

Für eine starke Zivilgesellschaft

Die schleichende Verwässerung des Subsidiaritätsprinzips – Beispiel Sachsen

RÜDIGER UNGER

Rüdiger Unger war Landesgeschäftsführer des Deutschen Roten Kreuzes in Sachsen und ist seit 2006 Vorsitzender des Vorstandes des Verbandes. Er ist derzeit auch Vorsitzender der Liga Sachsen, dem Zusammenschluss der sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Sachsen: Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Paritätischer Wohlfahrtsverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonisches Werk und Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland.
www.drksachsen.de

Der Trend zu einer missverstandenen »Rekommunalisierung« kann die zivilgesellschaftlichen Strukturen der Freien Wohlfahrtspflege und ihrer Verbände beschädigen. Das wachsende Engagement staatlicher Strukturen in Form kommunaler Eigenbetriebe oder eigener privatwirtschaftlich aufgestellter Tochterunternehmen untergraben das Prinzip der Subsidiarität.

Mit der Übernahme des Gesellschaftsmodells der alten Bundesrepublik in den fünf neuen Bundesländern nach 1990 wurde, weitgehend ohne gesellschaftspolitische Hinterfragung und inneres Verständnis durch die Akteure, zugleich das Subsidiaritätsprinzip als tragende Basis der öffentlichen und freien Wohlfahrt übernommen.

Der Umbau der bis dahin annähernd vollkommen staatlich strukturierten Versorgungssysteme hin zu vielfältigen Strukturverantwortlichen verschiedener staatlicher Ebenen und Verantwortungskreise, differenzierten Kostenträgern und einer breiten Trägervielfalt, wurde von den Entscheidungsträgern der Beteiligten als hoher Gewinn an Freiheit aufgenommen und meist enthusiastisch vorangetrieben.

Unter dem Begriff der Subsidiarität interpretierten, insbesondere auch in den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege, viele Verantwortungsträger den Vorrang freier Träger vor staatlicher Leistungserbringung. Diese Verkürzung des Subsidiaritätsverständnisses dauert bis heute an vielen Stellen an.

Seit einigen Jahren nehmen die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege in Sachsen einen »klimatischen Wandel« war. Das eher »euphorisch kooperative« Verhältnis zwischen staatlichen Stellen und den Verbänden weicht allmählich einem wettbewerbsgeprägtem Umgang staatlicher und nichtstaatlicher Akteure in der Wohlfahrt.

Unsere Gesellschaft hat sich in den zurückliegenden 20 Jahren verändert

Der Aufbau der zivilgesellschaftlichen Strukturen in Sachsen in der öffentlichen und der freien Wohlfahrt wurde in der Nachwendezeit von den öffentlichen Verwaltungen und den Wohlfahrtsverbänden als gemeinsamer Entwicklungsprozess verstanden und betrieben. Dabei empfanden sich die Handelnden sowohl auf staatlicher wie auch auf Seiten der freien Träger als Partner einer gemeinschaftlich zu lösenden Aufgabe.

In der Rückschau auf diese Phase wird den Akteuren häufig bewusst, dass die seinerzeitigen Strukturentscheidungen vom allgemeinen Umbauwillen zu einer bürgerorientierten Gesellschaft befördert wurden. Dies wurde als Leben in und mit der Subsidiarität verstanden. Gleichwohl fand in weiten Teilen der Wohlfahrtsverbände und sicher auch der kommunalen Gremien nur selten eine Diskussion zur Eigenverantwortung des Individuums und der Rolle der Wohlfahrtsverbände als Form und Teil der »Selbsthilfestruktur« einer zivilen Gesellschaft statt.

Damit erfuhr der Subsidiaritätsbegriff seine Verständnisverkürzung auf den (ausschließlichen) »Vorrang freier Träger vor staatlicher Leistungserbringung«. Wir Wohlfahrtsverbände verweisen gern auf die einschlägigen

Subsidiarität als Grundmodell einer zivilen Gesellschaft



Die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Sachsen hat im Jahre 2013 den Bericht »Zukunft Zivilgesellschaft. Subsidiarität in Sachsen« vorgelegt. Darin stellt sie den Begriff der »Subsidiarität« in den Mittelpunkt. In dem »Wohlfahrtsbericht 2013« fordern die in der Liga vertretenen Wohlfahrtsverbände, dass

- Politik und Verwaltung sich klar zum Subsidiaritätsprinzip bekennen und sich an einem gemeinsamen Diskurs beteiligen.

- bei der Erstellung von Gesetzesvorlagen und der Umsetzung bestehender Gesetze dem Subsidiaritätsprinzip in Sachsen Rechnung getragen wird. Die öffentlichen Verwaltungen dienen der Zivilgesellschaft und richten ihre Tätigkeit nicht an Eigeninteressen der Verwaltung aus.
- das Subsidiaritätsprinzip als Grundmodell unserer Gesellschaft nicht widrig als Aufgabentransfer von höherer zu unterer öffentlicher Verwaltung verkürzt ausgelegt wird.
- der Beitrag der Freien Wohlfahrtspflege zur öffentlichen Daseinsvorsorge nicht unkritisch einem rein kommerziell ausgerichteten Wettbewerb unterworfen wird.
- die Sächsische Staatsregierung die Freie Wohlfahrtspflege bei ihrem Engagement gegen die Verwässerung des Subsidiaritätsprinzips im Bereich Freiwilligendienste unterstützt und die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege als Teil des zivilgesellschaftlichen Bürgerstaates wertet.

Der Bericht steht im Internet zum Herunterladen zur Verfügung.
www.liga-sachsen.de

Verankerungen unserer Sonderstellung in den Sozialgesetzen der Bundesrepublik. Freie Träger und öffentliche Stellen benutzen den Begriff »Subsidiarität« jedoch abstrakt und mit differenziertem Inhaltsverständnis.

Ab etwa Mitte der neunziger Jahre setzte eine deutliche Veränderung der Strukturlandschaft in der Sozialwirtschaft ein. Bereits die Begrifflichkeit der »Sozialwirtschaft« widerspiegelt die zunehmende Wettbewerbsorientierung durch den Eintritt einer Vielzahl neuer Akteure privatwirtschaftlicher Ausrichtung. (1)

Nunmehr im Wettbewerb mit privatwirtschaftlich orientierten Unternehmen stehend, setzten die Wohlfahrtsverbände auf vergleichbare und identische Steuerungssysteme für ihre Dienste und Einrichtungen wie die Wettbewerber. Mit dieser Strategie dürften sie in der Wahrnehmung der staatlichen Stellen noch weiter aus ihrer Sonderrolle herausgerückt sein.

Das Agieren der Wohlfahrtsverbände in den entgeltlich finanzierten Feldern (zum Beispiel ambulante und stationäre Altenpflege, Krankenhauswesen) unterschied sich in der Außenwahrnehmung kaum von dem gewinnorientierter Ak-

teure. Das Bemühen der Wohlfahrtsverbände um die Sicherung zum Beispiel hoher Standards in der ambulanten und stationären Pflege wurde ihnen nicht selten als Verschleierungsversuch ihrer zu hohen und starren Kosten vorgehalten.

Die Wohlfahrtsverbände registrieren seither ein wachsendes Engagement staatlicher Strukturen, selbst als Marktteilnehmer in der Sozialwirtschaft zu agieren. Dies erfolgt dann in Form kommunaler Eigenbetriebe oder eigener privatwirtschaftlich aufgestellter Tochterunternehmen. Diese treten offen als Wettbewerber auf. Die Wohlfahrtsverbände empfinden deren Positionierung und Behandlung mitunter als bevorzugt durch die jeweilige zuständige öffentliche Verwaltung.

Das um sich greifende Erscheinungsbild der Sozialwirtschaft, zum Beispiel im »Pfleagemarkt«, hat zudem die Wettbewerbsorientierung der Europäischen Union in den Aufgaben- und Betätigungsfeldern der Freien Wohlfahrtspflege forciert. Die sich aus der Subsidiarität herleitende Sonderstellung der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland stellt eine besondere Form innerhalb der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union dar. Daher stoßen deren Erfordernis-

se und Regelungsbedarfe in den EU-Entscheidungsgremien regelmäßig auf Unkenntnis und schließlich auf Unverständnis. Die bis vor kurzem drohende Zerschlagung der deutschen Strukturen der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr durch die einseitige Wettbewerbsorientierung der Europäischen Union im Bereich des Rettungsdienstes verdeutlicht das europäische Unverständnis gegenüber den in Deutschland gewachsenen Strukturen. (2)

Mit der Professionalisierung der Dienste und Einrichtungen der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Sachsen ging zugleich deren zunehmende Fokussierung auf diese Aufgabenfelder einher. Mit Abstufungen zwischen den Spitzenverbänden haben sich die internen Schwerpunktsetzungen unverkennbar vom ehrenamtlich basierten Hilfeleisten zu professionalisierten und entgeltlich finanzierten Schwerpunkten verschoben.

Diese Entwicklung der Wohlfahrtsverbände fällt in Sachsen zeitlich annähernd mit der Änderung des Selbstverständnisses der öffentlichen Verwaltung zusammen. In Kommunen, Landkreisen und auf der Landesebene wurden nicht mehr die Spitzenverbände als die ersten Ansprechpartner bei der Aufgabenzuweisung betrachtet. Dem trat ein Verständnis der öffentlichen Verwaltung entgegen, welches insbesondere von folgenden Inhalten geprägt war und ist:

- Die öffentliche Verwaltung kann (fast alle) Aufgaben in der Wohlfahrtspflege mindestens ebenso gut selbst erbringen wie die Wohlfahrtsverbände.
- Die öffentliche Verwaltung ist willens, Aufgaben dann auf die Wohlfahrtsverbände zu übertragen, wenn diese die Leistungserbringung kostengünstiger anbieten, als der Staat es selbst tun würde.
- Die öffentliche Verwaltung fördert die Arbeit der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege dann, wenn diese Aufgaben in Art und Umfang übernehmen, wie es die öffentliche Verwaltung nach eigenem Ermessen für opportun erachtet.
- Die Trägervielfalt steht nicht mehr vordergründig im Ziel der öffentlichen Verwaltung.
- Die öffentliche Verwaltung hält es für unverzichtbar, in jeder Phase der Leistungserbringung der »Letztentschei-

der und Regulierer« zu sein. Das in gewisser Weise renaissanceartige Anspruchsdenken eines nicht zu vernachlässigenden Teils der Zivilgesellschaft und der sächsischen Verwaltungsebene gegenüber der allverantwortlichen staatlichen Ordnungsmacht sowie die traditionelle Sozialisierung der Bürger als Anspruchsteller und der verantwortlichen Entscheider in der öffentlichen Verwaltung dürften diese Spirale befördern.

- Der erlahmende Gestaltungswille der Politik und Verwaltung wird von einer undifferenzierten Wettbewerbsgläubigkeit abgelöst, welche sich häufig auf (vermeintliche) europäische Vorgaben beruft.

Die genannten, eher unvollständigen Aspekte überdecken zudem die eigenwirtschaftlichen Interessen kommunaler Eigenbetriebe und privatwirtschaftlich organisierter Tochtergesellschaften der Kommunen und Landkreise.

Kein rein sächsisches Problem

Die inzwischen wieder deutliche Besinnung der sächsischen Wohlfahrtsverbände auf ihre zivilgesellschaftlichen ehrenamtlichen Stärken wird von staatlichen Stellen differenziert wahrgenommen und reflektiert.

»Die Freie Wohlfahrtspflege muss sich unbequemem sozialpolitischen Diskussionen stellen«

Die Wohlfahrtsverbände empfinden die Regelungsmechanismen und Eingriffe öffentlicher Stellen, je nach Aufgabenbereich und regionaler Intensität, sehr unterschiedlich. Insgesamt verstärkt sich die Wahrnehmungen direkter Einflussnahme auf innere Wertebilder und Ausrichtungen im selbstbestimmten Handeln der Wohlfahrtsverbände durch die öffentlichen Verwaltungen.

Exemplarische Höhepunkte erfahren diese Tendenzen zum Beispiel unter anderem beim massiven Aufwuchs von Verwaltungsvorschriften im Bereich der Kinderbetreuung, der Altenpflege oder bei der Organisation der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr. Obwohl die Europäische Union in diesen Seg-

menten inzwischen deutlich weniger Wettbewerbsorientierung zeigt, lässt die sächsische Verwaltung bisher wenig Engagement erkennen, die besondere Stellung der Wohlfahrtsverbände im Verwaltungshandeln zu berücksichtigen.

Gleichwohl dürfte es sich dabei um kein sächsisches Phänomen handeln. Unter dem Begriff der »Rekommunalisierung« werden bundesweit zivilgesellschaftliche Strukturen der Verbände beschädigt. Auch auf Ebene des Bundes sind solche »Verdrehungen« erkennbar: Mit der Einführung des Bundesfreiwilligendienstes wurde das Träger- und Subsidiaritätsprinzip untergraben. Nicht mehr Träger, Freiwillige und Einsatzstelle sind miteinander Vertragspartner und Gestalter, sondern der Staat, in Form des Bundesamtes für zivilgesellschaftliche Aufgaben, nimmt sich diesem Bereich an. Eine dem Anliegen nach zutiefst zivilgesellschaftliche und subsidiäre Aufgabe wurde einer Bundesbehörde mit eigenem Gestaltungsverständnis übertragen.

Die Bereitschaft der Wohlfahrtsverbände, sich auch in unbequeme sozialpolitische Diskussionen in Sachsen einzuschalten, war in den zurückliegenden Jahren durch die rigide Förderpolitik massiv beeinflusst. Der gefühlte Entscheidungsdruck – zwischen der Aufrechterhaltung einer minimalen und

existenznotwendigen Förderung durch den Freistaat und einem gegenzyklischen Wohlverhalten einerseits und einer starken anwaltschaftlichen Position andererseits – bewirkte eine gelegentlichen Zurückhaltung der Wohlfahrtsverbände.

Im August 2014 führte ein von den Ligaverbänden intensiv mit der Landesregierung geführter Dialog zum Abschluss eines Vertrages, welcher das gegenseitige Verständnis und die Zusammenarbeit neu beschreibt und zugleich längerfristig regelt. Aus Sicht des Autors hat die geführte Auseinandersetzung der sächsischen Ligaverbände mit dem subsidiären Bild der sächsischen Gesellschaft nicht unwesentlichen den Gesprächsverlauf beeinflusst.

Neue Chancen durch die Europäische Union

Aus der Perspektive der sächsischen Spitzenverbände bedarf es auch im Freistaat Sachsen auf Landes- und kommunale Ebene einer weiterführenden gesellschaftspolitischen Diskussion zur Subsidiarität und dem ihr zugrunde liegenden Gesellschafts- und Staatsverständnis.

Die aktuellen Positionierungen europäischer Gremien zu Fragen der Organisation der Daseinsvorsorge in den Mitgliedsstaaten und das sich abzeichnende Verständnis für die erfolgreiche Besonderheit des deutschen Systems der Subsidiarität und der starken Einbindung von Wohlfahrtsverbänden als Teil der nichtstaatlichen Non-Profit-Struktur ermutigen zu positiven Zukunftsaussichten. Die wachsende Beachtung der Regionen innerhalb der EU-Gremien bietet uns Wohlfahrtsverbänden Chancen, unsere Rolle im gesellschaftlichen System darzustellen und weiter zu entwickeln.

Sachsen braucht eine inhaltliche Auseinandersetzung darüber, wie viel staatliches Handeln notwendig und auf welchem Wege die Eigenverantwortung der Bürger und ihrer zivilgesellschaftlichen Organisationen gestärkt und gefördert werden kann. Der Diskurs muss ebenso eine thematische Auseinandersetzung und anschließende gemeinsame Positionierung der Wohlfahrtsverbände untereinander enthalten.

Anmerkungen

- (1) Gutachten zur Sozialwirtschaft in Sachsen unter besonderer Berücksichtigung der Freien Wohlfahrtspflege. Prof. Dr. Alexander Karmann, Gesundheitsökonomisches Zentrum der TU Dresden. Dresden 2011.
- (2) EU-Vergaberechtsreform. Finaler Kompromisstext nach dem informellen Trilog, Brüssel Juli 2013. ■