

Wann ist das Angebot diakonischer und caritativer Träger sozialer Dienstleistungen leitbildkonform?

GEORG CREMER*

Korreferat zum Beitrag von Steffen Fleßa und Jan Westphal

Fleßa und Westphal untersuchen das Dienstleistungsangebot von Trägern der Diakonie in Vorpommern. Sie nutzen dabei eine Portfolio-Matrix mit vier Feldern, die durch die beiden Dimensionen „Diakonischer Auftrag“ und „Refinanzierungsgrad“ sowie ihrem Ausprägungsgrad (hoch/niedrig) gebildet werden. Soziale Dienstleistungen, die aus Sicht des diakonischen Auftrags hoch zu bewerten sind und gleichzeitig vollständig refinanziert werden bzw. Überschüsse ermöglichen, werden als „Stars“ bezeichnet. Ist dagegen der Refinanzierungsgrad zwar hoch, hat die Dienstleistung aber geringe Bedeutung aus Sicht des diakonischen Auftrags, handelt es sich um „Cash Cows“, die ggf. nur deswegen im Portfolio des Trägers gehalten werden, um Überschüsse zur Unterstützung anderer Leistungen mit geringem Refinanzierungsgrad zu generieren. Ist der Refinanzierungsgrad niedrig, die Dienstleistung aber aus Sicht des diakonischen Auftrags hoch zu bewerten, sprechen die Autoren von „Prüfsteinen“, da sich an der Existenz und dem Ausmaß dieses Bereiches überprüfen lasse, ob ein diakonisches Unternehmen tatsächlich seinem Anspruch gerecht werde. Insofern verstehen die Autoren ihren Ansatz als einen Beitrag zum „Ethik-Controlling“. Trägt eine Dienstleistung nicht oder kaum zur Erfüllung des diakonischen Auftrags bei und ist sie gleichzeitig aufgrund ungenügender Refinanzierung defizitär, so ist sie aus Sicht des diakonischen Trägers eigentlich sinnlos, die Autoren sprechen von „Kröpfen“, Tätigkeiten, die unter anderen Bedingungen einstmals ihre Berechtigung hatten, heute aber nur noch mitgeschleppt werden. Die Zuordnung der unterschiedlichen Elemente des Dienstleistungsangebots eines Trägers zu diesen vier Feldern erfolgt nicht aufgrund einer extern gesetzten inhaltlichen Bestimmung des diakonischen Auftrags, sondern beruht auf der Selbsteinschätzung der Träger.

Ich halte die Untersuchung der Struktur des Dienstleistungsangebots von Trägern der Diakonie bzw. Caritas für einen wichtigen Ansatz, um zu beurteilen, ob sie dem Anspruch gerecht werden, Ausdruck der diakonischen Dimension kirchlicher Tätigkeit zu sein. Meine kritischen Anfragen an den Beitrag von Fleßa und Westphal beziehen sich insbesondere auf eine für die Autoren zentrale Annahme über diesen Auftrag selbst. Zudem ergibt sich für mich eine andere Bewertung der Erbringung sozialer Dienstleistungen durch Träger von Diakonie und Caritas, wenn man die Dynamik des

* Prof. Dr. Georg Cremer, Generalsekretär, Vorstand Sozial- und Fachpolitik, Deutscher Caritasverband e.V., Karlstraße 40, D-79104 Freiburg, Tel.: +49-(0)761-200-216, Fax: +49-(0)761-200-509, E-Mail: Georg.Cremer@caritas.de.

Wettbewerbs bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen stärker in die Analyse mit einbezieht.

Fleßa und Westphal bezeichnen die Annahme als grundlegend für die Existenz und das Selbstverständnis kirchlich-sozialer Träger, dass es menschliche Bedürfnisse in einer Gesellschaft gibt, die ohne deren Existenz nicht gestillt würden. Sie verweisen auf die Entstehungsgeschichte der Diakonie beider Kirchen und ihr Wirken für Randgruppen, die ohne die kirchlichen Wohlfahrtsverbände keine Hilfe erhalten hätten. Kern des diakonischen und caritativen Handelns sei die Hilfe „für Menschen in physischen, psychischen oder sozialen Notlagen (...), die ihre Bedürfnisse nicht selbst stillen können“ (346).

In der langen Geschichte des Ausbaus der sozialstaatlichen Sicherung sind allerdings für viele dieser Hilfen Rechtsansprüche definiert worden. Die Erbringung der Dienstleistungen durch kirchliche und nicht-kirchliche Wohlfahrtsverbände und seit den 1990er Jahren auch vermehrt durch privat-gewerbliche Träger erfolgt in einem sozialrechtlich gesetzten Rahmen, der auch die Finanzierung der Dienste sicherstellt. Aus den notleidenden Bedürftigen der Gründungszeit des Diakonischen Werkes oder des Deutschen Caritasverbandes sind Bürgerinnen und Bürger geworden, die ihren sozialrechtlich verbrieften Anspruch auf eine soziale Dienstleistung bei einem Leistungserbringer ihrer Wahl einlösen.

Was bedeutet dies für die Existenzberechtigung kirchlicher Wohlfahrtsverbände oder der gemeinnützigen sozialen Dienstleister generell? Da Fleßa und Westphal die Abwehr einer anderweitig nicht abzuwendenden Notlage als den zentralen Auftrag diakonischer und caritativer Organisationen sehen, muss – ohne dass die Autoren diesen Schluss in letzter Konsequenz ziehen – der Ausbau der sozialstaatlichen Sicherung deren Existenzberechtigung untergraben. Nehme aufgrund der guten Refinanzierbarkeit die Konkurrenz zu, böten, so ist dies zu übersetzen, also auch andere Leistungserbringer die soziale Dienstleistung an, so könne „das eigene Angebot hier keinen wichtigen Beitrag mehr zur Auftragserfüllung“ (352) leisten. „Stars“, also Leistungen, mit denen Überschüsse erwirtschaftet werden und die gleichzeitig für den diakonischen Auftrag wichtig sind, sind dies aus Sicht der Autoren dann nicht. „Wenn das Ausscheiden eines diakonischen Anbieters aus dem Markt lediglich einen Trägerwechsel implizieren würde, während die Versorgung der Bevölkerung davon unberührt bliebe, könnte nicht mehr von einem Star gesprochen werden“ (358). Anderes lassen die Autoren nur gelten, wenn eine enge „Kuppelproduktion von technisch-funktionaler und spirituell-seelsorgerlicher Dienstleistung“ (ebd.) vorläge.

Es ist unzweifelhaft eine der Aufgaben kirchlicher Wohlfahrtsverbände, Menschen in Notlagen zu helfen, die sonst keine Hilfe erhielten, etwa weil die Sicherungssysteme Hilfen in diesen Notlagen nicht vorsehen oder weil Menschen keinen Zugang zu ihnen haben, wie etwa in Deutschland ohne legalen Aufenthaltsstatus lebende Menschen. Ich komme hierauf zurück. Aber: Es ist nicht schlüssig, all diese Hilfen aus Sicht des caritativen und diakonischen Auftrags in Frage zu stellen, wenn sie auch durch andere angeboten werden. Natürlich: Wenn sich Caritas und Diakonie aus der medizinischen Versorgung, der Altenhilfe oder der Hilfe für Menschen mit Behinderung zurückzögen, würden unter den sozialrechtlich klar geregelten Refinanzierungsbedingungen dieser Hilfesfelder andere Träger – nicht-kirchliche Wohlfahrtsverbände

und privat-gewerbliche Träger – ihr Angebot ausweiten. Dies wäre aber nicht „lediglich ein Trägerwechsel“, sondern mit Caritas und Diakonie würden kompetente Träger sozialer Dienste mit einem spezifischen Werteprofil aus dem Leistungswettbewerb dieser Märkte sozialer Dienstleistungen ausscheiden. Folge wäre eine Einschränkung der Wahloptionen hilfesuchender Menschen. Aus ordnungspolitischer Sicht ist das Wunsch- und Wahlrecht der Hilfebedürftigen die leitende Norm. Ohne Vielfalt gibt es keine Wahlrechte, erst die Vielfalt der Hilfeformen und Anbieter schafft die Voraussetzungen für einen Leistungswettbewerb im Interesse der Hilfebedürftigen. Wenn Hilfeberechtigte Wahlrechte haben, wenn sie entscheiden über für sie geeignete Hilfearrangements, üben sie Einfluss aus auf Strukturen und Inhalte des Angebots sozialer Dienstleistungen und befördern damit Qualität und Innovation. Selbst wenn bei einem Rückzug von Caritas und Diakonie aus einem Dienstleistungsmarkt mit guten Refinanzierungsbedingungen der Umfang des Angebots an Dienstleistungen aufgrund der Angebotserweiterung anderer Träger nicht zurückginge, ist dennoch anzunehmen, dass der Rückgang an Vielfalt und die damit verbundene Einschränkung der Wahloptionen für Hilfesuchende sich negativ auf den Leistungswettbewerb auswirken würde. In zentralen Feldern des Sozial- und Gesundheitswesens fehlte dann die fachliche Kompetenz von Caritas und Diakonie, ebenso ihre solidaritätsstiftende Funktion z. B. durch das Engagement ehrenamtlich/freiwillig tätiger Menschen. Optionen der Vernetzung im Sozialraum, etwa zwischen Trägern der Caritas und Diakonie und den Pfarrgemeinden entfielen.

Diese Betonung der Bedeutung diakonischer und caritativer Träger auch in Sektoren der sozialen Dienstleistungserbringung mit guten Refinanzierungsbedingungen und damit Anbietervielfalt bedeutet übrigens keine moralische Infragestellung privat-gewerblicher Anbieter. Aber aufgrund der Besonderheiten sozialer Dienstleistungen, insbesondere aufgrund der Schutzbedürftigkeit von Hilfeberechtigten, sollten wir uns nicht allein auf die Kontrollfunktion eines Marktes verlassen, auf dem ausschließlich privat-gewerbliche Unternehmen tätig sind. Sondern in einen solchen Markt sollten auch weiterhin Träger tätig sein, die einem Sachziel und einem umfassenden insbesondere von Solidarität und Nächstenliebe geprägten Wertehorizont verpflichtet sind. Dem Leistungswettbewerb im Sinne der Hilfebedürftigen ist dies dienlich, ihre Präsenz wird Anreize zur besseren Leistung bei den nicht-kirchlichen gemeinnützigen und den privat-gewerblichen Trägern setzen – so wie natürlich deren Tätigkeit auch Leistungsanreize bei Caritas und Diakonie befördert.

Nun weisen Fleßa und Westphal selbst darauf hin, dass ihr Argument, bei wachsendem Angebot anderer Träger ginge die Bedeutung der Dienstleistungserbringung für den caritativen und diakonischen Auftrag zurück oder entfalle, dann nicht greift, „wenn die Kuppelproduktion von technisch-funktionaler und spirituell-seelsorgerlicher Dienstleistung so eng ist, dass der diakonische Anbieter nicht aus dem Markt ausscheiden könnte, ohne dass eine für den Kunden essentielle Dimension der Leistung verloren gehen würde“ (358). Sie verweisen hier als Beispiel auf die Sterbegleitung; „das Proprium des christlichen Menschenbildes, der christlichen Zuwendung und der hoffnungsvollen Begleitung im Sterben ergeben zumindest aus Sicht des diakonischen Trägers ein Alleinstellungsmerkmal“ (ebd.). Der Begriff der Kuppelproduktion ist aus meiner Sicht zumindest problematisch. In seiner üblichen Bedeutung

meint er die simultane Herstellung von mehreren Produkten in einem betrieblichen Fertigungsprozess oder den Anfall eines Nebenproduktes bei der Herstellung eines Hauptproduktes, Kuppelprodukt genannt, etwa bei der chemischen Synthese. Es gibt aber bei sozialen Dienstleistungen keine getrennten Produkte, die technisch-funktionale Dienstleistungen und die davon getrennte menschliche oder seelsorgerische Zuwendung. Schon gar nicht ist die Differenzierung zwischen Hauptprodukt und Nebenprodukt tragfähig. Bei vielen, wenn nicht bei den meisten sozialen Dienstleistungen ist der hilfesuchende Mensch in all seinen Dimensionen angesprochen. Dies gilt eben nicht nur für die Sterbebegleitung in der Medizin, sondern für die ganze Medizin und Pflege. Häufig hängt der Erfolg einer Dienstleistung ab von der Mitwirkung des Hilfesuchenden selbst, ohne seine Bereitschaft, seine Notlage zu offenbaren, mit dem die Hilfe Leistenden zusammenzuarbeiten und ggf. auch den Notwendigkeiten einer Therapie entsprechend Einstellungen und Verhalten zu überprüfen, kann Hilfe nicht erfolgen. Es gibt dann keine von der personalen Seite trennbare „technisch-funktionale“ Dienstleistung.

Was bedeutet dies nun für den Hinweis der Autoren auf die „Kuppelproduktion“? Wenn wir überall dort, wo soziale Dienstleistungen eine solche die ganze Person des Hilfesuchenden umfassende Dimension haben, von „Kuppelproduktion“ sprechen, dann bedeutet auch in der Argumentation der Autoren die Existenz anderer Träger in einem Feld mit staatlicher Refinanzierung und Trägervielfalt nicht per se die Infragestellung der Existenzberechtigung diakonischer und caritativer Träger.

Berücksichtigt man die unverzichtbare personale Dimension (fast) aller sozialen Dienstleistungen, dann ist auch die Bezeichnung „Cash Cows“ problematisch. Die dort geleisteten sozialen Dienste werden, so folgt aus dieser Begrifflichkeit, nicht mehr der dort hilfesuchenden Menschen willen geleistet, sondern werden auf die Überschussproduktion für die „eigentlichen“ Aufgabenfelder reduziert. Abgesehen von diesem grundsätzlichen Einwand: Unter den heutigen Refinanzierungsbedingungen und bei gegebener Wahlfreiheit der Nutzer und eines entsprechend intensiven Leistungswettbewerbs ist der Spielraum dazu, „Cash Cows“ zu melken, ohnehin begrenzt. Denn die Quersubventionierung geht zu Lasten der Leistungsqualität der Dienstleistungsbereiche, denen die Mittel entzogen werden. Jenseits gewisser Grenzen werden dies mit Wahlrechten und Optionen ausgestattete Nutzer mit der Abwanderung zu einem anderen Träger sanktionieren.

Trotz dieser Einwände gegen Teile der Argumentation von Fleßa und Westphal: Produktiv ist ihr Ansatz, das Leistungsportfolio diakonischer und caritativer Träger zu nutzen, um zu überprüfen, wieweit sie ihrem Auftrag gerecht werden. Augenmerk gebührt dem von den Autoren als „Prüfsteine“ bezeichneten Feld ihrer Portfolio-Matrix, also den Tätigkeiten, die aus Sicht der Aufgabenerfüllung Bedeutung haben, aber nicht oder schlecht refinanziert sind. Da der Ausbau sozialstaatlicher Sicherung – wie andere politische Entscheidungen auch – geprägt ist von einem politischen Prozess, der insbesondere auf die Interessen der bei Wahlen entscheidenden Bevölkerungsgruppe zielt, sind es insbesondere die sozialen Bedarfe der großen Mehrheit der Bevölkerung, die sozialrechtlich abgesichert sind: der Bedarf nach Kindertagesstätten, die Behandlung im Krankheitsfall, die Vorsorge für das Alter und das Risiko der Pflegebedürftigkeit. Auch die Hilfe für Menschen mit Behinderung hat Refinanzierungs-

bedingungen, die Trägervielfalt ermöglichen. Gleiches gilt nicht für wichtige Hilfebedarfe, die Menschen haben, die eher am Rande der Gesellschaft stehen, Menschen, die überschuldet sind, Menschen ohne Wohnung oder ohne legalen Aufenthaltsstatus. Wenn Caritas und Diakonie sich entscheiden würden, sich auf die sicher refinanzierten Hilfefelder zu beschränken, so würden sie einen wesentlichen Teil ihres Auftrags verfehlten. Zu Recht weisen Fleßa und Westphal darauf hin, dass bei caritativen und diakonischen Trägern die Normstrategie, dauerhaft unterfinanzierte Tätigkeitsfelder einfach abzustoßen, nicht angemessen ist. Ein privat-gewerblicher Träger kann sich legitimerweise auf Felder konzentrieren, die ausreichend refinanziert sind bzw. bei denen dies mittelfristig erwartet werden kann. Caritas und Diakonie können so nicht handeln, ohne einen wesentlichen Grund ihrer Existenzberechtigung zu untergraben und ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal zu privat-gewerblichen Trägern zu verwischen. Sie haben die Möglichkeit, gesellschaftliche Solidarität in Form von Spenden und ehrenamtlicher Arbeit zur Unterstützung ihrer sozialen Dienstleistungen zu gewinnen; nicht zuletzt aus diesem Grund arbeiten sie unter den Bedingungen des Gemeinnützigeitsrechts. Sie haben also die Verpflichtung, alle Chancen zu nutzen, auch in prekär finanzierten Arbeitsfeldern präsent zu sein, um Menschen beizustehen, die sonst keine Hilfe erhielten. Dabei können sie sich aus oben dargelegten Gründen nicht vorrangig auf die Überschüsse der „Cash Cows“ verlassen, sondern brauchen für diese Arbeit (auch) eigene Finanzierungsquellen. Keine noch so wichtige Arbeit kann durch den moralischen Appell gesichert werden. Die Sicherung eines Dienstleistungs-Portfolios, das dem diakonischen und caritativen Auftrag gerecht wird, braucht also zur Absicherung eine Prioritätenentscheidung bei der Nutzung finanzieller Ressourcen. Kirchensteuermittel, Spenden und Stiftungserträge können unterfinanzierte, aber unverzichtbare Tätigkeiten tragen helfen. Hier liegt eine große Herausforderung für die beiden großen kirchlichen Wohlfahrtsverbände Caritas und Diakonie. Sie sind Verbände rechtlich selbständiger Träger, die ihre unternehmerische Verantwortung jeweils eigenständig wahrnehmen. Dennoch muss es gelingen, dass diese dezentral erfolgende Angebotspolitik im Ergebnis dazu führt, dass Menschen am Rande Hilfe erhalten. Verbinden Caritas und Diakonie die Präsenz in diesen Feldern mit ihrer sozialpolitischen Anwaltschaftlichkeit und erreichen sie es, dass bisher nicht refinanzierte Hilfen sozialrechtlich abgesichert werden, so werden sie damit die Voraussetzung dafür schaffen, dass auch andere Träger ihre Dienste anbieten und ein Wettbewerb mit Trägervielfalt entsteht. Und dennoch können und sollen sie hier tätig bleiben und zu dem entstehenden Leistungswettbewerb ihren Beitrag leisten, im Interesse derer, die auf Hilfe angewiesen sind.