

Prof. Dr. Rolf G. Heinze
RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM



Koreferat zum Vortrag „Ermöglichender Staat und Subsidiarität“

SUBSIDIARITÄT ALS ZUKUNFTSMODELL

Tagung am Wissenschaftszentrum Berlin (zus. mit der Hans-Böckler-Stiftung)

Berlin, 14.6.2013

**Lehrstuhl für Allgemeine Soziologie, Arbeit und Wirtschaft | Ruhr-Universität Bochum (RUB)
Wissenschaftlicher Direktor | Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und
Regionalentwicklung an der RUB**

- Die zentralen Säulen des deutschen Wohlfahrtsstaates wie etwa das **Subsidiaritätsprinzip** stehen zwar weiterhin noch, aber bereits seit den 1990er Jahren wird über die Zukunftsfähigkeit des deutschen Sozialstaatsmodells gestritten und auch in den sozialpolitischen Arenen wird in letzter Zeit eine an ökonomischen Prinzipien orientierte Neustrukturierung erkennbar.
- Gemäß des Subsidiaritätsprinzips sind Wohlfahrtsverbände die zentralen Dienstleistungsanbieter und genießen sozialrechtlich eine Vorrangstellung. Aktuell arbeiten in über 135.000 Einrichtungen und ambulanten Angeboten der Wohlfahrtsverbände über 1,5 Mio. Beschäftigte, in denen fast 4 Mio. Menschen gepflegt, versorgt, betreut, aktiviert und beraten werden.
- Ausgangspunkt der neueren Erörterungen zur Subsidiarität ist die Warnung vor einem übermächtigen, bürokratisierten Wohlfahrtsstaat, der die Eigeninitiative und Eigenverantwortung der Bürger gelähmt habe und zudem zu viele finanzielle Mittel verschlinge. Die Wiederbelebung des Subsidiaritätsprinzips verspricht hier manchen eine finanzielle Entlastung des Staates, weil bislang staatlich erledigte Aufgaben wieder verschoben werden können. "Subsidiarität ist kostengünstiger" – so könnte man das Leitbild vieler Politiker beschreiben.

- Einer der wichtigsten Interpreten des Subsidiaritätsprinzips, Oswald von Nell-Breuning (1976), hat darauf hingewiesen, 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 Formulierung von Papst Pius XI. lautet: "Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen..."
- Für die Regierungspolitik und auch das Bundesverfassungsgericht hat die "freie" Wohlfahrtspflege nicht schlechthin einen Vorrang, vielmehr soll eine partnerschaftliche Kooperation gewährleistet werden. Diese Kompromissformel, 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. An Stelle einer formalen Rangordnung haben sich in der Praxis der sozialen Dienstleistungsproduktion **wechselseitige** Abhängigkeits- und Kooperationsverhältnisse etabliert („Wohlfahrtskorporatismus“).

- In der Subsidiaritätsdebatte ging es von Anfang an darum, dass die größeren Einheiten wie der Staat oder die Kommune gegenüber den Familien und anderen primären Netzwerken „Gelegenheitsstrukturen“ in Form öffentlicher Infrastruktur und sozialer Grundsicherung schaffen müssen. Die Zielvorstellung, dass größere Gemeinschaften nur in den Fällen direkt intervenieren und bspw. soziale Dienste bereitstellen, wenn die kleineren Einheiten überfordert sind, ist nur dann **realistisch**, wenn die „Glieder des Sozialkörpers“ (so die Sozialenzyklia) aktiv unterstützt werden.
- In diesem Sinne ist jede Subsidiaritätsstrategie auf einen „ermöglichenden“ oder gewährleistenden Staat angewiesen. Dies wurde in den historischen Diskursen zur Subsidiarität in den 60er oder zur „neuen“ Subsidiaritätspolitik (etwa in den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts (vgl. die Beiträge in Heinze 1986) auch immer wieder diskutiert. Die kleineren Einheiten müssen in die Lage versetzt werden, Eigenverantwortung zu leben, wozu nicht nur eine finanzielle Grundsicherung zählt, sondern auch infrastrukturelle „Gelegenheitsstrukturen“. Allerdings ist das Subsidiaritätsprinzip zwar im Grundgesetz verankert, jedoch faktisch nicht einklagbar. Dies wird exemplarisch auch in EU-Fragen deutlich, zumal der Europäische Gerichtshof über Klagen hinsichtlich der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips entscheidet.

- Die sog. Wohlfahrtsproduktion ist ein gleichzeitig auf mehreren Ebenen verlaufender Prozess, der Privathaushalte, den Staat, den Markt und den Wohlfahrtssektor miteinander vernetzt.
- Die Wohlfahrtsverbände verstehen sich traditionell als „dritte Sozialpartner“ (sie werden auch als Organisationen des „Dritten Sektors“ bezeichnet), die umfangreich an der Gestaltung des Soziallebens beteiligt sind, und zwar nicht primär als Interessenvertretungen, sondern als – allerdings weitgehend staatlich alimentierte – Anbieter und „freie“ Träger sozialer Dienste.
- Die Wohlfahrtsverbände fungieren seit Jahrzehnten als **Scharnier** zwischen dem formellen Sektor (Staat und Markt) und dem informellen Sektor, zu dem die Familie, aber auch Bürgerengagement und Selbsthilfegruppen gezählt werden.
- In neueren sozial- und gesundheitspolitischen Strategien ist eine Pluralisierung der freien Wohlfahrtspflege zu erkennen; gleichzeitig wird die sozialräumliche Dimension (wieder) erkannt. „**Community Building**“ ist das Schlüsselwort, d.h. neue Kooperationen zwischen sozialen Diensten, Netzwerken, privaten Akteuren, Kommunen und anderen Trägern sind gefragt.

- Die heutigen Verbände werden als „**staatsnah**“ klassifiziert, die sich als professionalisierte Großorganisationen in einem „Quasi-Markt“ bewähren müssen. In der Literatur wird die Wohlfahrtspflege nicht mehr als kooperativ organisierte Selbsthilfeeinrichtung eingeordnet; vielmehr bilden sich auch im Non-Profit-Sektor Sozialunternehmen heraus, die spezifische Marketing- und Controllinginstrumente etc. herausgebildet haben.
- Viele Beobachter aus dem Umfeld sozialer Bewegungen und der „Bürgergesellschaft“ sehen in den etablierten Verbänden keine großen Unterschiede zu staatlichen Einrichtungen und z.T. auch privaten Großunternehmen.
- These von Schulz-Nieswandt/Köstler (Bürgerschaftliches Engagement im Alter, Stuttgart 2011), 104: „Abstrakt formuliert ist die frei-gemeinwirtschaftliche NonProfit- Wirtschaft, sei es in diakonisch-caritativer oder in nichtkonfessioneller, mitunter dann allerdings oftmals in anders weltanschaulich gebundener Form, »organisierte Liebesarbeit«, aber eben im Wettbewerb stehend und den jeweiligen Marktbezügen unterworfen.“

- Wenn derzeit strategische politische Entwürfe auch mit Blick auf die „Bürgergesellschaft“ platziert werden, wie auch in anderen Ländern (etwa in Großbritannien unter dem Motto „Big Society“), dann zielen diese in Richtung einer Zurückdrängung des Staates und öffentlicher Investitionen.
- Die Potentiale der Zivilgesellschaft werden dadurch in den meisten Fällen jedoch kaum gestärkt, eher nur instrumentalisiert. Intelligente Verknüpfungen zwischen den verschiedenen Organisationsformen bleiben bislang in Deutschland begrenzt auf **lokale Projekte**. Generell ist ein solch radikaler und mit ideologischer Verve geführter gesellschaftspolitischer Umbruch jedoch noch nicht zu beobachten.
- Die zentralen politischen Player „schwimmen“ in inhaltlich-konzeptioneller Sicht, weil ihre jeweiligen traditionellen Leitbilder erschöpft sind und sie sich nicht trauen, neue Leitbilder umzusetzen. Dominierend sind in den meisten Großorganisationen noch **Vetopositionen**, die alles „beim Alten“ lassen wollen oder eine Strategie der Problemverschiebung präferieren. Eine Fortführung der „weiter-so-Strategie“ ist aber nur begrenzt möglich.

- Betriebswirtschaftliche Reorganisationen haben dazu geführt, dass die Trennschärfe der Anbietertypen zunehmend verloren geht. In dem Maße, in dem Wohlfahrtsverbände aus betriebswirtschaftlichem Kalkül eigenständige Tochterunternehmen gründen, die steuer- und arbeitsrechtlich nicht mehr als „gemeinnützig“ gelten, verschwimmen die Grenzen zu privaten Unternehmen.
- Auf der anderen Seite ist der privat-gewerbliche Bereich nicht vollständig durch eine ausschließliche Renditeorientierung dominiert. Vielmehr finden sich auch hier „soziale“ Unternehmen, für die die selbstbestimmte Arbeitsweise die primäre Handlungsorientierung darstellt. Diese **hybriden Organisationen** können auch als Social Entrepreneurship (SE) bezeichnet werden. SE meint die Kombination verschiedener Organisations- und Handlungslogiken, die ansonsten dem Staat, Markt oder dem Dritten Sektor zugeschrieben werden.
- Vor dem Hintergrund **neuer Konturen des Regierens**, die sich durch eine erheblich erhöhte Komplexität, Erwartungsunsicherheiten und Vernetzungen auszeichnen, werden strategische Auswege in Form von neuen sektorübergreifenden „vermischten“ Governancestrukturen immer attraktiver („Wohlfahrtsmix“).

- Nach empirischen Befragungen ist über ein Drittel der Bevölkerung in sozialen Netzwerken aktiv, d.h. sie leisten Unterstützung bei Nachbarn, Verwandten und Bekannten sowie in ehrenamtlichen Tätigkeiten.
- Dieses freiwillige Engagement (oder Ehrenamt) wird allerdings immer weniger über die Wohlfahrtsverbände organisiert; zeitlich befristetes und „nicht-gebundenes“ Engagement weitet sich eher aus.
- Die informelle Seite des Helfens spielt im Bereich der sozialen Sicherung eine große Rolle und ist auch nicht pauschal gleichzusetzen mit illegaler Pflegetätigkeit. Zwischen dem ehrenamtlichen Engagement und anderen Formen informellen Helfens (etwa in Selbsthilfegruppen) gibt es eine große Grauzone der Beschäftigung, die in den Statistiken kaum abgebildet wird.
- Bei der Bereitstellung sozialer Dienste wird das **Wohnquartier**, die sozialräumliche Einbettung immer wichtiger; bspw. bei der Betreuung und Pflege älterer Menschen.

- Vermarktlichungstendenzen führen auch im Sozialsektor zu einem Wandel traditioneller korporatistischer Strukturen und einem **Bedeutungswandel** der klassischen Verbände. Eine Erosion der klassischen Verbände-beteiligung heißt nicht, von einem Ende des Beziehungsgeflechts zwischen Staat und Verbänden zu sprechen. Es kommt eher zu einer **Neustrukturierung** der Ressourcen von Staat, Wohlfahrtsverbänden, Markt und Bürgerengagement (ähnlich der Debatte um „neue Subsidiarität“ in den 80er Jahren).
- Auch in **integrierten Versorgungsmodellen** gehören die freien Träger der Wohlfahrtspflege zu den Säulen eines Wohlfahrtsmix. In den derzeit diskutierten sozialraumorientierten Wohn- und Pflegenetzwerken ist ihr Leistungspotential und die Kooperationsbereitschaft gefragt.
- Aus theoretischer Sicht ist eine „Zerfaserung“ der Staatlichkeit zu beobachten, die sich u.a. in einer **Verantwortungsdiffusion** zeigt. Die „Rückkehr des Staates“ (Heinze 2009) ist trotz neuer Erfordernisse für Regulierungen nur begrenzt zu erwarten. Strategische Allianzen heterogener Akteure breiten sich auch in der Sozial- und Altenhilfepolitik aus; der Wohlfahrtskorporatismus hat sich verflüssigt. **Hybride Organisationsformen** (neue Verschränkungen von sozialstaatlichen, marktbezogenen und bürgergesellschaftlichen Elementen) gewinnen an Bedeutung.

- Sektorale Korporatismen prägen zwar noch immer das System sozialer Dienste in D; deshalb kann man sich nicht frühzeitig gänzlich vom Korporatismus verabschieden. **Pfadbrüche** sind vereinzelt zu konstatieren, traditionelle Wohlfahrtsarrangements bleiben in vielen Sektoren zumeist aber relativ stabil bzw. werden flexibel angepasst. Dennoch sind Transformationsprozesse in der Sozialwirtschaft in Richtung Wettbewerb und (sozialer) Produktivität, aber auch neuer Netzwerkkoooperation offensichtlich.
- Man muss deshalb die verschiedenen Zweige des sozialen Sektors betrachten und auf die **Differenzierungen** eingehen; wenn sich etwa im Altenhilfebereich eine Pluralisierung der Trägerlandschaft ergeben hat und auch Ökonomisierungstendenzen unübersehbar sind, heißt dies nicht, dass der Kinder- und Jugendbereich ähnlichen Tendenzen ausgesetzt ist. Dort scheinen sich korporatistische Wohlfahrtsarrangements, die jetzt **neu austariert** werden, aus der Sicht der Akteure bewährt zu haben.
- Generell ist durch die neuen Steuerungsmodelle eher von einer Auflockerung und einer Restrukturierung in Richtung eines „Wohlfahrtsmix“ zu sprechen, der die Verbände unter permanenten **organisatorischen Druck** und Lernbereitschaft setzt. Die aktive Gestaltung des Wohlfahrtsmix bleibt ein Dauerthema und schafft neue (z. T. nur temporäre) Verflechtungen – und eröffnet Spielräume für lokal-kooperative Modelle.

- Auch wenn es sicherlich reizvoll ist, unternehmerische Lösungsvorschläge auch im Sozialsektor zu thematisieren und sich ebenfalls Global Player (nicht nur aus Legitimationsgründen) mit dem Social Business beschäftigen und sich „social joint ventures“ ausbreiten, sollte der besondere historische **Entwicklungspfad** der Wohlfahrtsproduktion in Deutschland bzw. die spezifische Koevolution von Verbänden und Wohlfahrtsstaat beachtet werden.
- Strukturelle Wandlungsprozesse des Wohlfahrtskorporatismus sind eingeleitet; über eine Optimierung des Zusammenspiels zwischen Staat, Markt und intermediären Institutionen muss weiter gestritten werden. Der Prozess der strategischen Umorientierung ist allerdings schwierig, weil Lernprozesse in etablierten Organisationsstrukturen voraussetzungsvoll sind.
- Deutlich wird aber eine große **Verunsicherung** in der Wohlfahrtspflege und es entwickeln sich neue (zumeist hybride) Verschränkungen in vielen sozialen Dienstleistungsfeldern auf lokaler Ebene. In der Altenhilfe gibt es einen neuen Konsens: Anstatt isolierter Pflegeheime müssen Netzwerke im sozialräumlichen Kontext („Pflege im Quartier“) zukünftig ausgebaut und politisch unterstützt werden.

- Insgesamt sind die Auswirkungen neuer Steuerungsmodelle im Gesundheits- und Sozialsektor bislang eher **widersprüchlich**: Einerseits erhöht sich der Ökonomisierungsdruck auf die Wohlfahrtsverbände; in manchen Sektoren (wie der Altenhilfe) ist der Anteil privater Anbieter gewachsen. 40% der Pflegeheime und 62% der ambulanten Dienste sind in privater Trägerschaft .
- Auf der anderen Seite führt dies jedoch nicht zu einer tatsächlichen marktlichen Regulierung des wohlfahrtsstaatlichen Systems (einen „Sozialmarkt“). Ökonomisierung bedeutet also nicht automatisch mehr Wettbewerb, sei es zwischen privat-gewerblichen und freien Anbietern oder großen und kleinen Trägern oder der einzelnen Träger untereinander.
- Das korporatistische System der Wohlfahrtsproduktion wird in einzelnen Zweigen des Sozialsektors auf niedrigerem finanziellem Niveau sogar **stabilisiert**, gleichzeitig diversifizieren und verbetrieblichen sich allerdings viele größere Wohlfahrtsverbände. Dies verschafft ihnen einen stärkeren Autonomie- und Entscheidungsspielraum, andererseits impliziert dies Fragen nach der Selbststeuerungskapazität.
- Für die anstehenden Herausforderungen (etwa den wachsenden Pflegebedarf) sind die Pluralisierungstendenzen insofern auch positiv zu bewerten, als hierdurch neue sozialräumlich ausgerichtete, kooperative Sozialmodelle möglich werden.

- Innerhalb eines am Subsidiaritätsprinzip orientierten, neu gestalteten wohlfahrtsstaatlichen Arrangements muss gewährleistet werden, dass sich die Stärken und Schwächen der Träger sozialer Dienste optimal **ergänzen**, anstatt sich nieder zu konkurrieren. Innovationen können dementsprechend nicht alternativ als Frage des Wohlfahrtsstaates oder der Privatisierung diskutiert, sondern müssen als „Vermischung“ verschiedener Akteursgruppen politisch gesteuert werden.
- In diesem Prozess müssen die öffentlichen Dienste einen Paradigmenwechsel von bürokratischer Organisation und Planung hin zu einer Rolle als Vernetzungsinstanz und Koordinatoren vollziehen. Und auch eine „**Resozialisierung**“ der traditionell in Deutschland starken Wohlfahrtsverbandsorganisationen ist gefragt.
- Durch die Vernetzung würden Synergieeffekte angestoßen und darüber könnten neue innovative Projekte in verschiedenen Sozialfeldern generiert werden. Wohlfahrtsverbände haben als multifunktionale Organisationen weiterhin eine Zukunft. Allerdings stehen sie vor einem **Paradigmenwandel**. Sie müssen weg von ihrer hochgradig staatlich alimentierten (oft auch passiven) Rolle als Sozialleistungsverbände und zu neuen Partnern im **lokalen Wohlfahrtsmix** werden.

- Lernprozesse werden in einer von Großorganisationen dominierten Gesellschaft zumeist nur durch **externe Schocks** ausgelöst. Diese These dürfte zukünftig weitere empirische Evidenz bekommen. Für den Umbauprozess in Richtung auf eine bessere Balance zwischen Staat, Markt, verbandlicher Wohlfahrtspflege und „aktiver“ Gesellschaft liegt jedoch bislang kein Drehbuch vor. Angesichts des Marktversagens und der Überforderung des Staates sind wieder die **gesellschaftlichen Ordnungsleistungen** gefragt. Diese beruhen auf soziokulturellen Normen und Werten, die ihrerseits aber durch Abstiegsängste und die Auszehrung der Mitte gefährdet sind (Heinze 2011).
- Jedwede Strategiedebatte muss zudem die paradoxe Situation überwinden, dass einerseits politische Experimentierfreude gefordert ist, andererseits das dafür notwendige Grundvertrauen in die politischen Großorganisationen bei der Bevölkerung kaum noch vorhanden ist. Gefragt sind also sowohl Resozialisierungsstrategien der Großorganisationen im Sozialsektor als auch die bewusste Förderung von intelligenten Verschränkungsstrategien, die sich auf die Pflege und Nutzung des Bürgerengagements beziehen.

- Kooperation, Vernetzung, mehr Wettbewerb und Management sind die **Schlüsselfragen** im Bereich sozialer Dienstleistungen – gerade vor dem Hintergrund der Finanzkrise und begrenzter staatlicher Handlungsspielräume. Die bisher nebeneinander stehenden Einrichtungen müssen „neu“ vernetzt werden, um Reibungsverluste zu verhindern und Ressourcen zu bündeln in Richtung einer „redesignten“ lokalen **sozialen Infrastruktur**. Sozialräumliche Kooperationen zwischen bislang separiert operierenden Organisationen müssen honoriert werden.
- Verbände können durchaus als Akteure eines Schnittstellenmanagements wirken und gerade im Feld der demographischen Herausforderungen eine **Moderations-** und **Mitgestalterfunktion** übernehmen. Die massive Fiskalkrise setzt aber auch sie unter Einsparzwänge und Reorganisationsdruck und deshalb werden auch nicht alle Wohlfahrtsträger Innovationspotentiale freisetzen können.
- Die neuen Akteure im Sozialsektor (social entrepreneurs) sollten beachtet, aber (nach den bisher vorliegenden Befunden) nicht überschätzt werden. Die **empirische** Erfassung gesellschaftlicher Wirkungen der Akteure im Sozialsektor wird an Bedeutung gewinnen. Die neue Konstellation von Staatlichkeit bedeutet auch, den „**Mehrwert**“ subsidiär organisierter Kooperationsnetzwerke zu belegen.

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt:

Prof. Dr. Rolf G. Heinze
Ruhr-Universität Bochum

 0234/32-22981

 Rolf.Heinze@rub.de

<http://www.rub.de/heinze>