

Die Zukunft des Sozialstaates aus christlicher Perspektive, oder: Der Beitrag der Kirchen zu einer neuen europäischen Sozialkultur*

Wolfgang Lienemann

Einleitung

Wird die Europäische Union über eine liberale Wirtschaftsgemeinschaft hinaus auch eine politische Gemeinschaft werden, für deren Identität die Wahrnehmung sozialer Verantwortung ein entscheidendes Merkmal sein wird? Kann ein Staatenbund eine übergreifende Sozialkultur entwickeln? Im Bewusstsein vieler Menschen sind die Institutionen, Strukturen und Prozesse der Europäischen Union (EU) weit von ihrer Lebenswirklichkeit entfernt. Die Skepsis gegenüber der Einführung des EURO war dafür repräsentativ, aber auch die vor allem in kirchlich engagierten Kreisen verbreitete Kritik an zahlreichen Erscheinungen ökonomischer Globalisierungsprozesse. Die Folgen internationaler Marktöffnungen werden zwar mit künftigen Wohlstandsgewinnen zu legitimieren versucht, aber wenn als Folge von gewinnträchtigen Rationalisierungsmassnahmen und grossen Unternehmenszusammenschlüssen Arbeitsplätze verloren gehen, fühlen sich die betroffenen Menschen der Grundlagen ihrer ökonomischen, politischen und kulturellen Selbständigkeit beraubt.

Demokratische Partizipation und sozialer Ausgleich vollzogen sich in Europa in der Vergangenheit stets in einem staatlichen Rahmen, dem ein Mindestmass relativer kultureller Homogenität zugrunde lag.¹ Ob die transnationalen europäischen Institutionen, aber auch Kirchen und ihre (grossen) diakonischen Einrichtungen als anonyme Agenturen und Büro-

* Die Grundlinien dieses Beitrages wurden beim Studientag der Fachschaft Theologie an der Universität Heidelberg am 16.11.2005 vorgetragen und für diese Publikation überarbeitet und ergänzt.

¹ Siehe hierzu Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Die Zukunft politischer Autonomie. Demokratie und Staatlichkeit im Zeichen von Globalisierung, Europäisierung und Individualisierung, in: ders.: Staat. Nation. Europa, Frankfurt a.M. 1999, 103–126.

kratien oder als Anwälte der konkreten Sorgen und Interessen der europäischen Bürgerinnen und Bürger und insofern auch als Gegenstand ihrer politischen Mitverantwortung und Einflussnahme erfahren werden, ist darum für die Bildung des Bewusstseins einer europäischen politischen Identität von entscheidender Bedeutung. Der französische Staatspräsident Jacques Chirac hat in diesem Sinne in einem «Französischen Memorandum für ein europäisches Sozialmodell» schon 1996 daran erinnert, dass in den europäischen Ländern über lange Zeiten hinweg Sozialmodelle entstanden sind, die sich von denen anderer Kontinente charakteristisch unterscheiden.² Diese sozialen Sicherungssysteme weisen wiederum deutliche Unterschiede von Land zu Land auf; sie sind tief in Geschichte und Kultur der Völker Europas verankert.³ Sie stimmen in der Einsicht überein, dass zu den notwendigen Merkmalen eines funktionierenden Rechtsstaates die Garantie derjenigen wirtschaftlichen und sozialen Voraussetzungen unabdingbar ist, ohne welche bürgerliche Rechte überhaupt nicht wahrgenommen werden können. Rechts- und Sozialstaat lassen sich nicht (mehr) auseinanderdividieren.⁴

Auf der anderen Seite zeigen internationale Vergleiche, dass praktisch alle sozialstaatlichen Modelle ihre besonderen Vor- und Nachteile haben. Wenn man in der Schweiz lebt, drängt sich von allein eine vergleichende

² Zum französischen Modell siehe Lechevallier, Arnaud: Die französische «Protection sociale» im 20. Jahrhundert, in: Kraus, Katrin/Geisen, Thomas (Hrsg.): Sozialstaat in Europa. Geschichte, Entwicklung, Perspektiven, Wiesbaden 2001, 89–116.

³ Daran erinnert Strohm, Theodor: Formalkonsens oder Übereinstimmung der Werte? Zur Grundrechtsordnung in der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Evangelische Ethik, 44. Jg., 2000, 82–88. Siehe insgesamt den Aufsatzband Strohm, Theodor: Diakonie und Sozialethik. Beiträge zur sozialen Verantwortung der Kirche, hrsg. v. Schäfer, Gerhard Karl/Müller, Klaus, Geleitwort v. Engelhardt, Klaus, Heidelberg 1993. Eine gute Bestandsaufnahme bieten die Länderstudien in dem Sammelband von Kraus, Katrin/Geisen, Thomas (vorige Anm.).

⁴ Für die Schweiz vgl. schon früh Müller, Jörg Paul: Die Schweiz und die Europäische Sozialcharta, in: Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Bern 1975, 389–395; ders.: Soziale Grundrechte in der Verfassung?, 2. Aufl., Basel/Frankfurt a.M. 1981.

Sichtweise auf, wie sie in den modernen Sozialwissenschaften selbstverständlich geworden ist. Eine solche vergleichende Perspektive einzunehmen, empfiehlt sich insbesondere dann, wenn man über sinnvolle Reformen der Sozialpolitik im Zuge der künftigen europäischen Integrationserfordernisse nachdenkt. Dies soll in einem ersten Teil meiner Ausführungen geschehen (1). Im zweiten Abschnitt möchte ich dann nach kirchlich-theologischen Kriterien im Blick auf die künftige europäische Sozialkultur fragen (2), um schliesslich ganz kurz spezifische partikular-kirchliche und ökumenische Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten zu charakterisieren (3).

1. Probleme, Herausforderungen und Chancen der Sozialstaatlichkeit in Europa

1.1 Ursprünge und Typen des Sozialstaats

Die Vorläufer der Sozialstaatlichkeit in Europa reichen weit zurück. Eine wichtige Wurzel bilden die Erfahrungen der verbreiteten Armut im Mittelalter⁵ sowie die Reformen der traditionellen Armenpflege im 16. Jahrhundert, diese zunächst meist auf städtischer Basis.⁶ Die traditionelle

⁵ Vgl. Mollat, Michel: *Die Armen im Mittelalter*, (zuerst Paris 1978) München 1984; Geremek, Bronislaw: *Geschichte der Armut. Elend und Barmherzigkeit in Europa*, aus d. Polnischen v. Griesse, Friedrich, München 1988. Ältere Literaturübersichten: Lindgren, Uta: *Europas Armut. Probleme, Methoden, Ergebnisse einer Untersuchungsserie*, in: *Saeculum* 28, 1977, 396–418; Hunecke, Volker: *Überlegungen zur Geschichte der Armut im vorindustriellen Europa*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 9, 1983, 480–512. Zum Armutsstreit im Franziskanerorden im frühen 14. Jh. vgl. meinen Beitrag: *Die Bedeutung des spätmittelalterlichen Armutsstreits für theologische Kriterien der kirchlichen Ökonomie*, in: Lienemann, Wolfgang (Hrsg.): *Die Finanzen der Kirche*, München 1989, 574–601.

⁶ Siehe dazu Strohm, Theodor/Klein, Michael (Hrsg.): *Die Entstehung einer sozialen Ordnung Europas*. Bd. 1: *Historische Studien und exemplarische Beiträge zur Sozialreform im 16. Jahrhundert*, Bd. 2: *Europäische Ordnungen zur Reform der Armenpflege im 16. Jahrhundert*, Heidelberg 2004. Der erste Band enthält exemplarische Studien sowie Quellen von Luther bis

Sozialpolitik in Europa, in Nordamerika sowie in Australien und Neuseeland seit dem 19. Jahrhundert vollzog sich im jeweiligen nationalen Rahmen.⁷ In Westeuropa waren seit den 1880er Jahren Deutschland und Österreich «Pionierstaaten der Sozialpolitik»⁸, während Grossbritannien erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts Sozialversicherungen einführte. In den USA wurde erst 1930 eine gesetzliche Unfallversicherung eingeführt. Die Schweiz hat tragfähige öffentliche Strukturen sozialer Sicherheit in relevanter Grössenordnung erst nach dem II. Weltkrieg geschaffen und wird insofern zu Recht als «verspäteter» Sozialstaat bezeichnet.⁹

Die jeweiligen sozialen Sicherungssysteme zeigen unverwechselbar die Spuren der komplizierten Kräfteverhältnisse, aus denen sie hervor-

Andreas Hyperius, der zweite Band bietet Beispiele von Armen- und Almosenordnungen aus ganz Europa von 1521 bis 1595.

⁷ Die einschlägige Literatur ist für Einzelne nicht überblickbar. Als zusammenfassende politologische Darstellung siehe für Deutschland, aber auch in europäischer und vergleichender Perspektive vor allem Schmidt, Manfred G.: Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, 2. Aufl., Opladen 1998; ders. (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil, Opladen 2001. – Zur historischen Einführung vgl. Hentschel, Volker: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland 1880–1980, Frankfurt a.M. 1983. – Zur sozialrechtlichen Sicht Stolleis, Michael: Geschichte des Sozialrechts in Deutschland, Stuttgart 2003; Zacher, Hans F.: Vierzig Jahre Sozialstaat – Schwerpunkte der rechtlichen Ordnung, in: Blüm, Norbert/Zacher, Hans F. (Hrsg.): 40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1989, 19–129. – Zu wichtigen verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Fragen siehe bes. die Beiträge in: Der Sozialstaat in Deutschland und Europa (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 64), Berlin 2005.

⁸ Schmidt, Manfred G.: Sozialpolitik in Deutschland, 179; vgl. auch die Übersicht über die Gründungsjahre der Sozialpolitik, ebd., 180.

⁹ So Wicki, Martin: Soziale Sicherung in der Schweiz: Ein europäischer Sonderfall?, in: Kraus, Katrin/Geisen, Thomas (Hrsg.), Sozialstaat in Europa. Geschichte, Entwicklung, Perspektiven, Wiesbaden 2001, 249–272: 253; vgl. insgesamt Tschudi, Hans Peter: Entstehung und Entwicklung der schweizerischen Sozialversicherungen, Frankfurt a.M. 1989.

gegangen sind.¹⁰ Im Allgemeinen wurde zuerst eine Unfallversicherung obligatorisch, gefolgt von der Alters- und Krankenversicherung. Die Arbeitslosenversicherung hatte die grössten Hindernisse zu überwinden, und zwar sowohl in sozial-konservativ wie wirtschaftsliberal geprägten Ländern. Während Unfall, Krankheit und Einschränkungen infolge des Alters prinzipiell jeden Menschen treffen können, ohne dass man sie der persönlichen Verantwortlichkeit ursächlich zurechnen kann, bedeutet eine staatliche Arbeitslosenversicherung, dass man «die Verantwortung für unfreiwilligen Müssiggang weder dem Herrn noch dem Knecht allein zuwies, sondern einer von beiden finanzierten Kollektivversicherung»¹¹.

Bemerkenswert ist, dass Veränderungen der politischen Ordnung und der Mehrheitsverhältnisse in den Parlamenten, ja selbst Wirtschaftskrisen sowie die beiden Weltkriege die sozialen Sicherungssysteme nie grundsätzlich infrage gestellt haben. Diese waren freilich sehr lange Zeit lediglich als ergänzende Hilfe in Notlagen konzipiert. Erst nach dem II. Weltkrieg ist es in den kapitalistischen Industrieländern zu einer eigentlichen Expansion der sozialen Sicherung gekommen, welche wiederum seit Ende der 1970er Jahre in den meisten Staaten früher oder später gebremst wurde. Im Zuge dieser Expansion wurden die sozialen Sicherungssysteme auf immer mehr erwerbstätige Personen, wenn nicht sogar auf die gesamte Bevölkerung ausgedehnt – «die ehemalige Zuschussversicherung, die als Zubrot zu anderweitigen Einkommen oder Hilfen gedacht war, wandelte sich zur Lebensstandardsicherung»¹².

¹⁰ Im Blick auf die Entwicklung in Deutschland greift indes der Hinweis auf die sozial-konservativen Zielsetzungen der Bismarck'schen Sozialpolitik zu kurz, wenn man nicht gleichzeitig die Modifikationen und Anpassungen durch die verschiedenen politischen Kräfte, die wirtschaftlichen Interessen und die föderalistischen versus zentralstaatlichen politischen Strukturen in den Blick nimmt. Vgl. den knappen Überblick bei Ritter, Gerhard A.: Die Sozialversicherung in Deutschland 1881–1914, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B34/1983, 30–38; ders./Tenfelde, Klaus: Arbeiter im Deutschen Kaiserreich 1871–1914, Bonn 1992.

¹¹ Schmidt, Manfred G.: Sozialpolitik in Deutschland, 189f.

¹² Ebd., 158.

Bei einer vergleichenden Typologie sozialstaatlicher Strukturen in der Gegenwart¹³ kann man grob zwischen dem liberalen US-amerikanischen Modell, dem sozialdemokratisch geprägten nordeuropäischen Typus und dem westeuropäischen Modell unterscheiden. Auch wenn diese Typen¹⁴ in der Realität nur in Mischformen begegnen, betonen sie wichtige unterscheidende Merkmale, die sich vor allem im Blick auf die Aufgaben von Familien, sozialen Organisationen, Märkten und staatlichen Einrichtungen präzisieren lassen. In den USA wird die soziale Sicherung stark den einzelnen Bürgern und ihren marktvermittelten Entscheidungen überlassen. In den skandinavischen Ländern dominierte lange das System der steuerfinanzierten Staatsbürgerversorgung (das schwedische «Volksheim» als Inbegriff des Wohlfahrtsstaates). In Westeuropa und besonders in Deutschland bildet die Sozialversicherung, die in unterschiedlichen Verhältnissen aus Beiträgen der abhängig Beschäftigten, der Arbeitgeber und des Staates finanziert wird, die wichtigste Grundlage des Sozialstaates. Dass die Zusammensetzung der Teile dieser Mischfinanzierung immer wieder geprüft und kritisiert wird, gehört zur Dauerreformdiskussion im Sozialstaat, und zwar nicht nur in Deutschland.¹⁵

¹³ Die internationale Diskussion stark bestimmt haben die Arbeiten von Walter Korpi und Gøsta Esping-Andersen; siehe bes. die zusammenfassende Darstellung des Letzteren: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990. Vgl. dazu auch die Beiträge in: Lessenich, Stephan/Ostner, Ilona (Hrsg.), *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt a.M./New York 1998, sowie die Kritik bei Schmidt, Manfred G.: *Sozialpolitik in Deutschland*, 215–228. Einen guten Überblick gibt Schmid, Josef: *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherungssysteme in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme*, Opladen 1996.

¹⁴ Bis Ende der 1980er Jahre musste man natürlich zudem die sozialen Sicherungssysteme in den staatssozialistischen Ländern gesondert betrachten.

¹⁵ Siehe beispielsweise schon die Beiträge zum Civitas-Symposium von 1982: Koslowski, Peter u.a. (Hrsg.): *Chancen und Grenzen des Sozialstaats. Staatstheorie – Politische Ökonomie – Politik*, Tübingen 1983. Dazu auch der Literaturbericht von Strohm, Theodor: *Die Zukunft des Sozialstaats im Blickwinkel der neueren Literatur* (1988), in: ders.: *Diakonie und Sozialethik*, 214–230.

1.2 Dringliche Probleme der Sozialpolitik¹⁶

Die derzeitigen Hauptprobleme des Sozialstaates sind in den meisten Industrieländern sehr ähnlich, freilich mit unterschiedlichen Gewichtungen. Ich nenne deren drei:

1. In den meisten europäischen Ländern haben sich die sozialpolitischen Ziele von der Hilfe in Notlagen und einem Ausgleich von schweren Beeinträchtigungen hin zu einer *umfassenden Daseinssicherung* entwickelt. In Deutschland betragen die öffentlichen Sozialausgaben im Jahr 1995 gemäss der Sozialbudgetstatistik¹⁷ 1179 Mrd. DM (560 Mrd. €); das entsprach 31,1% des Bruttosozialprodukts. Nach Aufgaben gegliedert entfielen vom gesamten Sozialbudget 1994 38,9% auf den Bereich «Alter und Hinterbliebene», 34% auf «Gesundheit», 11,9% auf «Ehe und Familie» sowie 11,4% auf «Beschäftigung»¹⁸. Zwar ist der Grossteil der Sozialversicherungsleistungen nach wie vor an die Erwerbstätigkeit gekoppelt, aber der Kreis der anspruchsberechtigten Versicherten ist vielfach ausgeweitet worden – bis hin zur obligatorischen Krankenversicherungspflicht für die gesamte Wohnbevölkerung wie in der Schweiz. Dies alles erfordert eine umfangreiche Bürokratie, umfassende rechtliche Regelungen und enorme finanzielle Transfers. Eine zentrale Streit- und Reformfrage besteht deshalb darin, ob und in welchem Umfang man in den einzelnen sozialen Sicherungssystemen die Eigenverantwortung und die finanzielle Selbstbeteiligung stärken und erhöhen soll.¹⁹ Staatliche Umverteilung und

Für Deutschland grundlegend: Bäcker, Gerhard/Bispinck, Reinhard/Hofemann, Klaus/Naegele, Gerhard: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, 2 Bde., 3. Aufl., Opladen 2000.

¹⁷ Die wichtigsten Daten zum Sozialbudget findet man in den Publikationen des Statistischen Bundesamtes (<http://www.destatis.de>).

¹⁸ Diese und weitere signifikante Zahlenangaben bei Schmidt, Manfred G.: Sozialpolitik in Deutschland, 147–155.

¹⁹ Auf internationaler Ebene bildet sich diese zentrale Reformfrage auch in den Unterschieden zwischen den Konzepten zur sozialen Sicherung ab, wie sie von Weltbank und ILO vertreten werden; vgl. dazu Gsänger, Hans: Wie fördert man die soziale Sicherung im Süden?, in: Der Überblick, 37. Jg., 1/2001, 11–17, sowie Gillion, Colin: Sozialreform: eine Jahrhundertaufgabe, in: Der Überblick, 37. Jg., 1/2001, 18–23. Siehe dazu eingehender meinen

die Stärkung der Fähigkeiten zu individueller Daseinsvorsorge stehen zweifellos in einem Spannungsverhältnis, doch ist leicht einzusehen, dass man auf diesem Gebiet sorgfältig die Leistungen und Finanzierungen nach Arten, Funktionen und Institutionen unterscheiden muss.

2. Infolge der *Veränderungen im Altersaufbau* der Bevölkerung ergeben sich zunehmende Belastungen für die aktuell Erwerbstätigen und Beitragspflichtigen.²⁰ Die Beitragssätze für die Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung steigen und haben, soweit es sich auch um Arbeitgeberbeiträge oder Zuweisungen aus staatlichen Steuereinnahmen handelt, Wirkungen auf die sogenannten Lohnnebenkosten und damit auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. In Deutschland gibt es seit der Mitte der 1970er Jahre kontinuierlich Versuche, die Steigerung der Sozialleistungsquote²¹ einzudämmen. Praktisch hat das unter Bedingungen der Parteienkonkurrenz jedoch zu einer allmählichen Stabilisierung auf relativ hohem Niveau geführt. In der Schweiz liegt die Sozialquote niedriger, ist der Druck auf die sozialen Sicherungssysteme wegen der vergleichsweise geringeren Arbeitslosigkeit weniger stark und ist schliesslich der Anteil der individuellen Daseinsvorsorge traditionell höher als in den meisten anderen europäischen Staaten.
3. Die sozialen Sicherungssysteme sind in Deutschland ganz überwiegend an die *Beiträge* der Erwerbstätigen und der Arbeitgeber gebunden und insofern unmittelbar in ihrem Aufkommen von der Höhe der Beschäftigung bzw. der Arbeitslosigkeit abhängig. Die Siche-

Beitrag: Macht – Wettbewerb – Solidarität. Bedingungen internationaler Verteilungsgerechtigkeit, in: Frey, Christofer u.a. (Hrsg.): *Gerechtigkeit – Illusion oder Herausforderung?* Felder und Aufgaben für die interdisziplinäre Diskussion, Münster 2006, 67–91.

²⁰ Für die Schweiz vgl. die Beiträge von Sommer, Jürg H.: *Bleibt die Altersvorsorge finanzierbar?*, und Gaillard, Serge: *Die AHV ist finanzierbar*, beide in: Güntert-Dubach, Martina B./Meyer Schweizer, Ruth A. (Hrsg.): *ALTERNativen. Brüche im Lebenslauf*, Bern u.a. 1995, 171–186.187–195.

²¹ Unter dieser Quote versteht man i. Allg. das «rechnerische, in Prozenten ausgedrückte Verhältnis der Summe der Sozialleistungen, wie sie im Sozialbudget abgegrenzt sind, zum Bruttosozialprodukt». Das Sozialbudget wird i. Allg. nach Angaben des BM für Gesundheit und Soziale Sicherung ermittelt (Glossar des deutschen Bundesamts für Statistik).

rungssysteme gegen Risiken von Alter, Invalidität, Arbeitslosigkeit, Krankheit und Pflegebedürftigkeit waren nach dem II. Weltkrieg überwiegend so angelegt, dass sie von der realen Möglichkeit einer Erwerbstätigkeit aller arbeitsfähigen Männer ausgingen. Frauen- und Hausarbeit waren ganz überwiegend nicht für sich versichert. Daraus folgt bis heute nicht nur die bekannte durchschnittliche Minderbezahlung von Frauen, sondern auch generell eine Gender-Asymmetrie hinsichtlich aller Systeme der Sozialversicherung.²² Sobald die alles andere entscheidende Grundlage einer halbwegs stetigen Erwerbsbiographie strukturell nicht mehr oder nicht in hinreichendem Masse gegeben ist, sind die Eckpfeiler der sozialen Sicherheit gefährdet. Kein Sozialsystem der Welt kann auf Dauer unter Bedingungen einer hohen strukturellen Sockelarbeitslosigkeit funktionieren – ausser in Diktaturen.²³

Die Kritik an öffentlicher Sozialpolitik ist so alt wie diese selbst. Schon 1833 meinte der britische Konservative Edward Bulwer-Lytton: «Die Armengesetze sollten die Bettelei verhüten – sie haben das Betteln zu einem anerkannten Beruf gemacht ... Erdacht, den Elenden zu helfen, wurden die Armengesetze zur Grundursache des Elends.»²⁴ Er hat damit

²² Siehe Pfarr, Heide M./Bertelsmann, Klaus: Diskriminierung im Erwerbsleben. Ungleichbehandlungen von Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1989. In der Schweiz sind diese Ungleichheiten bis heute noch grösser; vgl. Lauterburg, Margareta/Lischetti-Greber, Barbara/Aeschbacher, Monique: Durchs Netz gefallen. Eine juristische Analyse der Stellung der Frauen im schweizerischen Sozialversicherungssystem unter Berücksichtigung von Frauenlebensläufen, Bern 1995.

²³ Die sog. Vollbeschäftigung in den kommunistisch regierten Staaten Europas war dadurch möglich, dass Arbeitsmöglichkeiten staatlich zugeteilt wurden, der Staat zugleich ein relativ niedriges individuelles Einkommen sicherte und dabei eine gewisse (relative) Gleichstellung von Frauen und Männern im Erwerbsleben durch sozialpolitische Massnahmen (Ganztagsschulen, Kinderkrippen, öffentliches Gesundheitswesen) ermöglichte.

²⁴ Daran erinnerte Jakob Augstein in einem bedenkenswerten Kommentar: Das grosse Arbeitslos. Stütze und Gesellschaft: Die Wahrheit über die Sozialhilfe, Süddeutsche Zeitung, Nr. 194 v. 24.8.2001, 13.

in satirischer Zuspitzung die Richtung gewiesen, die nach wie vor sehr stark die Zielsetzungen konservativer Sozialpolitik nicht nur in Grossbritannien und den USA bestimmt: staatliche Zurückhaltung, Druck zur Selbsthilfe und Eigenverantwortung, Entlastung der Unternehmen von Sozialbeiträgen, Förderung des freiwilligen Almosengebens. Den für die deutsche Sozialpolitik massgeblichen Ansatz kann man dagegen schon in Hegels «Grundlinien der Philosophie des Rechts» finden. Hegel erkannte, dass die bürgerliche Gesellschaft im Zuge der Industrialisierung die Menschen aus ihren traditionellen familiären Solidarbeziehungen herausreisst und individualisiert, dass damit die Gesellschaft, genauer: gesellschaftliche Gruppen, Ansprüche stellt bzw. stellen, welche zunächst umstritten sind und aus denen anerkannte und durchsetzbare Rechte erst noch neu entstehen müssen. Daraus folgerte er u.a., dass es mit der subjektiven, freiwilligen Hilfe und Liebestätigkeit (*caritas*) nicht sein Bewenden haben könne, diese vielmehr «ergänzt» werden muss «durch öffentliche Armenanstalten, Krankenhäuser, Strassenbeleuchtung usw.», kurz durch öffentliche Daseinsvorsorge. Der «Mildtätigkeit», so fügt Hegel hinzu, bleibe immer noch genug zu tun, aber die öffentliche Sozialpolitik dürfe darüber nicht vernachlässigt werden.²⁵ Er schreibt: «Der öffentliche Zustand ist im Gegenteil für uns um so vollkommener zu achten, je weniger dem Individuum für sich nach seiner besonderen Meinung, in Vergleich mit dem, was auf allgemeine Weise veranstaltet ist, zu tun übrig bleibt.»²⁶

²⁵ Siehe seine Grundlinien der Philosophie des Rechts (1821), bes. §§237–246 (Theorie Werkausgabe, Bd. 7, 385–391).

²⁶ Ebd., 388f. Die damit geforderte Umstellung von «Hilfe» auf «Rechtsanspruch» wurde freilich erst Jahrzehnte später allmählich durchgesetzt. Gut 150 Jahre nach Hegel hat Harold L. Wilensky dessen Einsicht zur Definitionsgrundlage gemacht: «The essence of the welfare state is government-processed minimum standards of income, nutrition, health, housing, and education, assured to every citizen as a political right, not as charity.» *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley Cal., 1975, 1, zit. nach Luhmann, Niklas: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München/Wien 1981, 27. Schmidt, Manfred G.: *Sozialpolitik in Deutschland*, verweist ähnlich auf «die historische Tendenz zur Verstaatlichung des Sozialschutzes» (227).

Dass die verbreitete Kritik am Sozialstaat dessen Stabilität lange Zeit erstaunlich wenig zu erschüttern vermochte, hat zahlreiche Gründe. Die beiden wichtigsten scheinen mir darin zu liegen, dass erstens sozialstaatliche Leistungsgarantien entscheidend zur politischen Legitimation des modernen Rechtsstaates und der Demokratie beitragen und insofern weder von konservativen noch von Linksparteien grundsätzlich infrage gestellt, sondern eigentlich nur immer wieder «auf den Prüfstand gestellt» werden können.²⁷ Zweitens sind zu einem nicht unerheblichen Teil Finanzierer, Nutzniesser und Kritiker des Sozialstaates identisch, wobei die Kritiker vor allem auf die jeweils anderen Nutzniesser zeigen. Wer verzichtet für sich selbst schon darauf, rechtlich garantierte Ansprüche auch wahrzunehmen? Wer greift lieber auf das eigene Vermögen als auf die Leistungen der Pflegeversicherung zurück? Diese Einstellung ist besonders im Blick auf die Sozialhilfe unübersehbar: Diejenigen, die aufgrund einer aktuellen Notlage neu zu den Sozialleistungen nachdrängen (Langzeitarbeitslose, Drogenabhängige, Strafantlassene), sollen möglichst kurz gehalten werden. Ihnen wird durchaus auch von Sozialleistungsbeziehern Arbeitsunwilligkeit unterstellt, die mit Leistungseinschränkungen bestraft werden soll. Hier wird ein Ressentiment verbreitet, welches sich «gegen die Armen richtet, die nehmen, und nicht gegen die Reichen, die nicht geben»²⁸. Mir scheint, dass das Solidaritätsempfinden mit wachsendem Wohlstand nicht zunimmt, sondern eher abnimmt. Dies gilt übrigens auch für die Kirchen, die ja aus den bekannten Gründen überall sparen müssen. Dass ausgerechnet die Zahlungen für den Kirchlichen Entwicklungsdienst in Deutschland in den letzten Jahren stärker gesunken sind als das Kirchensteueraufkommen, hat Eberhard le Coutre zu Recht mit den Worten kommentiert: «Als wir ärmer waren, waren wir grosszügiger.»²⁹

²⁷ Grundsätzliche Ablehnung des Sozialstaates begegnet freilich auch und wird am prominentesten durch Anhänger der Gesellschafts- und Wirtschaftstheorie Friedrich-August von Hayeks vertreten; siehe beispielhaft dessen anfangs der 1940er Jahre verfasstes Buch: *The Road to Serfdom*, deutsche Übersetzung von Eva Röpke: *Der Weg zur Knechtschaft*, München 1991. In der Schweiz steht Christoph Blocher diesen Gedanken nahe.

²⁸ So treffend Jakob Augstein in dem oben erwähnten Text.

²⁹ Sein diesbezüglicher Kommentar ist überschrieben: *Als wir ärmer waren, waren wir klüger*, in: *Der Überblick*, 35. Jg., 4/1999, 92–95 (Zit. 92).

Ich möchte mit diesen Hinweisen betonen, dass die Sozialpolitik von Staat, Kommunen und Verbänden (einschliesslich der Kirchen) nicht alternativlosen Sachzwängen unterliegt und auch nicht einfach von gesellschaftlichen und politischen Kräfteverhältnissen diktiert wird, sondern über Gestaltungsspielräume verfügt, welche in einer Demokratie Gegenstand öffentlicher Urteilsbildung sein sollten. Ob, wie und in welchem Sinne Gestaltungsmöglichkeiten wahrgenommen werden, hängt ganz entscheidend auch von der sozialen Sensibilität, der Fähigkeit zu solidarischem Handeln und der Bereitschaft der Bürger zum Geben und Teilen ab. Die Richtung, die eine Sozialpolitik nimmt, ist insofern u.a. von historischen und persönlichen Beispielen erfahrener³⁰ und gewährter Hilfe, vom sittlichen Bewusstsein sozialer Verantwortung und nicht zuletzt von der Darstellung und Vermittlung menschlicher Notlagen und den Möglichkeiten sozialer Sicherung in den Medien abhängig. Die Institutionen des Bildungswesens und besonders die Kirchen haben hier eine herausragende Aufgabe der Orientierung und Gewissensbildung. (Ich komme darauf in Abschnitt 3 zurück.)

1.3 Neue Herausforderungen infolge der Erweiterung der EU

Mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam sowie durch den Beitritt der Länder, die früher dem kommunistischen Machtbereich zugehörten, hat die Europäische Union eine neue politische und verfas-

³⁰ Was erfahrene Hilfe für einen westfälischen Pastor nach dem II. Weltkrieg bedeutete, mag folgendes Zitat aus Werner Danielsmeyers Erinnerungen belegen: «Was wäre trotz allem aus uns geworden ohne die Hilfsbereitschaft unserer früheren (Feinde), ohne die Care-Pakete, die wir der Barmherzigkeit fremder Menschen zu verdanken hatten, die uns häufig beschämten, weil es sich um verjagte Deutsche handelte, die nicht die Rache, sondern das Mitleid als das bessere Teil erwählten. Sie überwandten Abscheu und Ekel vor den im Namen des deutschen Volkes begangenen Verbrechen und rechneten sie den Übrigbleibenden, den Hungernden, den Frauen und Kindern nicht an. Die Pakete und die Speisungen, die wir ausländischer, vor kurzem noch feindlicher Hilfe zu verdanken hatten, sind die Lebensretter für Millionen geworden. Wir sollten das jetzt, in der Zeit des Überflusses, nicht vergessen.» (Führungen, Ein Leben im Dienst der Kirche, Bielefeld 1982, 76f).

sungsrechtliche Qualität erlangt.³¹ Unabhängig von der Ratifizierung der EU-Verfassung hat der politische Erweiterungs- und Vertiefungsprozess erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik in ganz Europa, auch und besonders im Blick auf die neuen Beitrittsstaaten und die Freizügigkeitsregelungen für die Arbeitsmärkte. In vielen Mitgliedsländern der EU haben indes wohl die meisten Menschen noch nicht realisiert, dass die bestehenden Verträge und die künftige Verfassung umfangreiche und für die Zukunft wichtige Bestimmungen für die Sozialpolitik der Europäischen Union enthalten. Titel XI des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft knüpft ausdrücklich an die Europäische Sozialcharta, die am 18. Oktober 1961 in Turin unterzeichnet wurde, und an die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer vom 9.12.1989 an. In drei umfangreichen Kapiteln werden wichtige «Sozialvorschriften» für die Politik der EU aufgestellt, die Aufgaben und Verfahren eines «Europäischen Sozialfonds» bestimmt sowie Ziele und Aufgaben für die «allgemeine und berufliche Bildung und Jugend» formuliert. Für Ministerrat und Kommission der EU werden Rahmenkompetenzen festgelegt, die insgesamt folgende Ziele verfolgen: «die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen, einen angemessenen sozialen Schutz, den sozialen Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotentials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen.» (Art. 136)³²

In der «alten» Europäischen Gemeinschaft konnten sehr unterschiedliche Systeme der sozialen Sicherung und staatlicher Sozialpolitik koexistieren. Ihr Geltungsbereich war durch die nationale Sozialgesetzgebung und -rechtsprechung begrenzt. Jedenfalls war das so lange möglich, als sich die transnationale Mobilität in relativ engen Grenzen hielt und ausländische Arbeitnehmer in das Sozialsystem des jeweiligen Gastlandes nicht nur temporär integriert werden konnten, sondern durch ihre Arbeit

³¹ Siehe Grimm, Dieter: Zur Neuordnung der Europäischen Union. Die Regierungskonferenz 1996/97, Baden-Baden 1997.

³² Die Vertragstexte sowie die ergänzenden Protokolle und Erklärungen hat für das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung Thomas Läufer herausgegeben (Bonn 1998).

und ihre Beiträge zu dessen Funktionssicherheit entscheidend beitragen.³³ Durch wenigstens vier Entwicklungen ist dieses System eines nicht-kompetitiven Nebeneinanders von Sozialsystemen herausgefordert: durch die *Erweiterung der EU* nach Osten und Süden, durch die anhaltende *Migration*, durch die *Liberalisierung* des Angebots von Dienstleistungen und durch die *marktorientierte Angleichung* der Sozialpolitiken auf europäischer Ebene, die teilweise durch die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes gefördert wird. Hinzu kommt in den meisten europäischen Staaten die sogenannte «demographische Problematik», das heisst die Fülle derjenigen Probleme (und meist gar nicht wahrgenommenen Chancen), die sich aus der gestiegenen durchschnittlichen Lebenserwartung ergeben.³⁴

(1) Alle EU-Beitrittsländer, die früher unter kommunistischer Herrschaft standen, waren und sind in den seitherigen Transformationsprozessen mit einem weitgehenden Zusammenbruch der bisherigen sozialen Sicherung und mit der Nötigung zum Aufbau eines ganz neuen Systems konfrontiert.³⁵ Das wird wiederum durch eine Reihe von

³³ Bisher habe ich leider nicht ermitteln können, in welchem Umfang Gastarbeiter nach einer Rückkehr in ihre Heimatländer ihre Ansprüche auf Sozialleistungen (bes. Alters- und Hinterbliebenen-Renten) ausgeschöpft haben. Im Allgemeinen erhält die erste Generation der ausländischen Arbeitnehmer in Deutschland deutlich niedrigere Renten als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer. Das ist nicht nur eine Folge niedrigerer Löhne, sondern auch des Versicherungsverlaufes (relativ später Eintritt) und der Nicht-Anrechnung von Ausbildungs- und Erwerbszeiten in den Herkunftsländern. In der zweiten und dritten Generation gehen diese Unterschiede allerdings zurück. Siehe hierzu Bäcker, Gerhard u.a.: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Bd. 2, 284f.

³⁴ Diese Entwicklung ist seit längerem auch in den sog. Entwicklungsländern zu beobachten, wird allerdings vor allem durch die Verbreitung von HIV/AIDS grundlegend wieder verändert.

³⁵ Einen Sonderfall stellt die ehemalige DDR dar, die im Zuge der staatlichen Vereinigung das westdeutsche System der sozialen Sicherungen übernommen hat. Die übrigen staatssozialistischen Länder haben Mischformen von privater und öffentlicher Daseinsvorsorge entwickelt; zu Polen vgl. Piatek, Krzysztof: Sozialstaat in Polen: Von der Teilung Polens über den Realsozia-

Faktoren ungemein erschwert: Die bisherige Industriestruktur muss von Grund auf neu gestaltet werden; dasselbe gilt für die Agrarwirtschaft. Rechtsstaatliche Institutionen, eine funktionierende Administration und nicht-korrumpierte Fiskalstrukturen können nicht von heute auf morgen entstehen. In der Transformationszeit gewinnt unter diesen Bedingungen der informelle Sektor der Wirtschaft an Bedeutung, in dem vor allem auch Frauen tätig sind. Dies alles führt u.a. dazu, dass ein Versicherungswesen für die primären Lebensrisiken sich nur allmählich aufbauen und finanzieren lässt. Überdies erneuern sich die Spannungen zwischen Systemen sozialer Sicherung, bei denen staatliche Umverteilung eine wichtige Rolle spielt, und solchen, in denen die private Versicherungswirtschaft eine starke Stellung anstrebt.

Mit dem Beitritt zur EU oder nach einer gewissen Übergangszeit wird die Mobilität für Arbeitskräfte in Zukunft deutlich erleichtert. Dadurch dürfte allmählich das Gefälle zwischen den alten und neuen Sozialsystemen zunehmend problematisch werden. Wer beispielsweise als medizinische Pflegekraft in ihrem oder seinem Heimatland zu einem niedrigen Beitragssatz versichert ist und in Westeuropa seine Dienste kommerziell anbietet, kann auf diesem Wege Konkurrenzvorteile auf dem betreffenden Arbeitsmarkt erreichen. Ob daraus ein kooperativer oder ein verdrängender Wettbewerb hervorgeht, hängt entscheidend von der Bereitschaft der EU ab, Konvergenzkriterien in der Sozialpolitik zu finden, die nicht auf eine über Marktkonkurrenzen vermittelte Senkung von sozialen Leistungen auf das niedrigste Niveau hinauslaufen. Zieht man nun in Betracht, wie sehr schon im nationalen Bereich Ressentiments die Stellung zum Sozialstaat mitbestimmen, so dürfte diese Neidhaltung auf europäischer Ebene erst recht dem Entstehen einer neuen Sozialkultur abträglich sein. Wird sich vielleicht einmal ein europäischer Bürgerstolz daraus ergeben, diese Herausforderung gemeistert zu haben? Wird einmal auch für die europäische Identität gelten, was die Präambel der Bundesverfassung der Schweiz herausstellt, «dass frei nur ist, wer seine Freiheit gebraucht, und dass die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen»?

lismus zum aktuellen Transformationsprozess, in: Kraus, Katrin/Geisen, Thomas (Hrsg.): Sozialstaat in Europa, 201–224.

(2) Ein zweiter wichtiger Prüfstein für die künftige europäische Sozialkultur sind die Gestaltung der Zuwanderung und der Umgang mit (legalen und illegalen) Einwanderern. (Die Asylproblematik klammere ich hier aus, zumal die ständige Vermengung der Probleme in beiden Bereichen kontraproduktiv ist, obwohl man diese Fragen auch nicht exakt trennen kann.) Die Kirchen in Europa haben zu diesen Fragen wiederholt, engagiert und in den Grundpositionen bemerkenswert einmütig Stellung genommen.³⁶ Manches ist in politischen Entscheidungen aufgenommen worden. In Deutschland hat es dazu – von der Süsmuth-Kommission bis zum Einwanderungsgesetz unter der Federführung von Innenminister Otto Schily – viele und kontroverse Entwürfe gegeben. Sie alle laufen auf den gut gemeinten, aber kaum realisierbaren Versuch hinaus, Migration nach bestimmten Kriterien steuern zu können. Das ist zwar grundsätzlich ein durchaus sinnvolles politisches Ziel, aber man muss realistisch sehen, dass mehr oder weniger grosse Wanderungsprozesse angesichts der bestehenden globalen Ungleichheiten letztlich unvermeidbar sind.

Der wichtigste Unterfall von Migrationen ist durch die Freizügigkeitsgarantie innerhalb der EU bestimmt. Grundsätzlich muss gelten, dass, wer in einem Land der EU lebt und arbeitet, auch in den Genuss aller sozialrechtlichen Garantien kommt, die in dem betreffenden Land in Geltung sind, was wiederum natürlich nur möglich ist, wenn entsprechende (Beitrags-)Pflichten bestehen. Interessanter ist für viele Migranten hingegen die Option, in den alten Kernländern der EU zu arbeiten und zur sozialen Sicherung sich auf die oft günstigeren Tarife und meist

³⁶ Siehe als Beispiele: Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund (Hrsg.): Migrationspolitische Leitlinien: Standortbestimmung und Handlungsperspektiven, Bern 1996; «... und der Fremdling, der in deinen Toren ist.» Gemeinsames Wort der Kirchen zu den Herausforderungen durch Migration und Flucht, Bonn/Frankfurt a.M./Hannover 1997; Die deutschen Bischöfe/Kommission für Migrationsfragen: Leben in der Illegalität in Deutschland – eine humanitäre und pastorale Herausforderung, Bonn 2001; Durchgangsland oder Bleibegesellschaft. Plädoyer der Evangelischen Kirche im Rheinland für eine zielorientierte Zuwanderungs- und Integrationspolitik, Düsseldorf 2001; Humanisierung des Alltags. Grundrechte der Sans-Papiers respektieren, Bern 2004.

geringeren Leistungen der Heimatländer abzustützen. Von einer solchen individuellen Risikoverteilung dürften vermutlich vor allem die sozial Kräftigeren profitieren.

(3) Die Liberalisierungsbestimmungen der europäischen Verträge öffnen nicht nur die Märkte für Waren und Kapital, sondern auch für Dienstleistungen. Diese Entwicklung war seit langem absehbar – seit vielen Jahren kann man im Frühsommer und Herbst in Südwestdeutschland die Autos mit mittel- und osteuropäischen Kennzeichen sehen, ohne deren Besitzer die Spargel- und die Weinernte kaum noch einzubringen wären. Zunehmend werden Dienstleistungen im Pflege- und Betreuungsbereich von ausländischen Arbeitskräften angeboten; in den Anfängen bildeten Touristenvisen dafür die nicht unproblematische Grundlage, allmählich werden diese Tätigkeiten legal sein. Wer nicht in der Lage ist, beispielsweise Pflegekräfte zu den landesüblichen Tarifen zu bezahlen, wird in der Zukunft eher auf ausländische Leistungsanbieter zurückgreifen. Dies dürfte wiederum die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass (unzureichend ausgebildete) einheimische Kräfte noch grössere Schwierigkeiten als bisher haben werden, eine (tarifvertraglich abgesicherte) bezahlte Tätigkeit aufnehmen zu können. Es ist ganz offensichtlich, dass die Liberalisierung im Dienstleistungsbereich, vor allem in Haushalt, Pflege, Service, aber auch in Landwirtschaft, Gastronomie und Baugewerbe, die Löhne stark unter Druck zu setzen vermag und damit auch zu sozialen Konflikten führen kann.

(4) Ich zweifle, ob nationale Regierungsparteien willens und fähig sind, eine mögliche Konvergenz der sozialen Sicherungssysteme in Europa aktiv zu fördern. Ich zweifle auch, ob eine derartige Homogenisierung der Sozialsysteme politisch durchsetzbar ist, ja, ich bin mir nicht einmal sicher, ob dergleichen wünschbar wäre. Die heimischen Wähler könnten es den Politikern verübeln, wenn diese zu sehr auf grenzüberschreitende sozialpolitische Angleichung hinarbeiten würden. Die Briten vor allem widersetzen sich entschieden jeder Verstärkung sozialpolitischer Kompetenzen der EU.³⁷ Gleichwohl wird die Bedeutung des Sozialrechts für den Gesamtbereich der EU weiter zunehmen, sobald Kommission und

³⁷ Grossbritannien hat die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte von 1989 nicht unterzeichnet.

Ministerrat damit beginnen, die sozialpolitischen Ziele der EU-Verträge zu konkretisieren. Ich selbst neige in der Frage der wünschbaren oder möglichen Konvergenz der Sozialsysteme in Europa zu der Auffassung, dass umfassende Gleichstellung unabdingbar ist, wo es um die Sicherung des Existenzminimums und eine soziale Grundsicherung für Schutzbedürftige geht, dass aber in dem Masse, wie zusätzliche Ansprüche (durchaus berechtigterweise) geltend gemacht werden, deren Anerkennung und Berücksichtigung länderspezifisch abhängig sein wird von den jeweiligen Finanzierungsmöglichkeiten, der Berücksichtigung individueller Leistungsfähigkeit und den gesellschaftlich vorherrschenden Solidaritätserwartungen und -bereitschaften. Die Mischung dieser Einflussgrößen dürfte noch auf lange Zeit die kulturell-historischen Prägungen nationaler Sozialstaatlichkeit widerspiegeln.³⁸

Ob ein «soziales Europa» im Entstehen begriffen ist, wird höchst unterschiedlich beurteilt.³⁹ Einerseits hat der Europäische Gerichtshof mit bisher weit über 300 Entscheidungen zur Sozialpolitik faktisch immer wieder notwendige rechtliche Regelungen vorgenommen und damit durchaus die nationalen Kompetenzen begrenzt, etwa im Blick auf die Freizügigkeit der Arbeitskräfte, den arbeitsrechtlichen Schutz oder Leistungen der Renten- und Krankenversicherung. Auf der anderen Seite gilt aber auch, dass die europäische Sozialpolitik überwiegend den Freizügigkeitszielen der Wirtschaftspolitik zu- und untergeordnet ist. Das ist auch deshalb plausibel, weil eine wirkliche Vereinheitlichung des Arbeits- und Sozialrechts und der sozialen Sicherungssysteme Transferzahlungen und

³⁸ Siehe dazu eingehend die Beiträge von Christoph Enders und Ewald Wiederin zum Thema «Sozialstaatlichkeit im Spannungsfeld von Eigenverantwortung und Fürsorge», in: *Der Sozialstaat in Deutschland und Europa* (Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 64), Berlin 2005.

³⁹ Die Europäische Kommission, Geschäftsdirektion Beschäftigung, gibt seit 1995 regelmässig Berichte über «Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten» heraus. Zur kritischen Diskussion vgl. Schmidt, Manfred G.: *Sozialpolitik in Deutschland*, 243–252. 2001 ist der zweite jährliche Bericht der EU-Kommission zur sozialen Lage in Europa erschienen: *European Commission/Eurostat: Beschreibung der sozialen Lage in Europa 2001*, Luxemburg.

wirtschaftspolitische Eingriffe zwischen den EU-Mitgliedern erfordern würden, die in der Grössenordnung beispielsweise weit über den Länderfinanzausgleich in Deutschland hinausgehen müssten. Insofern kann man prognostizieren, dass die EU-Sozialpolitik zwar eine gewisse Konvergenz der Systeme sozialer Sicherheit fördern wird, aber nicht im Sinne einer Vereinheitlichung, sondern einer Verträglichkeit, und zwar vorwiegend durch die Grundsätze von «Subsidiarität, Übermassverbot und Mindeststandards»⁴⁰.

Im Übrigen gilt auch für die künftige europäische Sozialpolitik, dass nicht «der Sozialstaat» unfinanzierbar wird, sondern dass sachkundig darüber gestritten werden muss, welche Verteilung variabler Finanzmittel die günstigsten sozialpolitischen Wirkungen zu erzielen vermag. Unstrittig ist, dass die Systeme der sozialen Sicherung am ehesten zuverlässig finanziert werden können, wenn ein hohes Beschäftigungsniveau vorhanden ist und wenn man gleichzeitig Ausgabendisziplin wahrt. Entscheidende Voraussetzung guter Beschäftigungschancen ist wiederum eine qualifizierte Ausbildung. Insofern bedarf eine gute Sozialpolitik einer erfolgreichen Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik. Das wieder führt zu dem Schluss, dass vor allem erhebliche Investitionen in das Bildungswesen der Beitrittsländer der EU im gesamteuropäischen Interesse liegen.⁴¹

⁴⁰ Bergmann, Susanne: Sozialpolitik und Sozialrecht der Europäischen Union – Universalismus statt Uniformität, in: Schulte, Bernd/Mäder, Werner (Hrsg.): Die Regierungskonferenz Maastricht II. Perspektiven für die Sozialgemeinschaft, 27–36: 32. Ob man auf europäischer Ebene freilich «die unerwartete Renaissance des Subsidiaritätsprinzips» (so Strohm, Theodor: Zeitschrift für Evangelische Ethik, 45. Jg., 2001, 64–72, dort auch weitere Literatur) beobachten kann, dürfte noch nicht ausgemacht sein. Immerhin hat der «Europa-Artikel» 23 im erneuerten deutschen Grundgesetz ausdrücklich den Grundsatz der Subsidiarität hervorgehoben, und Art. 5 (früher 3b) des EG-Vertrages erwähnt explizit das «Subsidiaritätsprinzip»; insofern wird zumindest terminologisch auf ein Grundprinzip kirchlicher Sozialethik rekurriert. Ob es auch entsprechend verstanden, ausgelegt und konkretisiert werden wird, bleibt abzuwarten. Zu den juristischen Fragen siehe Callies, Christian: Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union. Vorgaben für die Anwendung von Art. 5 EGB nach dem Vertrag von Amsterdam, Baden-Baden 1999.

⁴¹ Daraus hat das Wiener Institut für die Wissenschaften vom Menschen (IWM) schon 1991 die Konsequenz gezogen, mit Unterstützung der Euro-

1.4 Chancen einer neuen europäischen Sozialkultur im Prozess der Globalisierung

Auch ein politisch und sozial stärker integriertes Europa der Zukunft wird keine Insel sein. Die Gefahr, dass die EU sich an ihren Grenzen abschottet, ist freilich gross. Wer sich aber heute nicht dafür interessiert, wie beispielsweise in Polen oder Rumänien ein neues Sozialversicherungswesen aufgebaut wird, wird sich auch künftig keine Gedanken über die Entwicklung von Krankenversicherungen in der sogenannten Dritten Welt machen, obwohl leicht zu sehen ist, dass für eine langfristige, nachhaltige Entwicklung der Aufbau von Systemen kollektiver Daseinsvorsorge ganz unverzichtbar sein dürfte. Im Zuge von Urbanisierungs- und Industrialisierungsprozessen verlieren nämlich wie einst im Europa des 18. und 19. Jahrhunderts die Solidaritätsbeziehungen der Grossfamilien fast überall ihre unterstützenden Bindungskräfte.⁴² Soll etwa im Blick auf die Erreichbarkeit medizinischer Leistungen sich die Schere immer weiter öffnen dürfen, welche zwischen der technischen Spitzenmedizin der nördlichen Hemisphäre und dem Fehlen einfachster hygienischer Bedingungen und einer medizinischen Basisversorgung im Süden besteht? In der Gegenwart hat fast die Hälfte der Erdbevölkerung überhaupt keinen Zugang zu medizinischen Diensten. Eine Krankenversicherung, wenn sie überhaupt angeboten wird, kann in der Dritten Welt nur abschliessen, wer beim Staat oder einem (oft ausländischen) Privatunternehmen angestellt ist. Altersversicherungen sind im Süden noch seltener. Die So-

päischen Kommission Forschungen und praktische Beratungen zur Transformation des Hochschul- und Forschungswesens in Ostmitteleuropa zu fördern und in diesem Zusammenhang einen Hannah-Arendt-Preis für exemplarische Reforminitiativen zu verleihen. Eine kritische Auswertung hat Ralf Dahrendorf geschrieben: *Universities after Communism. The Hannah Arendt Prize and the Reform of Higher Education in East Central Europe*, Hamburg 2000. – Daneben hat das IWM ebenfalls ein Programm über «Soziale Folgen des Übergangs zur Marktwirtschaft in Ostmitteleuropa» (SOCO) durchgeführt; die vorliegenden Arbeiten (papers) können von der Website des IWM heruntergeladen werden.

⁴² Im Blick auf Frankreich siehe Supiot, Alain: *Sur le principe de solidarité*, in: *Rechtsgeschichte*, 6/2005, 67–81, zu Italien Balandi, Gian Guido: *Sulla possibilità di misurare la solidarietà*, in: *Rechtsgeschichte*, 6/2005, 14–27.

zialstaatsquote beträgt auf den Philippinen oder in Pakistan 0,9%, hingegen in Deutschland 22,7% und in Schweden 35,9%.⁴³

Es ist nicht unmöglich, auch ausserhalb Europas vom historischen Erbe – den Leistungen, aber auch den Grenzen und Fehlern – der europäischen Sozialkultur zu lernen. Dazu gehört die grundlegende Einsicht, dass die Folgekosten von Industrialisierung, Marktwirtschaft und abhängiger Erwerbsarbeit solidarisch getragen werden müssen und dass es dazu sozialer Institutionen bedarf, denen gegenüber jede und jeder einen Rechtsanspruch auf die Sicherung zumindest des Existenzminimums und elementarer menschenwürdiger Lebensbedingungen hat.⁴⁴ Ich bin überzeugt, dass die globale Ausdehnung von Marktwirtschaft und Handelsfreiheit nur dann demokratisch akzeptabel wird, wenn es mittel- und langfristig gelingt, auch entsprechende Systeme sozialer Sicherheit global aufzubauen, und zwar nicht auf der Basis freiwilliger, privater Wohltätigkeit, sondern eines demokratisch beschlossenen Sozialrechts. Dessen Umfang und Ausgestaltung hängen nicht zuletzt (1) von der jeweiligen Sozialkultur ab, welche eine politisch verfasste Gesellschaft prägt sowie (2) davon, ob und in welchem Masse sich eine transnationale Solidarität entwickelt.⁴⁵

⁴³ Vgl. Tabelle 10 bei Schmidt, Manfred G.: Sozialpolitik in Deutschland, 238f, auf der Basis von Definitionen und Berechnungen der ILO, die seit den 1950er Jahren regelmässig Übersichten über «The Cost of Social Security» veröffentlicht und dafür im Laufe der Zeit brauchbare Definitionen, Indikatoren und Messinstrumente entwickelt hat. Gleichwohl muss man beachten, dass in die aggregierten Zahlenwerte und Abgrenzungen immer auch politische und kulturelle Bewertungen eingehen.

⁴⁴ Siehe dazu im Blick auf Deutschland Neumann, Volker: Menschenwürde und Existenzminimum, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1995, 426–432; für die Schweiz siehe, neben den Kommentaren zu Art. 12 BV, bes. Amstutz, Kathrin: Das Grundrecht auf Existenzsicherung. Bedeutung und inhaltliche Ausgestaltung des Art. 12 der neuen Bundesverfassung, Bern 2002; Tschudi, Carlo (Hrsg.): Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen. Menschenwürdige Überlebenshilfe oder Ruhebetten für Arbeitslose?, Bern 2005.

⁴⁵ Siehe dazu Beckert, Jens u.a. (Hrsg.): Transnationale Solidarität. Chancen und Grenzen, Frankfurt a.M. 2004; Brunkhorst, Hauke: Solidarität. Von der Bürgerfreundschaft zur globalen Rechtsgenossenschaft, Frankfurt a.M. 2002.

2. Kriterien des kirchlichen Beitrages zu einer sich entwickelnden europäischen Sozialkultur

Bisweilen kann man den Eindruck gewinnen, dass in Zeiten der Not das Wissen um das aktuell Vordringliche und das bleibend Notwendige klarer und deutlicher ist als in Zeiten komplizierter Interessen- und Politikverflechtungen, unübersichtlicher Kräfteverhältnisse und zähem Verteidigen von Besitzständen. Insofern ist es vielleicht nicht unangebracht, die Frage nach unverzichtbaren Kriterien heutiger Sozialpolitik in Europa einmal auf Grundentscheidungen der Kirchen nach 1945 zurückzubeziehen – ohne natürlich damit einer Nostalgie und Sehnsucht nach vermeintlich einfachen Ursprüngen und Verhältnissen das Wort zu reden. Ich versuche also, die Frage nach Kriterien mit der Erinnerung an wichtige Weichenstellungen nach 1945 (primär im Blick auf die Entwicklung in Deutschland) zu verbinden und nenne dazu drei Stichworte:

(1) Die vorrangige Verantwortung für die Entwurzelten und Ausgegrenzten

Flüchtlinge sind «entwurzelt». Arbeitslose werden ausgegrenzt, besonders wenn ihre Situation als unveränderbar gilt. Sie haben den Boden verloren, auf dem sie gewachsen und in dem sie verwurzelt sind. In allen jüdischen und christlichen Überlieferungen spielt die Erinnerung an die ursprüngliche Erfahrung, schutzlos ausgeliefert gewesen zu sein und dann unverhofft Barmherzigkeit erfahren zu haben, eine entscheidende Rolle. Diese Urfahrung ermöglicht das Gedenken an eigene Not und erfahrene Hilfe sowie Befreiung und damit ineins ein elementar verpflichtendes Empfinden der Dankbarkeit. Nicht nur die erste Generation, die nach 1945 mit den Herausforderungen des Wiederaufbaus konfrontiert war, hat sich in ihrer sozialetischen Orientierung von dieser Grunderfahrung bestimmen lassen.

Der Name von Flüchtlingslagern in Deutschland nach 1945 wie Espelkamp steht für die Einsicht, dass derartige Elementarerfahrungen in langfristig tragfähige Strukturen übersetzt werden müssen und können. Freiwillige Hilfe *muss* verrechtlicht werden; *caritas* bedarf verlässlicher Institutionen. Wir alle haben gelernt: Um der personalen Freiheit willen muss zwischen Recht und Moral streng unterschieden werden, aber damit das Recht bestehen kann, bedarf es eines sittlichen Fundamentes, welches als solches nicht erzwungen werden kann, sondern allein aus freier Einsicht hervorgehen muss. Ohne diese rechtlich nicht erzwingbare, moralisch gebotene «Sozialkultur», die nicht zuletzt in

dankbarer Erinnerung überwundenen Unrechts verwurzelt ist, kann der Sozialstaat auf Dauer nicht die zwanglose Zustimmung seiner Bürgerinnen und Bürger finden. Die christliche Gemeinde im Besonderen weiss sich in dieser Hinsicht in erster Linie an diejenigen verwiesen, die am schärfsten ausgegrenzt werden und für die niemand die Stimme erhebt. Es mag der Politik passen oder nicht: Das Engagement für Ausgegrenzte und Asylsuchende ist für die Kirche Christi eine *nota ecclesiae*, ein Wesensmerkmal kirchlicher Existenz.

Allerdings sollte man die Erinnerung an ursprüngliche Erfahrungen der Solidarität nicht kurzschliessen mit den aktuellen Aufgaben der Gestaltung des Sozialstaates. Wenn es demographische, weltwirtschaftliche und arbeitsmarktbezogene Entwicklungen gibt, die zu einem Umbau des Sozialstaates nötigen, dann wird der reflexhafte Appell an Solidarität zur nostalgischen Beschwörung von vermeintlich besseren Zeiten. Michael Stolleis hat insofern zu Recht zu bedenken gegeben, dass die schlichte Berufung auf «Solidarität» nicht dazu taugt, den Aufgaben «einer durchgreifenden Verschlinkung und prinzipiellen Neukonstruktion des Systems der sozialen Sicherung ... beizukommen», weil damit eine nur moralische Forderung verschleiert wird – «wer Solidarität sagt, will etwas haben».⁴⁶ Entscheidend kommt es demgegenüber darauf an, im politischen Prozess starke moralische Überzeugungen hinsichtlich der gesellschaftlich erstrebenswerten Sozialstandards mehrheitsfähig zu machen und dann in bindendes Recht zu überführen. «Der Sprung in das geltende Recht gelingt nur über den Gesetzgeber, der die grossen Zweckprogramme vorgibt. Nur er kann Sätze liefern, die hart genug sind, um auch gegen Widerstreben durchgesetzt zu werden.»⁴⁷ Die sachlichen Bestimmungen des jeweils geltenden Rechtes allerdings sind ihrerseits nicht zuletzt von den «weichen» Faktoren wie sozialer Sensibilität, Mitgefühl und Solidaritätsbereitschaft abhängig.

(2) *Klassenkonflikte: Aufklärung und Mediation*

Die Diskussion über die Reformfähigkeit und -bedürftigkeit des Sozialstaates ist kein Sakrileg. Dass die einen Hypertrophie anklagen, wo die

⁴⁶ So in dem Aufsatz gleichen Titels in: Rechtsgeschichte, 5/2004, 49–54: 52.

⁴⁷ Ebd., 54.

anderen Unterversorgung beklagen, kann in einem korporatistischen und zugleich konkurrenzkapitalistischen Staatswesen⁴⁸ eigentlich niemanden verwundern. Es geht bei der Formulierung und Durchsetzung einer Sozialpolitik immer auch um organisierte Gruppeninteressen, politisches Machtstreben und wirtschaftliche Gewinne und Verluste. In diesem Feld hatten und haben die Kirchen eine doppelte Aufgabe: Sie haben zuerst dezidiert der Aufklärung zu dienen, indem (sozial-)politische Optionen mit ihren Folgen dargelegt und bewertet werden sowie die ethischen und rechtlichen Bewertungsgrundlagen selbst geklärt werden. Zweitens haben Kirchen immer wieder bewiesen, dass sie durch Zusammenarbeit mit gesprächsoffenen Experten der verschiedenen Interessengruppen und aus der Wissenschaft sozialpolitische Konflikte zwar nicht lösen, aber ein Streitklima schaffen können, welches einer kooperativen Konfliktbehandlung günstig ist. Die Evangelischen Akademien waren und sind hierfür wichtige Begegnungsorte. Das «Bergbauzimmer» des Sozialamtes der Ev. Kirche Westfalens in Haus Villigst war dafür symbolisch. Den wichtigsten neueren Versuch, in diesem Sinne über die Unerlässlichkeit und Reformfähigkeit des Sozialstaates aufzuklären und dafür auch kirchlich-theologische Kriterien ausdrücklich zu formulieren, bildet die umfangreiche und sorgfältig vorbereitete Erklärung der grossen Kirchen in Deutschland «Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit» vom Februar 1997. In der Schweiz haben die grossen Kirchen mit dem Konsultationsprozess unter der Frage «Welche Zukunft wollen wir?» ähnliche Wege beschritten.⁴⁹

(3) Ökumene und der neue kirchliche Konsens in Grundsatzfragen

Das Wort «Sozialkultur» begegnet in hervorgehobener Weise wohl erstmals in dem «Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland

⁴⁸ Ich bevorzuge diesen Begriff im Gegenüber zur gängigen Redeweise vom «korporatistischen» Wohlfahrtsstaat, weil er besser geeignet ist, die individuelle Erfahrung im Unterschied zu den institutionellen Arrangements zum Ausdruck zu bringen.

⁴⁹ Nähere Informationen unter: <http://www.kirchen.ch/konsultation>. Allerdings wird man jedes Mal fragen müssen, wie es um Anschlussprojekte und Konkretisierungen steht. Einmalige Konsultationsprozesse werden leicht wieder vergessen.

und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland» mit dem Titel «Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit».⁵⁰ Gemeint ist damit offenkundig der Inbegriff derjenigen sittlichen Überzeugungen, Einstellungen, Empfindungen, Verhaltensweisen und Erwartungen, welche in einer menschlichen Gesellschaft deren rechtliche Gestaltung ihrer sozialen Ordnung massgeblich mitbestimmen, ohne selbst Gegenstand verbindlicher Festlegungen und rechtlicher Regelungen zu sein. Unter einer «Sozialkultur» kann man den komplexen, traditionsvermittelten und wandlungsoffenen kulturellen Boden einer konkreten Sozialordnung verstehen. Dieser Boden kann verdorren und wüst werden, aber auch eine reiche Flora und Fauna hervorbringen. Alle Menschen sind hier in gewisser Weise Bauern, Gärtner und Erntende zugleich.

Das Sozialwort der Kirchen hat überwiegend verbale Zustimmung gefunden, ist aber in einem äusserlichen Sinne zunächst ziemlich folgenlos geblieben.⁵¹ Immerhin handelt es sich um die erste gemeinsam formulierte Grundposition der beiden grossen Kirchen in Deutschland zur Zukunft einer ökologischen und sozialen Marktwirtschaft. Zukunftsweisend sind besonders folgende Elemente: Erstens die Auszeichnung klarer sozialpolitischer Prioritäten, nämlich der Überwindung der Mas-

⁵⁰ In der Reihe «Gemeinsame Texte» als 9. Heft in Hannover und Bonn veröffentlicht. In einer gewissen Parallele zum «Hirtenbrief über die katholische Soziallehre und die amerikanische Wirtschaft», betitelt «Wirtschaftliche Gerechtigkeit für alle» von 1986 (dazu eingehend Bedford-Strohm, Heinrich: Vorrang für die Armen. Auf dem Weg zu einer theologischen Theorie der Gerechtigkeit, Gütersloh 1993), entstand auch das gemeinsame Wort auf der Basis eines breiten Konsultationsprozesses. Zwischenschritte sind dokumentiert in der «Diskussionsgrundlage»: Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland, Hannover/Bonn o.J. (1994), sowie in: Wissenschaftliches Forum 12, September 1995. Beiträge zum Konsultationsprozess der Kirchen usw., Hannover/Bonn o.J. (1996). Vgl. auch zur ersten Rezeption die Beiträge in: Zeitschrift für Evangelische Ethik, 41. Jg., 4/1997.

⁵¹ Vgl. die Anmerkungen von Wolfgang Huber in: Zeitschrift für Evangelische Ethik, 44. Jg., 2000, 166–171, sowie die Dokumentation wichtiger Reaktionen durch Diefenbacher, Hans/Reuter, Hans-Richard/Ratsch, Ulrich: Kirchliches Jahrbuch für die Evangelische Kirche in Deutschland, 1997, 2. Lfg. (ersch. 2000).

senarbeitslosigkeit und der Verringerung der Armut in der Wohlstandsgesellschaft. Zweitens werden ausdrücklich die «Perspektiven und Impulse aus dem christlichen Glauben» genannt, welche praktisch die «vorrangige Option für die Armen, Schwachen und Benachteiligten» begründen. Wichtige Konsequenzen, die daraus gezogen werden, betreffen die doppelte Forderung der sozial wirksamen rechtlichen Garantie eines materiellen Existenzminimums um der Würde jedes einzelnen Menschen willen sowie der Schaffung von Mindeststandards im Bereich des Sozial- und Arbeitsrechts auf europäischer Ebene.

Hinsichtlich der konkreten politischen Umsetzung haben sich die Verfasser nicht weit auf die Äste hinausgewagt. Wenn dabei eine Stärkung der Eigenverantwortung und der individuellen Daseinsvorsorge angemahnt und das Ziel «Arbeit statt Sozialhilfe» betont wird, so wird doch zugleich stärkstes Gewicht darauf gelegt, dass zur Verwirklichung individueller Freiheit auch und gerade das soziale Engagement gehören muss und dass selbstverständlich die stärkeren Schultern auch die grösseren Lasten zu tragen bereit sein sollten. Letztlich konvergieren die sozialetischen Positionen der beiden grossen Kirchen durchaus in den klassischen Prinzipien der Personalität, Solidarität und Subsidiarität, deren immer neu auszutarierende Balance eine tragfähige Sozialkultur charakterisiert.

Was das gemeinsame «Wort» im Blick vor allem auf den Sozialstaat Deutschland sagt, muss freilich auch für Europa gelten. Der Prozess politischer Entspannung in Europa, zu dem die Konferenz Europäischer Kirchen Wesentliches beigetragen hat,⁵² muss durch einen kontinuierlichen sozialen Ausgleich weitergeführt werden.⁵³ Auf diesem Weg haben die Kirchen unverwechselbare Gestaltungsmöglichkeiten und die Chance, zur öffentlichen Bewusstseinsbildung beizutragen.

⁵² Siehe Kunter, Katharina: Die Kirchen im KSZE-Prozess 1968–1978, Stuttgart u.a. 1999.

⁵³ Siehe dazu besonders die Denkschrift der Kammer der EKD für soziale Ordnung: Verantwortung für ein soziales Europa – Herausforderungen einer verantwortlichen sozialen Ordnung im Horizont des europäischen Einigungsprozesses, Gütersloh 1991.

3. Kirchliche Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten

3.1 Perspektiven kirchlich-diakonischer Einrichtungen

Die meisten neueren Darstellungen zur Sozialpolitik und ihrer Geschichte setzen mit der Industrialisierung und der Arbeiterbewegung des 19. Jahrhunderts ein. Man muss indes zumindest von Zeit zu Zeit daran erinnern, dass es daneben über Jahrhunderte vielfältige Gestalten organisierter kirchlicher Nothilfe gegeben hat, insbesondere im Bereich von Spitälern, Pflegeeinrichtungen und Obdachlosenheimen. Säkularisierte Kirchengüter bildeten in den deutschen Ländern nicht nur in der Zeit der Reformation immer wieder die materielle Grundlage für kommunale und staatliche soziale Einrichtungen in Bereichen der Armenfürsorge, Bildung und Gesundheit. Daneben standen und stehen die selbständigen Werke der «Inneren Mission», der «Caritas» und der «Diakonie». Staatliche Sozialpolitik und Wohlfahrtsförderung in freier Trägerschaft konnten und können sich so ergänzen. In der Bundesrepublik Deutschland hat sich daraus «ein eingespieltes und im grossen und ganzen bewährtes Modell der Kooperation von freier Wohlfahrt und Sozialstaat entwickelt»⁵⁴. Dabei stehen die freien Träger der Wohlfahrtspflege unter teilweise spannungsvollen Erwartungen und Zwängen: Sie waren und sind immer auch auf freiwillige, ehrenamtliche Mitarbeiter angewiesen, sollen aber gleichzeitig sich voll professionalisieren; aufgrund ihrer staatskirchenrechtlich verbürgten Selbständigkeit haben sie das Recht und die Freiheit, die Ordnung ihrer Arbeit nach den eigenen Kriterien ihres kirchlichen Auftrages zu gestalten, doch zugleich müssen sie mit den staatlichen und kommunalen Stellen sowie den Versicherungsträgern kooperieren und deren Auflagen für die Mittelzuweisung erfüllen.⁵⁵ Gleichwohl scheint mir dieses Differenzierungsmodell teilautonomer Träger in der Sozialpolitik Effizienz und Freiheitlichkeit insgesamt optimal zu

⁵⁴ Neumann, Volker: Rechtsgrundlagen der finanziellen Beziehungen zwischen Sozialstaat und Diakonie, in: Lienemann, Wolfgang (Hrsg.): Die Finanzen der Kirche, München 1989, 273–302: 274. Vgl. insgesamt Isensee, Josef: Die karitative Betätigung der Kirchen und der Verfassungsstaat, Handbuch des Staatskirchenrechts der Bundesrepublik Deutschland II (1995), 665–756.

⁵⁵ Zu den Problemen siehe Neumann, Volker: Freiheitsgefährdung im kooperativen Sozialstaat, Köln usw. 1992.

verbinden, besser jedenfalls als Systeme, in denen entweder staatlicher Zentralismus dominiert oder die Leistungen zur Daseinsvorsorge vom Auf und Ab privater Wohltätigkeit abhängig sind.

Im Blick auf die künftige europäische Sozalkultur liegt deshalb die wichtigste kirchliche Aufgabe in der Weiterentwicklung ihrer teilselbständigen diakonischen Werke selbst. Dabei sehe ich drei wichtige Herausforderungen: Erstens gehörte und gehört es immer wieder zur Eigenständigkeit kirchlicher Sozialpolitik, mit höchster Priorität sich jenen Menschen zuzuwenden, die am schärfsten ausgegrenzt werden und um die sich sonst niemand kümmern mag. Dies waren nicht nur in der Vergangenheit aus rassistischen Gründen Verfolgte; weil der spätere Präses der Evangelischen Kirche von Westfalen, Ernst Wilm, gerade für diese Menschen den Mund auftrat, wurde er ins KZ geworfen. Zweitens sind für alle kirchliche Sozialarbeit ihre Abstützung in Gemeinden und freiwillig-ehrenamtliche MitarbeiterInnen unverzichtbar. Darin liegt im Übrigen eine entscheidende und vorbildliche «Stärkung der Eigenverantwortung um des Sozialen willen»⁵⁶. Drittens halte ich es für wichtig, dass die Kirchen in der Gestaltung der Arbeitsbeziehungen in ihren selbständigen Einrichtungen die allgemeinen Regelungen für Arbeitsschutz, Mitbestimmung und Entlohnung nicht unterbieten. Es ist nicht leicht, diese Anforderungen gleichzeitig zu erfüllen, doch wenn es gelingt, wird die Diakonie immer neu zur weithin leuchtenden «Stadt auf dem Berge».

3.2 Internationale soziale Friedensdienste und kirchliche Partnerschaften

Im Zuge der Westintegration der «alten» Bundesrepublik hatten die Partnerschaften zwischen Kommunen und der Jugendaustausch eine überhaupt nicht zu unterschätzende Bedeutung. Neben vielen Ortsschildern sieht man die Hinweise auf die entsprechenden Verbindungen. Ich denke, diese Partnerschaften bedürfen seit langem einer entschlossenen Erweiterung in Richtung Osten. Verweisen möchte ich in diesem Zusammenhang exemplarisch auch an den Christlichen Friedensdienst, an die «Aktion Sühnezeichen/Friedensdienste», an das Werk von «Eirene»

⁵⁶ Huber, Wolfgang; in: Zeitschrift für Evangelische Ethik, 44. Jg., 2000, 169.

sowie an die Partnerschaften zwischen Kirchengemeinden in Deutschland und dem südlichen Afrika im Rahmen des sog. «covenant project» in den 1980er Jahren. Derartige Verbindungen sind unverzichtbar, weil auch in einer massenmedial geprägten Gesellschaft lebensbereichernde Erfahrungen nach wie vor insbesondere im persönlichen Austausch zwischen Menschen ihren unverwechselbaren Ort haben. Hierfür sind offizielle kommunale Partnerschaften besonders wichtig, und dabei haben die kirchlich-ökumenischen Verbindungen einen noch höheren Stellenwert als in Westeuropa.

Eine künftige europäische Sozialkultur braucht solche Erfahrungen der nachbarschaftlichen Solidarität – auch, aber eben nicht nur in Katastrophenfällen –, und nicht weniger braucht sie eine wachsende Vertrautheit der Menschen mit den äusserst unterschiedlichen Lebensverhältnissen in Europa. Die EU-Erweiterung nach Osten stellt in dieser Hinsicht nicht bloss vor erhebliche sprachliche Hürden, sondern vor allem vor enorme soziale Herausforderungen. Ich denke, dass es wichtig ist, die kontextuell verschiedenen Erfahrungen und Beurteilungen aus der Nähe kennen zu lernen – etwa im Austausch zwischen Gewerkschaftsvertretern und sozialpolitisch engagierten kirchlichen Gruppen.

3.3 Jugend und Europa

In den zuletzt genannten Hinsichten sind Jugendliche im wörtlichen Sinne zu «Pfadfindern» prädestiniert. Es ist ein gutes und wichtiges Zeichen, dass das Evangelische Studienwerk Villigst, ein Bildungswerk der evangelischen Kirchen in Deutschland, seit einigen Jahren auch für Stipendiaten aus Mittel-, Ost- und Südosteuropa geöffnet ist. Die östlichen Neumitglieder der EU sind hierzulande immer noch ziemlich unbekannte Wesen. Wenn von den Schweizer Blauhelmen oder den deutschen Bundeswehrsoldaten, die auf dem Balkan eingesetzt sind, die Rede ist, dann sollte man darüber nicht die Hunderte von vor allem jungen Menschen vergessen, die dort ihren nicht weniger schwierigen, aber nun einmal nicht so medienwirksamen Friedensdienst leisten. Wenn es gut geht, brauchen die einen den Schutz und die anderen die Aufbauarbeit der jeweils anderen.

Jugendliche sind – vielleicht – weniger an der Verteidigung von sozialen Besitzständen orientiert und eher fähig, starke Solidaritätsbindungen zu entwickeln. Vor allem lassen sich nach allem, was wir darüber wissen,

Jugendliche weit stärker als Erwachsene für herausfordernde, neue Aufgaben nicht zuletzt im Sozialbereich begeistern. Ich plädiere seit langem dafür, dass zu einem ordentlichen Theologiestudium ein oder zwei Auslandssemester gehören. Die Frage liegt nahe: Warum lassen die Kirchen nicht die Kandidatinnen und Kandidaten der Theologie (zuma! in Deutschland mit einer ohnehin überlangen Vikariatszeit) zumindest ein halbes Jahr in einer Kirchengemeinde in Polen oder Rumänien oder Ungarn hospitieren?

Eine künftige europäische Sozialkultur erfordert präzise sozialpolitische und ökonomische Kenntnisse, lebensnahe Anschauung und soziale Sensibilität – «compassion». Die Kirchen haben in diesen Hinsichten enorme Erfahrungen und Fähigkeiten – es kommt darauf an, mit diesem Pfunde zu wuchern.