gemeinsamen Auftreten könnte die „Marke Caritas“ aus dem Vertrauenskapital, das in diesen Mehrfachkontakten erworben wird, Nutzen ziehen.^{iv}

Mit den veränderten Rahmenbedingungen sozialer Arbeit, etwa der Abkehr vom Selbstkostendeckungsprinzip, der Erosion der dualen Finanzierung und der Zunahme des Wettbewerbs mit privat-gewerblichen Trägern steigt das wirtschaftliche Risiko für die frei-gemeinnützigen Träger sozialer Dienste. Gleichzeitig nimmt die Bedeutung überregionaler Trägerstrukturen zu, deren wirtschaftliches Handeln komplexer ist als das örtlicher Caritasträger. Diese Entwicklungen zwingen zu einer

Professionalisierung der wirtschaftlichen Aufsicht. Wiederum am Beispiel der verbandlichen Caritas: Entgegen landläufiger Vorurteile ist sie kein Konzern, sondern ein Verband rechtlich selbständiger Träger. Damit ist eine zentralistische Kontrolle der Dienste und Einrichtungen nicht möglich. Die Folgen, die aus dezentral zu verantwortendem Fehlverhalten resultieren, treffen jedoch alle in einem Verband, dessen Mitglieder unter einem gemeinsamen Markennamen wahrgenommen werden. Notwendig ist daher eine Orientierung an gemeinsamen Standards der wirtschaftlichen Aufsicht, insbesondere die grundsätzliche Orientierung an den Vorgaben des Gesetzes zur Transparenz und Kontrolle im Unternehmensbereich (KonTraG), auch wenn die Träger aufgrund ihrer rechtlichen Struktur (z.B. als eingetragener Verein) hierzu nicht rechtlich bindend verpflichtet sind. Die verbandliche Caritas hat eine diesbezügliche Selbstverpflichtung beschlossen.

Der verschärfte Wettbewerb im Bereich sozialer Dienste muss auch zu einer Veränderung des sozialpolitischen Lobbying der Wohlfahrtsverbände führen. Sein Schwerpunkt in der Vergangenheit war es, die politische Bereitschaft für die notwendigen Transferleistungen zu schaffen oder zu erhalten, damit allen Bedürftigen soziale Dienstleistungen zur Verfügung gestellt werden können, unabhängig von ihrem Einkommen oder Vermögen. Das bleibt grundsätzlich ein wichtiger Bereich des sozialpolitischen Lobbying, auch wenn heute steuernde Instrumente wie Eigenbeteiligungen nicht mehr grundsätzlich abgelehnt werden. Unter den Bedingungen des Wettbewerbs ergibt sich aber eine weitere Aufgabe für das sozialpolitische Lobbying der Verbände: Märkte sozialer Dienstleistungen sind notwendigerweise politisch gestaltete Märkte. Erst die staatlich reglementierte Zugangsvoraussetzung für den Arztberuf, beispielsweise, sichert die Qualität der Behandlung und ermöglicht es, dass wir unser Recht der freien Arztwahl wahrnehmen können ohne all zu große Angst, an einen Scharlatan zu kommen. Regelungen zur Qualitätssicherung sind erforderlich, damit Märkte sozialer Dienste trotz bestehender Informationsasymmetrien im Sinne der Hilfebedürftigen funktionieren können. Wie das Verhältnis zwischen Kostenträgern, Leistungserbringern und Nutzern der Dienste und Einrichtungen sozialrechtlich und wirtschaftlich gestaltet ist, bestimmt wesentlich mit, wie gut oder schlecht Märkte sozialer Dienstleistungen funktionieren. Innerhalb der verbandlichen Caritas wird derzeit darüber gerungen, welche Chancen in einem Ausbau der Subjektförderung liegen, um den Nutzern der Dienste mehr Einfluss auf die Erbringung der

Dienstleistungen zu geben und gleichzeitig neue Freiräume für die Einrichtungsträger zu schaffen. Fragen der Marktgestaltung werden in der Politik der Wohlfahrtsverbände, die Nachhaltigkeit ihrer sozialen Dienste zu sichern, eine pointiertere Rolle als in der Vergangenheit spielen müssen.

Grenzen des Sozialstaats

Die Frage der Nachhaltigkeit der sozialen Dienste der Wohlfahrtsverbände, die in den bisherigen Ausführungen vorrangig am Beispiel der verbandlichen Caritas erörtert wurde, ist zwangsläufig verbunden mit der Frage nach der Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung. In der Expansionsphase der sozialen Sicherung konnten sich die Wohlfahrtsverbände auf Forderungen zu den einzelnen sozialen Arbeitsfeldern konzentrieren. Die Konsistenz der Forderungen, die resultierende fiskalische Gesamtbelastung bzw. die Auswirkungen auf die Lohnnebenkosten und die langfristigen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen standen nicht im Fokus der sozialpolitischen Debatte und waren auch nicht im Problemhorizont der Wohlfahrtsverbände. Ein sozialpolitisches Lobbying, das nicht eingeordnet ist in ein Konzept eines nachhaltigen Sozialstaats, verliert heute mehr und mehr seine politische Wirkung. Daher müssen die Wohlfahrtsverbände die Herausforderungen, vor denen die sozialstaatliche Sicherung steht, in ihre politische Arbeit mit einbeziehen.

Da sind zum einen Herausforderungen, die nicht beziehungsweise nicht vorrangig eine Folge der „Globalisierung“ sind.^Y Die Gesellschaft altert und damit steigt der Aufwand, den sie zur Altersvorsorge zu tragen hat. Die Entwicklung der Medizintechnik führt zu einem wachsenden Aufwand, der für Erhalt und Wiederherstellung der Gesundheit möglich ist bzw. sinnvoll erscheint. Die Massenarbeitslosigkeit schwächt die finanziellen Grundlagen der Sicherungssysteme; sie ist – was in der politischen Diskussion zu wenig zur Kenntnis genommen wird – besonders hoch und verfestigt bei gering Qualifizierten. Diese in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, wird immer schwieriger. Zusätzlich belastet wird der politische Handlungsspielraum durch die fiskalischen Folgen der Deutschen Einheit, ein Zusammenhang, der zurückhaltend zu thematisieren, aber bei Vergleichen Deutschlands mit anderen westeuropäischen Ländern angemessen zu berücksichtigen ist.

Die Auswirkungen der Globalisierung auf die Sicherungssysteme abzuschätzen, ist schwieriger, als es die heute zur Globalisierung geführte Debatte vermuten lässt. Ein Land mit hohen Löhnen und ausgebauter sozialer Sicherung kann seine Wettbewerbsposition behaupten, wenn es über hohe Produktivität verfügt sowie über eine hochentwickelte physische Infrastruktur, ein gutes Bildungswesen und eine entsprechend hohe Ausstattung mit „Humankapital“, leistungsfähige Institutionen, politische Stabilität und weitere Vorteile wie differenzierte Zulieferstrukturen, die Synergien ermöglichen. Bei zunehmender internationaler Arbeitsteilung ist es ein normaler Prozess, dass Niedriglohnländer Marktanteile bei Produkten gewinnen, die arbeitsintensiv sind, und sich Hochlohnstandorte auf höherwertige Produkte konzentrieren müssen. Der Druck hat sich verschärft, da heute aufgrund verbesserter Kommunikationssysteme und sinkender Transportkosten (Teil)Produktionsverlagerungen leichter möglich sind und es zudem mit den aufstrebenden Ökonomien Osteuropas, die eine vergleichsweise gute Humankapitalausstattung aufweisen, Niedriglohnkonkurrenten im Nahbereich gibt. Beide Entwicklungen verstärken den Trend einer rückläufigen Nachfrage nach gering qualifizierter Arbeit. Es ist zu befürchten, dass die höherwertigen Produktionsbereiche nicht alle Arbeitskräfte integrieren, die von der Niedriglohnkonkurrenz verdrängt werden.^{vi} Gering Qualifizierte sind die Verlierer der Globalisierung.

Zu den Belastungen der Sicherungssysteme trägt der sich verfestigende Ausschluss von gering Qualifizierten aus dem ersten Arbeitsmarkt bei. Die Arbeitslosenquote der Personen ohne Berufsausbildung liegt heute mit 20% etwa vier mal so hoch wie die Quote der Personen mit Berufsausbildung. Seit den siebziger Jahren ist die Arbeitslosigkeit dieser Gruppe mit jedem Konjunkturzyklus sprunghaft angestiegen, während die Arbeitslosigkeit gut qualifizierter Personen nur moderat angewachsen ist.^{vii} Diese sich öffnende Schere hat mehrere Gründe: Aus produktionstechnischen Gründen sinkt die Nachfrage nach nicht-qualifizierter Arbeit. Dieser Prozess wurde in Deutschland u.a. durch einen über Dekaden erfolgten Anstieg der Löhne unterer Lohngruppen befördert. Niedriglohngruppen wurden aus vermeintlich sozialen Gründen negativ bewertet und Sockelanhebungen in Tarifverträgen, die zu überproportional hohen Lohnsteigerungen für gering qualifizierte Arbeit führen, wurden positiv bewertet. Bei insgesamt steigenden und im internationalen Vergleich hohen Stundenlöhnen wurden gering qualifizierte Tätigkeiten, wo immer dies ging,

durch Maschinen oder Importe verdrängt. Einfache personenbezogene Dienstleistungen gedeihen auf Grund der hohen Lohnnebenkosten vorrangig in der Schattenwirtschaft. Bei der heutigen Ausgestaltung der Sozialhilfe besteht ein Zielkonflikt zwischen der Sicherung des Existenzminimums und der Integration von gering Qualifizierten in den Arbeitsmarkt. Denn die Sozialhilfe und die in Deutschland hohen Lohnnebenkosten bestimmen das faktisch gesetzte Mindestlohniveau. Da aufgrund der bestehenden Regelungen Sozialhilfeempfängern nahezu der gesamte Hinzuverdienst entzogen wird, sind die ökonomischen Anreize zur Aufnahme einer gering qualifizierten Arbeit in Nähe des Sozialhilfeniveaus zwangsläufig gering.^{viii} Dies ist – dies sei betont – nicht, oder allenfalls nachrangig eine Frage des Missbrauchs der Sozialhilfe: Unter den heute gegebenen Bedingungen des Arbeitsmarkts können nicht genügend Beschäftigungen für gering Qualifizierte entstehen. Entsprechend können viele gering Qualifizierte selbst bei bestem Willen keine für sie geeignete Beschäftigung finden.

Grenzen des Sozialstaats sind zudem die Akzeptanzgrenzen die für die Steuer- und Abgabenbelastung. Es gibt eine Konkurrenz der nationalen Steuerpolitiken, um mit niedrigeren Steuer- und Abgabenquoten leistungsfähige Individuen und Unternehmen anzuziehen. Die Massenarbeitslosigkeit und insbesondere der Ausschluss von gering Qualifizierten vom Arbeitsmarkt haben eine ihrer Ursachen in der Finanzierung der sozialen Sicherung, die faktisch als Lohnsummensteuer ausgestaltet ist. Der Anstieg der Lohnnebenkosten in den Neunziger Jahren von 34% auf 42% muss daher auch alle beunruhigen, die sich für den Erhalt sozialstaatlicher Leistungen in den über die Lohnnebenkosten finanzierten Sicherungssystemen einsetzen. Ein deutliches Indiz, dass die Steuer- und Abgabenbelastung an Akzeptanzgrenzen stößt, ist die Ausdehnung der Schwarzarbeit. Schätzungen zufolge hat sich die Größe der „Schattenwirtschaft“ in Relation zum „offiziellen“ Bruttoinlandprodukt von etwa 6% Mitte der siebziger Jahre auf heute 16% ausgeweitet. Waren und Dienstleistungen in einem Umfang von mehr als 300 Milliarden Euro jährlich werden in Deutschland in der Schattenwirtschaft produziert und leisten damit keinen Beitrag zur sozialen Sicherung. Der Anstieg der Steuer- und Sozialversicherungsbeiträge gilt als die bei weitem wichtigste Ursache hierfür.^{ix} Die Möglichkeiten der öffentlichen Hand, über eine höhere Schuldenaufnahme Leistungen zu gewähren, ohne die Bürger durch entsprechende Steuern zu belasten, sind durch eine Verschuldung, die über Dekaden und alle konjunkturellen Phasen

hinweg kontinuierlich ausgeweitet wurde, heute weitgehend entfallen. Der geniale Gedanke Keynes einer antizyklischen Haushaltspolitik scheiterte an politischen Mechanismen: In der Konkurrenz um Wählerstimmen versagten alle politischen Lager dabei, die Verschuldung in wirtschaftlich guten Zeiten wieder zurückzufahren. Für die Wohlfahrtsverbände bedeuten die Grenzen der Akzeptanz für die Steuer- und Abgabenbelastung und die Grenzen staatlicher Verschuldung, dass sie, falls sie ihre politische Handlungsfähigkeit nicht verlieren wollen, gezwungen sind, die Gesamtheit ihrer sozialstaatlichen Forderungen darauf hin abzuprüfen, ob sie konsistent und im Rahmen dieser Grenzen auch finanzierbar sind.

Die produktive Funktion des Sozialstaats

Sehr eindeutig widersprechen sollten die Wohlfahrtsverbände dann, wenn in der sozialstaatlichen Debatte nicht die Probleme des Sozialstaats und ihre Lösung im Zentrum der Erörterung stehen, sondern wenn der Sozialstaat selbst zum Problem erklärt wird. Sie müssen dies nicht allein mit moralischen oder sozialen Argumenten tun – so wichtig diese sind – sondern sie können auf die produktive Funktion der sozialstaatlichen Sicherung verweisen: Soziale Sicherung einschließlich der sozialen Dienste sichert die Akzeptanz und damit die Stabilität einer Wettbewerbsordnung. Ihre Leistungsfähigkeit ist an Regeln gebunden wie die Anerkennung von Verfügungsrechten, die in einer Demokratie der Zustimmung der Betroffenen bedürfen. Die Betroffenen beurteilen die Wettbewerbsordnung nach den Wirkungen, die sie selbst erfahren oder erleiden. Bei aller Leistungsfähigkeit, zu der die Wettbewerbsordnung aufgrund ihrer Dynamik fähig ist: Sie hält erhebliche Zumutungen wie Firmenzusammenbrüche, plötzliche Umbrüche auf Märkten und Arbeitslosigkeit bereit, denen der einzelne ausgesetzt sein kann. Diese Umbrüche sind Begleiterscheinung der wirtschaftlichen Dynamik und ergeben sich – meist ohne, dass hier ein persönliches Verschulden auszumachen ist - aus den Handlungen von Akteuren, die im Rahmen der Wettbewerbsordnung ihren jeweiligen – in der Regel legitimen – Interessen folgen. Die Regeln dieses Systems können auf breiter Basis nur Akzeptanz finden, wenn es eine Sicherung gibt für jene, die zeitweise oder auf Dauer zu den Verlierern dieser Dynamik gehören.^x Ohne ein Netz der Sicherung ist Risikobereitschaft, die eine Bedingung für wirtschaftliche Dynamik ist, in der Regel nicht zu erreichen. Die weit höhere Mobilität, zu der wir heute aus

beruflichen Gründen gezwungen sind und die unsere Netzwerke der Familie und der Nachbarschaft schwächt, können wir nur aufgrund kompensierender sozialer Dienste verkraften. Ohne soziale Dienste für Familien würde die jeweils individuell und aufgrund vielfältiger Motive zu treffende Entscheidung für ein Leben mit oder ohne Kinder noch häufiger gegen ein Leben mit Kindern ausfallen, weil es abschreckend ist für potentielle Eltern, wenn sie wissen, dass sie in den möglichen Krisen mit ihren Kindern allein gelassen werden. Die negativen Wirkungen, die eine Entscheidung gegen die Elternschaft für die Nachhaltigkeit der Sicherungssysteme hat, sind uns in der Diskussion zu den Folgen des demographischen Wandels heute bewusst geworden.

Tastende Schritte zu einer nachhaltigen Sozialpolitik

Die Wohlfahrtsverbände sind in ihrer Antwort auf die Anforderung, Sozialpolitik nachhaltig zu gestalten, noch im Prozess der Suche. In der langen Phase der Expansion des Sozialstaats haben sie sich darauf konzentriert, Konzepte zu den einzelnen Feldern sozialer Facharbeit zu entwickeln und ihre Dienste und Einrichtungen zu differenzieren und zu professionalisieren. Die Mitwirkung der verbandlichen Caritas im Prozess der Reform des Sozialstaates erfordert eine eindeutige anwaltschaftliche Orientierung. Dies bedeutet, die notwendigen Reformen darauf hin zu bewerten, wie sie auf Arme und von Armut Bedrohte wirken, und dieser Gruppe Priorität einzuräumen gegenüber Personen in durchschnittlichen und überdurchschnittlichen Einkommens- und Vermögenspositionen. Anwaltschaftlichkeit begrenzt sich dabei nicht darauf, für den Erhalt von Transfersystemen einzutreten, die arme Menschen materiell absichern, so wichtig dies natürlich ist. Es geht in gleicher Weise darum, politische Maßnahmen darauf hin zu beurteilen, ob Armutsrisiken vermieden oder überwunden werden und ob die Rahmenbedingungen zur Selbsthilfe verbessert werden. Dabei brauchen insbesondere die Hilfebedürftigen die anwaltschaftliche Unterstützung der verbandlichen Caritas, deren Interessen schwer organisierbar sind und die somit über kein gebündeltes Wählerpotential verfügen. Es ist ja kein Zufall, dass wichtige soziale Leistungen, die für Menschen am Rand der Gesellschaft wie verschuldete Haushalte oder Obdachlose existenziell sind, sogenannte freiwillige Leistungen darstellen, für die trotz der langen Phase des Ausbaus des Sozialstaats keine Rechtsansprüche definiert wurden. Daher sind diese

Dienste, ohne die eine Caritas nicht zu denken ist, doppelt gefährdet: Sie können gekürzt oder ganz gestrichen werden, ohne dass es hierzu einer Änderung gesetzlicher Vorgaben bedarf, und gleichzeitig sind Kürzungen hier für diejenigen, die sie politisch verantworten müssen, weit weniger mit der Gefahr verbunden, Wählerstimmen zu verlieren, als dies mit Kürzungen bei Leistungen verbunden ist, die breiteren Bevölkerungskreisen zugute kommen. Eine solche anwaltschaftliche Orientierung bedeutet aber – wenn man gleichzeitig die Grenzen des Sozialstaats zur Kenntnis nimmt – auch die Verpflichtung, einzelne Maßnahmen der Konsolidierung gegeneinander abzuwägen. Es ist gegenüber den zum Handeln gezwungenen Politikern unfair, bei jeder Konsolidierungsmaßnahme, die in bisherige Rechte eingreift, den Vorwurf des Sozialabbaus zu erheben. Zur Glaubwürdigkeit der anwaltschaftlichen Orientierung in der Auseinandersetzung um eine nachhaltige Sozialpolitik wird es künftig auch gehören, die Stimme zu erheben, wenn bestehende oder zur Neueinführung anstehende Leistungen aus Gründen der Nachhaltigkeit nicht tragbar sind oder Gruppen begünstigen, die keinen besonderen Schutz brauchen. Heute setzt sich die Erkenntnis durch, dass die erleichterte Frühverrentung durch die Regelungen zur Altersteilzeit eine Vergünstigung zu Lasten der Sozialkassen darstellt, die in die Zeit des demographischen Wandels schlicht nicht passt. Aber zur Zeit der Einführung der Altersteilzeitregelung waren auch die Wohlfahrtsverbände mit diesbezüglicher Kritik nicht zu vernehmen.

Nachhaltige Sozialpolitik ist ohne eine Überwindung der „strukturellen Rücksichtslosigkeit“ gegenüber Familien nicht zu denken. Neben Armen und von Armut Bedrohten stehen Familien im Zentrum des sozialpolitischen Engagements der verbandlichen Caritas. Eltern oder Alleinerziehende mit Kindern haben ein deutlich höheres Armutsrisiko als Personen ohne Kinder. Armutsvermeidung muss daher auch und gerade die Familien im Blick haben. Die familienpolitische Orientierung der Caritas geht über den Kreis der armen oder von Armut bedrohten Familien hinaus. Das zeigt sich beispielsweise in den Forderungen des Deutschen Caritasverbandes, die er in der Diskussion zur Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung erhoben hat. Familien sind in den umlagefinanzierten Sicherungssystemen benachteiligt, ihr „generativer Beitrag“, ohne die die Systeme nicht nachhaltig sind, wird gegenüber den monetären Beiträgen krass unterbewertet. Entsprechend hat der Deutsche Caritasverband im Gleichklang mit einschlägigen Urteilen des Bundesverfassungsgerichts gefordert, Versicherungsbeiträge und

Leistungen der Kindererziehung bei späteren Leistungsansprüchen gleichrangig zu bewerten und die Systeme so auszugestalten, dass Familien in der aktiven Phase der Kindererziehung entlastet werden.

Zu einer Politik der Nachhaltigkeit der sozialen Sicherung gehört auch, vor der Massenarbeitslosigkeit nicht zu kapitulieren. Dies gilt insbesondere für die Arbeitslosigkeit bei gering Qualifizierten und insbesondere bei Personen ohne Berufsausbildung, die ungebremst weiter ansteigt. Hier gibt es auch bei den Wohlfahrtsverbänden eine resignative Haltung; die „Kuchentheorie“ des Arbeitsmarkts, gemäß der die Zahl der Arbeitsplätze unverrückbar vorgegeben ist und wie ein Kuchen nur unterschiedlich verteilt werden kann, ist auch hier weit verbreitet. Der oben angedeutete Zielkonflikt zwischen der Sozialhilfe in ihrer heutigen Ausgestaltung und der Integration von gering Qualifizierten in den Arbeitsmarkt gefährdet die politische Akzeptanz der Sozialhilfe. Dieser Zielkonflikt ist aber nicht unauflösbar. Es sind Modelle in der Diskussion, das dominierende System der Lohnersatzleistungen durch Lohnergänzungsleistungen abzulösen. Mit Lohnsteuergutschriften – wie sie in den USA durchaus erfolgreich praktiziert werden – könnten mehr Beschäftigungen für gering Qualifizierte geschaffen werden.^{xi} Damit müsste eine Neubewertung des Niedriglohnsektors verbunden sein. Gerade aus einer anwaltschaftlichen Sicht der Caritas wäre es zu begrüßen, wenn Personen ohne berufliche Qualifikationen und auch Personen, die nach einer Lebenskrise wie Obdachlosigkeit oder Drogenabhängigkeit heute beim Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt vor nahezu unüberwindlichen Schwierigkeiten stehen, einen leichteren Zugang zu Arbeit hätten, auch wenn es sich um Arbeit im Niedriglohnsektor handelt. Dabei sind auch die Wohlfahrtsverbände selbst gefordert, die Organisation ihrer sozialen Dienste darauf hin zu überprüfen, ob sie dort ohne Abstriche an der Qualität die Mischung des Einsatzes unterschiedlicher Qualifikationsebenen so verändern können, dass auch Menschen mit geringen (formalen) Qualifikationen eine Beschäftigungschance geboten werden kann.

Ein weiterer Blick zu den Diensten und Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände selbst: Sie haben in den letzten Dekaden ihre Dienste ausgebaut, differenziert und professionalisiert. Dies war zweifelsohne notwendig. Aber: Es besteht die Gefahr, dass die Chancen und Möglichkeiten der vorberuflichen Hilfesysteme zu sehr aus dem Blick geraten, die das professionelle Berufs- und Expertensystem ergänzen oder auch bewirken können, dass dieses erst später zum Einsatz kommen muss. Die

Entlastung von Angehörigen behinderter Menschen, beispielsweise kann – zumindest ergänzend - auch in vorberuflichen Hilfesystemen geleistet werden. Wege hierzu fordern die Dienste und Einrichtungen heraus, wieder mehr die Nähe zur Gemeinde zu suchen. Die Diskussion, die hierzu innerhalb der verbandlichen Caritas geführt wird, gehört zu der orientierenden Suche nach nachhaltigen Strukturen sozialer Sicherung.

i Vgl. Franz-Josef Brüggemeier: Tschernobyl, 26. April 1986. Die ökologische Herausforderung. München 1998: Deutsche Verlagsanstalt, S. 41ff.

ii Ebd., S. 43.

iii Zu weiteren Aspekten vgl. Georg Cremer: Mit der Marke im Wettbewerb kämpfen oder scheitern. In: Neue Caritas. 104. Jahrg. Heft 13/2003, S. 10 – 15 und ders: Marke Caritas im Sozialmarkt. In: Deutscher Caritasverband e.V. (Hrsg.): Caritas Jahrbuch 2003, Freiburg 2002, S. 37 – 46.

iv Zu den Möglichkeiten einer „Markenpolitik“ für die verbandliche Caritas vgl. den Beitrag von Thomas Becker in diesem Band.

v Vgl. Alfred Pfaller: Führt internationale Konkurrenz zum Sozialabbau? Elf Argumentationsfiguren, Dezember 1999, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung, S. 1, 3.

vi Pfaller 1999, S. 3ff.

vii ifo Schnelldienst 23/2002, S. 27.

viii Vgl. hierzu: Hans-Werner Sinn et. al. (2002): Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum. ifo Schnelldienst 9/2002. Sonderausgabe, München: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

ix Friedrich Schneider: Arbeit im Schatten: Einige theoretische und empirische Überlegungen über die Schattenwirtschaft. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2001 2(4), S. 434f.

x Vgl. Karl Homann, Andreas Suchanek: Ökonomik: Eine Einführung. Tübingen: Mohr Siebeck 2000, S. 88f, 163f.

xi Vgl. Sinn et. al. (2002), S. 16ff.