

**Tagungsbericht – „SUBSIDIARITÄT ALS ZUKUNFTSMODELL“, 14. Juni 2013**

Der Charakter des Staates wandelt sich, die Zivilgesellschaft entwickelt sich weiter. Was bedeutet das für das Prinzip der Subsidiarität? Muss es angepasst werden? Wie könnte eine zeitgemäße, neu konzipierte Subsidiarität aussehen? Dies waren zentrale Fragen der Tagung „Subsidiarität als Zukunftsmodell“, welche am 14. Juni 2013 als Kooperationsveranstaltung der Hans-Böckler-Stiftung (HBS) und des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) stattfand und von der Projektgruppe Zivilengagement des WZB, dem Maecenata Institut an der Humboldt-Universität zu Berlin und dem Zentrum für Zivilgesellschaftliche Entwicklung Freiburg/Hamburg organisiert wurde.

Begrüßt wurden die mehr als 60 TagungsteilnehmerInnen von Claudia Bogedan, HBS Düsseldorf, welche auf die aktuelle gesellschaftspolitische Relevanz der Tagungsthematik und die inhaltliche Nähe zu dem von der Böckler-Stiftung geförderten und am WZB durchgeführten Forschungsprojekt „Veränderungen in Dritte-Sektor-Organisationen und ihre Auswirkungen auf die Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse“ hinwies. In seiner engagierten Einführung in den Gegenstand der Tagung bezeichnete anschließend Kurt Biedenkopf, ehemaliger Ministerpräsident des Landes Sachsen und seit 2011 Forschungsprofessor am WZB, das Subsidiaritätsprinzip als elementar für Gegenwart und Zukunft des demokratischen Gesellschaftsmodells. Seit längerem vorherrschende staatliche Zentralisierungs- und Verrechtlichungstendenzen stünden jedoch einer selbstverantwortlichen Bürgergesellschaft entgegen. Dabei werden Räume gesellschaftlicher Selbstorganisation zunehmend politisiert und somit verstaatlicht. Als Motiv dafür sieht Biedenkopf den stetig vorgetragene Schutzgedanken, welcher vorgibt, die Bürger in möglichst vielen Belangen der sozialen Gerechtigkeit absichern zu wollen. Doch während das Subsidiaritätsprinzip den Bürger als primäre Gestaltungsinstanz bestimmt und den Staat sekundär hintanstellt, führe die beschriebene aktuelle Entwicklung zu einer inzwischen weit verbreiteten Umkehrung dieses Regelungsprinzips.

## **Subsidiarität im Verhältnis zwischen Drittem Sektor und Staat**

Traditionell ist das Subsidiaritätsprinzip in Deutschland fest in der Sozialgesetzgebung verankert und bildet damit ein zentrales Konstitutionsprinzip des Dritten Sektors, insbesondere des Kernbereichs, der Freien Wohlfahrtspflege. Deren langjährige Vorrangstellung und enge Einbindung ins korporatistische Sozialstaatsarrangement charakterisierte lange Zeit das Verhältnis zwischen Drittem Sektor und Staat. Durch Veränderungen hin zu einer „Neuen Staatlichkeit“, so Eckhard Priller und Patrick J. Droß, beide WZB, kommt es allerdings zunehmend zu einem Wandel der subsidiären Beziehungen. So ist von Seiten des Staates eine Praxis und Rhetorik der Indienstnahme zu beobachten, durch welche die Organisationen des Dritten Sektors zunehmend als kompensatorische Instanzen für ein finanziell unter Druck geratenes öffentliches Wohlfahrtssystem gesehen werden. Dabei greift der Staat gezielt auf Regulierungsmechanismen zurück, welche einer marktförmigen Logik entstammen.

Dritte-Sektor-Organisationen stehen infolgedessen erheblich unter Veränderungsdruck. Die Einführung von Anreizen, die zur Orientierung an ökonomischen Kriterien auffordern, führte zu Veränderungen der Organisationsstrukturen und manifestierte sich z.B. in Form wirtschaftlicher Ausgründungen. Gerade auch aktuelle Formen staatlicher Leistungsbewertung und -abrechnung, so Priller und Droß, tragen durch ihre starke Fokussierung auf Effizienzkriterien zu dieser Entwicklung bei, unterschätzen dabei aber sowohl die Breite des Wirkungsspektrums als auch die Nachhaltigkeit der Beiträge des Dritten Sektors für die Gesellschaft.

Auf der Grundlage aktueller empirischer Befunde aus dem eingangs angeführten WZB-Projekt verdeutlichen Priller und Droß eine Zweiteilung des Sektors in einen überwiegend öffentlich finanzierten, staatsnahen und einen eher auf Engagement, Spenden und Mitgliedsbeiträge angewiesenen Bereich. Besonders in ersterem kam es in den vergangenen Jahren zu einer anhaltenden Verschiebung in den Einnahmequellen von institutionellen Zuwendungen zu Leistungsentgelten. Dies spiegelt sich auch deutlich in den Problembeschreibungen der Organisationen wieder, in denen vor allem auf eine Zunahme „marktförmiger Strukturen“ sowie wachsende „finanzielle Planungsunsicherheiten“ verwiesen wird.

Der Kommentar von Tanja Klenk, Universität Potsdam, zum vorangegangenen Vortrag betonte noch einmal die Rolle des Staates beim Übergang vom „Wohlfahrtskorporatismus zum Wohlfahrtsmarkt“. Zur Bewältigung neuer sozialer Risiken ist der Staat zunehmend auf die Ressourcen des Dritten Sektors angewiesen und versucht diese vermittels hochregulierter Quasimärkte nutzbar zu machen. Hiermit ist jedoch einerseits die Gefahr einer Übernutzung verbunden, die zur „institutionellen Auszehrung und dem Verlust der organisationalen Identität“ von Dritte Sektor Organisationen führen kann. Andererseits erfolgt die mit der Dienstleistungsorientierung einhergehende zunehmende Verberuflichung in den Organisationen derzeit häufig in der Form prekärer Beschäftigung. Hierdurch werden jedoch aktuelle sozialstaatliche Herausforderungen mit Mitteln bearbeitet, welche in Zukunft zu neuen Problemen für den Sozialstaat führen werden.

### **Historische Perspektiven des Subsidiaritätsprinzips**

„Subsidiarität und Sozialstaat – Historische Entwicklung und Perspektiven“, so betitelte Thomas Klie vom Zentrum für Zivilgesellschaftliche Entwicklung Freiburg/Hamburg, seinen Vortrag, in dem er Entwicklungslinien der Subsidiarität im sozialpolitischen Bereich nachzeichnete. Die Ursprünge der Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips sieht Klie, anders als gemeinhin angenommen, bereits im Kontext der Reformationsbewegung der frühen Neuzeit. Dennoch wird das Subsidiaritätsprinzip sehr viel stärker der katholischen Kirche und ihrer Soziallehre zugerechnet. So beschrieb Nell-Breuning, katholischer Theologe, Sozialphilosoph und Berater von Papst Pius XI. das Subsidiaritätsprinzip als tragenden sozialphilosophischen Grundsatz: Was der Einzelmensch aus eigener Initiative und seinen eigenen Kräften leisten kann, darf ihm nicht entzogen und dem staatlichen Handeln zugewiesen werden.

In der jungen Bundesrepublik der 1950er und 60er Jahre dominierte ein Subsidiaritätsstreit die öffentliche Debatte um das Verhältnis von wohlfahrtsstaatlicher Sicherung und individueller Freiheit. Er führte während des Aufbaus des Wohlfahrtsstaates zu der Gewährleistung einer Vorrangstellung privater und freier Träger der Wohlfahrtspflege. In den Sozialstaatsdebatten der 80er Jahre wurde die Forderung nach eigenverantwortlichem Handeln der Bürger lauter: einerseits als Förderung der Eigenständigkeit der BürgerInnen und andererseits im Sinne einer Indienstnahme ihrer Selbstverantwortung zur Entlastung der staatlichen Versorgung. In jüngerer Zeit kommt die sogenannte Verantwortungsgemeinschaft in

den Fokus der Debatten. Lokale Gemeinschaften werden als Orte und Träger von Wohlfahrtsverantwortung interpretiert und nicht nur als Exekutive allgemeiner Verteilungsstandards. Erwartungen werden auf die lokale Ebene transferiert, jedoch stoßen dabei unterschiedliche lokale Potentiale mit dem Prinzip gesamtgesellschaftlicher Solidarität zusammen.

In welcher Form sich Subsidiarität weiterhin als Ordnungsprinzip eignet, ist eine Frage, der kritisch nachzugehen ist, so Klie. Die heutige moderne, funktional ausdifferenzierte Gesellschaft erlaubt kein einfaches Bild von ineinander lagernden konzentrischen Kreisen, anhand derer sich Verantwortung subsidiär zuschreiben ließe. Kooperierende Netzwerke selbstorganisierter Initiativen und staatlicher Instanzen sowie zentrale und dezentrale Steuerung ergänzen sich gegenseitig. Bei einer Anpassung des Subsidiaritätsprinzips sind zudem Geschlechter- und Generationenfragen aufzugreifen sowie insbesondere die kulturellen Herausforderungen des demographischen und sozialen Wandels zu bedenken.

Den Vortrag kommentierte Wilhelm Schmidt, Präsident des Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V. und des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. Der ehemalige Abgeordnete des Deutschen Bundestages unterstrich die Notwendigkeit der Kenntnis historischer Wurzeln der deutschen Sozialpolitik und des besonderen deutschen Wegs bei der Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips zur Bewältigung der sozialen Herausforderungen unserer Zeit. Dementsprechend begrüßt er den Anstoß zur Intensivierung dieser wissenschaftlichen und öffentlichen Debatte. Er bezweifelt, dass die Entstehung unserer heutigen Demokratie ohne einen Dritten Sektor und eine lebendige Zivilgesellschaft überhaupt denkbar gewesen wäre. Gleichmaßen sind die Grenzen staatlichen Handelns bei der Ausgestaltung subsidiärer Strukturen zu sehen. Er denkt in diesem Zusammenhang etwa an den durch den Bundesrechnungshof eingeleiteten Wechsel von einer institutionellen zu einer projektbezogenen Förderpraxis staatlicher Stellen. Auch die Einführung der Pflegeversicherung hat eine enorme Anhebung des bürokratischen Aufwands mit sich gebracht. Diese und andere Entwicklungen führen inzwischen dazu, dass der bürokratisch-korrekten Dokumentation oftmals eine gewichtigere Rolle zukommt als der primären Aufgabe des Dienstes am Menschen. Schmidt betont, dass die Werteorientierung als zentrales Element auch in Bereichen der Sozialwirtschaft nicht vernachlässigt werden darf. Bei den Organisationen wird gar die Umkehrung des Subsidiaritätsprinzips diskutiert. Nicht mehr alle sozialen Aufgaben könnten unter den gegebenen Umständen durch die Verbände, die sich diesbezüglich als „nützliche Idioten“ behandelt sehen, geleistet werden. Eine

Ablehnung oder gar Rückgabe von Leistungen an den Staat wird daher in den Verbandsgremien gegenwärtig ernsthaft diskutiert.

## **Subsidiarität und Zivilgesellschaft**

„Ermöglichender Staat und Subsidiarität“ war der Titel des Vortrags von Rupert Graf Strachwitz, Direktor des Maecenata Instituts an der Humboldt-Universität zu Berlin. Im Ausland werde das Subsidiaritätsprinzip oft als allgemeines Kennzeichen der Zivilgesellschaft in Deutschland gesehen. Tatsächlich jedoch war es zunächst nur ein den kirchlichen und kirchennahen Trägern von Sozialeinrichtungen vorbehaltenes Organisationsmuster. Nichtkirchliche Anbieter im Sozialbereich kommen erst im frühen 20. Jahrhundert vereinzelt dazu. In anderen Gesellschaftsbereichen, etwa der Forschung und Bildung, gibt es bis heute keine wirkliche Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips. Im Gegenteil, es wird vielfach sinnverkehrt angewandt und privates nur dort zugelassen, wo der Staat den Bedarf nicht zu decken in der Lage ist. Hinzu kommen eine erheblich gestiegene Regulierungsdichte und ein gewachsener Durchsetzungsanspruch des Staates gegenüber der Zivilgesellschaft. Der Staat hat sich durch Spenden-, Zuwendungs- und Gemeinnützigkeitsrecht usw. immer mehr Eingriffs- und Kontrollmechanismen geschaffen – bei gleichzeitigem Ruf nach mehr Bürgerengagement. Dies kommentiert Strachwitz als Zeichen, dass Zivilgesellschaft von staatlicher Seite in erster Linie als Ergänzungsfunktion zur Bereitstellung preisgünstiger Dienstleistungen gesehen wird. Dies zeigt auch der Bericht der Bundesregierung über das bürgerschaftliche Engagement, der 2012 dem Bundestag vorgelegt wurde. Von einem ermöglichenden oder gar zum Engagement ermutigenden Staat kann keine Rede sein. Doch auch Akteure der Zivilgesellschaft selbst stehen in der Mitverantwortung, dass das Subsidiaritätsprinzip gegenwärtig gefährdet erscheint. Verbände klammern sich zu oft an überholte korporatistische Mechanismen und lassen sich, wie etwa die Einführung des Bundesfreiwilligendienstes gezeigt hat, ohne Widerspruch auf staatliche Zumutungen ein. Nicht zuletzt durch die digitale Revolution des letzten Jahrzehnts hat Subsidiarität heute einen neuen Klang, so Strachwitz. Bürgerinnen und Bürger haben dadurch bessere Möglichkeiten, sich im Kampf und die Gestaltungshoheit eine Stimme zu geben und alle Regierungen werden sich darauf einstellen müssen.

## **Sozialpolitische Aktivierung und subsidiäre Selbstverantwortlichkeit**

Mit einer gewissen Skepsis gegenüber der Zukunftsfähigkeit des Subsidiaritätskonzeptes näherte sich schließlich Sigrid Betzelt, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, dem Thema der Tagung. Bereits historisch sei im Subsidiaritätskonzept ein paternalistisches Politikverständnis angelegt, dass mit einem konservativen Ehe- und Familienmodell, einer geschlechtsspezifischen Segmentation des Arbeitsmarkts sowie der Trennung in Arbeits- und Armenpolitik einhergeht und die Regeln gesellschaftlicher Teilhabe stark an die Erwerbstätigkeit koppelt.

Im post-industriellen Wohlfahrtsstaat, so Betzelt, steht Subsidiarität nun vor allem für die Verlagerung von Verantwortung vom Staat auf die BürgerInnen bei der Absicherung gegen soziale Risiken (Alter, Pflegebedürftigkeit oder Arbeitslosigkeit), was die Gefahr wachsender sozialer Ungleichheiten und struktureller Überforderung birgt. Anstelle der gängigen sozialpolitischen Aktivierungsrhetorik schlägt Betzelt daher den Begriff der „Autonomie“ als geeigneteres Konzept zur Analyse des sozialstaatlichen Wandels und zugleich als neues Leitbild für einen modernen Sozialstaat vor. Hierdurch können Fragen nach dem Schutz individueller Identitäten, nach Ansprüchen auf soziale Rechte und nach der Rolle der BürgerInnen als politische Subjekte, also nach Partizipation und Teilhabe gestellt werden. Im Resümee aktueller empirischer Forschungsergebnisse zu gegenwärtigen Leitbildern der Sozial- bzw. Arbeitsmarktpolitik kann Betzelt zeigen, dass aktuelle Aktivierungspolitiken eher zur Einschränkung von Handlungsautonomie führen als das sie zu ihrer Erweiterung beitragen, so dass eine Neudefinition der komplexen sozialstaatlichen Zielvorstellungen auf Grundlage des Autonomiekonzepts dringend erforderlich sei.

Susanne Kümpers, Hochschule Fulda, nahm in ihrem Kommentar die Thematik der Autonomie unmittelbar auf um sie auf das Untersuchungsfeld des Alters zu übertragen. Hier eröffnet sich ein spezielles Spannungsfeld zwischen Selbstbestimmung und Selbständigkeit, welches eine Differenzierung zwischen Entscheidungsautonomie und Durchführungsautonomie notwendig macht. Anhand von diskursiven Leitbildern zu Gesundheit und Autonomie im Alter gab Kümpers einen Einblick in ein weiteres Feld aktivierender Sozialstaatspolitik. Auch Kümpers sieht starke Verbindungslinien zwischen dem neuen Wohlfahrtsprinzip der Aktivierung und dem Subsidiaritätsverständnis einer selbstverantwortlichen

Bürgergesellschaft, gerade auch in Bezug auf das höhere Alter. Insbesondere sollten soziale Ungleichheiten bei der Beurteilung von Chancen und Risiken der gesteigerten Anforderungen an Autonomie und Selbstverantwortung älterer Menschen nicht unberücksichtigt bleiben.

## **Ausblick**

Zusammenfassend zeigte die Tagung, dass die Thematik der Subsidiarität – bei aller Sprödigkeit des Begriffs – von ausgesprochener Aktualität ist und auf ein breites Interesse in Wissenschaft und Praxis stößt. Sie berührt Kernfragen der zukünftigen Gestaltung demokratischer Wohlfahrtsstaaten, insbesondere nach den Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in Bezug auf aktuelle soziale Herausforderungen. Grundsätzlich besteht weiterer Klärungsbedarf zur Balance zwischen öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Kapazitäten. Es sind Fragen zu beantworten, welche Seite wozu verpflichtet ist sowie welche Gestaltungsmacht und welche Ressourcen ihr dabei zukommen sollen. Die Tagung zeigte somit nicht nur ein Interesse an der Fortführung der Diskussion sondern machte auch weiteren Forschungsbedarf deutlich.

**Patrick J. Droß** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

**Kontakt:** [patrick.dross@wzb.eu](mailto:patrick.dross@wzb.eu)

Christian Schreier ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Maecenata Institut.

**Kontakt:** [csc@maecenata.eu](mailto:csc@maecenata.eu)