

Subsidiarität: Aktuelle empirische Befunde zum Verhältnis Dritter Sektor – Staat

Die (Wohlfahrts-)Staatlichkeit ist in Deutschland im Wandel und auch der Dritte Sektor verändert sich massiv. Das Prinzip der Subsidiarität bleibt von diesen Entwicklungen nicht unbeeinflusst. Es stellt sich sogar die Frage, ob es einer grundlegenden Erneuerung des Ansatzes bedarf.

Traditionell ist das Subsidiaritätsprinzip in Deutschland fest in der Sozialgesetzgebung verankert. Es bildet vor allem für jenen Teil des Dritten Sektors, dessen Organisationen in der Freien Wohlfahrtspflege aktiv sind, ein zentrales Konstitutionsprinzip. Die langjährige Vorrangstellung der Organisationen in Bereichen wie den Sozialen Diensten und dem Gesundheitswesen sowie ihre enge Einbindung ins korporatistische Sozialstaatsarrangement charakterisierten lange Zeit das Verhältnis zwischen Drittem Sektor und Staat. Durch Veränderungen hin zu einer „Neuen Staatlichkeit“ kommt es allerdings in den letzten Jahren zunehmend zu einem Wandel der subsidiären Beziehungen und Inhalte. So ist staatlicherseits verstärkt eine Rhetorik und Praxis der Indienstnahme der Dritte-Sektor-Organisationen zu beobachten. Die Organisationen werden dabei zunehmend zu kompensatorischen Instanzen für ein finanziell begrenztes Wohlfahrtssystem.

Für Dritte-Sektor-Organisationen entsteht dadurch ein erheblicher Veränderungsdruck. Die Einführung marktförmiger Anreize induziert strukturelle Veränderungen (z.B. in Form wirtschaftlicher Ausgründungen), die Organisationen richten ihr Tätigkeitsspektrum stärker an wirtschaftlichen Kriterien aus und setzen vermehrt auf betriebswirtschaftliche Arbeitsweisen (vgl. Droß 2013). Die gegenwärtigen Formen staatlicher Leistungsbewertung und -abrechnung tragen durch ihre starke Fokussierung auf Effizienzkriterien zu einer weitgehenden Ökonomisierung bei. Unterschätzt werden dabei aber sowohl die Breite des Wirkungsspektrums als auch die Nachhaltigkeit der Beiträge des Dritten Sektors für die Gesellschaft. Nicht zuletzt sind kritische Entwicklungen in Bezug auf die Beschäftigungsverhältnisse in den Organisationen die Folge (vgl. Schmeißer 2013).

Enge Verflechtungen zwischen Drittem Sektor und Staat

Empirische Befunde aus dem von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten und Anfang 2013 abgeschlossenen WZB-Projekt „Veränderungen in Dritte-Sektor-Organisationen und ihre Auswirkungen auf die Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse“ verdeutlichen 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 wider, in denen vor allem auf eine Zunahme „marktförmiger Strukturen“ sowie wachsende „finanzielle Planungsunsicherheiten“ verwiesen wird. Die Abhängigkeit von staatlicher Finanzierung vor dem Hintergrund von zunehmendem Wettbewerb führt zu einem erheblichen Rationalisierungsdruck.

Traditionell bestehen aufgrund der korporatistischen Einbindung bedeutender Teile des Dritten Sektors in das deutsche Wohlfahrtssystem enge Verflechtungen zwischen öffentlichem und Drittem Sektor. So geben 61 Prozent der befragten Organisationen an, dass sie regelmäßig mit staatlichen bzw. kommunalen Akteuren zusammen arbeiten. Bei weiteren 36 Prozent kommt es gelegentlich bzw. selten, und bei nur 3 Prozent zu gar keinen Kooperationen mit öffentlichen Einrichtungen. Besonders regelmäßig arbeiten Organisationen aus den Bereichen Soziale Dienste und Hilfen (73%), Forschung (69%) sowie Bildung, Erziehung und Kinderbetreuung (65%) mit öffentlichen Stellen zusammen. Unter den Rechtsformen sind es vor allem die gGmbHs (69%) und die Vereine (60%), aber auch Stiftungen kooperieren überraschend regelmäßig mit dem Staat (58%).

Konkurrenzdruck und Problemlagen

Dieses enge Verhältnis ist aufgrund von Abhängigkeiten und Überschneidungen der Aufgaben, Interessen und Ziele jedoch nicht frei von Spannungen. So kommt es durchaus zu Konkurrenzsituationen zwischen Dritte-Sektor-Organisationen und staatlichen Einrichtungen. Etwa 17 Prozent der Organisationen, welche einen zunehmenden Wettbewerbsdruck verzeichnen, sehen in staatlichen Einrichtungen ihre Hauptkonkurrenten. Im Vergleich zu den 55 Prozent der Organisationen, die hauptsächlich mit anderen gemeinnützigen Akteuren im Wettbewerb stehen, ist der Staat jedoch als Konkurrent nur von nachrangiger Bedeutung. Der zunehmende Wettbewerbsdruck unter den Organisationen ist jedoch als ein Ergebnis des Wandels

der staatlichen Regulierungsweise des gemeinnützigen Sektors zu sehen. Von staatlicher Seite werden verstärkt Erwartungen an die Organisationen herangetragen, effizienter zur Lösung sozialer Problemlagen beizutragen. Dies geht mit der Einführung von marktförmigen Anreizen und Wettbewerbselementen einher und führt offenbar zu einem erheblichen Konkurrenzdruck.

Ein großer Teil (71%) der befragten Organisationen gibt entsprechend an, dass das aktuelle Verhältnis zum Staat von Problemen geprägt ist. Im Vergleich dazu berichtet lediglich jede zweite Organisation von Schwierigkeiten mit Unternehmen der Privatwirtschaft (51%) oder mit anderen Dritte-Sektor-Organisationen (50%). Bei der Unterscheidung nach der Rechtsform fällt auf, dass vor allem gGmbHs Probleme mit dem Staat benennen (87%), gefolgt von den Vereinen mit 71 Prozent. Im Gegensatz dazu sehen sich Stiftungen am seltensten mit Schwierigkeiten mit dem Staat konfrontiert (34%).

Gefragt nach den Themen, die das Verhältnis zum Staat belasten, werden von den befragten Organisationen überwiegend finanzielle Gesichtspunkte genannt. „Mittelkürzungen und finanzielle Planungsunsicherheit“ (60%) sowie „Druck durch strengere Vergabekriterien öffentlicher Mittel“ (47%) sind die Probleme, von denen sie sich am stärksten betroffen fühlen. Die „Verringerung inhaltlicher Handlungsspielräume“ (45%), die „Vereinnahmung als Dienstleister“ (39%) sowie „zu starke Steuerung und Kontrolle“ (34%) des Staates werden zwar seltener, aber dennoch von mehr als jeder dritten Organisation angeführt.

Subsidiarität als „ökonomisches Rückgrat“ des gesamten Sektors?

Aus den Problembeschreibungen geht somit hervor, dass das Verhältnis zwischen Dritte-Sektor-Organisationen und Staat vielfach durch finanzielle Abhängigkeiten geprägt ist. Im Sinne Helmut Anheiers (vgl. Anheier 1997) kann das Subsidiaritätsprinzip daher auch als das „ökonomische Rückgrat“ des Dritten Sektors in Deutschland bezeichnet werden. Denn auf große Teile der Leistungen, insbesondere diejenigen, die von den Wohlfahrtsorganisationen erbracht werden, bestehen letztlich soziale Rechtsansprüche und sie sind daher durch den Staat zu finanzieren. Seit der ersten grundlegenden statistischen Vermessung des deutschen Dritten Sektors in den 1990er Jahren im Rahmen des Johns Hopkins Projekts steht hierzu auch eine entsprechende Zahl parat: So wurde errechnet, dass der deutsche Dritte Sektor zu rund zwei Dritteln über öffentliche Gelder finanziert wird und damit im internationalen Vergleich einen der vordersten Plätze einnimmt was den Staatsanteil

an der Gesamtfinanzierung anbelangt. Vor allem in den Bereichen Soziales, Gesundheit, Bildung und Forschung dominieren die Zahlungen der öffentlichen Hand und zwar sowohl hinsichtlich des Gesamtvolumens des Sektors als auch in Bezug auf die Zusammensetzung der Einnahmen in dem jeweiligen Bereich. So machen Zuwendungen und Leistungsentgelte nach Angaben der befragten Organisationen im Bildungsbereich rund 70 Prozent, im Sozialbereich rund 76 Prozent und im Gesundheitsbereich sogar 86 Prozent der Gesamteinnahmen aus.

Dieser Blick auf die aggregierten Gesamteinnahmen des Sektors bzw. die Einnahmen einzelner Tätigkeitsbereiche ist jedoch durch eine zweite Perspektive zu ergänzen. Dem im zahlenmäßigen Verhältnis kleineren Anteil der wirtschaftlich bedeutenden Organisationen im Wohlfahrtsbereich, welche in höchstem Maße abhängig von öffentlichen Geldern sind, steht die große Mehrheit der Organisationen des Dritten Sektors gegenüber, die sich nicht primär über staatliche Mittel finanzieren. Dies betrifft insbesondere die große Zahl der kleinen Vereine, welche vor allem durch ehrenamtliches Engagement und Beiträge ihrer Mitglieder getragen werden.

In den Zahlen der Befragung spiegelt sich diese Perspektive in den Anteilen der Organisationen wider, bei denen öffentliche Mittel tatsächlich mindestens die Hälfte der Gesamteinnahmen ausmachen. Hauptsächlich trifft dies auf die gGmbHs zu, von denen sich knapp zwei Drittel (63%) überwiegend durch öffentliche Gelder finanzieren. Unter den Vereinen sind es lediglich 29 Prozent. Im Umkehrschluss stellen somit für den Großteil der Vereine Mitgliedsbeiträge und Spendengelder die Haupteinnahmequellen dar. Ein beachtlicher Teil der Vereine (52%) muss sogar gänzlich ohne bzw. lediglich mit marginalen staatliche Gelder (max. 10% der Gesamteinnahmen) auskommen.

Modifizierte Finanzierungsbedingungen

Insbesondere im ersten, maßgeblich öffentlich finanzierten und von den Wohlfahrtsorganisationen geprägten Bereich haben sich innerhalb der letzten beiden Jahrzehnte die deutlichsten Veränderungen im Verhältnis von Staat und Dritte-Sektor-Organisationen vollzogen. Vor allem in Bezug auf die Finanzierungsmodalitäten der öffentlichen Mittel ergeben sich erhebliche Verschiebungen. Festgestellt wird bereits seit längerer Zeit eine Abkehr vom Selbstkostenprinzip, also einer an Bedarfen orientierten Finanzierung mittels zumeist institutioneller Zuwendungen. Anstelle dessen – so die Diagnose – erfolgt eine

Umstellung auf die Finanzierung durch Leistungsverträge. Das heißt die Vergütung erfolgt in Form von leistungsabhängigen Entgelten (z.B. Pflegesätzen). Hierzu lagen bisher allerdings nur wenige empirische Informationen vor, weshalb im Rahmen der Organisationsbefragung die Entwicklung verschiedener Einnahmepositionen retrospektive erhoben wurde.

Im Vergleich zu 2005 sind die öffentliche Zuschüsse und Zuwendungen bei einem hohen Anteil der Vereine gesunken (39%); nur bei 19 Prozent sind sie gestiegen. Der Rückgang konnte auch nicht durch Spenden und Sponsoring kompensiert werden. Einnahmen aus Leistungsentgelten und selbsterwirtschafteten Mitteln sind hingegen angestiegen. Zudem ist der Anteil der Vereine mit einer gesunkenen institutionellen Förderung (37%) deutlich größer als jener, der einen Anstieg verzeichnet (13%). Noch deutlicher ist diese Entwicklung bei den gGmbHs zu beobachten: Jeweils mehr als die Hälfte der befragten gGmbHs berichtet von einem Anstieg selbsterwirtschafteter Mittel (52%) bzw. der Leistungsentgelte (58%). Die Finanzierung über „marktfähige“ Angebote spielt hier erwartungsgemäß eine noch zentralere Rolle als bei den Vereinen. Die empirischen Ergebnisse bestätigen somit eindrücklich, dass wir es im Dritten Sektor mit einer anhaltenden Verschiebung vom Zuwendungs- zum Leistungsbereich zu tun haben und damit zu Finanzierungsformen, die im Vergleich zur klassischen Zuwendung mit einer erhöhten staatlichen Steuerungs- und Regulierungsdichte verbunden sind.

Veränderungen von Struktur und Arbeitsweise

Dieser Wandel in den Finanzierungsbedingungen ist nicht selten Anlass für tiefgreifende Veränderungen in Struktur und Arbeitsweise der Organisationen. So führte etwa ein knappes Drittel der befragten Vereine und 43 Prozent der gGmbHs in den vergangenen fünf Jahren strukturelle Veränderungen durch. Darunter fallen so einschneidende Maßnahmen wie der Aufbau oder die Schließung ganzer Teilbereiche, der Abbau von Hierarchieebenen oder die Fusion mit anderen Organisationen. Ebenso modifizierten 20 Prozent aller befragten Organisationen seit 2005 ihre Tätigkeitsschwerpunkte. Als Grund dafür gaben immerhin 36 Prozent der Vereine und 43 Prozent der gemeinnützigen GmbHs ökonomische Zwänge an. Schließlich spielen betriebswirtschaftliche Instrumente vor allem in den dienstleistungsgeprägten Tätigkeitsbereichen eine immer größere Rolle. Am häufigsten wurden dabei die Kosten- und Leistungsrechnung, das Qualitätsmanagement, Controllingmaßnahmen und die Nutzung externer Beratungsangebote genannt. In dieser Hinwendung zu berechenbaren Kennzahlen,

wie sie aus der Unternehmenswelt bekannt sind, sehen die Organisationen offensichtlich eine Möglichkeit, um sich gegenüber steigenden Legitimationsanforderungen zu wappnen.

Fazit

Insgesamt stehen die Dritte-Sektor-Organisationen heute somit vor enormen Herausforderungen. Insbesondere die Entwicklungen in den auf Wohlfahrtsmärkten aktiven Organisationen weisen, trotz partieller Unterschiede für die einzelnen Rechtsformen, tendenziell in die gleiche Richtung. Erweiterungen oder Modifizierungen von Tätigkeitsfeldern, ein professionelleres Management und die Ausrichtung an Wirtschaftlichkeitskriterien (vgl. Alscher et al. 2013) sind die gegenwärtig beschrittenen Wege. Inwiefern dieser – mehr oder weniger durch äußeren staatlichen Druck erzeugte – Entwicklungstrend für die Organisationen selbst und für die Realisierung ihrer ideellen Mission sinnvoll ist, muss verstärkt auf den Prüfstand gestellt werden. Die dargelegte Zweiteilung des Dritten Sektors in einen überwiegend öffentlich finanzierten, staatsnahen und einen anzahlmäßig größeren, eher auf Engagement, Spenden und Mitgliedsbeiträge angewiesenen Bereich legt jedenfalls nahe, diese beiden Bereiche nicht unter ein und dasselbe Konzept von Subsidiarität zu subsummieren. Im staatsnahen Bereich befinden sich die subsidiären Beziehungen in einem grundlegenden Wandel hin zu einer Praxis der Indienstnahme, für den eher zivilgesellschaftlich geprägten Bereich sind sie hingegen, insbesondere was Fragen nach Verantwortlichkeiten, Gestaltungsmacht und Ressourcenausstattung anbelangt, bis dato nur ungenügend ausbuchstabiert.

Eckhard Priller leitet die Projektgruppe Zivilengagement am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Kontakt: priller@wzb.eu

Patrick J. Droß ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Projektgruppe Zivilengagement am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Kontakt: patrick.dross@wzb.eu

Literatur:

Alscher, Mareike/Droß, Patrick J./Priller, Eckhard/Schmeißer, Claudia (2013): Vereine an den Grenzen der Belastbarkeit. WZBrief Zivilengagement 07. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Anheier, Helmut K. (1997): Der Dritte Sektor in Zahlen: Ein sozial-ökonomisches Porträt. In: Ders. et al. (1997): Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel. Edition Sigma: Berlin, S. 29-74.

Droß, Patrick J. (2013): Ökonomisierungstrends im Dritten Sektor. Verbreitung und Auswirkungen von Wettbewerb und finanzieller Planungsunsicherheit in gemeinnützigen Organisationen. Discussion Paper SP V 2013-301. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Schmeißer, Claudia (2013): Die Arbeitswelt des Dritten Sektors. Atypische Beschäftigung und Arbeitsbedingungen in gemeinnützigen Organisationen. Discussion Paper SP V 2013-302. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).