

15 Gaben im Wohlfahrtsstaat

Michael Walzer erweitert in seinem Essay *Socialism and the Gift Relationship* (Walzer, 1982) und in seinem Buch *Sphären der Gerechtigkeit* (Walzer, 1992) die Diskussion um die Dimension des Wohlfahrtsstaates. Die bisherige Untersuchung widmete sich der Gegenüberstellung der Leistungen der Organisations- und Ordnungsprinzipien des (in der Moderne expandierenden) Marktes und der (scheinbar verdrängten) Gabe. Walzer konzentriert sich hingegen auf eine andere Gegenüberstellung. Ausgehend von sozialpolitischen Maßnahmen, in deren Kontext Titmuss seine Gedanken über die Gabe ausdrücklich verortet, fragt Walzer nach dem Verhältnis der freiwilligen Gabe zum Wohlfahrtsstaat.

Die folgenden Überlegungen verstehen *Sozialpolitik* als Maßnahmen, die auf soziale Risiken und Probleme reagieren, indem sie diesen vorzubeugen oder sie auszugleichen versuchen (Bäcker et al., 2010, 43). *Sozialpolitik* ist, insbesondere betrachtet aus einer Gabenperspektive, nicht ausschließlich als Top-Down-Ansatz zur Beseitigung von sozialen Problemen durch staatliches Agieren zu verstehen, sondern enthält Ansätze zur Befähigung der Betroffenen zur eigenständigen und aktiven Überwindung dieser Probleme (ebd.). Der Begriff *Wohlfahrtsstaat* wird als Gesamtkomplex sozialpolitischer »Maßnahmen, Leistungen und Dienste« (ebd., 44) verwendet.¹

Konkret geht es Walzer um eine Abgrenzung zwischen Bereichen der Daseinsvorsorge, die durch eine verrechtlichte, institutionalisierte und professionalisierte Sozialpolitik (vgl. Münkler, 2003, 22) abgedeckt werden müssen, und anderen Bereichen, in denen freiwilliges Engagement im privaten Nahbereich (in der Regel innerhalb der Familie) und der Zivilgesellschaft² eine tragende Rolle spielen kann. Dabei geht es in letzter Konsequenz wie bei der Gegenüberstellung von Gabe und

1 Die Verwendung dieser Begriffe ist dabei, insbesondere im internationalen Vergleich, nicht eindeutig. Sie sind in unterschiedlichen Kontexten bisweilen sehr unterschiedlich besetzt und aufgeladen (vgl. Béland, 2011 und Béland und Petersen, 2015).

2 In Anlehnung an die Enquete-Kommission »Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements« werden die Begriffe »Bürgergesellschaft« und »Zivilgesellschaft« im Folgenden synonym verwendet. Ebenso die Begriffe »bürgerschaftliches Engagement« und »zivilgesellschaftliches Engagement«. Über die Verwendung diese Begriffe und ihre Abgrenzung voneinander gibt

Markt nicht um eine Verdrängung des einen durch das andere. Vielmehr kann mit Walzer ein weiter Begriff des Wohlfahrtsstaates entwickelt werden, der staatliche, private und zivilgesellschaftliche Leistungen von vorneherein komplementär denkt (vgl. Enquete-Kommission, 2002a, 494; Münkler, 2003, 17ff.). Grund für diese komplementäre Konzeption ist die Überzeugung, dass insbesondere zivilgesellschaftliches Engagement eine sozialintegrative Wirkung entfaltet und Leistungen erbringt, die jenseits der Grenzen des Potentials staatlicher Sozialpolitik liegen:

»For welfare officials can produce at best clean, well-lighted places – hospitals, day-care centers, old-age homes, and so on – intelligently managed, free from corruption and brutality. (And often enough they can't or they don't do that). Anything more than that, men and women must provide for themselves and one another« (Walzer, 1982, 434).

Hier wird das Mauss'sche Unbehagen gegenüber dem Markt ergänzt um Zweifel an der Vorstellung, dass sich besonders soziale Probleme ausschließlich mithilfe der Ausdifferenzierungen der Moderne lösen lassen. Es wird, wie Herfried Münkler es formuliert, die Annahme geteilt, »dass gesellschaftliche Differenzierung, Segmentierung und Professionalisierung ohne starke politische Kompensationsformen auf lange Sicht selbstzerstörerisch wirken« (Münkler, 2003, 22).

Mithilfe der Gabe lässt sich die Frage stellen, wer im Wohlfahrtsstaat welche Leistungen erbringen und auf welche Bedürfnisse reagieren soll und welcher Grad an Organisation durch staatliche Institutionen notwendig ist. Insbesondere mit Blick auf die professionellen Akteure innerhalb des Wohlfahrtsstaates wird diese Frage auch deshalb relevant, weil, wie Titmuss feststellte, eine Überfrachtung dieser Berufe mit unterschiedlichen Anforderungen und Rechenschaftspflichten droht (siehe Kapitel 13.1.3). Auch aktuelle Untersuchungen zeigen am Beispiel des medizinischen Personals die Begrenztheit der Leistungsmöglichkeiten hauptberuflicher Akteure mit Blick auf unterschiedliche, nicht unbedingt miteinander kompatibler Handlungslogiken und Erwartungen auf:

»Doctors and therapists are no longer accountable (if they have ever been) to merely one accountability forum. Instead, professionals are likewise accountable to their profession groups (professional accountability), elected bodies (political accountability), administrative staff, units and agencies (administrative and managerial accountability), healthcare market stakeholders (contractual or market accountability), courts (judicial accountability) and the general public and/or civil society (civic society accountability)« (Ewert, 2018, 3).

es jedoch eine breite Diskussion (vgl. Enquete-Kommission, 2002a, 59; Klein, 2001; Münkler, 2002; Olk, 2002).

Walzer sieht vor dem Hintergrund der sinnvollerweise einzugrenzenden Zuständigkeit professioneller Kräfte eine Chance für die Stärkung und Einbindung der Zivilgesellschaft in die Erbringung einer gesellschaftlich garantierten sozialen Absicherung im Rahmen des Wohlfahrtsstaates. Darin liegt die Möglichkeit, die von Münkler geforderten »starken politischen Kompensationsformen« gegen die »gesellschaftliche Differenzierung, Segmentierung und Professionalisierung« zu etablieren. Gleichzeitig verdeutlicht Walzer bereits zu Beginn seiner Beschäftigung mit Titmuss, innerhalb welcher Grenzen auch diese Stärkung privater und zivilgesellschaftlicher Beiträge verbleiben muss. Er referiert den Rückgang von ehrenamtlichen Aktivitäten und Philanthropie in Westeuropa im Laufe der 1970er und frühen 1980er Jahre. Dabei stellt er fest, dass dieser Rückgang der Bereitschaft zu ehrenamtlichem Engagement von vielen Menschen mit dem Argument begründet wurde, dass Leistungen und Einrichtungen wie Waisenhäuser, Altenheime und Frauenhäuser vom Staat im Rahmen von dessen wohlfahrtsstaatlichen Aktivitäten erbracht werden müssten und nicht von *freiwilligen Gaben* wie Zeit und Geld Ehrenamtlicher abhängen dürften (Walzer, 1982, 431). Diese Begründung verdeutlicht, dass Leistungen, auf die es aufgrund von (Bürger-)Rechten in modernen Gesellschaften einen Anspruch gibt, keine Gaben sein können. Denn Gaben, also auch die Gabe von ehrenamtlichen Hilfeleistungen oder Geld, hängen von der Großzügigkeit, Aufmerksamkeit und freiwilligen Bereitschaft eines Dritten ab, können daher nicht garantiert werden. Außerdem ist die Frage, ob sich positive oder negative Auswirkungen aus diesen Gaben ergeben, auch von den Intentionen der Geber abhängig.

15.1 Risiken der Gabe im Wohlfahrtsstaat

Ein Blick auf die Praxis des philanthropischen Gebens verdeutlicht diese Problematik. Thomas Adam (Adam, 2001) definiert ausgehend von historischen Beispielen in Deutschland und den Vereinigten Staaten des 19. Jahrhunderts³ das Stiften als ein Verhaltensmuster,

»mit dessen Hilfe sich die neue soziale Elite – die Unternehmer und Industriellen, die durch die Industrialisierung einen sozialen Aufstieg erfuhren, in die alten stadtbürgerlichen Oberschichten zu integrieren suchte. Diese neue Elite forderte damit die bisher unbestrittenen Herrschaftspositionen der alten Elite – des

3 Konkret vergleicht Adam die Organisation und Finanzierung von kulturellen und sozialen Einrichtungen in Leipzig, New York und Boston im 19. Jahrhundert, insbesondere die Gründungsgeschichte des *Metropolitan Museum of Art* in New York mit der des *städtischen Kunstmuseums* in Leipzig sowie die Entstehung der *Boston Cooperative Building Company* mit der *Stiftung für Erbauung billiger Wohnungen* in Leipzig (Adam, 2001, 195).

Stadtpatriziaten in den deutschen und der ‚Mayflower Generation‘ in den amerikanischen Städten – heraus. Damit verbunden ist auch die Frage nach der Kontrolle des öffentlichen Raumes der Stadt. Wer stiftete, beanspruchte zugleich eine Führungsposition in der städtischen Gesellschaft« (Adam, 2001, 196).

So lässt sich seinen Ausführungen zufolge zeigen, dass das scheinbar selbstlose Geben von Geld zur Schaffung sozialer und kultureller Einrichtungen aufgrund sehr handfester Eigeninteressen praktiziert wurde. Es geht den Stiftern dabei um die Etablierung und langfristige Absicherung der sozialen Anerkennung und der Zugehörigkeit zu einer einflussreichen Elite. Stifterisches Tätigwerden zielte darauf ab, symbolisches Kapital (vgl. Kapitel 5.2) zu akkumulieren. Zu diesem Zweck wurden die philanthropischen Aktivitäten strategisch und für einen langen Zeithorizont geplant und umgesetzt:

»In beiden Ländern galt es als eine Weisheit, daß es dreier Generationen bedurfte, damit eine Familie einen Gentlemen hervorbringen konnte. Die erste Generation legte die Grundlagen für den wirtschaftlichen Erfolg, den die zweite Generation befestigte und in kulturelles Kapital umzuwandeln begann, bevor die dritte Generation in die begehrten ‚führenden Kreise der Gesellschaft‘ quasi hinein geboren wurde« (Adam, 2001, 210).

Die entsprechenden Eliten scheuten dann auch nicht davor zurück, ihren Machtanspruch gegenüber den demokratisch legitimierten Instanzen geltend zu machen. Adam verweist auf einen letztlich nicht realisierten Plan, der 1877 dem angeblichen »Verfall der Stadtregierung von New York« (ebd., 207) entgegenwirken sollte und tiefgreifende Veränderungen der Verwaltungsstruktur vorsah: Wohlhabende Bürger ab einem festgelegten Vermögen sollten neben dem Bürgermeister und dem Stadtrat in einem *Board of Finance* den Haushalt der Stadt kontrollieren. Eine demokratische Legitimation war nicht vorgesehen, der Verweis auf die kulturellen und sozialen philanthropischen Aktivitäten dieser gesellschaftlichen Schicht wurde als ausreichend betrachtet (ebd.). Mit Blick auf den Wohlfahrtsstaat macht dieses Beispiel die Gefahr deutlich, die sich aus der Abhängigkeit gewisser, originär staatlicher (Vorsorge)Leistungen von philanthropischen aktiven Eliten ergeben kann.

Darüber hinaus zeigt der amerikanische Politikwissenschaftler Rob Reich mit Blick auf den Zusammenhang von Gaben, ihren Auswirkungen und dem institutionellen Setting, in dem sie praktiziert werden, dass die Aktivitäten großer Stiftungen unter den gegenwärtig gegebenen Umständen in den Vereinigten Staaten mindestens zwei bedenkliche Aspekte aufweisen:

Erstens verfügen Stiftungen aufgrund ihrer großen Vermögen über immensen Einfluss und können als demokratisch nicht-legitimierte Akteure in unterschied-

lichen Politikfeldern in Konkurrenz zu staatlichen Maßnahmen treten oder diese gar konterkarieren:

»In the case of wealthy donors or private foundations especially, it can be a plutocratic exercise of power, the deployment of vast private assets toward a public purpose, frequently with the goal of changing public policy. In the United States and elsewhere, big philanthropy is often an unaccountable, non-transparent, donor-directed, and perpetual exercise of power« (Reich, 2018, 7f.).

Zweitens verschärft die Institution des Stiftungswesens soziale Ungleichheiten, indem sie die wohlhabenden Stifter überproportional steuerlich entlastet (Reich, 2006 und Reich, 2018).

Das Beispiel der Philanthropie macht deutlich, wie sehr es von den jeweiligen Rahmenbedingungen abhängt, ob gut gemeinte Gaben auch gute Folgen nach sich ziehen und inwiefern das Risiko eingegangen werden sollte, mit einer Förderung von Gabenpraktiken unter Umständen auch die Durchsetzung eigennütziger Intentionen der Geber zu ermöglichen. Joanne Barkan argumentiert, dass selbst uneigennützig und wohlmeinende Stifter insofern zu einem Problem führen, dass sie mit ihren finanziellen Möglichkeiten in der Lage sind, ihre Deutung der Welt und ihre Vorstellung von angemessenen Maßnahmen ohne demokratische Legitimierung durchzusetzen:

»[...] big philanthropy still aims to solve the world's problems – with foundation trustees deciding what is a problem and how to fix it. They may act with good intentions, but they define 'good.' The arrangement remains thoroughly plutocratic: it is the exercise of wealth-derived power in the public sphere with minimal democratic controls and civic obligations« (Barkan, 2013, 636).

Auf ähnliche Art und Weise stellt sich die Frage nach Intention und Wirkung von Gabenpraktiken auch in Bezug auf die Rolle des Ehrenamts in modernen Gesellschaften. Ehrenamtliches Engagement in Institutionen, die auch von ehrenamtlichem Engagement getragen werden und eine Praxis der Gabe enthalten, so zum Beispiel Altersheimen oder Tafeln können das Recht der Betroffenen auf staatliche Leistungen im Bereich der Pflege und Grundsicherung in das Angewiesensein auf die Gnade anderer verwandeln, wenn sich die Einrichtungen des Wohlfahrtsstaates auf die Leistungen der Ehrenamtlichen verlassen und professionelle Kräfte oder Leistungen reduzieren. Dabei stellt das Ehrenamt nicht den Kern der Gefahr dar, ermöglicht aber mit seinem Beitrag Einrichtungen, die unter Umständen unbeabsichtigt Anreize zur Reduktion von staatlichem Engagement setzen.

So kritisiert Dieter Hartmann (Hartmann, 2011) in seinem Beitrag *Mit der sozialen Frage kehrt die Barmherzigkeit zurück – Gegen die Vertafelung der Gesellschaft*, dass die Institution der Tafel es dem Staat ermögliche, sich um seine Verpflicht-

tung zur Sicherung eines angemessenen Lebensstandards seiner Bürger zu drücken (ebd., 273). Während die wohlwollenden Geber der Tafeln, in der Regel große Supermarktketten und andere Unternehmen, aufgrund ihrer oftmals öffentlichkeitswirksam inszenierten Großzügigkeit symbolisches Kapital akkumulieren (vgl. ebd., 269ff.), empfinden die Leistungsempfänger der Tafeln den Besuch in den Einrichtungen als erniedrigenden Akt der Offenlegung ihrer Armut und der Abhängigkeit von Almosen:

»Allen euphemistischen Sprach-Bemühungen zum Trotz sind sie gerade keine ‚Kunden‘, sondern Almosenempfänger. Selke fasst die soziale Dimension der – von den Tafelmitarbeitern sicher nicht beabsichtigten – Effekte mit dem Satz zusammen: ‚Tafeln sind ein gesellschaftlicher Mechanismus zur Disziplinierung des Elends‘ (Selke 2008, 183). Sie bilden eine der statischen Stützen für die wachsende Schere zwischen Arm und Reich im neuen ‚schlanken Staat‘« (Hartmann, 2011, 271).

Angeichts dieser Risiken positioniert auch Walzer die Gabe nicht als Alternative oder Ersatz für wohlfahrtsstaatliche Maßnahmen, sondern als ein *vermittelndes Drittes*, das die Partizipation der Bürger fördert, das Zusammenleben in der Gemeinschaft mit Sinn erfüllt und den Wert des Miteinanders sowohl gegen die »Dominanz des Geldes« als auch gegen die »Dominanz der politischen Macht« behauptet (Walzer, 1992, 149).

Mit Blick auf dieses Spannungsfeld zwischen Potentialen und Grenzen der Gabe im Rahmen der Sozialpolitik lautet die Leitfrage für die folgenden Überlegungen:

Was muss im Bereich der Daseinsvorsorge und sozialen Absicherung ein garantiertes und in Ansprüche übertragbares Recht sein und wo kann Raum gelassen werden, um Anliegen in Form von freiwilligen Gaben zu lösen (Walzer, 1982, 433)?

Wie auch in der vorangegangenen Gegenüberstellung von Gabe und Markt muss zunächst geklärt werden, welches Verständnis von »modernen Gesellschaften« zugrunde liegt, was diese ausmacht und wie sie sich von den Mauss'schen »archaischen Gesellschaften« unterscheiden, in denen die Gabe das vorherrschende Ordnungs- und Organisationsprinzip darstellte.

15.2 Vom *freien Spiel der Gabe* zu Organisationen und Rechten

Bei den archaischen Gesellschaften, die Mauss beschreibt, handelt es sich, wie bereits an verschiedenen Stellen betont wurde, um kleine, örtlich begrenzte, »überschaubare Zusammenhänge« (Lessenich und Mau, 2005, 257). Entsprechend werden die Begegnungen und das Zusammenleben in diesen Gesellschaften in der

Regel von langfristigen, stabilen Sozialbeziehungen und gegenseitiger Abhängigkeit, einem hohen Maß an Vertrautheit und gegenseitiger sozialer Kontrolle geprägt (ebd.).

Demgegenüber stehen moderne Gesellschaften, in denen soziale Nähe und eine sich daraus entwickelnde, übergreifende und kontrollierbare Sozialmoral nicht notwendigerweise angelegt sind (ebd.). Moderne Gesellschaften werden nationalstaatlich organisiert und sind durch »institutionalisierte Sozialbeziehungen« (ebd.) gekennzeichnet, in denen »Freiwilligkeit und normativen Erwartungen« keine große Bedeutung zukommen (ebd., 258):

»Der Wohlfahrtsstaat beispielsweise ist ein nationalstaatlich organisiertes System wechselseitiger Hilfe, das Umverteilungen zugunsten von Personengruppen in spezifischen Bedürfnislagen vornimmt. Aber anders als familiäre und gesellschaftliche Formen der Wechselseitigkeit stützt er sich nicht auf unmittelbare Verpflichtungsgefühle, sondern operiert auf Grundlage einer rechtlich und institutionell fixierten Ordnung« (Lessenich und Mau, 2005, 258).

Moderne Gesellschaften zeichnet neben einer starken Rolle des Marktes die große Bedeutung von Organisationen und Institutionen wie dem Wohlfahrtsstaat aus. Diese wirken aufgrund ihrer festgeschriebenen Regeln und der Zusprechung von klaren Rechten, Pflichten und Ansprüchen an die Mitglieder der entsprechenden Gesellschaft als *Interdependenzunterbrecher* (Adloff, 2018, 119).

Während in archaischen Gesellschaften die persönliche Begegnung und Beziehung von Menschen den normalen Modus des Zusammenlebens darstellten, treffen Menschen in modernen Gesellschaften vielfach als *Organisationsmitglieder* (ebd., 118) aufeinander. Menschen sind als Arbeitnehmer Vertreter der Organisationen, bei denen sie angestellt sind, treffen als Bürger auf Vertreter der staatlichen Bürokratie, die festgeschriebene Regeln einhalten müssen, oder treten beispielsweise als Mitglieder einer Gewerkschaft nicht individuell für ihre Arbeitnehmerrechte ein, sondern in Zusammenarbeit mit anderen und unter Einhaltung gewisser Organisationsregeln.

»Der Tausch mit einer Organisation impliziert zugleich, dass man nicht mehr mit anderen Personen außerhalb der Organisation beliebig tauscht. Dies erklärt den versachlichenden und verdinglichenden Charakter einer Interaktion mit Organisationsmitgliedern, denn diese werden ja gerade für die Versachlichung entlohnt« (Adloff, 2018, 119).

Persönliche Beziehungen, wie sie für archaische Gesellschaften zentral sind, machen es notwendig, sich auf die Situation und den anderen einzulassen, miteinander in Verhandlung zu treten, die Bedürfnisse des anderen zu antizipieren und anzuerkennen und somit gewissermaßen in einem »freien Spiel der Gabe« die Handlungen »wechselseitig zu koordinieren« (ebd., 118).

Derartige freie und persönliche Beziehungen sind in modernen Gesellschaften jenseits der Sphäre des Privaten deutlich seltener. Techniken und Technologien wie Computer und Smartphones verringern die Anzahl tatsächlicher direkter Begegnungen (ebd.). Gleichzeitig werden viele Begegnungen dadurch vorstrukturiert und in ihren Modi geregelt, dass sich Menschen als Mitglieder und Vertreter von Organisationen begegnen, womit der Spielraum für ein wirkliches Aushandeln im Sinne der Gabe deutlich kleiner wird:

»Die Gabenlogik der Interaktionsordnung beruht weitestgehend darauf, dass sich die Interaktionsteilnehmer auf die Logik der [unsicheren, nicht durch Regeln strukturierten, M.F.] Situation wirklich einlassen. Eine institutionell stärker vorstrukturierte Situation wirkt dagegen so, als seien die beteiligten Akteure ferngesteuert, sie folgen Rollenskripten und weniger den Erfordernissen der Situation. Situationen, in denen ein spezifiziertes Rollenhandeln dominiert, reduzieren das egalitäre und kooperative Potential von Interaktionen, das auf der Logik der Gabe beruht« (Adloff, 2018, 118).

Indem Menschen in modernen Gesellschaften als Mitglieder von Organisationen agieren, sind ihre Handlungen stärker als in archaischen Gesellschaften determiniert. Organisationen und ihre große Bedeutung für das Zusammenleben der Menschen sind dabei ein Phänomen, das sich erst relativ spät entwickelte. Wie für den Bedeutungsgewinn des Marktes ist auch für die Etablierung und Ausbreitung von Organisationen die Industrialisierung und die damit einhergehende »umfassende Umwälzung der gesamten Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung« entscheidend (Abraham und Büschges, 2009, 32). Organisationen wirken auf Interaktionssituationen wie auch Märkte entsolidarisierend und versachlichend (Adloff, 2018, 119).⁴ Dass die Ansprüche der Einzelnen unpersönlich und ausschließlich auf Grundlage von festgeschriebenen Regeln und unter Berücksichtigung der Gleichheit bewertet werden, hat bestimmte Vorteile:

»Es gibt im Gespräch mit der Behördenvertreterin dann nicht mehr das Prinzip, dass eine Hand die andere wäscht. Gaben schaffen zwar solidarische Austauschbeziehungen, neigen aber natürlich auch zu Korruption als Austauschform, die in vielen Gesellschaften versucht wird zu eliminieren« (Adloff, 2018, 119).

4 Adloff macht deutlich, dass die Verdrängung der Gabenlogik nicht für Interaktionen innerhalb von Organisationen gilt: »Im Schatten des Tausches bilden sich in Organisationen immer informelle Beziehungen heraus, die auf der Gabenlogik beruhen und ohne die eine Organisation nicht überleben könnte. Ohne das intrinsische Engagement der Organisationsmitglieder, etwas für die Kollegen oder das Ganze der Organisation zu geben, ohne die Kreativität der Mitglieder, ohne informelle Reparaturen von formalen Abläufen, ohne Kollegialität und ohne die Neigung, als Geber anerkannt werden zu wollen, kann keine Organisation auskommen« (Adloff, 2018, 121).

Die entsolidarisierende Wirkung von Organisationen wird, so Adloff, durch diese Vorteile gerechtfertigt und kompensiert (ebd.). Die bereits beschriebene Versachlichung und Verrechtlichung der Interaktionssituation verringert Unsicherheiten und schafft Berechenbarkeit. Ansprüche werden nicht gegenüber Individuen formuliert, sondern auf Grundlage der individuellen Rechte an das Gemeinwesen gestellt, durch die Bürokratie geprüft und gegebenenfalls erfüllt (Lessenich und Mau, 2005, 258). Konkret wird dies im Fall des Wohlfahrtsstaates, der reziproke Hilfeleistungen durch staatlich und institutionell vermittelte Leistungen ersetzt und professionalisiert, wobei das persönliche Verhältnis der Beteiligten zueinander und ihre Begegnung als Individuen an Bedeutung verlieren (vgl., ebd., 205).

Um zur Frage nach der Rolle des zivilgesellschaftlichen Engagements im Wohlfahrtsstaat zurückzukommen, ist es zunächst notwendig zu klären, wie die Entwicklung von einer persönlichen und reziproken solidarischen Hilfeleistung in der Daseinsvorsorge kleiner vormoderner Gesellschaften zur Verrechtlichung, Versachlichung und Professionalisierung im Wohlfahrtsstaat moderner Gesellschaften vonstattenging.

15.3 Die Entwicklung des Sozialstaats

Der Verweis auf den Sozialstaat meint wohlfahrtsstaatliche Institutionen, die für das Wohlergehen der Mitglieder einer Gesellschaft Sorge tragen (vgl. Münkler, 2003, 16) und Verantwortung für die Sicherung der Lebensbedingungen, sowie für die soziale Integration der Menschen übernehmen (vgl. Enquete-Kommission, 2002b, 493). Münkler beschreibt den Entwicklungsprozess, der zur Ausbildung des Sozialstaates mit seinen Institutionen führte, als Übergang von »hauswirtschaftlichen Moralökonomien« zu »marktwirtschaftlichen Nationalökonomien« (Münkler, 2003, 19).

Mit dem Begriff der Moralökonomie bezeichnet er die Form des Wirtschaftens, die die »sozio-ökonomische Reproduktion« europäischer Gesellschaften in der Bereitstellung von Grundgütern zur Befriedigung der Grundbedürfnisse bis ins frühe 19. Jahrhundert prägte.⁵ Moralökonomie meint dabei nicht, dass es sich um eine zuallererst von moralphilosophischen Normen geprägte Form des Wirtschaftens handelte, sondern beschreibt, »dass in die Ordnung der Bedarfsgemeinschaft durchgängige Formen hauswirtschaftlicher Für- und Vorsorge eingeblendet waren, die einen festen Bestandteil des Wirtschaftslebens bildeten« (ebd.). Die Daseinsvorsorge und soziale Absicherung wurde dabei eben nicht zentral

5 Münkler merkt mit Verweis auf Fernand Braudel an, dass gewisse Luxusgüter bereits seit dem 14./15. Jahrhundert in einer weitestgehend marktwirtschaftlichen Form produziert und distribuiert wurden (Braudel, 1986 und Münkler, 2003, 19).

durch Pflichtbeiträge und Steuern gewährleistet und finanziert, sondern war Teil der Aufgaben innerhalb der Hauswirtschaft. Ergänzt wurden die Leistungen der Hauswirtschaft durch Unterstützung aus dem gemeinschaftlichen Nahbereich, in Form von Unterstützungsleistungen von Nachbarn und Verwandten (ebd.).

Dort, wo diese hauswirtschaftliche und nachbarschaftliche Absicherung nicht greifen konnte, etwa in den durch höhere Mobilität der Menschen gekennzeichneten Städten, entwickelten sich Vereinigungen, die das Verwandtschaftssystem ersetzten. Zünfte und Korporationen wurden dann »in sozialpolitischer Hinsicht sozialmoralische Funktionsäquivalente der Verwandtschaftssysteme« (ebd.).

Dieses System gerät mit dem Umbruch von der Moralökonomie zur Marktwirtschaft an seine Grenzen. In einem System, das individuelle Leistung in den Vordergrund rückt und seine Anreize auf eine individuelle Zurechenbarkeit ausrichtet, verlieren traditionelle gemeinschaftliche und solidarische Unterstützungssysteme an Bedeutung (vgl. Bäcker et al., 2010, 44 und Münkler, 2003, 19). Da jedoch das Versprechen des Marktes, für eine höhere gesellschaftliche Produktivität und damit für eine angemessene Versorgung aller zu sorgen, dort scheitert, wo soziale Probleme beispielsweise aufgrund spezifischer Arbeits- und allgemeiner Lebensrisiken wie Verletzungen, Krankheit und Arbeitsunfähigkeit auftauchen, entstehen Sicherungslücken, die ein staatliches Eingreifen erfordern. Denn der Markt »löst aus sich heraus keine sozialen Probleme, sondern schafft und verschärft diese vielmehr« (Bäcker et al., 2010, 44).

Um diesen sozialen Problemen eindämmend oder sogar präventiv zu begegnen, wurden in demokratischen Staaten seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert unterschiedliche politische Maßnahmen entwickelt, die in unterschiedlichem Umfang auf die Sicherung von gewissen Standards in Bereichen wie Gesundheit, Bildung, Einkommen und Wohnen einwirken sollen (vgl. Enquete-Kommission, 2002b, 494).

An dieser Stelle muss betont werden, dass der Begriff der Moralökonomie einerseits Gabenpraktiken einschließt und Interaktionen in Moralökonomien von Gaben geprägt werden. Andererseits kann das Phänomen der Gabe mit dieser Beschreibung nicht vollumfänglich abgedeckt werden, da einige Potentiale der Gabe in dieser Darstellung, die sich auf den Übergang von Moralökonomien in marktwirtschaftliche Nationalökonomien mit Wohlfahrtsstaat konzentriert, zu kurz kommen. So gelingt es mithilfe von Gaben im sogenannten Kularing (siehe Kapitel 3.2) die enge, räumlich begrenzte Bedarfsgemeinschaft zu überwinden und Menschen über große räumliche Distanzen und lange Zeiträume hinweg zu verbinden. Diese Leistung, deren Verständnis eng mit dem Mauss'schen Symbolbegriff (siehe Kapitel 3.8) verbunden ist, steht in gewisser Weise quer zur folgenden Beschreibung der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates, kann aber mit Blick auf das Ziel des Abschnittes, die Gabe im Kontext moderner sozialpolitischer Konstellationen zu diskutieren, an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden.

Stephan Lessenich und Steffen Mau (2005) sehen in den Sicherungssysteme moderner Gesellschaften den Ausdruck einer »verstaatlichten und zwangsförmigen Solidarität«, die nicht durch persönliche Beziehungen motiviert ist, sondern mit der universellen Gültigkeit sozialer Rechte begründet wird (Lessenich und Mau, 2005, 258). Im Gegensatz zu den gabenförmigen Unterstützungsleistungen der hauswirtschaftlichen Moralökonomie macht diese Art der Solidarität keine persönliche Dankbarkeit oder Unterordnung notwendig (ebd.). Sie ist vielmehr die funktionale Sicherung eines gesellschaftlich ausgehandelten Maßes ökonomischer Wohlfahrt, das jedem einzelnen Bürger innerhalb der Gesellschaft aufgrund seiner Zugehörigkeit zu dieser zuteilwird:

»Rechte verleihen einen unhintergehbaren Status innerhalb eines politischen Gemeinwesens, unterbinden willkürliche Herrschaft und betonen den Gedanken der substantiellen Erweiterung von persönlicher Freiheit und individuellen Handlungsspielräumen« (Lessenich und Mau, 2005, 259).

Insofern ist es auch nicht verwunderlich, dass besonders die Verdrängung der Gaben in der konkreten Form des ehrenamtlichem Engagements durch staatlich koordinierte, professionelle Dienste beispielsweise im Gesundheitswesen, von den Empfängern dieser Hilfe zunächst begrüßt wird, wie es Walzer beschreibt (Walzer, 1982, 431f.). Dieser Schritt macht deutlich, dass eine angemessene Gesundheitsversorgung oder die notwendige Ausstattung von Pflegeeinrichtungen nicht von barmherzigen Spendern oder selbstlosen Ehrenamtlichen abhängen darf. Die Garantie der sozialen Rechte und damit die Garantie einer sozialen Absicherung werden ebenso zur Staatsaufgabe wie die Garantie der nationalen Sicherheit. Sie bedarf der politischen Planung, demokratischen Legitimierung und Kontrolle sowie der bürokratischen Umsetzung (ebd.).

Mit der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates kommt es zu einer Verrechtlichung, Versachlichung und Professionalisierung der Daseinsvorsorge. Durch die Institutionalisierung sozialer Rechte im Wohlfahrtsstaat wird gewährleistet, dass gewisse Ansprüche universell gelten (Lessenich und Mau, 2005, 259). Bürger treten dann nicht als Bittsteller an den Wohlfahrtsstaat heran, und die Erfüllung ihrer Forderungen hängt nicht von der Großzügigkeit des Gegenübers ab, sondern von der Legitimität der erhobenen Ansprüche. Wenn diese Ansprüche erfüllt werden, geht diese Erfüllung auch nicht mit einer verpflichtenden Dankbarkeit, der Etablierung eines Schuldverhältnisses oder der Unterwerfung gegenüber dem generösen Spender einher:

»Damit unterscheidet sich die Idee sozialer Rechte vom traditionellen Armenrecht, weil darin nur jenen Hilfe angeboten wurde, die ‚ihre Niederlage erklären und um Gnade bettelten‘ (Marshall 2000, 60) und damit aufhörten, Bürger im umfassendsten Sinne des Wortes zu sein. Die Gewährung von Hilfe ging häufig

mit Zumutungen verschiedenster Art einher, so zum Beispiel mit der Internierung in Armenhäusern, Stigmatisierungen oder dem Verlust von Freiheitsrechten. Im Geltungsbereich der sozialen Rechte ist für derartige nach Gutdünken verfahren- de Hilfgewährung kein Platz, da sie auf Statusgleichheit, nicht-arbiträren Zu- gang und Rechtssicherheit aufbaut« (Lessenich und Mau, 2005, 259).

Die Umsetzung des Anliegens, die Daseinsvorsorge von Almosen und traditionel- lem Armenrecht unabhängig zu machen, gelingt auf technischer Ebene vor allem durch eine Überführung der Ziele der Daseinsvorsorge in rechtliche und bürokrati- sche Regeln und Kriterien (Enquete-Kommission, 2002b, 499). Dies bleibt nicht ohne Nebenwirkungen. Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur *Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements* stellt in ihrem 2002 veröffentlichten Be- richt fest, dass sich im Zuge dieser Verrechtlichung und Bürokratisierung seit den ausgehenden 70er Jahren des 20. Jahrhunderts »ein Spannungsfeld zwischen den lebensweltlichen Sichtweisen, Bedürfnissen und Interessen der (potentiellen) Sozialstaatsklienten einerseits, und den professionell-bürokratischen Entschei- dungsprozeduren des Sozialstaates andererseits [entfaltet]« (ebd.).

Wie die Enquete-Kommission konstatiert auch Michael Walzer, dass ein blo- ßes Ersetzen privater Wohltaten durch staatliche Versorgung die Gefahr von Ab- hängigkeitsverhältnissen nicht banne und es darauf ankomme, auch gegenüber dem Staat die Befähigung der Menschen zur Selbsthilfe und Eigenkompetenzen zu stärken (ebd., 500f. und Walzer, 1982, 433). Es gelte, eine »entmündigende Expertenherrschaft« zu verhindern, in der Bedienstete des Staates die Rolle des privaten Gönners einfach weiterführen:

»Like any wealthy philanthropist, welfare officials can create a client population of men and women whom they sustain, so to speak, in their helplessness. The goal of a socialist welfare state must be the opposite of this, not to end the need for help, there is no end to that, but to involve the needy in mutual help. The struggle against poverty and illness is an activity in which many citizens, poor and not-so-poor and well-to-do alike, ill and not-so-ill and wealthy alike, ought to participate. That means that there has to be a place, even within a program of public provision, even when welfare is conceived as a matter of justice, for what Richard Titmuss calls, in his book of that name, 'the gift relationship'« (Walzer, 1982, 433).

15.4 Stärkung der Gabe im Wohlfahrtsstaat?

Gabenbeziehungen im Kontext des Wohlfahrtsstaates, wie Walzer sie hier ein- fordert, werden in der Regel unter dem Begriff des *bürgerschaftlichen* oder *zi-*

vilgesellschaftlichen Engagements gefasst,⁶ der eine enge ideengeschichtliche Verbindung zur Vorstellung einer »guten politischen Ordnung« aufweist (Enquete-Kommission, 2002b, 76). Hintergrund ist dabei die Vorstellung einer politischen Gemeinschaft, in der alle Akteure, nicht nur der Staat und die staatlichen Institutionen, Verantwortung für das gegenwärtige und zukünftige gute Zusammenleben tragen:

»Bürgergesellschaft heißt, sich von der Vorstellung der Allzuständigkeit des Staates zu verabschieden, zuzulassen und zu fordern, dass Bürgerinnen und Bürger in größerem Maße für die Geschicke des Gemeinwesens Sorge tragen. Bürgergesellschaft ist eine Gesellschaft selbstbewusster und selbstverantwortlicher Bürger, eine Gesellschaft der Selbstermächtigung und Selbstorganisation« (Enquete-Kommission, 2002b, 76).

Der Begriff des bürgerschaftlichen oder zivilgesellschaftlichen Engagements beschreibt also die Handlungen von Individuen innerhalb einer Gesellschaft, die auf Mitgestaltung, Teilhabe und die Übernahme von Verantwortung für ein gutes Zusammenleben abzielen (ebd., 57). Diese Handlungen finden in der Regel öffentlich statt und betonen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips den »Vorrang der kleineren Einheiten in ihrer Selbstbestimmung und Leistungskraft« (ebd., 59). So engagieren sich die Menschen in ihren zivilgesellschaftlichen Aktivitäten in Vereinen, Verbänden, Selbsthilfegruppen und anderen Assoziationsformen meistens für Anliegen und Interessen aus ihrem sozialen und geographischen Nahbereich.

Bürgerschaftliches Engagement zeichnet sich dabei durch seine Freiwilligkeit aus, die Tatsache, dass es nicht an materiellem Gewinn, sondern am Gemeinwohl interessiert ist, öffentlich und in Form einer gemeinschaftlich kooperativen Tätigkeit ausgeübt wird (vgl. Enquete-Kommission, 2002b, 88). Besonders der Freiheitsaspekt ist dabei zentral. Er ist konzeptionell eng mit dem Status der Bürgerin bzw. des Bürgers verknüpft:

»Sich bürgerschaftlich zu engagieren beruht auf einer eigenen Entscheidung, die zwar nicht freiwillig im Sinne einer beliebigen Wahlhandlung, aber doch frei von einem gesetzlich geregelten Zwang getroffen worden ist. Auch dort, wo durch kulturelle, soziale und politische Konventionen Engagement eingefordert und nahegelegt wird, gibt der Bürgerstatus die Möglichkeit, sich diesem Zwang zu entziehen. Er setzt dem Zugriff einzelner Gruppen und Gemeinschaften auf den Einzelnen definitive Grenzen und schützt damit auch die Freiwilligkeit des Engagements« (Enquete-Kommission, 2002b, 73).

6 Gabenbeziehungen finden sich jedoch nicht ausschließlich im (organisierten) zivilgesellschaftlichen Engagement, da beispielsweise auch private familiäre Pflegeleistungen dazu zählen können.

Trotz der Freiwilligkeit der Entscheidung wird hier ein Spannungsverhältnis im Begriff des bürgerschaftlichen Engagements deutlich, das auf eine enge strukturelle Ähnlichkeit zur Gabe rückschließen lässt. Auch wenn die Entscheidung für ein persönliches Engagement prinzipiell freiwillig erfolgt, spielen unter Umständen gewisse soziale Erwartungen eine Rolle in der Entscheidungsfindung. So ist ein soziales Umfeld denkbar, in dem Engagement in lokalen Vereinen erwartet oder sogar vorausgesetzt wird. Besonders im ländlichen Raum spielen Vereine für die soziale Integration, die Bildung von Netzwerken und den Gewinn von Einfluss eine entscheidende Rolle (Zimmer, 1999, 247f.).

Bürgerschaftliches Engagement ist gemeinwohlorientiert, und doch ist ein Teil der Motivation dafür in der Regel auch die Verfolgung eines gewissen persönlichen Interesses. Im Anschluss an Marcel Mauss und Alain Caillé lässt sich daher die Sphäre der Bürger- oder Zivilgesellschaft als eine Sphäre definieren, die auf einem *dritten Prinzip* beruht (siehe bspw. Adloff, 2018, 240), einer Gleichzeitigkeit von Freiwilligkeit und Verpflichtung, Gemeinwohlorientierung und Eigennutzen.

Im Kontext des Wohlfahrtsstaates meint der Verweis auf die Rolle des zivilgesellschaftlichen Engagements, dass die Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates nicht ausschließlich der Verwaltung, dem Staat und den professionellen politischen Akteuren obliegt, sondern von vorneherein ein Mitwirken der Bürgerinnen und Bürger mitgedacht werden muss (Enquete-Kommission, 2002b, 59). Diese breite Konzeption des Wohlfahrtsstaates ermöglicht die Berücksichtigung und Integration der charakteristischen Merkmale der Zivilgesellschaft: Selbstbestimmung und Selbstorganisation, Zusammenwirken »in Form von Assoziationen, die bindende und integrative Funktionen haben können« (Adloff, 2018, 238).

Verwirklicht wird dies insbesondere im Gesundheitssektor durch Selbsthilfebewegungen, Vereine und Initiativen (Enquete-Kommission, 2002b, 499f). So ist beispielsweise die ehrenamtlich getragene Telefonfürsorge in Deutschland mit ihrem persönlichen, unbürokratischen Angebot eine der wichtigsten Institutionen in der Suizidprävention (Matzat, 2003, 291). Selbsthilfegruppen werden in der Forschung sogar als »vierte Säule« beschrieben, die neben niedergelassenen Ärzten, Krankenhäusern und dem öffentlichen Gesundheitsdienst für die Ausgestaltung des Gesundheitswesens sorgt (ebd., 294).

Zivilgesellschaftliches Engagement im Rahmen des Wohlfahrtsstaates erbringt Leistungen, die staatliche Akteure und Politiken nicht erbringen können. Es wirkt sozialintegrativ, ermöglicht die Begegnung von Menschen, bewirkt eine Befähigung der Akteure im Wohlfahrtsstaat und es bildet und bestärkt Solidarität und Vertrauen. Gleichzeitig stärkt es die Grundlagen, auf denen der Wohlfahrtsstaat errichtet ist und die er selbst nicht herzustellen vermag: soziale Stabilität und ein Bewusstsein für die Verbundenheit und wechselseitige Abhängigkeit voneinander, ohne die sich eine »verstaatlichte und zwangsförmige Solidarität«, wie sie Lessenich und Mau (Lessenich und Mau, 2005, 258) im Wohlfahrtsstaat verwirklicht

sehen, nicht aufrechterhalten ließe. Herfried Münkler verweist in diesem Zusammenhang auf Ernst-Wolfgang Böckenfördes »vopolitische Grundlagen« (vgl. Böckenförde, 1976), um deutlich zu machen, dass eine zukunftsfähige Ausgestaltung der Daseinsvorsorge nicht allein einem abstrakten Modernisierungsprozess und der »damit verbundenen Entwicklung zu einer Verrechtlichung, Institutionalisierung und Professionalisierung« (Münkler, 2003, 22) überlassen werden kann. Damit zeigt er auf, wo sich ein Raum öffnet, um über die Bedeutung von gabenförmigem zivilgesellschaftlichem Engagement im Wohlfahrtsstaat nachzudenken:

»Nur wer demgegenüber von dem Erfordernis einer komplementären Ausbalancierung der unter dem Modernisierungsbegriff zusammengefassten Entwicklungen ausgeht, weil er bezweifelt, dass eine allein nach Rechtsregeln verbundene Anzahl von Individuen auf Dauer eine stabile Gesellschaft zu bilden vermag, hat ein ernstliches Interesse an Konzeptionen der Bürgergesellschaft und muss entsprechend auch bereit sein, über deren sozio-moralische Implikationen nachzudenken« (Münkler, 2003, 22).

Es sind Zweifel angebracht, ob die abstrakten Institutionen des Marktes und des Rechts alleine eine Gesellschaft auf Dauer zusammenhalten können. Eine Verbindung der Menschen, die über diesen Minimalbegriff von Gesellschaft hinausgeht, bedarf der Partizipationsmöglichkeiten, der Sozialisation als Bürger und der gesellschaftlichen Anerkennung, die über das Zusammenwirken in zivilgesellschaftlichem Engagement ermöglicht und gesichert werden. Entsprechend schlägt Münkler ein Verständnis des Wohlfahrtsstaates vor, das die Komplementarität von Zivilgesellschaft und staatlicher Sozialpolitik von vornherein mitdenkt:

»Administrative Solidarität, die über Beiträge und Steuern finanziert und nach Rechtsansprüchen distribuiert wird, wird ergänzt, teilweise auch ersetzt, aber nicht gänzlich verdrängt durch gelebte, erfahrene wie praktizierte Solidarität, die auf moralökonomischen Grundlagen beruht. Durch bürgerschaftliches Engagement wird familiäre Wohlfahrtspflege unterstützt bzw. partiell vergesellschaftet. Solidarität wird hierbei zum Bestandteil einer langfristig angelegten Lebensplanung bzw. Lebensführung und bildet eine Alternative zu den mit Geldzahlungen erworbenen Hilfeleistungen. Die bürgerschaftliche Erwartung an gelebte Solidarität kann nur partiell durch marktförmig organisierte Geldzahlungen abgelöst werden« (Münkler, 2003, 24).

Was damit gemeint ist, wird deutlich, wenn man die verschiedenen Leistungsebenen der Pflege von alten oder kranken Menschen in deren Zuhause betrachtet, die von professionellen Pflegediensten und ehrenamtlichen Nachbarschaftshelfern erbracht werden. Während der professionelle Pflegedienst die Sicherung einer angemessenen medizinischen Versorgung und Pflege der Patienten sicherstellt, liegen die Leistungen der ehrenamtlichen Helfer auf der zwischenmenschlichen, sozi-

alintegrativen Ebene. Durch die Besuche, den Austausch und die Anteilnahme am Leben des Patienten wird dessen Kontakt zur Gemeinschaft aufrechterhalten, eine Verbindung signalisiert und unterstrichen, dass die Person nicht vergessen wurde, sondern ihr weiterhin die Teilhabe am sozialen Geschehen ermöglicht werden soll. Diese Integrationsleistung können und sollen professionelle Pflegedienste in der Regel aufgrund ihrer eingeschränkten zeitlichen Ressourcen und ihrer Fokussierung auf kundige medizinisch-pflegerische Arbeit nicht leisten.

Münkler macht deutlich, dass zivilgesellschaftliches Engagement eine sozial-integrative Wirkung entfaltet, da den Patienten dadurch Anerkennung vermittelt wird und sie sich als wertvolle Mitglieder der Gemeinschaft erfahren. Gleichzeitig kommt dem Engagement ein erzieherischer Aspekt zu, da die Aufmerksamkeit auf die Stärkung des Gemeinwohls gelenkt wird und in diesem Zusammenhang nicht in der verengten Perspektive des marktrationalen Nutzenmaximierers verbleiben kann (Münkler, 2002, 24f.).

Die Schwierigkeit in der Untersuchung des Verhältnisses der Gabe zum Wohlfahrtsstaat liegt darin, dass ihr Status sich nicht eindeutig bestimmen lässt. Gabenpraktiken verlaufen parallel zur Logik des Wohlfahrtsstaates und ergänzen dessen Leistungen. Die Gabe kann nicht den Status der vollständig institutionalisierten Prinzipien des Wohlfahrtsstaates einnehmen. Sie bewegt sich also einerseits in einem eigenständigen Bereich neben diesem, wird aber andererseits auch innerhalb der Logik des Wohlfahrtsstaates wirksam, wenn beispielsweise ehrenamtliches Engagement professionelle Dienstleistungen im Gesundheitsbereich ergänzt.