

# ZUR NEUJUSTIERUNG DES SUBSIDIARITÄTSPRINZIPS IM AKTIVIERENDEN STAAT

VORTRAG GEHALTEN IM RAHMEN DER VERANSTALTUNGSREICHE „GERECHTE STADT“

19. FEBRUAR 2019

PROF. DR. CHRISTOF BECKMANN

KONTAKT: [CBECKMANN@RAUHESHAUS.DE](mailto:CBECKMANN@RAUHESHAUS.DE)

Zum Aufbau des Vortrages: Ich möchte zunächst etwas über die Ursprungsidee des Subsidiaritätsprinzips sagen, dann über die Idee des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft in der „alten“ Sozialdemokratie. Nach dieser – sehr verkürzten – ideengeschichtlichen Auseinandersetzung gehe ich kurz auf die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates in Deutschland ein und lande dann beim eigentlichen Hauptteil des Vortrages: Die Neujustierung des Subsidiaritätsprinzips im aktivierenden Staat. Den Startschuss der Aktivierungspolitik bildete das sog. „Schröder/Blair-Papier“<sup>1</sup>, dessen Inhalte ich kurz skizzieren will. Aktivierung bezieht sich dabei auch auf die „zivilgesellschaftlichen Vereinigungen“, also auch auf die freie Wohlfahrtspflege. Abschließen will ich einige Sätze zum derzeitigen Verhältnis zwischen Staat und freier Wohlfahrtspflege sagen, also eine kurze Zustandsdiagnose wagen.

## **Ursprung des Subsidiaritätsprinzips in der christlichen (katholischen) Soziallehre**

Zu Beginn also ein paar kurze Sätze zu der Ursprungsidee des Subsidiaritätsprinzips. Dieses entstammt maßgeblich der christlichen, hier insbesondere der katholischen Soziallehre. Sehr verkürzt geht die katholische Soziallehre von einem Gesellschaftsverständnis aus, das zwar sagt: Der Staat ist ein notwendiges Moment der Regulierung und Steuerung von Gesellschaften, er beruht aber auf den „kleineren Einheiten“, auf den Familien und kleineren Gemeinschaften in ihren entsprechenden Sozialräumen: Leo XIII meint dazu bspw. *„Der Bürger und die Familie sollen allerdings nicht im Staate aufgehen [...] und die Freiheit der Bewegung soweit sie nicht dem öffentlichen Wohle oder dem Rechte anderer zuwider sind, muss ihnen gewahrt bleiben“* (Leo XIII 1963 [1891], S.25ff.). Darin ist ein – wie wir es heute nennen würden – kommunitaristischer Gedanke enthalten: Die Bürger, die Menschen sollen ihre Angelegenheiten vor Ort regeln, aus dem, was sich vor Ort regeln lässt [und die Grenzen davon, sind immer umstritten], soll und muss sich der Staat heraus halten. Der Staat soll, wie Leo XIII dies formuliert, „Beihilfe“ zum Gedeihen der „kleineren Einheiten“ des Gesellschaftskörpers leisten, ohne diese aber sich einzuverleiben, zu verstaatlichen. Diese Beihilfe und diese Zurückhaltung des Staates haben zur Folge, *„dass daraus von selbst das Wohlergehen der*

---

<sup>1</sup> „Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten“ online unter: [https://www.kuwi.europa-uni.de/de/lehrstuhl/vs/politik3/Lehre\\_WS\\_11\\_12/Schroeder\\_Blair.pdf](https://www.kuwi.europa-uni.de/de/lehrstuhl/vs/politik3/Lehre_WS_11_12/Schroeder_Blair.pdf), Ref. 16.02.2019

*Gemeinschaft wie der einzelnen emporblüht.*“ (ebd.). Es verstoße, so Pius XI, 1931 *„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; jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen“* (Pius XI 1931). Der Grundgedanke ist also hier, dass sich Gesellschaft und Staat aus den *„kleineren und untergeordneten Gemeinwesen“* aufbauen, hier können und werden Angelegenheiten *„zum guten Ende geführt“*. Eine zu direkte Zurichtung dieser Gemeinschaften für den Staat und die Gesellschaft schädigt diesen Gemeinschaften und damit letztlich dem Staat und der Gesellschaft selbst. Rückwirkungen von *„oben nach unten“* sind erlaubt und erwünscht, aber eben als Beihilfe zur ohnehin stattfindenden Eigenaktivität.

### **Die sozialdemokratische Idee des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft**

Ich möchte – ebenfalls in der gebotenen Kürze – jetzt skizzieren, wie die (alte) Sozialdemokratie sich das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft, dachte: Anthony Giddens – ein britischer Sozialwissenschaftler und Vordenker der Politik des sog. *„Dritten Weges“*, sagt dazu: *„Der Staat hat die Pflicht, öffentliche Güter zur Verfügung zu stellen, die Märkte entweder gar nicht oder nur mangelhaft erzeugen können. Eine nachdrückliche Einmischung der Regierung in die Wirtschaft und in andere gesellschaftliche Bereiche ist normal und wünschenswert, da die öffentliche Gewalt in demokratischen Gesellschaften den Willen des Volkes repräsentiert“* (Giddens 1999, S.19). Hier sieht man einen stärkeren, durch den Volkswillen legitimierten, Steuerungsimpetus. Private Initiative in den *„anderen gesellschaftlichen Bereichen“*, also bspw. im Bereich der freien Wohlfahrtspflege, ist dann bestenfalls suspekt *„Von einigen signifikanten Ausnahmen abgesehen [so Giddens], neigten die Sozialdemokraten alten Stils zu Misstrauen gegenüber gemeinnützigen Verbänden. Solche Gruppen schadeten oft mehr, als sie nutzen, weil sie, im Vergleich zu staatlichen Sozialeinrichtungen, in der Regel unprofessionell, willkürlich und gönnerhaft mit ihrer Klientel umgingen“* (ebd.). Diese Grundhaltung zeigt sich durchaus auch in der sozialstaatlichen Entwicklungen in den einzelnen Nationen: In Staaten mit einer starken sozialdemokratischen Regierungstradition war (und ist tw. bis heute) der Staat selbst Anbieter der sozialen Dienstleistungen. *„Freie Träger“* spielen dann eine eher untergeordnete Rolle.

### **Wohlfahrtsstaatliche Pfadabhängigkeit: Deutschland als „konservativ-korporatistischer Wohlfahrtsstaat“ (Gøsta Esping-Andersen)**

In der geschichtlichen Entwicklung in Deutschland ist es vor allem die Weimarer Zeit gewesen, in der die großen Wohlfahrtsverbände ihre Rolle und Stellung anerkannt bekommen haben: *„So wurde vor*

allem die Zusammenarbeit von öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege gesetzlich festgeschrieben, die Verbände wurden als Mitwirkende bei der Erledigung öffentlicher sozialer Aufgaben genannt und schließlich wurden sie als Spitzenverbände förmlich staatlich anerkannt, was ihnen Privilegien und politischen Einfluss sicherte, sie aber auch von staatlichen Subventionen abhängig machte“<sup>2</sup> (Buestrich et. al. 2008, S.15). In Deutschland entwickelte sich in der Folge ein konservativ-korporatistischer Wohlfahrtsstaat (nach Gøsta Esping-Andersen) in der Staat und freie Wohlfahrtspflege eng – korporatistisch und auf der Basis von gegenseitigen Absprachen und Vertrauensbeziehungen („trust“) – zusammenarbeiteten. Deutschland begab sich damit auf einen bestimmten Pfad der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung und damit in bestimmte „Pfadabhängigkeiten“. „Pfadabhängigkeit“ meint, dass sich wohlfahrtsstaatliche Entwicklungen immer auf bestimmten „Pfaden“ bewegen, die 3 ausgetretenen Pfade sehen wir hier an der Typologie von Gøsta Esping-Andersen. Diese Pfade zu verlassen und eine ganz andere Entwicklungsrichtung einzuschlagen ist nur sehr schwer möglich. Dies aus 2 Gründen: Aus historischen Entscheidungen, wie die wesentliche soziale Frage in einer Nation öffentlich zu bearbeiten ist, ergeben sich einerseits entsprechende Institutionen durch die die Bearbeitung sozialer Fragen organisiert und geregelt wird, durch die also Fragen geklärt werden wie: Wer ist wann unter welchen Umständen mit welchen Pflichten wie lange berechtigt Leistungen durch den Wohlfahrtsstaat zu bekommen (vgl. Kaufmann 2003). Der Wohlfahrtsstaat prägt bis zu einem gewissen Grade aber auch die Mentalität seiner Bürger (Foucault 2004), er formt quasi unser Gerechtigkeitsempfinden darüber, ob jemand in einer bestimmten Situation öffentliche Hilfe bekommen sollte oder nicht. Beide „Komponenten“, Institutionen und Mentalitäten führen dazu, dass es nur schwer möglich ist einen Pfad zu verlassen, dies kommt nur in historisch sehr seltenen Situationen vor, wie wir es bspw. an der Schwierigkeit der der Einführung einer – aus unserer Sicht – nur sehr basalen Krankenversorgung in den USA gesehen haben (z.B. „Obamacare“).

### **Kritik am „Neo-Korporatismus“ in den 1990er Jahren**

---

<sup>2</sup> „Als mit der Weimarer Republik eine verstärkte zentralstaatliche Regulierung der zuvor lediglich lokal und durch den Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge koordinierten Fürsorgeaktivitäten begann, stellte sich die Frage, welche Rolle die öffentliche und welche die private Wohlfahrtspflege in diesem neuen System spielen sollten. Hier erwies sich das katholische Subsidiaritätsprinzip als geeignet, eine Arbeitsteilung zwischen öffentlicher und freigemeinnütziger Wohlfahrtspflege zu entwickeln, zumal sich wieder Bestrebungen bemerkbar machten, die private Fürsorge zu kommunalisieren und vor allem zu entkonfessionalisieren, was prominent die Sozialdemokratie forderte [...] So wurde vor allem die Zusammenarbeit von öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege gesetzlich festgeschrieben, die Verbände wurden als Mitwirkende bei der Erledigung öffentlicher sozialer Aufgaben genannt und schließlich wurden als Spitzenverbände förmlich staatlich anerkannt, was ihnen Privilegien und politischen Einfluss sicherte, sie aber auch von staatlichen Subventionen abhängig machte. Das Subsidiaritätsprinzip, so wie es damals verstanden wurde, hat maßgeblich dazu geführt, dass sich das sogenannte duale System der Wohlfahrtspflege etablierte.“ (Buestrich et. al. 2008, S.15)

Gegen die in Deutschland jahrzehntelang propagierte und praktizierte Kooperation zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden meldeten sich in den 1990er Jahren Bedenken an. Der sog. „Neo-Korporatismus“ wurde als ineffizient, träge und nicht transparent kritisiert. Dort würden – so die Kritik – institutionelle Akteure die Vergabe von öffentlichen Mitteln hinter verschlossenen Türen aushandeln [ausmauscheln] und dann ohne öffentliche Kontrolle ineffizient ausgeben.<sup>3</sup> Es wurden bereits Mitte der 1990er Jahre Empfehlungen abgegeben, die für eine Auflösung des korporatistischen Systems und für die Einführung von Wettbewerbselementen in der freien Wohlfahrtspflege eintraten.

### **Der „dritte Weg“: Der Staat als „Sozialinvestitionsstaat“**

1999 veröffentlichten die damals in ihren Ländern regierenden Sozialdemokraten Tony Blair und Gerhard Schröder ein Papier mit dem Titel „Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten“. Darin werden die Grundzüge dessen, was wir heute in den Sozialwissenschaften als „aktivierender Staat“, bezeichnen, durchdekliniert. Der Staat, so der Leitspruch dieses Papiers, solle „steuern, nicht rudern“. Der Staat solle die Eigenaktivitäten in der Gesellschaft unterstützen, sie bündeln und ihnen die „richtige“ Richtung weisen. Rudern – in die staatlicherseits vorgegebene Richtung – müsse die Gesellschaft dann selbst. Notwendig wird dies um den Herausforderungen des globalisierten Wettbewerbs zu begegnen, es müsse *„Kreativität, Diversität und herausragende Leistung“* (Schröder/Blair-Papier) gefördert werden. Der Staat müsse sich daher in einen „Sozialinvestitionsstaat“ wandeln, *„daher besteht die wichtigste Aufgabe der Modernisierung darin, in Humankapital zu investieren, um sowohl den einzelnen als auch die Unternehmen auf die wissensgestützte Wirtschaft der Zukunft vorzubereiten“* (ebd.). Das Bild, das hier gezeichnet wird ist nicht das eines neoliberalen „Nachtwächterstaates“: Es geht nicht per se darum Staatsausgaben zu vermindern und Staatsaufgaben abzubauen. Stattdessen solle der Staat gezielt in die Bereiche investieren, in denen die zukünftigen wesentlichen Herausforderungen liegen um auf globaler Ebene im Wettbewerb bestehen zu können.

### **Drei Bereiche der Aktivierung: Verwaltung, Leistungsempfänger & Zivilgesellschaft**

---

<sup>3</sup> „Korporatismus ist für Ökonomen ein Koordinationsmodus wie der Markt oder der Staat auch, ein allerdings ineffizienter und dem Markt unterlegener Koordinierungsmechanismus, etwas, was nicht mit Marktwirtschaft vereinbar ist. Auch das Verhältnis von öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege ließ sich lange Zeit als korporatistisches System beschreiben [...], weil sich auch in diesem sozialpolitischen Handlungsfeld ein enges, exklusives konsensorientiertes Kooperations- und Austauschgeflecht etabliert hatte [...] Der Korporatismus wird aus ökonomischer Sicht vor allem wegen seiner systemstabilisierenden Wirkung kritisiert: die an ihm beteiligten Akteure (so die Unterstellung) würden unnötig lange notwendige Veränderungen zur Beseitigung struktureller Mängel und Entwicklungshindernisse blockieren. Eine aus politikwissenschaftlicher Sicht geäußerte Kritik besagt, dass der Neokorporatismus zu einer Entpolitisierung von Entscheidungsprozessen beitragen würde, da die oft bindenden Entscheidungen jenseits der parlamentarischen Gremien verhandelt und festgelegt würden.“ (Buestrich, et. al. 2008, S.19)

Dazu ist ein umfassendes Aktivierungsprogramm nötig. Aktiviert – in Bewegung versetzt – werden sollen insb. 3 Bereiche:

1. *Die (lokal-)staatliche Verwaltung und Administration.*<sup>4</sup>

Hierhin gehört die Kritik an der „überproportionalen Ausweitung von Verwaltung und Bürokratie“ (ebd.). durch die Innovationen verhindert und Entwicklungen verlangsamt werden.

2. *Die Empfänger wohlfahrtsstaatlicher Leistungen*<sup>5</sup>

Hierhin gehört die Kritik an einem Wohlfahrtsstaat, welcher bislang nur Leistungen ausgeschüttet hat und keine Gegenleistung eingefordert hat: „Moderne Sozialdemokraten wollen das Sicherheitsnetz aus Ansprüchen in ein Sprungbrett in die Eigenverantwortung umwandeln“ (ebd.). Das Prinzip des „Förderns und Forderns“, das Grundlage für eine Reihe von Reformen im Sozialleistungssektor geworden ist, wird hier bereits recht deutlich formuliert.

3. *Zivilgesellschaftliche Vereinigungen und Verbände und hier insb. die Wohlfahrtsverbände [Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege]*

Das „Fördern und Fordern“ der Wohlfahrtsverbände nimmt in der Folge aber eigentümliche Züge an, die es erlauben von einer Neujustierung des Subsidiaritätsprinzips zu sprechen:

Einerseits wurde gesagt, der Staat müsse „die Gesamtverantwortung dafür tragen, dass die Aufgaben effizient und effektiv erbracht werden.“ „Die Förderung der dezentralen Aktivitäten entspricht durchaus den Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips, das Fordern durch die Inszenierung eines Leistungs-, Qualitäts- und Kostenwettbewerbs verschafft dem aktivierenden Staat jedoch eine deutlich gestaltendere Position.“ (von Bandemer/Hilbert 1998, S.30)<sup>6</sup> Wettbewerb unter den freien Trägern soll in dieser Position dazu führen, dass

---

<sup>4</sup> „Die Ansicht, daß der Staat schädliches Marktversagen korrigieren müsse, führte allzu oft zur überproportionalen Ausweitung von Verwaltung und Bürokratie, im Rahmen sozialdemokratischer Politik“ (Schröder-Blair-Papier).

<sup>5</sup> „Der Staat muß die Beschäftigung aktiv fördern und nicht nur passiver Versorger der Opfer wirtschaftlichen Versagens sein. Menschen, die nie gearbeitet haben oder schon lange arbeitslos sind, verlieren die Fertigkeiten, die sie brauchen, um auf dem Arbeitsmarkt konkurrieren zu können. Langzeitarbeitslosigkeit beeinträchtigt die persönlichen Lebenschancen auch in anderer Weise und macht die uneingeschränkte gesellschaftliche Teilhabe schwieriger. Ein Sozialversicherungssystem, das die Fähigkeit, Arbeit zu finden, behindert, muß reformiert werden. Moderne Sozialdemokraten wollen das Sicherheitsnetz aus Ansprüchen in ein Sprungbrett in die Eigenverantwortung umwandeln. [...] Die Menschen verlangen zu Recht nach hochwertigen Dienstleistungen und Solidarität für alle, die Hilfe brauchen - aber auch nach Fairness gegenüber denen, die das bezahlen. Alle sozialpolitischen Instrumente müssen Lebenschancen verbessern, Selbsthilfe anregen, Eigenverantwortung fördern.“ (Schröder/Blair-Papier)

<sup>6</sup> „Der Staat muss die Gesamtverantwortung dafür tragen, dass die Aufgaben effizient und effektiv erbracht werden. Dazu muss er einerseits den Diskurs mit den Leistungserbringern, den Leistungsempfängern und Auftraggebern [...] organisieren, um gemeinsame Zieldefinitionen zu erreichen. Andererseits kann er durch die Einforderung eines Qualitätsmanagements [...] bei den Leistungserbringern dafür sorgen, dass die Zielerreichung ständig verbessert wird. Die Förderung der dezentralen Aktivitäten entspricht durchaus den

die Leistungen effizienter und effektiver erbracht werden. Der Staat als die Instanz, die den Wettbewerb der Träger inszeniert bekommt dadurch eine stärkere Position: Als Kostenträger sind die freien Träger auf ihn angewiesen, als Gesetzgeber kann er die Rahmenbedingungen des Sozialmarktes bestimmen und als „Evaluator“ kann er die Leistungserbringung kontrollieren und ggbs. auch sanktionieren. Aus Sicht der Sozialdemokratie ist damit aber auch eine Aufwertung der Wohlfahrtsverbände – denen man früher ja eher skeptisch gegenüberstand – verbunden. Diese sollen, so Anthony Giddens, eine „größere Rolle spielen und verstärkt für wohlfahrtsstaatliche Leistungen herangezogen werden“ (Giddens 1998, S.137).<sup>7</sup> Dies ist aber gemeint, als Indienstnahme der „Zivilgesellschaft“ für staatliche Zwecke, zumindest ergibt sich hier ein Spannungsfeld zu dem ursprünglichen Subsidiaritätsgedanken der katholischen Soziallehre, in der es ja gerade darum ging, dass eine solche Indienstnahme der „kleineren Einheiten des Gemeinwesens“ durch den Staat verhindert werden sollte.

### **Der Quasi-Markt und die Rolle der freien Wohlfahrtspflege**

Wiederum sehr holzschnittartig kann man die Auswirkungen dieser Neujustierung des Subsidiaritätsprinzips für die freie Wohlfahrtspflege in 4 Punkte zusammenfassen:

#### *1. Auflösung des Korporatismus und Konkurrenz auf dem Sozialmarkt*

In Regionen in denen es eine entsprechende Dichte von Anbietern personenbezogener sozialer Dienstleistungen gibt, ist es zu einer Auflösung des neo-korporatistischen Verhältnisses zwischen der freien Wohlfahrtspflege und dem Staat gekommen. Dieses enge Geflecht hat sich mittlerweile aufgelöst, die Verbände und ihre Mitgliedseinrichtungen sind in eine Konkurrenz zueinander eingetreten. Der Staat reguliert diese Konkurrenz und hat das Quasi-Monopol der Finanzierung. Die Vorrangstellung der freien Träger ist mittlerweile sozialgesetzlich abgeschafft worden, es gibt bspw. im KJHG auf Bundesebene nur noch „Leistungserbringer“, frei-gemeinnützige Träger werden nicht mehr gesetzlich bevorzugt. Auf

---

Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips, das Fordern durch die Inszenierung eines Leistungs-, Qualitäts- und Kostenwettbewerbs verschafft dem aktivierenden Staat jedoch eine deutlich gestaltendere Position.“ (von Bandemer/Hilbert 1998, S.30)

<sup>7</sup> Ihr „leitendes Prinzip sollte lauten: Investition in menschliches Kapital statt direkter Zahlungen. An die Stelle des Sozialstaates sollten wir den Sozialinvestitionsstaat setzen, der einen integralen Bestandteil einer Gesellschaft mit positiver Wohlfahrt bildet [...] Nichtstaatliche gemeinnützige Organisationen sollten dort, wo sie noch keine große Rolle spielen, verstärkt für wohlfahrtsstaatliche Leistungen herangezogen werden [...] Allgemeiner gesprochen: Die Umgestaltung des Wohlfahrtsstaates sollte Hand in Hand gehen mit der Weiterentwicklung der Zivilgesellschaft.“ (Giddens 1998, S.137)

den unterschiedlichen „Märkten“ haben nun bspw. auch „for-profit“-Anbieter Fuß gefasst, allerdings in sehr unterschiedlichem Ausmaß.<sup>8</sup>

## 2. Kontraktualismus und Kontrolle

Die vormals auf Vertrauen in die Uneigennützigkeit der Wohlfahrtsverbände und deren ethische Verankerung in bestimmten Gemeinschaften basierte Beziehung zwischen freier Wohlfahrtspflege und dem Staat ist einer kontraktbasierten Beziehung gewichen.<sup>9</sup> Diesen Wandel lässt sich auch in vielen anderen Ländern, sehr verkürzt wird dieser als „vom Vertrauen zum Kontrakt“ beschreiben. Unter den gegebenen Umständen ist eine solche Kontraktierung von Leistungen und Entgelten notwendig: Der Kostenträger ist nicht der unmittelbare Empfänger der Leistungen und es herrscht eine Konkurrenz um die finanziellen Mittel, so dass für die Leistungsanbieter – prinzipiell – der Anreiz gegeben ist auf Basis der gezahlten Entgelte an der Leistung zu sparen. Eine solche Dreiparteienbeziehung zwischen Kostenträger, Leistungsanbieter und Leistungsempfänger („tripartistisches Verhältnis“) macht es für den Kostenträger auch notwendig die Leistungserstellung ex post zu kontrollieren. Hierzu zählt das Erheben von Kennzahlen, die Einrichtung von Qualitätsmanagement- und -entwicklungsverfahren, etc..

---

<sup>8</sup> In der Kinder- und Jugendhilfe sind dies bspw. nur 15,3 % ([www.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/Komdat/2016\\_Heft2\\_KomDat.pdf](http://www.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/Komdat/2016_Heft2_KomDat.pdf)), wohingegen die Pflege sehr viel stärker durch „for-profit“-Unternehmen gekennzeichnet ist.

<sup>9</sup> „Diagnostiziert wird eine allmähliche Umstellung der Kooperationsbezüge zwischen freien Trägern und staatlichen Institutionen: Waren die freien Träger bisher insbesondere durch das Subsidiaritätsprinzip in ihrem Status als sozialetisch und politisch als eine Säule im sozialen Versorgungssystem anerkannt und gefördert, so werden sie mittlerweile immer mehr als freie Leistungsanbieter angesehen, mit denen Verträge ausgehandelt werden, in deren Gefolge sich die Träger ihren Stellenwert durch eine spezifische Form der Leistungserbringung immer neu schaffen müssen. Die Träger werden stärker als „freie Leistungsanbieter“ behandelt, mit denen ein Vertragsverhältnis konstituiert wird [...]“ (Merchel 2004, S. 134)

„Die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen öffentlichen Trägern und freigemeinnützigen Leistungsanbietern wird traditionell mit dem katholischen Subsidiaritätsprinzip begründet. Hiergegen wird kritisch eingewandt dass es sich beim katholischen Subsidiaritätsprinzip um ein naturrechtliches Prinzip handelt, das nicht einfach auf gesellschaftliche Zusammenhänge angewandt werden könne. Die gesellschaftspolitischen Interpretationen des Subsidiaritätsprinzips haben folglich zu divergierenden Ergebnissen geführt. So wird das Subsidiaritätsprinzip entweder als Schutz- und Förderverpflichtung zugunsten kleiner, gering formalisierter sozialer Einheiten oder – aus verbandspolitischer Perspektive – als Vorrang von Wohlfahrtsverbänden gegenüber öffentlichen Trägern gedeutet [...]Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1967 wird so etwas wie eine pragmatische Wende im dualen System der Wohlfahrtspflege eingeleitet. Die Pflicht zur Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Trägern und freigemeinnützigen Leistungsanbietern, bzw. Wohlfahrtsverbänden wird nicht mehr mit einem normativ aufgeladenen Subsidiaritätsverständnis, sondern mit Effektivitäts- und Effizienzüberlegungen begründet: Die Zweckmäßigkeit der Zusammenarbeit wird darin gesehen, dass sie sich bewährt hat, routiniert ist und eine sparsame Verwendung öffentlicher Mittel garantiert. In der aktuellen Sozialgesetzgebung wird diese „pragmatische Wende“ anhand von Effizienzkriterien forciert und durch die Institutionalisierung einer Anbieterkonkurrenz [...] radikalisiert“ (Backhaus-Maul 2003, S.208f)

### 3. *Wohlfahrtsverbände als Gewinner des aktivierenden Staates*

Wie vorhin bereits erwähnt, ist der aktivierende Staat kein neoliberaler Nachtwächterstaat, dem Staatsausgaben generell suspekt sind. Stattdessen ist er ein „Sozialinvestitionsstaat“, der u.a. seine Aufgabe darin sieht in „Humankapital“ zu investieren. Die anhaltend hohe und tw. steigende Sozialleistungsquote zeigt, dass der Staat ein Bedarf auch an entsprechenden Leistungen hat. Cathrin Heite, u.a. sagen dazu: „Die Verschiebung der Prämissen des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements legt eine ‚aktivierungspädagogische‘ Reformulierung der Sozialpolitik nahe, die von einer Neu-Definition ‚sozialer Probleme‘ in Form von personen-, verhaltens- bzw. ‚dispositionsbezogenen‘ Problematisierungen begleitet wird“ (Heite et. al. 2007, S.58). Mit anderen Worten: Es braucht Fachkräfte in entsprechenden Einrichtungen, die im face-to-face-Kontakt mit Adressaten und Adressatinnen die Aktivierung durchführen – oder – um in der Metapher zu bleiben -- die Fachkräfte in den Einrichtungen sind die „Broker“ der zu-tätigenden Sozialinvestitionen. Die Leistungsanbieter haben insofern einen quantitativen Bedeutungszuwachs erhalten, sie wachsen, ihre Leistungen werden nachgefragt, ihre Qualität wird zwar kontrolliert, aber in der Regel auch bestätigt. Dies aber zu dem „Preis“, dass sie sich auf die „Aktivierungspädagogik“ - wie Fabian Kessl es nennt – einzulassen haben. Je nach Arbeitsfeld ist damit ein Wandel der Zielvorstellungen verbunden gewesen, den manche Einrichtungen nur sehr schmerzhaft haben vollziehen können.

### 4. *Freie Wohlfahrtspflege als Anwälte der Betroffenen?*

Sowohl mit ihrer Stellung als Leistungsanbieter auf einem staatlich inszenierten Markt, als auch mit dem eben erwähnten Wandel in den Zielen der erbrachten Leistungen geht einher, dass es der freien Wohlfahrtspflege schwerer fällt ihre Rolle als Anwälte der Betroffenen wahrzunehmen. Denn auch dies ist in dem ganz zu Anfang zitierten Gedanken des Schutzes der „kleineren Gemeinwesen“ vor einer Vereinnahmung enthalten. Durch die Zurückstufung zu „Leistungsanbietern“ auf Basis von Kontrakten droht der freien Wohlfahrtspflege, dass sie diese Funktion verlieren. Zwar ist der Staat weiter und – wie eben gesagt – verstärkt, auf kooperationsbereite freie Träger angewiesen, aber eben nur als Leistungsanbieter, die eher als rational-ökonomisch kalkulierende Einrichtungen betrachtet werden, denn als Anwälte für die Belange der Betroffenen. Ausnahmen gibt es natürlich, wie bspw. diese Veranstaltungsreihe, aus meiner Sicht ist die Position der Wohlfahrtsverbände in dieser Hinsicht aber – verglichen mit früheren Jahren – durchaus geschwächt.

Damit will ich schließen und bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.



## Literatur:

- Backhaus-Maul, H. 2003: Die Subsidiaritätsidee in den Zeiten der Kostenrechnung. In Olk, T./Otto, H.-U.,: Soziale Arbeit als Dienstleistung. Grundlegung, Entwürfe und Modelle. München, S.194-225
- Buestrich, M./Burmester, M./Dahme, H.-J./Wohlfahrt, N. 2008: Die Ökonomisierung Sozialer Dienste und Sozialer Arbeit. Baltmannsweiler
- Esping-Andersen 1989: Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates. Online unter: [https://www.kuwi.europa-uni.de/de/lehrstuhl/vs/politik3/Lehre\\_WS\\_11\\_12/Esping\\_Andersen.pdf](https://www.kuwi.europa-uni.de/de/lehrstuhl/vs/politik3/Lehre_WS_11_12/Esping_Andersen.pdf), Ref. 15.02.2019
- Foucault, M. 2004: Geschichte der Gouvernementalität. Frankfurt a. M.
- Giddens, A. 1998: Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie. Frankfurt a.M.
- Heite, C./Klein, A./Landhäuser, S./Ziegler H. 2007: Das Elend der Sozialen Arbeit – Die „neue Unterschicht“ und die Schwächung des Sozialen. In: Kessl, F./Reutlinger, C./Ziegler, H. (Hg.): Erziehung zur Armut? Soziale Arbeit und die „neue Unterschicht“. Wiesbaden, S.55-80
- Kaufmann, F.-X. 2003: Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt a.M.
- Merchel, J. 2004: Qualität als Verhandlungssache. Kontraktsteuerung und Professionalisierung sozialer Dienste. In Beckmann. C./Otto, H.-U./Richter, M./Schrödter, M. (Hg.): Qualität in der Sozialen Arbeit. Zwischen Nutzerinteresse und Kostenkontrolle. Wiesbaden, S.133-154
- von Bandemer, S./Hilbert, J. 1998: Vom expandierenden zum aktivierenden Staat. In: Blanke, B./v. Bandemer, S. /Nullmeier, F./ Wewer, G. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen, S.25-32