

Thomas Röpke: Solidarität und Subsidiarität: Bürgerschaftliches Engagement als Baustein moderner Sozialpolitik / Festschriftbeitrag zum 60ten Geburtstag von Christa Stewens

I Die Notwendigkeit einer erneuerten Sozialpolitik

In die Sozialpolitik ist Bewegung gekommen, und es sind keine lauen Lüftchen, sondern heftige Turbulenzen, die das vertraute Gefüge des Sozialstaates durcheinander wirbeln. Bei der Ursachensuche für diese Gefahrensituation sind sich die meisten Experten einig, in der Frage der anzuwendenden Gegenmittel aber findet man sich zuweilen in eine Komödie Molières versetzt, in der Ärzte das Krankenbett eines Patienten belagern und jeder von ihnen eine andere Tinktur oder Pastille anpreist. Dann wünscht man sich eine größere Bescheidenheit und Gelassenheit in unserer mediengetriebenen Gesellschaft, in der sich täglich neue Experten zu Wort melden, denn die Probleme, denen wir gegenüberstehen, sind zum Teil ohne Beispiel, also lässt sich auch nicht ohne weiteres auf bewährte Rezepte zurückgreifen. Und Königswege gibt es schon gar nicht.

Aber im Gegensatz zu Molières ‚Eingebildeten Kranken‘ können wir nicht damit rechnen, dass der Sozialstaat ohne unser Zutun einfach wieder aus dem Bett springt und gesund ist, wenn ihn die Ärzte mit ihren Vorschlägen genug gepeinigt haben. Denn die Symptome sind ernst und werden nicht von selbst verschwinden: Allen voran der demografische Wandel, dessen Folgen noch gar nicht abzusehen sind. Die Statistiken sind weithin bekannt: Wir wissen, dass wir in Deutschland eine durchschnittlich alternde und abnehmende Bevölkerung haben werden. Wir können aber bisher kaum voraussehen oder verschließen immer noch die Augen davor, wie sich dies auf das Gesamtgefüge unserer Gesellschaft auswirken wird. Der bevorstehende ‚Schrumpfungs- und Alterungsprozess‘¹ wird unsere Institutionen wie Schulen und Kindergärten, Alten- und Behinderteneinrichtungen massiv verändern. Er wird aber über die sozialstaatlichen Leistungen hinaus unsere gesamte Lebenswelt umkrempeln: Wer wird noch Häuser bauen, wenn es weniger junge Familien gibt? Wer wird unsere gut ausgebauten Verkehrsinfrastrukturen nutzen, wer den Konsum ankurbeln? Wer wird die kleinen Dörfer und Marktflecken in Zukunft bevölkern, wenn Regionen gleichzeitig von Abwanderung und Geburtenrückgang gebeutelt sind? Woher wird das gut gebildete Humanvermögen kommen, auf dem unser ökonomischer Erfolg der letzten Jahrzehnte aufbaute?²

¹ Franz Xaver Kaufmann: Schrumpfende Gesellschaft. Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen. Frankfurt am Main 2005

² Mit den Auswirkungen von Schrumpfungsprozessen haben sich bisher vor allem die Stadtplaner intensiv beschäftigt. Zum Beispiel Albrecht Göschel: Städtebau und demografischer Wandel. Status quo und

All dies setzt auch die vertrauten Mechanismen außer Kraft, mit denen wir in den letzten Jahrzehnten Probleme bewältigen wollten: Wenn eine sozialpolitische Herausforderung auftauchte, nahm man mehr oder weniger Geld in die Hand und schuf einen neuen Dienst oder weitete die Befugnisse der bestehenden sozialen Infrastrukturen aus. Heute ist das Geld nicht mehr da, vor allem auch, weil die sozialen Dienste und Einrichtungen im Wesentlichen von öffentlichen Einnahmequellen abhängig sind, die ihrerseits im Wesentlichen an die Erwerbsarbeit gekoppelt sind. Vielleicht ist diese Ressourcenknappheit nicht nur schlecht, sondern gibt uns die Chance, grundsätzlich darüber nachzudenken, wie Sozialpolitik in Zukunft aufgestellt werden sollte, wie sie effektiver und effizienter, aber auch näher an den Bedürfnissen der Menschen gestaltet werden kann, welche Ressourcen ihr zur Verfügung stehen und welche Leistungen sie garantieren soll.

Wie könnten die Leitbilder und Instrumente einer zukünftigen Sozialpolitik aussehen? Christa Stewens hat, wie ich finde, das Richtige getan, indem sie alle maßgeblichen Akteure der Sozialpolitik, also Parteien, Verbände, Verwaltung, Kirchen und Gewerkschaften zum ‚Forum Soziales Bayern‘ eingeladen hat, um über wichtige Weichenstellungen jenseits des Tagesgeschäfts nachzudenken.

In den Diskussionen des ‚Forums‘ wurde schnell deutlich, dass mit einer isolierten Behandlung sozialpolitischer Handlungsfelder die anstehenden Aufgaben nicht mehr bewältigt werden können. Wir müssen über den Tellerrand der Einzeldienste und -vorschriften hinauskommen und den Blick auf das Ganze richten. Wer nur Arbeitsmarktpolitik betreibt, ohne ihre sozialen Folgen abzuschätzen, wird genauso in die Irre gehen wie jemand, der Sozialpolitik ohne die Bedingungen von Markt und Wettbewerb betrachten will. Wer zukünftig Familienpolitik ohne den Blick auf die Erwerbsarbeit gestalten will, geht genauso fehl wie jemand, der die Sozialpolitik heute noch als alleinige Aufgabe des Staates proklamieren würde und die gesellschaftlichen Akteure außen vor ließe.

II Solidarität und Subsidiarität als Prinzipien der Sozialpolitik

Krisen haben es an sich, dass wir, um sie zu überwinden, nah an den Fundamenten graben müssen. Und die Fundamente der Sozialpolitik sind in zwei Prinzipien niedergelegt, die Oswald von Nell-Breuning einmal als die Baugesetze unserer Gesellschaft bezeichnete, nämlich Solidarität und Subsidiarität.

Die Bedeutung dieser Begriffe hat sich im Laufe der Jahrzehnte immer wieder den neuen Gegebenheiten angepasst und doch – bei aller faktischen Flexibilität eine sichere

Werteorientierung der Sozialpolitik ermöglicht. Wie können also unter veränderten gesellschaftlichen Kontexten Solidarität und Subsidiarität neue Bedeutung erlangen?³

Beginnen wir mit dem Begriff der Solidarität: Er hat in der Moderne verschiedene Ausformungen erfahren. Zunächst findet er sich im Zentrum des ‚Solidarismus‘, eines wichtigen Zweigs der katholischen Soziallehre. Er betont hier das wechselseitige Aufeinander-angewiesen-Sein der Menschen, die in einer Gesellschaft zusammenleben. Diese ‚Gemeinverstrickung‘ zieht aber zugleich eine ‚Gemeinhaftung‘, also eine sittliche Verantwortung eines jeden für den Anderen, nach sich. Der Starke soll für den Schwachen, der Wohlhabende für den Armen eintreten. „Handle so, wie es dir als Glied der Gemeinschaft angesichts der Bindung und Rückbindung, in der du mit ihr stehst, geziemt“⁴, so formuliert der Solidarismus seinen kategorischen Imperativ.

Selbstverständlich sind dessen Vordenker Heinrich Pesch und Oswald von Nell-Breuning nicht so blauäugig zu glauben, jeder Mensch würde sich faktisch an dieses Gebot halten. Es gibt immer Trittbrettfahrer, und eine freie Gesellschaft kann die Mitarbeit des Einzelnen am Gemeinwohl nicht generell erzwingen. Daher benötigen wir über die freiwillige Übereinkunft hinaus den Sozialstaat als eine das Gemeinwohl organisierende und garantierende Instanz. Dem Gedanken der Solidarität wird damit eine objektive und verfassungsrechtlich verankerte Gestalt gegeben. So wird zum Beispiel ein Pflichtsystem entwickelt, wie Armuts- oder Altersrisiken gegenseitig abgesichert sind.

An diese objektiven, das heißt institutionellen Grundlagen der Solidarität schließt eine zweite Bedeutung des Begriffs an, die vor allem der französische Soziologe Emile Durkheim ins Spiel brachte.⁵ Er hat herausgearbeitet, dass sich in modernen Gesellschaften eine ‚organische Solidarität‘ entwickelt, die von der ‚mechanischen Solidarität‘⁶ vormoderner Gesellschaften zu unterscheiden ist. Während die solidarischen Beziehungen der Menschen im Feudalsystem auf einem vergleichbaren gesellschaftlichen Stand beruhten – Ritter waren Rittern, Priester waren Priestern, Bauern waren Bauern gerade deshalb verbunden, weil sie das Gleiche taten und sich in der gleichen sozialen Lage befanden –, so besteht der Zusammenhalt der modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft vor allem durch die Unterschiede der einzelnen Gesellschaftsteile: Wie ein Tier, das sich aus Organen mit unterschiedlichen Funktionen zusammensetzt, basiert unsere Gesellschaft auf einer hochgradig komplexen

³ Oswald von Nell-Breuning: Baugesetze der Gesellschaft Freiburg im Breisgau, 1968

⁴ Nell-Breuning, a.a.O. S. 47 f.

⁵ Siehe dazu Karl H. Metz: Solidarität und Geschichte. Institutionen und sozialer Begriff der Solidarität in Westeuropa im 19. Jahrhundert. In: Kurt Bayertz: Solidarität: Begriff und Problem, Frankfurt am Main 1998

⁶ Emile Durkheim: Über die Teilung der sozialen Arbeit. Frankfurt am Main 1977

Arbeitsteilung. Gerade die Ausdifferenzierung bedingt das Aufeinander-angewiesen-Sein. Der Markt ist dabei ein wichtiger Ort, auf dem diese Integrationsleistung zum Ausdruck kommt.

Aber die Zugangs- und Anerkennungschancen sind nicht gleich verteilt. Der Markt grenzt Menschen ohne Kaufkraft aus und im System der Ökonomie gibt es Konflikte zwischen Arbeit und Kapital. Hier kommt eine dritte Bedeutung der Solidarität ins Spiel, die insbesondere für soziale Bewegungen prägend war: Die Frauen- und die Arbeiterbewegung um 1900 sahen Solidarität als Mittel der politischen Durchsetzung im Kampf um Gerechtigkeit. Solidarität ist insofern die Bindekraft zwischen Menschen, die ihr Schicksal gemeinsam verbessern wollen. Auch diese Impulse nahm der Sozialstaat auf, zum Beispiel durch die Schaffung der Arbeitslosenversicherung oder die rechtliche und politische Gleichstellung der Frau.

Die verschiedenen Bedeutungen der Solidarität haben ihre Kehrseiten, und die Kunst der Sozialpolitik besteht nicht zuletzt darin, die Nebenfolgen einseitiger Entwicklungen zu dämpfen. Aus dem solidarischen Kampf um die Durchsetzung von Ansprüchen der unterschiedlichen Interessengruppen und Lobbys resultierte nicht zuletzt jene Überforderung des Staates, die wir heute beklagen.⁷ Zwar ist es wichtig, dass der Staat Garant institutionalisierter und gesetzlich verankerter Gerechtigkeitsansprüche ist – das macht seine Qualität als Rechtsstaat aus: Problematisch kann es aber dann werden, wenn das solidarische Entstehen von Menschen alleine auf staatlich garantierte Leistungen reduziert wird – man kann auch sagen: Wenn lebendige Solidarität, die den Umgang zwischen Menschen im Sinne einer gemeinwohlorientierten, freiwilligen Selbstverpflichtung gestalten soll, auf den Buchstaben gesetzlich verbrieftener Gerechtigkeit reduziert wird, über deren Einhaltung staatliche Agenturen zu wachen haben.⁸ Genauso wäre die Durkheimsche Sicht, dass Arbeitsteilung und Markt für den Zusammenhalt moderner Gesellschaften sorgen, dann fatal, wenn man alleine auf diese Form der Integration setzen würde, wie es manch neoliberale Theorie tut. Wir wissen, dass es große Menschengruppen gibt, die vom System der Produktion ausgeschlossen sind, wie die wachsende Zahl von Arbeitslosen belegt, oder die schwierige Voraussetzungen haben, daran teilzuhaben. Man denke an Mütter, die Familienleben und Beruf unter einen Hut bekommen müssen. Es gibt Menschen, die über nur wenige Ressourcen verfügen, so dass ihr Zugang zum Markt äußerst eingeschränkt ist. Für diese Gruppen ist der Sozialstaat vorrangig da.

⁷ Jens Joachim Hesse; Thomas Ellwein: Der überforderte Staat, Baden-Baden 1997

⁸ Ludwig Erhard spricht in diesem Zusammenhang von der Gefahr des Versorgungsstaates, der letztlich nicht zur Emanzipation sondern zu einem neuen sozialen Untertanengeist führt. Ludwig Erhard: Wohlstand für Alle, Düsseldorf 1990, S. 245 ff.

Eine Zwischenbilanz: Das Prinzip der Solidarität erstarrt dann zur leeren Formel, wenn es nicht von einer aktiven Bürgergesellschaft als freiwillige Selbstverpflichtung angenommen und gelebt wird. Solidarität rechnet mit Bürgern, die nicht nur ihre Eigeninteressen verfolgen, sondern auch die sittliche Verpflichtung gegenüber ihren Mitmenschen als handlungsleitende Maxime annehmen und als Bürgertugend verinnerlichen. Der Sozialstaat verliert gleichermaßen an Legitimität und Effektivität, wenn diese Bürgergesellschaft als kritische Öffentlichkeit⁹, zum Beispiel in Form sozialer Bewegungen, und als Verantwortung übernehmende Bürgerschaft nicht vorhanden ist. Unter dem Blickwinkel der Solidarität wird sichtbar, wie die Leistungsfähigkeit eines Sozialstaates von seiner demokratischen Einbettung in die Zivilgesellschaft abhängt. Solidarität ist nur zu Teilen institutionalisierbar, und zwar eigentlich nur dort, wo sie auf rechtliche Gleichstellung zielt. Im Solidaritätsprinzip ist aber noch etwas anderes aufgehoben, das formal nicht regelbar oder sanktionierbar ist, weil es auf dem freien Entschluss der Bürgerinnen und Bürger beruht, nämlich der Gedanke der sozialen Fairness und der freiwilligen und sittlichen Selbstverpflichtung. Auf diese Grundlagen ist der Sozialstaat angewiesen, sie beleben ihn und bewahren ihn davor, zu einer Art seelenlosem Automaten von Anspruchsverwirklichung und Leistungsverteilung zu werden.

Diese Beobachtung ist nicht neu, aber sie erhält in der gegenwärtigen Krise des Sozialstaats neues Gewicht. In statu nascendi und mit der unvergleichlichen Frische einer Entdeckung lässt sie sich schon beim französischen Adligen Alexis de Tocqueville nachlesen, der 1831 zu einer Reise in die Vereinigten Staaten aufbricht. „Die Demokratie“, resümiert Tocqueville, „gibt dem Volk nicht die gewandteste Regierung, aber sie bringt das zustande, was die geschickteste Regierung nicht beizubringen vermag, sie verbreitet in dem ganzen sozialen Körper eine unruhige Geschäftigkeit, einen Überschuss an Kraft, einen Tatwillen, die ohne jene unmöglich sind und die, wenn die Bedingungen nur einigermaßen günstig sind, Wunder vollbringen. Darin liegen ihre wahren Vorzüge.“¹⁰ Diese Geschäftigkeit schlägt sich in Form unzähliger freier Vereine, Assoziationen und Organisationen nieder, heute würde man sagen: einem gemeinnützigen Dritten Sektor, der gemeinsam mit Markt und Staat unsere Gesellschaft bildet. Sie hat ihre Basis in gemeinsam getragenen Wertvorstellungen eines lebendigen Gemeindelebens. Umgekehrt bekräftigt das Gemeindeleben immer wieder diese gemeinsamen Werte. Die Orte der lokalen Selbstregierung und Selbstorganisation sind gleichsam praktische ‚Schulen der Demokratie‘ und geben ihren Geist an die kommenden Generationen weiter.

⁹ Hierauf hat vor allem Jürgen Habermas immer wieder hingewiesen. Siehe dazu Jürgen Habermas: Faktizität und Geltung. Beiträge zu einer Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates, Frankfurt am Main 1992, S. 399 ff.

¹⁰ Alexis de Tocqueville: Über die Demokratie in Amerika. Erster Teil, Zürich 1987 (ursprünglich 1835), S. 366

Wenden wir uns nun der Subsidiarität zu: Nell-Breuning hat eine einprägsame und einfache Definition gefunden. „Der Name ‚Subsidiaritätsprinzip‘ stammt vom lateinischen ‚subsidium‘ = Hilfeleistung... Gemeint ist: die Gemeinschaft ist dazu da, um ihren Gliedern hilfreich zu sein, ihnen Vorteile zu bieten oder Nutzen zu bringen. Also soll sie tun, was den Gliedern in Wahrheit und Wirklichkeit förderlich, vorteilhaft, nützlich ist, aber auch nur solches: Was immer den Gliedern abträglich, für sie nachteilig oder schädlich wäre, das hat sie zu lassen. Das zeigt schon: Das Subsidiaritätsprinzip hat zwei Seiten, eine bejahende, gebietende (positive) und eine verneinende, verbotende, abwehrende (negative) Seite. Von der bejahenden (positiven) Seite her gesehen, gebietet es der Gemeinschaft, hilfreichen Beistand zu leisten. Die verneinende (negative) Seite ...darf nichts tun, was das Gegenteil von hilfreichem Beistand wäre; sie hat daher alles zu lassen, was ihren Gliedern nicht förderlich, sondern im Gegenteil abträglich ist.“¹¹ Das Überraschende an dieser Formulierung ist, dass von Gemeinschaft und nicht von Staat die Rede ist. In der Tat zielt Nell-Breuning auf ein viel breiteres Verständnis als wir es heute gemeinhin haben, wenn wir Subsidiarität im Kern auf das Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern der Wohlfahrtspflege reduzieren. Dieser Bedeutungsverengung steht Nell-Breuning eher skeptisch gegenüber. Den Vorzug in der Wohlfahrtspflege soll nach dem Subsidiaritätsprinzip die Hilfeinstanz erhalten, die näher am Menschen ist: „Die freie (freigesellschaftliche) Wirksamkeit ist menschnäher und eben damit menschlicher als die öffentliche, über Amtsstellen laufende und nach Dienstvorschriften sich abspielende wohlfahrtspflegerische Tätigkeit, die wir heute ‚Sozialhilfe‘ nennen. Dieser Unterschied schwächt sich allerdings in dem Maße ab, wie auch die freigesellschaftliche (darunter auch die kirchliche) Wirksamkeit sich organisiert und institutionalisiert und damit (wahrscheinlich unvermeidbar!) bürokratisiert... Soweit überhaupt, läßt sich daher das Subsidiaritätsprinzip auf den Fragenkreis freie und öffentliche Wohlfahrtspflege nur mit größter Behutsamkeit, im allgemeinen mehr ‚sinngemäß‘ als buchstäblich anwenden.“¹²

Der Staat hat natürlich im Kontext der Subsidiarität eine wichtige Funktion. Im demokratischen Dialog mit der Zivilgesellschaft besitzt er letztlich die ‚Kompetenz-Kompetenz‘, das heißt, er muss entscheiden, wann eine Hilfeleistung überwiegend positiv oder negativ wirkt, wann sie angebracht oder zu vermeiden ist. Er muss sich dabei mit zwei Gefahren auseinandersetzen: Einerseits darf er sich nicht zu einem überbordenden Versorgungsstaat entwickeln, der durch seine belagernde Fürsorglichkeit Menschen – möglicherweise mit den besten Absichten – in dauerhafte Abhängigkeit bringt, sie am goldenen Zügel hält, anstatt zu ihrer Verselbstständigung beizutragen. Andererseits kann

¹¹ Nell-Breuning, a.a.O., S. 79. Alois Glück ist heute wohl der wichtigste politische Repräsentant, der sich mit dem Subsidiaritätsprinzip auseinandersetzt. Glück, Alois: Verantwortung übernehmen. Mit der Aktiven Bürgergesellschaft wird Deutschland leistungsfähiger und menschlicher. Stuttgart, München: 2000

¹² Nell-Breuning, a.a.O., S. 148

er aber auch nicht aus der Verpflichtung der Hilfestellung entlassen werden und nur auf das Spiel der gesellschaftlichen Kräfte vertrauen.

In der heute kursierenden Schwundstufe des Subsidiaritätsprinzips fehlen meist jene Bedeutungsschichten, auf die Nell-Breuning besonderen Wert legt, nämlich die Selbsthilfepotentiale in der Gesellschaft. Immer wieder führt er Beispiele aus dem Genossenschaftswesen oder anderen Vereinigungen gegenseitiger Hilfe auf und zeigt uns damit den Weg, wie das Subsidiaritätsprinzip aktuelle Bedeutung erlangen könnte: Es müsste als ‚Zuständigkeitsprinzip‘ immer wieder überprüfen, was der Mensch alleine oder mit den vereinten Kräften seines Umfeldes, sei es der Familie oder Nachbarschaft, bewältigen kann. Erst dann, gleichsam als ultima ratio, greift der Sozialstaat als institutionalisierte Form des Gemeinwohls ein. Jede einzelne Überprüfung müsste aber auch revidierbar sein: „Unter veränderten Verhältnissen (können) manche Aufgaben, die früher leicht von kleineren Gemeinwesen geleistet wurden, nur mehr von großen geleistet werden....“ So steht es in der Einleitung, die Pius XI der ‚Enzyklika Quadragesimo anno‘ vorangestellt hat. Am Beispiel der Familie wird dieser Gedanke nachvollziehbar. Für Vieles, was sie früher selbst leisten konnte, benötigt sie heute Hilfeleistungen, zum Beispiel flexible Betreuungseinrichtungen, die Frauen die Aufnahme einer Berufstätigkeit ermöglichen.

Der Staat lässt die Individuen nicht allein. Er darf kein Nachwächterstaat sein: Im Zentrum der Subsidiarität steht nämlich der Begriff der Hilfestellung, wir würden heute sagen: der Hilfe zur Selbsthilfe oder des Empowerment. Nell-Breuning hat hierfür ein eingängiges Bild gefunden: „Bei schwierigen oder gefährlichen Übungen wird dem Sportler ‚Hilfestellung‘ gegeben. Auf diese Weise gesichert, kann er gefahrlos und daher unbesorgt Übungen ausführen, die ohne Hilfestellung waghalsig wären... Die Hilfestellung nimmt dem Sportler die eigene Leistung nicht ab, sondern ermöglicht sie ihm, ermutigt und befähigt ihn dazu.“ Das Subsidiaritätsprinzip zielt aber nicht nur auf die Erhöhung der Leistungskraft des Einzelnen, sondern auch auf die Ermöglichung von Leistungen, die nur die Gemeinschaft erbringen kann, sei es als Familie, als engeres Lebensumfeld der Nachbarschaft oder zivilgesellschaftlicher Akteur.

Der Gedanke der Hilfestellung ist in den letzten Jahrzehnten gegenüber den institutionellen Bedeutungsschichten der Subsidiarität ins Hintertreffen geraten. So drehte sich die Diskussion beispielsweise um den Föderalismus¹³ als die besondere staatliche Spielart der Subsidiarität oder um das Verhältnis von öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege, in dem Subsidiarität zu einer Art Verteidigungslinie gegen die zunehmende Wettbewerbs- und Marktorientierung im Sozialbereich geworden ist. Damit

¹³ Thomas Rübke, Bernd Wagner: Aufgaben eines undogmatischen Kulturföderalismus. In Rübke/Wagner (Hg.) Jahrbuch für Kulturpolitik 2001, Bonn und Essen 2001

gerieten die bürgerschaftlichen Bezüge des Begriffs aus dem Blickfeld, nämlich jene vielgestaltige Landschaft aus informellen Zusammenschlüssen, Vereinen und Initiativen, die eigentlich am Beginn der durch die Subsidiarität definierten Hilfeketten stehen sollten. Nell-Breuning spricht ja gerade ihnen eine zentrale Zuständigkeit zu.

Alois Glück hat die mit dem Subsidiaritätsprinzip verbundene Forderung nach einem ermöglichenden Staat, der die Strukturen zivilgesellschaftlicher Hilfeleistungen bewusst fördert, wieder aufgegriffen und auf den Punkt gebracht: „Bürgerschaftliches Engagement darf nicht mehr nur eine Ergänzung der staatlichen Organisation, ihrer Leistungen und ihrer Ansprüche an die Politik sein, sondern muss als die tragende Säule des Gemeinwesens und eines umfassenden gesellschaftspolitischen Konzepts verstanden werden. Ein lebensfähiger und damit zukunftsfähiger Sozialstaat ist ohne Bürgerschaftliches Engagement nicht möglich. Die Förderung des Bürgerschaftlichen Engagements, die Förderung einer Kultur der Verantwortung, eine neu ausbalancierte Verantwortungsgemeinschaft von Bürger und Staat sind die zentralen Elemente der Zukunftsstrategie für unser Land. Deshalb sind Bürgerschaftliches Engagement und alles was dazugehört, so bewusst zu fördern wie die Innovationen in Bildung, Forschung, Wirtschaft und Technik.“¹⁴

Ein weiterer Gedanke muss bei der Aktualisierung des Subsidiaritätsprinzips neben dem, die Ermöglichungspotentiale der Hilfe wieder in den Vordergrund zu stellen, Beachtung finden, und er weist über die ungewöhnlich hellsichtigen Ausführungen Nell-Breunings hinaus. Wesentlicher Inhalt des Subsidiaritätsprinzips ist von Anfang an die Regelung der gesellschaftlichen Zuständigkeit für Hilfe und Selbsthilfe. In der klassischen Formel der ‚Enzyklika Quadragesima anno‘ heißt es, dass das, „was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaft zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen. Jede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen.“¹⁵ Diese Lesart beruht auf einer Gesellschaftsvorstellung, die sich aus abgrenzbaren, immer größer werdenden konzentrischen gesellschaftlichen Kreisen zusammensetzt. Das ist nicht

¹⁴ Alois Glück: Neue Leitbilder und Strukturen sind notwendig. In Alois Glück; Holger Magel; Thomas Röbbke (Hg.): Neue Netze des Bürgerschaftlichen Engagements. Stärkung der Familien durch ehrenamtliche Initiativen. München: 2004, S. 332

¹⁵ Zitiert nach Arno Waschkuhn: Was ist Subsidiarität. Ein sozialphilosophisches Ordnungsprinzip von Thomas von Aquin bis zur ‚civil society‘, Opladen 1995, S. 26 f.

unproblematisch.¹⁶ Ich möchte dies an einem Beispiel illustrieren: Nehmen wir einen imaginären Vergleich zwischen einem etwas altbackenen und einem modernen Kindergarten vor. Im einen Fall werden die Eltern zu bestimmten Zeiten ihre Kinder an der Pforte abgegeben und wieder abholen. Für den pädagogischen Alltag der Einrichtung ist alleine das Fachpersonal zuständig. Im anderen Fall öffnet sich der Kindergarten bewusst der ehrenamtlichen Mitarbeit der Eltern und wird von einem Ort für Kinder zu einem Ort für Familien. Er grenzt sich nicht von seiner Umgebung ab, sondern bezieht die Nachbarschaft des Dorfes oder Stadtteils bewusst ein. Vielleicht betreibt der Kindergarten auch noch Projekte, die von lokalen Wirtschaftsunternehmen finanziert und in Abstimmung mit ihnen konzipiert werden und setzt damit auf public-private-partnership. Daraus wird ersichtlich: In Zukunft werden wir es immer mehr mit offenen, hybriden Institutionen zu tun haben, in denen die Stufungen der Hilfeleistungen von Einzelmensch, Familie, sozialem Nahraum, freier Wohlfahrtspflege und Wirtschaft gar nicht mehr streng zu trennen sind. Es werden sich Kulturen entwickeln, in denen Ehrenamtliche und Hauptamtliche gemeinsam arbeiten, Familienkreis und soziale Institution sich überlappen. Was daraus entsteht, hat Adalbert Evers ‚Wohlfahrtsmix‘¹⁷ genannt: Die unterschiedlichsten Einflüsse und Ressourcen aus Wirtschaft, Staat, Privatsphäre und Drittem Sektor fließen in einer modernen und offenen Sozialinstitution zusammen, die gleichsam zu ihrem kulturellen Kreuzungspunkt wird. Damit wird es in Zukunft weniger um die genaue Trennung der jeweiligen Schichtungen und Stufungen unserer Gesellschaft gehen, sondern um Synergien, Vernetzungen, Schnittstellen. Nicht umsonst haben diese Begriffe in der Sozialpolitik immer mehr an Bedeutung gewonnen.

III Bausteine des Bürgerschaftlichen Engagements für eine neue Sozialpolitik

In der Auseinandersetzung um die Zukunft des Sozialstaates und die Revitalisierung seiner Lebensquellen wird deutlich: Das Bürgerschaftliche Engagement wird in den kommenden Jahren einen deutlich höheren Stellenwert erhalten. Der Sozialstaat kann die Prinzipien der Solidarität und Subsidiarität nur dann verkörpern und vertreten, wenn er auf einem zivilgesellschaftlichen Fundament aufruhet. Umgekehrt ist es gerade dieses Fundament, das ihn vor dauerhaften Überforderungen, die von nicht begrenzbaren Anspruchshaltungen ausgelöst werden, schützen kann. Diese Basis ist aber nicht selbstverständlich gegeben. Ähnlich wie in einer guten Umweltpolitik, die sich aktiv um die

¹⁶ Nell-Breuning hat diese Problematik der Stufung durchaus gesehen, aber etwas leichthin vom Tisch gewischt. A.a.O. S. 110 f.

¹⁷ Adalbert Evers; Ulrich Rauch; Uta Sitz: Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen. Hybride Organisationsformen im Bereich sozialer Dienstleistungen, Berlin 2002

knapper werdenden natürlichen Ressourcen kümmert, muss sozialstaatliches Handeln bürgerschaftliche Ressourcen stärken und fördern.

Dieses Leitbild ist dann wirksam, wenn sich operative Ziele damit verknüpfen lassen. Nur so erhält es Konturen und verflüchtigt sich nicht in einem Wolkenkuckucksheim. Deshalb möchte ich abschließend einige Hinweise und Beispiele geben, wie Solidarität und Subsidiarität in der Sozialpolitik konsequent und konkret weiter ausgestaltet werden können.

Alois Glücks Begriff der Verantwortungspartnerschaft ließe sich im Sozialbereich etwa so durchbuchstabieren: Der Mensch ist mitverantwortlich für seine Gesundheit oder Integration. Er soll sie nach seinen Möglichkeiten anstreben und dabei unterstützt werden, seine Eigenkräfte optimal einzusetzen. Dieser Gedanke des Empowerment schließt zum Beispiel den Grundsatz ‚ambulant vor stationär‘ ein, der Lebensumstände soweit wie möglich bewahren hilft, die den Einsatz eigener Kräfte anregen und je nach gegebenen Möglichkeiten auch abfordern. Der Mensch sollte zudem dabei unterstützt werden, eine Situation zu vermeiden, in der er auf Sozialleistungen dauerhaft angewiesen ist (Prävention).

Prävention und die Vorfahrt ambulanter Hilfen vor stationären Lösungen sind anerkannte Prinzipien der Sozialpolitik. Worauf es mir ankommt, ist, sie im Kontext der Diskussion um die Bürgergesellschaft zu verorten, wo sie eigentlich hingehören, aber bislang viel zu selten wahrgenommen werden. Es geht darum, Bürgerinnen und Bürger als Menschen anzusprechen, die verantwortliche Koproduzenten von Gesundheits- und Rehabilitationsprozessen sind. Daher müssen sie auf gleicher Augenhöhe von den Professionellen in den Hilfesystemen wahrgenommen werden. Gerade dies aber setzt eine neue Form von Ermöglichungsstrategien des Sozialstaates voraus. Elisabeth Niejahr beispielsweise spricht in Anlehnung an Molière vom ‚gebildeten Kranken‘, und verweist auf US-amerikanische Bildungsprogramme im Gesundheitsbereich. „Immer mehr Teile des Sozialstaats funktionieren nach Gesetzen des Wettbewerbs...Für Ökonomen ist es eine Binsenweisheit, dass zum funktionierenden Markt erstens Transparenz und zweitens ein mündiger Konsument gehört. Nötig wäre also ein Staat, der offener als bisher informiert, und ein Bürger, der die angebotenen Produkte überschauen und bewerten kann.“¹⁸ In diesen Zusammenhang gehört natürlich auch die Selbsthilfe, der in den letzten Jahren erfreulicherweise eine wachsende Anerkennung zuteil wurde. Aber immer noch sind die Ärzte nicht ausgestorben, die den mündigen Patienten als Störung empfinden und Selbsthilfegruppen als hoffnungslose Dilettanten abstempeln.

¹⁸ Elisabeth Niejahr: Der gebildete Kranke. Warum Wissen und Sozialreformen zusammengehören, Die Zeit Nr. 28 vom 7. Juli 2005

Um Bürgerschaftliches Engagement freizusetzen genügt es nicht, die Hände in den Schoß zu legen und darauf zu warten, ob sich etwas von selbst regt. So wie sich ein Feuer nicht von selbst entfacht, so benötigen wir auch eine Anfangsenergie, um damit die vielfach größere Kraft des Bürgerschaftlichen Engagement freisetzen zu können. Die Unterstützung des Selbsthilfebereiches durch Sozialstaat und Krankenkassen ist ein klarer Beleg: Das in Bayern erreichte Niveau wäre ohne geförderte Kontaktstellen nicht zu halten. Ähnliches müssen wir für die kommunalen Freiwilligenagenturen erreichen. Immer noch leben die meisten von der Hand in den Mund. Auf der Landesebene konnte sich durch das Landesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement eine Verknüpfungsstruktur der Freiwilligenagenturen, Selbsthilfekontaktstellen, Mütter- und Familienzentren bilden. Es war nicht einfach, es zu etablieren und bedurfte des nachdrücklichen politischen Einsatzes von Christa Stewens und anderer Sozialpolitiker, die sich letztlich gegen Vorbehalte durchsetzen konnten, freiwillige Aufgaben zu fördern sei doch angesichts leerer Kassen unnötig und luxuriös. Das Landesnetzwerk bliebe aber ein Kopf ohne Rumpf, wenn es in den nächsten Jahren nicht gelingt, die kommunalpolitische Basis zu stabilisieren und verbreitern.

Eine politische Strategie, Bürgerschaftliches Engagement nachhaltig zu fördern, kann nicht dabei stehen bleiben, neue kommunale Anlaufstellen zu schaffen. Ebenso wichtig ist der Umbau der etablierten sozialen Institutionen. Trotz aller Lippenbekenntnisse sind Schulen, Kindergärten, Altenheime oder Krankenhäuser heute noch nicht offen und empfänglich genug, um neue und anregende „Gelegenheitsstrukturen“ (Heiner Keupp) für Bürgerschaftliches Engagement in großer Zahl bereitzustellen. Der Sozialstaat könnte diese Entwicklung allerdings mit sanftem oder weniger sanftem Nachdruck forcieren. So könnte er es zum Beispiel zu einer Auflage der Altenheimfinanzierung machen, dass Wege gesucht werden, um die Einrichtung mit dem gesellschaftlichen Umfeld zu vernetzen und so der Isolierung der Institution und ihrer Bewohner vorzubeugen. Hierzu gehören ehrenamtliche Besuchsdienste, die Bereitstellung von Räumen für externe, gemeindliche Veranstaltungen etc. Diese Öffnung hat den zusätzlichen Effekt einer Wächterfunktion. Sie kann die bestehende Heimaufsicht sinnvoll ergänzen und etwaige Missstände präventiv angehen. Ein anderes Beispiel: Kindergärten werden in der Fachdiskussion zunehmend als Orte des Gemeinwesens und der Familien angesehen. Der 10. Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung spricht von einer „Kultur des Aufwachsens“, in der Kindergärten oder Schulen sozialräumliche Kristallisationspunkte bilden könnten. Dies muss sich zum Beispiel in der Mitarbeit von Eltern oder Nachbarn niederschlagen. Gelingt es, ehrenamtliche Lesepaten zur Sprachförderung zu gewinnen? Gibt es Elternbefragungen, die zur Beurteilung der pädagogischen Arbeit und der Einrichtung herangezogen werden?

Bürgerschaftliche Orientierung muss nachprüfbar sein, das heißt: Sie sollte Bestandteil der Evaluation und Fördervoraussetzung werden. Wenn zum Beispiel eine Drogenberatung das Ziel verfolgt, ehemalige Drogenabhängige in das gesellschaftliche Leben zu

integrieren, dann könnten hierfür verschiedene Kriterien gelten: Von wem und wie wird die Einrichtung in Anspruch genommen? Ist die Einrichtung im gesellschaftlichen Umfeld gut verankert? Hat sie qualifizierte ehrenamtliche Paten, die die Drogenkranken im Alltag begleiten können? Ist die Einrichtung gesellschaftlich anerkannt? Erhält sie Spenden von Wirtschaft und Bürgern?

Ein letzter Punkt in einer nicht abgeschlossenen Aufzählung: Wir müssen differenzierte Ansprech- und Werbeformen finden, um besondere Zielgruppen zur Aufnahme eines freiwilligen Engagements zu ermuntern. Ein gelungenes Beispiel ist das vom Bayerischen Sozialministerium unterstützte Bundesmodellprojekt ‚Erfahrungswissen für Initiativen‘, das Menschen in der nachberuflichen Phase zu ehrenamtlichen ‚SeniorTrainern‘ qualifiziert. Sie übernehmen dort, ihren Kompetenzen und ihrem Erfahrungswissen gemäß, Rollen von Projektentwicklern, Beratern und Experten für die Freiwilligenarbeit. Mit gleichem Nachdruck sollte man sich Jugendlichen widmen, die schon in der Schule soziale Kompetenz und die Übernahme von Verantwortung erlernen müssen. Was eignet sich dazu besser als das freiwillige Engagement im eigenen unmittelbaren Lebensumfeld, dem benachbarten Altenheim oder der nahegelegenen Behinderteneinrichtung?

Man sieht: Es kann viele Wege geben, das Bürgerschaftliche Engagement in den Prozess der Sozialpolitik und der sozialen Leistungserbringung einzubeziehen. Verbindlich könnte eine am Modell der Umweltverträglichkeitsprüfung angelehnte Engagement-Bilanz sozialer Einrichtungen sein. Das sollte sich nicht zu einer neuen Bürokratie auswachsen. Gerade dies würde ja dem Wesen des freiwilligen Engagements widersprechen. Mit einer derartigen Bilanz wäre das Bürgerschaftliche Engagement aber Kriterium sozialpolitischer Steuerung, also ein hartes Faktum der Sozialpolitik, und könnte den ihm anhaftenden Ruch ablegen, schmückendes Ornament für Sonntagsreden zu sein. Nicht das Bürgerschaftliche Engagement, nein: Die Sozialpolitik hätte es bitter nötig.