

Subsidiarität im Spannungsfeld von Ökonomisierung und integrierter Versorgung

Zwischen Kosteneinsparung und Neugestaltung

In sozialwissenschaftlichen Diskursen zeichnet sich eine Übereinstimmung um die Zukunftsfähigkeit wohlfahrtsstaatlicher Strukturen ab. Innovationen sind demnach nicht alternativ als Frage des Wohlfahrtsstaates oder der Privatisierung zu diskutieren, sondern müssen als kreative Vermischung verschiedener Sektoren und Akteure aufgefasst und gesteuert werden (Vgl. Evers/Heinze/Olk 2011). Eine Neuinterpretation des Subsidiaritätsprinzips könnte insofern konstruktiv zur Lösung anstehender wohlfahrtsstaatlicher Herausforderungen beitragen, als dass sie auf eine bessere komplementäre Vernetzung der drei Steuerungsressourcen Staat, Markt und Solidarität zielt. Eine steuerungstheoretische Rekonstruktion des Subsidiaritätsprinzips könnte auch nicht mehr allein die Vorrangstellung der traditionellen Wohlfahrtsverbände festigen, sondern offensiv für eine Rekombination und neue Balance zwischen den verschiedenen Typen von Eigenhilfe und Fremdhilfe und eine sektorenübergreifende (integrierte) Versorgung eintreten.

Die aktuelle Revitalisierung des Subsidiaritätsprinzips spielt sich vor der Kulisse neuer Konturen des Regierens und eingengerter finanzieller Handlungsspielräume des Staates ab und ist auch deshalb für viele politische Akteure verlockend, weil im Subsidiaritätsbegriff immer das Staatseinschränkungsprinzip und die Präferenz für kleine soziale Einheiten enthalten sind. Die Wiederbelebung des Subsidiaritätsprinzips¹ verspricht hier eine finanzielle Entlastung des Staates, weil bislang staatlich erledigte Aufgaben wieder verschoben werden können. "Subsidiarität ist kostengünstiger" – so könnte man das Leitbild vieler politischer Akteure beschreiben. Es passt gut zu der von Biedenkopf attestierten Orientierungslosigkeit und der Kurzfristigkeit politischer Strategien der politischen Eliten, die primär nur an der Macherhaltung orientiert seien. Dies gelte aber auch „in gleicher Weise für die staatlich finanzierten Wohlfahrtsverbände und die

¹ Im Folgenden geht es weniger um die in den EU-Debatten problematisierte) Ausdifferenzierung der staatlichen Ebenen untereinander, sondern primär um das Verhältnis zwischen staatlichen Institutionen (auch Kommunen) und nicht-staatlichen Netzwerken (wie Familie, Nachbarschaft, freie Träger, Bürgerengagement).

korporatistischen Strukturen in fast allen wesentlichen Bereichen“ (Biedenkopf 2013, 44).

Das Interesse an finanziellen Einsparungen und Kürzungen im Sozialsektor sind allerdings nicht die einzigen Motive, die in den Debatten zur Revitalisierung einer Subsidiaritätspolitik zu finden sind. In verschiedenen Publikationen wird zudem darauf hingewiesen, das Subsidiaritätsprinzip fehl zu interpretieren, wenn man es mit einer Enthaltensamkeit des Staates gleichsetzt. Deshalb warnen manche Kritiker davor, dass sich hinter dem Stichwort der Subsidiarität das Motiv des Sozialabbaus verbirgt.

Bei einer Neuthematisierung des Subsidiaritätsprinzips sind diese historisch gewachsenen Verstaatlichungstendenzen im Feld der „freien“ Träger der Wohlfahrtspflege als auch die aktuellen Trends zum „Konsolidierungsstaat“ zu berücksichtigen. Zudem sind die im klassischen Subsidiaritätsprinzip immer mitgedachten hierarchischen Verantwortungszuschreibungen (manche sprechen auch vom „Paternalismus“) aufgrund der Ausdifferenzierung der Gesellschaft und kultureller Pluralisierungen zu relativieren. Dies bedeutet auch die Aushandlung eines neuen „Wohlfahrtsmix“ zwischen den verschiedenen Akteursgruppen (Individuum, Familie, Vereine und Verbände, Nachbarschaft, Selbsthilfegruppen, aber auch Kommunen oder die Bundesebene), wobei sektorenübergreifende Versorgungsstrukturen ein besonders sinnvolles Ergebnis wären. Jedoch sollten hier die angeblich zu aktivierenden Potentiale zivilgesellschaftlicher Vergemeinschaftungsformen (etwa dem Bürgerengagement) nicht überschätzt werden.

Trotz aller Privatisierungs- und Ökonomisierungstendenzen wird aber weiterhin ein Großteil der sozialen Dienste in Deutschland durch frei-gemeinnützige Träger angeboten. Seit Jahrzehnten erbringen die Einrichtungen und Angebote, die direkt oder mittelbar den fünf großen Wohlfahrtsverbänden (Deutscher Caritasverband, Diakonisches Werk, Deutsches Rotes Kreuz, Arbeiterwohlfahrt sowie der Paritätische) angehören, den ganz überwiegenden Anteil sozialer Dienstleistungen. Sowohl im Gesundheitssektor, als auch in der Altenhilfe, der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Behindertenhilfe verfügen die Verbände über erhebliche personelle und infrastrukturelle Kapazitäten. In über 135.000 Einrichtungen und ambulanten Angeboten der Wohlfahrtsverbände arbeiten über 1,5 Mio. Beschäftigte, in denen fast 4 Mio. Menschen gepflegt, versorgt, betreut und beraten werden. Geht man über die Wohlfahrtsverbände hinaus und schaut insgesamt auf den „Dritten“ Sektor, dann ist von rund 600.000 Organisationen zu sprechen, in denen rund 2,3 Mio.

sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind (plus 3000.000 geringfügig Beschäftigte) (Rosenski 2012, 209ff.). Angesichts der Trägerkapazität von bundesweit rund zwei Dritteln der sozialen Einrichtungen sind die Wohlfahrtsverbände nicht nur in sozialpolitischer Hinsicht mächtige Akteure, ohne deren Kooperation und Ressourceneinsatz viele soziale Dienste nicht angeboten werden könnten. Sie sind auch in beschäftigungspolitischer Sicht in vielen Regionen eine tragende Säule des Arbeitsmarktes, die in den letzten Jahren noch an Bedeutung gewonnen hat. Dies wird auch in den Wohlfahrtsverbänden reflektiert, die sich zunehmend als „Motor“ der Sozialwirtschaft sehen.

Historische Vorläufer

Die Vorrangstellung der Wohlfahrtsverbände wird sozialrechtlich durch das Subsidiaritätsprinzip abgesichert. Einer der wichtigsten Interpreten des Subsidiaritätsprinzips, Oswald von Nell-Breuning, weist darauf hin, dass diese Kategorie programmatisch zwar zum ersten Mal in der "Enzyklika Quadragesimo Anno" von Papst Pius XI. 1931 hervorgehoben wird, als "Grundsatz des hilfreichen Beistands" aber bereits in früheren Gesellschaftstheorien enthalten war. Die berühmt gewordene Formel eignet sich aber nicht unbedingt als eindeutige gesellschaftspolitische Handlungsanweisung. Es ist deshalb aufgrund der fehlenden analytischen Präzisierung nicht verwunderlich, wenn diese Kompromissformel zu Mehrdeutigkeiten Anlass gegeben hat und oft dazu benutzt wurde, den Vorrang der "freien" Träger vor "öffentlichen" Trägern zu legitimieren. Die privilegierte Stellung der "freien" Wohlfahrtsverbände leitete sich daraus ab, dass sie eine größere Nähe zu den persönlichen Lebensumständen der Bürger für sich reklamierten. Die für gesellschaftspolitische Auseinandersetzungen recht griffige Formel von der Vorrangstellung "freier" Träger spielte bereits in den Kontroversen um das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922 und die Reichsfürsorgepflichtverordnung von 1924 eine prominente Rolle, ohne dass bereits das Subsidiaritätsprinzip ausformuliert gewesen wäre. In diesen Gesetzgebungswerken wurden die "freien" Verbände nicht nur zum ersten Mal erwähnt, sondern es wurde ihnen auch eine Vorrangstellung eingeräumt, die in der Praxis darauf hinauslief, keine öffentlichen Einrichtungen einzurichten, soweit verbandliche vorhanden waren. Nach dem zweiten Weltkrieg setzten sich die Kontroversen um die Stellung der "freien" und "öffentlichen" Träger fort, nun allerdings eingebettet in das naturrechtlich begründete Subsidiaritätsprinzip der katholischen Soziallehre.

Im traditionell korporatistisch organisierten deutschen Wohlfahrtsstaat wurden so Bedarfsdefinition und Leistungserstellung gemäß des Subsidiaritätsprinzips auf die

Wohlfahrtspflege übertragen. Aufgrund ihrer Multifunktionalität (Sozialanwaltschaft und Dienstleistungsanbieter) und nicht erwerbswirtschaftlichen Orientierung galten die Wohlfahrtsverbände lange Zeit als Instanz für einen optimalen Interessenausgleich. Nicht hinreichend thematisiert wurde hierbei die wachsende Professionalisierung und Bürokratisierung auch der verbandlichen Wohlfahrtspflege, die sich in vielen Punkten - gerade auch im Urteil der Klienten - kaum noch von der staatlichen und kommunalen Wohlfahrtspflege unterscheidet. Ständestaatliche (paternalistische) Vorstellungen im traditionellen Subsidiaritätsverständnis wurden dazu genutzt, die Nachrangigkeit staatlicher Hilfe zu rechtfertigen. Demgegenüber wurde jene Interpretation, die auf die Notwendigkeit staatlicher Vorleistungen hinwies, weniger beachtet. Dass die mit dem Subsidiaritätsbegriff geführten ordnungspolitischen Debatten um das Nachrangigkeitsprinzip der staatlichen Sozialpolitik sich durchaus im Sinne der "freien" Träger entwickelten, zeigt sich sowohl im Bundessozialhilfegesetz als auch im Jugendwohlfahrtsgesetz aus den 60er Jahren des letzten Jahrhunderts. Gleichzeitig wies das Bundesverfassungsgericht 1967 darauf hin, dass die "freie" Wohlfahrtspflege nicht schlechthin einen Vorrang vor der öffentlichen Hilfe habe, vielmehr soll eine partnerschaftliche Zusammenarbeit gewährleistet werden. Die Partnerschaftsformel, die sowohl das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen als auch das Selbstgestaltungsrecht der "freien" Träger bestätigt, ist die bis heute gültige Norm der Zusammenarbeit zwischen "öffentlichen" und "freien" Trägern. Mit Blick auf die Wohlfahrtsverbände impliziert dies allerdings kein Recht auf eigene Verantwortung oder sogar Autonomie; Biedenkopf sieht demgegenüber eine „Verstaatlichung“ auch der zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Entgrenzung des traditionellen „Wohlfahrtskorporatismus“ in Deutschland

Anstelle einer formalen Rangordnung haben sich bereits in den letzten Jahrzehnten der „alten“ Bundesrepublik wechselseitige Abhängigkeits- und Kooperationsverhältnisse etabliert („Wohlfahrtskorporatismus“). Schon seit rund 25 Jahren ist von einer Auflockerung und Restrukturierung in Richtung eines „Wohlfahrtsmix“ oder „Wohlfahrtspluralismus“ zu sprechen. In den letzten Jahren wurden die Wohlfahrtsverbände vor dem Hintergrund neuer Steuerungsmodelle noch stärker als sozialwirtschaftlicher Dienstleistungsträger gesehen, der in Krisenzeiten auch als „Lückenbüßer“ eingesetzt wird. „An die Stelle des klassischen dualen Systems von öffentlichen und frei-gemeinnützigen Trägern im Sozialsektor tritt so ein Mix von (zahlenmäßig abnehmenden) öffentlichen Trägern, frei-gemeinnützigen und privat-kommerziellen Leistungsanbietern, die in einem Wettbewerb zueinander stehen und um Preise und Qualität konkurrieren. Durch Ausgliederung und

Überführung ihrer Einrichtungen in privatrechtliche Organisationsformen des Gesellschaftsrechtes versuchen die Freien Träger und ihre Einrichtungen, die Flexibilität in der Aufgabenerfüllung zu steigern und dem aus der Budgetierung resultierenden Druck zu Rationalisierung und Effektivitätssteigerung zu begegnen“ (Bauer/Dahme/Wohlfahrt 2010, 828. Vgl. Droß 2013 sowie Heinze/Schneiders 2013)

Aber auch wenn die Sozialgesetzgebung keine „freien Träger“ mehr kennt, sondern nur noch Leistungserbringer, dann ist damit nicht das Ende der Verbändewohlfahrt programmiert, vielmehr hat sich in vielen Feldern auf lokaler Ebene ein neues Beziehungsgeflecht zwischen privaten, öffentlichen und wohlfahrtlichen Trägern entwickelt, das in vielen Fällen in Richtung quasi marktformiger Regulierungen geht. Durch die zunehmende Ökonomisierung sozialstaatlicher Regulierungen wird so auch die Integrationskraft der Wohlfahrtsverbände beeinträchtigt. Von diesem Problem sind Wohlfahrtsverbände aufgrund ihres besonders postulierten Wertgebotes in besonderem Maße betroffen. Auch wenn sie versuchen, an der formalen Struktur der Organisationen nur „Anpassungen“ vorzunehmen, sie also den veränderten institutionellen Kontexten in Form von Ausgründungen etc. anzupassen, um die gängigen Rationalitätsmythen zu bedienen, drohen hier Legitimationsverluste.

Neben der Ökonomisierungstrends im Sozialsektor mit der Expansion privatgewerblicher Anbieter in einigen Bereichen und den Restrukturierungsprozessen bei den Verbänden sind in den letzten Jahren neue Verknüpfungen von sozialem Engagement und unternehmerischem Handeln erkennbar, die medienwirksam unter dem Label „Social Entrepreneurship“ vermarktet werden. Das Konzept des Social Entrepreneurship weist derzeit aufgrund seines (scheinbar) visionären Charakters eine hohe Attraktivität in den Medien auf und berührt auch die Subsidiaritätsdebatte. Für manche scheint ein Ausweg aus dem Dilemma der wachsenden sozialen Aufgaben bei stagnierenden öffentlichen Finanzen gefunden zu sein, zumal sich auch ein qualitativer Mehrwert durch das persönliche Engagement der „Unternehmer“ im Bereich der sozialen Dienstleistungen abzeichnen würde. Die Produktionsbedingungen im deutschen sozialen Dienstleistungssektor demonstrieren jedoch, dass die Übertragung eines Modells aus dem angelsächsischen Raum auf die deutsche „Wohlfahrtsstaatswirklichkeit“ nur begrenzt möglich ist (Jansen/Heinze 2013).

Hybridisierung sozialer Dienstleistungen und Neustrukturierung des Subsidiaritätsprinzips

Die neuen Verschränkungen von sozialstaatlichen, marktbezogenen und bürgergesellschaftlichen Elementen werden in der wohlfahrtsstaatlichen Literatur als hybride Organisationsformen bezeichnet. Schemenhaft wird so eine neue durchaus subsidiär organisierte Staatlichkeit sichtbar – auch deshalb, weil der Staat ohne die Mitwirkung privater Akteure und Organisationen gar nicht mehr die geforderten Kompetenzen und finanziellen Ressourcen besitzt. Von den öffentlichen Institutionen wird nun im Sinne eines neuen Managements sozialer Sicherung ein Paradigmenwechsel von bürokratischer Organisation und Planung hin zu einer Rolle als Vernetzungsinstanz und Koordinatoren gefordert. Der erste Schritt innerhalb einer solchen am Subsidiaritätsprinzip orientierten Gestaltung ist die Entwicklung entsprechender dialogischer Diskussions- und Planungsformen, um ausgehend von einer Bestandsaufnahme der sozialen Potentiale (von den bürgerschaftlichen Aktivitäten bis hin zu den Ressourcen der traditionellen Verbandsakteure) eine Bündelung und Ausbalancierung der Ressourcen auf lokaler Ebene voranzutreiben. Durch die Vernetzung würden Synergieeffekte angestoßen und darüber könnten neue innovative Projekte in verschiedenen Sozialfeldern generiert werden. Vor dem Hintergrund des sich ausweitenden „Schuldenstaates“, einer zunehmenden Entleerung kommunalpolitischer Aktivitäten und eines gestörten Vertrauensverhältnisses zwischen den zentralen Akteuren im Sozialsystem sind diese jedoch generell schwieriger umzusetzen. Bedenken hinsichtlich einer am Subsidiaritätsprinzip orientierten Wohlfahrtspolitik sind auch angesichts unstrukturierter Ökonomisierungstendenzen in einigen Handlungsfeldern und Kommunen verständlich. Die Verantwortungsübernahme durch soziale Netzwerke und/oder freie Träger ist ohne die Daseinsvorsorge durch den Staat bzw. die Kommune nicht denkbar. Wenn sich auch soziale Unterstützung von unten aufbauen kann, so ist sie doch elementar auf eine öffentliche Infrastruktur angewiesen, die zum Gelingen der Subsidiarität erheblich beiträgt - und auch dafür sorgt, dass nicht nur die „starken“ Interessen versorgt werden. Innerhalb eines neu gestalteten wohlfahrtsstaatlichen Arrangements, das sich an den Grundgedanken des Subsidiaritätsprinzips orientiert, muss gewährleistet werden, dass sich die Stärken und Schwächen der verschiedenen Träger sozialer Dienste optimal ergänzen. Im deutschen System der sozialen Dienste ist allerdings ein hoher Regulierungsgrad entlang der Säulen der Sozialgesetzgebung festzustellen und deshalb stoßen neue sowohl subsidiär strukturierte als auch integrative Angebote in dieser Landschaft („frozen welfare state landscape“) auf zahlreiche institutionelle Hürden. Es existiert für sie häufig keine klare öffentliche Finanzierungsverantwortung, was auch im

Rahmen einer Rethematisierung des Subsidiaritätsprinzips geklärt werden muss, damit es nicht zu einer primär ideologisch gefärbten Debatte kommt.

Prof. Dr. Rolf G. Heinze ist Leiter des Lehrstuhls für Allgemeine Soziologie, Arbeit und Wirtschaft an der Ruhr-Universität Bochum (RUB) und zudem dort wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung (InWIS).

Kontakt: rolf.heinze@rub.de

Literatur

Bauer, Rudolph / Dahme, Heinz-Jürgen / Wohlfahrt, Norbert: Freie Träger, in: Thole, Werner (Hg.) (2010): Grundriss Soziale Arbeit, 3. Aufl., Wiesbaden.

Biedenkopf, Kurt (2013): Sehnsucht nach Freiheit, in: Handelsblatt vom 5.07.2013, S. 44

Droß, Patrick J. (2013): Ökonomisierungstrends im Dritten Sektor. WZB Discussion Paper S P V 2013-301.

Evers, Adalbert / Heinze, Rolf G. / Olk, Thomas (Hg.) (2011): Handbuch Soziale Dienste, Wiesbaden.

Heinze, Rolf G. / Schneiders, Katrin (2013): Vom Wohlfahrtskorporatismus zur Sozialwirtschaft? Zur aktuellen Situation der freien Wohlfahrtspflege in Deutschland, in: ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit H. 2/2013, S. 4-17.

Jansen, Stephan A. / Heinze, Rolf G. / Beckmann, Markus (Hg.), Sozialunternehmen in Deutschland. Analysen, Trends und Handlungsempfehlungen, Wiesbaden 2013.

Rosenski, Natalie (2012): Die wirtschaftliche Bedeutung des Dritten Sektors, in: Wirtschaft und Statistik (3).