

Zur Ambivalenz der ‚Neuen Subsidiarität‘

1. Das neue Verhältnis von Staat und Drittem Sektor

Der Charakter des Staates wandelt sich, die Zivilgesellschaft entwickelt sich weiter – und in der Folge verändert sich das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaftlichkeit. In ihren jüngsten Untersuchungen konstatieren Eckhard Priller und Patrick Droß (vgl. den Beitrag in diesem Newsletter) eine ‚neue Staatlichkeit‘, die mit einer Re-Formulierung des Subsidiaritätsprinzips einhergeht: Angesichts des steigenden finanziellen Drucks im öffentlichen Wohlfahrtssystem nimmt der Staat den Dritten Sektor vor allem in den Bereichen Gesundheit und Soziales mehr und mehr in Dienst. Sich selbst vor Überlastung schützend, delegiert er öffentliche Aufgaben an Organisationen des Dritten Sektors. Wo die Leistungsangebote des Dritten Sektors früher komplementär waren, sind sie heute kompensatorisch und ersetzen zunehmend ein fehlendes öffentliches Angebot.

Eine Folge dieser Entwicklung ist die Zweiteilung des Dritten Sektors: auf der einen Seite steht ein auf Engagement, Spenden und Mitgliedsbeiträge angewiesener Bereich, auf der anderen Seite ein staatsnaher Bereich, der im Wesentlichen durch öffentliche Gelder finanziert wird. Letztere stehen im Mittelpunkt dieses Beitrags: Welche Folgen hat die Neuausrichtung des Subsidiaritätsgedankens für diese Dritt-Sektor-Organisationen? Und welche für den Staat?

2. Sozialstaatswandel: Vom Wohlfahrtskorporatismus zum Wohlfahrtsmarkt

Die Re-Formulierung des Subsidiaritätsprinzips ist eingebettet in einen grundlegenden Umbau des Sozialstaats. Betrachtet man diesen aus der Governance-Perspektive, so fällt auf, dass eine Differenz zwischen der diskursiven Reformebene und den tatsächlich implementierten Reformen besteht. Auf der diskursiven Ebene wird das neue Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft mit den Begriffen kooperativer, Netzwerk fördernder, aktivierender Staat beschrieben – die Begrifflichkeiten variieren. Was allen Labels jedoch gemeinsam ist, ist die Vorstellung, dass der Staat nicht (mehr) in der Lage ist, eigenständig zentrale gesellschaftliche Probleme zu lösen und daher die Ko-Produktion von Staatlichkeit fördert. Betrachtet man allerdings die Ebene der Implementation, so lassen sich dort keine netzwerkadäquaten Steuerungsinstrumente wie dialogische Planungsprozesse oder kooperative Formen der Implementation finden. Die Governance im Bereich

Gesundheit und soziale Dienste ist vielmehr durch einen Mix von marktlichen und hierarchischen Instrumenten gekennzeichnet. Die Gleichstellung privater gewinnorientierter Anbieter mit Organisationen des Dritten Sektors hat einen harten Wettbewerb in einem Markt zur Folge, für den immer weniger öffentliche Ressourcen bereitstehen und der durch neue hierarchische Steuerungsinstrumente wie leistungsabhängige, zeitlich befristete Finanzierungsformen, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling, Akkreditierungs- und Zertifizierungsverfahren reguliert wird.

Die ehemals korporatistisch geschlossenen Netzwerkstrukturen werden also nicht zu pluralistisch offenen Netzwerken weiterentwickelt. Der Wandel ist radikaler: der Staat versucht vielmehr, sich die Ressourcen des Dritten Sektors mittels hochregulierter Quasimärkte nutzbar zu machen. Im Unterschied zum konventionellen Markt erfolgt die Steuerung der Akteure nicht (ausschließlich) über Nachfrage und Preis; zusätzlich werden der Markteintritt der Anbieter, der Prozess und das Ergebnis der Leistungserbringung überwacht und kontrolliert. Im Bereich der Pflege oder von Arbeitsmarktdienstleistungen, um Beispiele zu nennen, wurde hierfür eine neue hochkomplexe Regulationsbürokratie aufgebaut. Der Markteintritt der privaten (gewinnorientierten oder gemeinnützigen) Anbieter wird über Akkreditierung und/oder Zertifizierung reguliert. In der Regel liegt dieser Prozess in der Verantwortung von privaten Unternehmen, die ihrerseits Akkreditierung durch die (ebenfalls in privater Rechtsform agierende) deutsche Akkreditierungsanstalt benötigen. Der Staat hat damit nicht nur die Erbringung öffentlicher Leistungen, sondern auch die Regulierung des Leistungserbringungsprozesses an private Akteure delegiert.

3. Die neue Subsidiarität – Chance oder Risiko?

Der Übergang vom Wohlfahrtskorporatismus zum Wohlfahrtsmarkt (Nullmeier 2002) und die neue Subsidiarität sind für den Dritten Sektor ambivalent. Einerseits schafft der Sozialstaatswandel neue Aufgabenfelder für Dritt-Sektor-Organisationen. Ähnlich wie in der Nachkriegszeit sind der Staat und seine Nachfrage ein wesentlicher Treiber der Entwicklung des Dritten Sektors. Doch während in der Phase der Gründung und des Ausbaus des Wohlfahrtsstaats der Staat zum stabilen Wachstum der Wohlfahrtsverbände beigetragen hat, ist das Verhältnis in der Phase der Restrukturierung, des Rückbaus, des Umbaus des Wohlfahrtsstaates, in der wir uns nun befinden, grundlegend anders. Die Rahmenbedingungen, die der Staat setzt, führen heute nicht mehr zur Stabilisierung, sondern zur institutionellen Auszehrung des Dritten Sektors. Der Verlust der institutionellen Identität von Dritt-Sektor-Organisationen zeigt sich, so die These dieses Beitrags, in drei unterschiedlichen

Dimensionen: im Verlust der organisationalen Autonomie, im Verlust des Ehrenamts und im Verlust der Glaubwürdigkeit.

Verlust der organisationalen Autonomie

Ein Mechanismus der Marktschaffung und Wettbewerbserzeugung ist die Befristung der öffentlichen Finanzierung sowie die Ausschreibung und kompetitive Vergabe von öffentlichen Leistungen. Der Rückgang der institutionellen und der Übergang zur projektförmigen Förderung haben Auswirkungen auf das Tätigkeitsspektrum von Dritt-Sektor-Organisationen. Sie richten ihr Leistungsangebot strategisch auf die staatlichen Ausschreibungen aus: angeboten wird, was finanzielle Förderung verspricht.

Die einseitige Ausrichtung auf die Förderlinien der öffentlichen Hand hat Folgen für die Stellung von Dritt-Sektor-Organisationen zwischen Staat und Markt. Eine wesentliche Legitimation des Dritten Sektors ergibt sich daraus, soziale und sozialpolitische Innovation hervorbringen, zu denen die staatliche Bürokratie nicht fähig ist (Weisbrod 1975). Unter den Bedingungen des Wohlfahrtsmarkts kann aber nur das realisiert werden, was den Vergabekriterien der staatlichen Bürokratie entspricht. Die Dritt-Sektor-Organisationen werden damit zu bloßen Auftragnehmern eines delegierenden Staates.

Der Verlust der organisationalen Autonomie macht sich nicht nur bei der Frage des Tätigkeitsspektrums bemerkbar. Auch die inneren Abläufe der Organisationen verändern sich aufgrund von Druck von außen. Es kommt nicht nur zu einer Verbetriebswirtschaftlichung der Organisationsstrukturen (Möhring-Hesse 2008), sondern vor allem auch zu einer Re-Bürokratisierung. Akkreditierung und Zertifizierung, internes Qualitätsmanagement und die Akquise finanzieller Mittel binden Personal und verschieben den Aufmerksamkeitsfokus der Organisation weg von der Erbringung der Leistung hin zur Dokumentation der Leistungserbringung

Zweifelsohne ist es richtig, die sozialpolitische Leistungserbringung *nicht* dem freien Spiel der Marktkräfte zu überlassen. Wenn ökonomisiert wird, so ist diese eng mit Regulierung zu verknüpfen. Allerdings zeigen Erfahrungen aus dem Ausland, dass Regulierung zum Selbstzweck werden kann, bei dem nicht mehr wichtig ist *was*, sondern *dass* gemessen wird (Power 1997). Gemessen wird zudem nur, was einfach zu quantifizieren und vergleichbar ist (Bevan/Hood 2006). Zwischenmenschliche

Prozesse, für die Erbringung sozialer Dienstleistungen so bedeutsam, kommen im Regulierungsprozedere nicht vor.

Verdrängung von Ehrenamt und Verberuflichung

Der Sozialstaatswandel und die Indienstnahme von Dritt-Sektor-Organisationen für öffentliche Aufgaben führen zweitens zur sukzessiven Verdrängung des Ehrenamts und zur Verberuflichung ehemals ehrenamtlich erbrachter Tätigkeiten. Diese Tendenz lässt sich gegenwärtig gut beobachten im Bereich Schule. Hier stellt neben der Reform der Lehrinhalte und der Lehrmethoden der Übergang zur Ganztagschule eine der zentralen Herausforderungen dar. Bei der Umsetzung dieses Vorhabens spielen Dritt-Sektor-Organisationen eine entscheidende Rolle. Die Einführung der Ganztagschule wird ganz wesentlich von Organisationen wie Sportvereine, Musikvereine, örtliche Vereine bewältigt. Oftmals bieten die Vereine ein Komplettangebot an oder aber sie übernehmen das Management des Komplettangebots. So sind beispielsweise in Hamburg sechs Sportvereine zu externen Partnern von Schulen geworden und haben mit diesen Kooperationsverträge abgeschlossen. Weil die Vereinssatzungen einen solchen Nebenbetrieb in der Regel nicht vorsehen, gründen die Vereine 100-prozentige Tochtergesellschaften, deren Gewinne an die gemeinnützigen Vereine fließen (Hardt 2013).

Mit der Ausweitung ihres Tätigkeitsfeldes verändert sich das Verhältnis der Vereine zum Staat. Waren bislang das Engagement der Mitglieder und deren Beiträge die zentralen Ressourcen dieser Vereine, so geraten sie nun mehr und mehr in den staatsnahen Bereich des Dritten Sektors mit seiner Abhängigkeit von öffentlichen Mitteln. Darüber hinaus verändert sich die innere Struktur der Dritt-Sektor-Organisationen, was das Verhältnis von ehrenamtlichen und angestellten Mitarbeitern betrifft. Die Zahl der letzteren wächst; der Verein ist nicht mehr (hauptsächlich) ein organisatorischer Rahmen für ehrenamtliches Engagement, er wird vielmehr zum Arbeitgeber.

Sind die Kooperationsverträge mit Schulen für Vereine nun eine Chance oder Risiko? Sowohl als auch: ohne die Schulpartnerschaften würden die Vereine höchstwahrscheinlich eine beachtliche Anzahl an Mitgliedern verlieren, denn mit der Einführung der Ganztageschule schrumpft das mögliche Zeitfenster, während dessen Kinder die Angebote der Sportvereine noch wahrnehmen können. Mit Hilfe der Schulkooperationen können Vereine ihre Mitgliederzahlen nicht nur stabilisieren,

sondern möglicherweise sogar noch weiter ausbauen. Das Wachstum basiert aber vor allem auf befristet bewilligten öffentlichen Mitteln und ist daher alles andere als stabil.

Verlust der Glaubwürdigkeit

Die dritte Gefahr, der Verlust von Glaubwürdigkeit, hängt eng mit den oben beschriebenen Entwicklungstendenzen zusammen. Statistische Erhebungen zum Dritten Sektor stellen fest, dass es in den vergangenen Jahren zu einer auffälligen Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse gekommen ist (Priller u. a. 2012, 31). Die Zahl der Teilzeitarbeitsplätze und der befristeten Arbeitsplätze steigt, gleichzeitig geht die Zahl der Vollzeitarbeitsplätze weiter zurück. So werden etwa in dem oben erwähnten Beispiel Gesamtschule keine existenzsicherenden Beschäftigungsverhältnisse geschaffen; die Kooperationsprojekte zwischen Vereinen und Schulen werden vielmehr im Rahmen von Mini- oder Teilzeitjobs realisiert. Darüber hinaus werden Tendenzen einer zunehmenden Kombination von regulärer (bezahlter) und freiwilliger (unbezahlter) Arbeit deutlich. Die Folge ist eine Entgrenzung der ehemals klar voneinander getrennten Bereiche der Erwerbsarbeit und des Engagements (Hildebrandt/Priller 2008).

Dritt-Sektor-Organisationen sind in ihrem Selbstverständnis nicht nur Dienstleister für den Sozialstaat. Sie übernehmen auch sozialanwaltschaftliche Funktionen und verstehen sich selbst als Solidaritätsstifter. Die gegenwärtigen Rahmenbedingungen der Dienstleistungsfunktion – der Wettbewerb um rückläufige öffentliche Fördermittel – verlangen von Dritt-Sektor-Organisationen jedoch den Einsatz von prekären Beschäftigungsverhältnissen und lassen ein instrumentelles Verhältnis zum ‚Kunden‘ entstehen. Die Folge sind Glaubwürdigkeitsverluste und Legitimationskonflikte: Dritt-Sektor-Organisationen können ihre Funktionen der Sozialanwaltschaft und der Solidaritätsstiftung nicht authentisch wahrnehmen, weil sie als Arbeitgeber selbst die kritisierten Flexibilisierungsinstrumente nutzen.

4. Rückwirkungen der neuen Subsidiarität auf den Staat

Die vorangegangenen Abschnitte haben die ambivalenten Entwicklungen aufgezeigt, die der gegenwärtige Sozialstaatswandel für Dritt-Sektor-Organisationen mit sich bringt. In diesem letzten Abschnitt sei noch einmal daran erinnert, dass nicht nur der Dritte Sektor vom Staat abhängig ist. Umgekehrt gilt auch, dass der Staat – zumindest der Sozialstaat – in hohem Maße vom Dritten Sektor abhängig ist. Deutlich wird dies im geschichtlichen Rückblick: Organisationen des Dritten Sektors

sind entstanden, gerade weil es gesellschaftliche Herausforderungen gab, die der Staat – noch – nicht bewältigen konnte. Im ausgehenden 19. Jahrhundert waren es die sozialen Probleme, die uns heute – längst institutionalisiert – als zentrale Felder des Wohlfahrtsstaats wiederbegegnen (Gesundheit, Pflege, Alterssicherung, Erwerbslosigkeit). Heute ist die Situation ähnlich: Die Herausforderungen des Sozialstaats bestehen eben nicht nur in finanziellen Restriktionen, sondern auch in der institutionellen Bewältigung von neuen sozialen Risiken, die u.a. durch den Wandel von Familienformen, von Geschlechterverhältnissen und durch den demographischen Wandel entstehen.

Diese neuen sozialstaatlichen Herausforderungen werden jedoch mit Mitteln bearbeitet, die langfristig neue Probleme des Sozialstaats schaffen. So wird zwar die gesellschaftliche Herausforderung der Entwicklung neuer Schul- und Betreuungsformen angenommen. Aber die obigen Beispiele zeigen, dass mit der Bearbeitung dieses Problems gleichzeitig die Prekarisierung der Arbeitswelt vorangetrieben wird. Altersarmut und eine Unterminierung der Sozialstaatseinnahmen sind die schon jetzt erkennbaren Folgen. Bei der Bewältigung sozialer Herausforderungen ist der Staat auf die Ressourcen des Dritten Sektors angewiesen – aber er übernutzt sie und gefährdet damit letztlich auch sich selbst.

Tanja Klenk ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation der Universität Potsdam.

Kontakt: tklenk@uni-potsdam.de

Literatur

Bevan, Gwyn/Hood, Christopher, 2006: What's Measured Is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System, in: *Public Administration* 84, 517–538.

Hardt, Andreas, 2013: Wie Vereine von Ganztagschulen profitieren, in: *Hamburger Abendblatt*.

Hildebrandt, Eckart/Priller, Eckhard, 2008: Entgrenzung von Bürgerschaftlichem Engagement und Erwerbsarbei, in: *Bürsch, Michael* (Hrsg.), *Mut zur Verantwortung - Mut zur Einmischung: bürgerschaftliches Engagement in Deutschland*. Bonn: Dietz, 123–131.

Möhring-Hesse, Matthias, 2008: Verbetriebswirtschaftlichung und Verstaatlichung: die Entwicklung der Sozialen Dienste und der Freien Wohlfahrtspflege, in: Zeitschrift für Sozialreform 54, 141–160.

Nullmeier, Frank, 2002: Auf dem Weg zu Wohlfahrtsmärkten?, in: Deutschland in den neunziger Jahren. Politik und Gesellschaft zwischen Wiedervereinigung und Globalisierung. Opladen: Leske+Budrich, 269-281.

Power, Michael, 1997: The audit society: rituals of verification, Oxford; New York: Oxford University Press.

Priller, Eckhard/Alscher, Mareike/Droß, Patrick/Paul, Franziska/u. a., 2012: Dritte-Sektor-Organisationen heute: Eigene Ansprüche und ökonomische Herausforderungen Ergebnisse einer Organisationsbefragung. Discussion Paper SP IV 2012–402.

Weisbrod, Burton, 1975: "Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three-Sector Economy, in: *Phelps, Edmund S.* (Hrsg.), Altruism, Morality, and Economic Theory. New York: Russell Sage Foundation, 171– 195.