

Editorial: Die Freie Wohlfahrtspflege auf dem Wohlfahrtsmarkt: Was wird aus der Subsidiarität?

Joachim Lange

Die Rolle der freien Wohlfahrtspflege im deutschen Sozialstaat, wie sie sich seit dem 19. Jahrhundert entwickelt hatte, steht seit rund einem Vierteljahrhundert unter zunehmendem Druck: Die Einführung neuer Steuerungsmechanismen der öffentlichen Hand zielte durch die Abkehr von der Kostenerstattung hin zu Leistungs- und Entgeltvereinbarungen, Pauschalvergütungen und öffentlichen Ausschreibungen zunächst – und bis heute vielleicht vorrangig – auf eine Reduktion der fiskalischen Belastung der öffentlichen Hand, während später Ansätze einer stärkeren Wirkungsorientierung hinzutraten und der Anspruch der öffentlichen Leistungsträger, die Ausgestaltung der Leistungen zu beeinflussen, verstärkt verfolgt wurde.

Um den Wettbewerb zu fördern, von dem sich die Politik Effizienzgewinne versprach, wurde die Vorrangstellung der Freien Wohlfahrtspflege sukzessive reduziert, während privatgewerbliche Leistungsanbieter zugelassen wurden und an Terrain gewannen. Die Einführung der Sozialen Pflegeversicherung ist wohl das markanteste Beispiel für diese Entwicklungen, doch führt gerade dieses Beispiel auch die Schattenseiten der neuen Entwicklungen deutlich vor Augen, da der zunehmende Preiswettbewerb häufig auf dem Rücken der Beschäftigten ausgetragen wird und die Qualität der Leistungen oft auf der Strecke bleibt.

Doch die Kritik an den Entwicklungen geht über diese negativen Auswirkungen eines suboptimal regulierten Wettbewerbs hinaus. Sie bezieht sich auch auf die grundsätzlichen Fragen der Aushöhlung oder gar Abschaffung der Subsidiarität und der starken Partizipationsmöglichkeiten gesellschaftlicher Organisationen, die deren korporatistische Einbindung in das politische System des deutschen Wohlfahrtsstaates ermöglichte hatte.

Subsidiarität betont sowohl in ihrer „vertikalen“, markant von der Emdener Synode 1571 formulierten, sich auf das Verhältnis lokaler und übergeordneter Ebenen von Institutionen beziehenden Variante als auch in ihrer „horizontalen“ Variante, die stark von der katholischen Soziallehre des 19. und 20. Jahrhunderts geprägt wurde und sich auf das Verhältnis von gesellschaftlichen Einheiten und Staat bezieht, den Vorrang der Selbstbestimmung und -gestaltung der örtlichen und gesellschaftlichen Kontexte vor den Regelungskompetenzen der übergeordneten staatlichen Ebene, die allerdings die Aufgabe hat, die vorgeordneten Einheiten zu unterstützen und Aufgaben, die von diesen nicht bewältigt werden können, zu übernehmen.

Für die Entwicklung der Rolle der Freien Wohlfahrtspflege im deutschen Sozialstaat war dabei besonders die horizontale Subsidiarität von Bedeutung, wobei die vertikale Subsidiarität die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege ebenso prägt wie die öffentlichen Hände des deutschen Wohlfahrtsstaates.

Gesellschaftliche Selbstbestimmung und -gestaltung, zu deren Realisierung beizutragen die Freie Wohlfahrtspflege beansprucht, sind Prinzipien, die nach wie vor auf breite Zustimmung stoßen. Allerdings wurde z.B. aus dem Umfeld von Selbsthilfegruppen schon früh die Frage gestellt, ob der institutionelle Charakter der Freien Wohlfahrtspflege die Selbstbestimmung und -gestaltung der Individuen nicht einschränke. Darüber hinaus wird man konstatieren können, dass die naturrechtlich geprägten Begründungsmuster der Verankerung der Subsidiarität im deutschen Sozialstaat im 19. und frühen 20. Jahrhundert heute für weite Teile der Bevölkerung an Überzeugungskraft verloren haben. Die Frage, inwiefern Subsidiarität - und erst recht eine bevorzugte Rolle der Freien Wohlfahrtspflege darin - künftig noch ein hilfreiches Gestaltungsprinzip des deutschen Wohlfahrtsstaates sein kann, war Gegenstand der Jahrestagung der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt, die diese gemeinsam mit der Evangelischen Akademie Loccum und Prof. Dr. Rolf G. Heinze, Ruhr-Universität Bochum, im Dezember 2017 veranstaltete. Auf der Tagung diskutierten Wissenschaft und Praxis intensiv miteinander darüber, wie künftig die Steuerungs- und fiskalischen Interessen des Staates mit der Subsidiarität, dem Recht auf Selbstbestimmung und Selbstorganisation, „unter einen Hut“ gebracht werden können und welche Rolle dabei der Freien Wohlfahrtspflege zukommt. Ebenso wurde gefragt, wo Spielräume für neue Akteure wie Selbsthilfegruppen, privat-gewerbliche Anbieter oder „Social Entrepreneurs“ geöffnet werden sollten und inwiefern den veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen - etwa in Bereichen wie dem freiwilligen Engagement, der entgeltlichen und unentgeltlichen Care-Arbeit, der Digitalisierung oder dem demographischen Wandel - Rechnung getragen werden muss. Etliche Beiträge dieser Veranstaltung dokumentiert dieses Schwerpunktheft:

Der Beitrag von *Wolfgang Schroeder* analysiert die historische Formierung des deutschen Wohlfahrtskorporatismus und dessen Umgestaltung im Kontext des wohlfahrtsstaatlichen Strukturwandels seit den 1990er Jahren. Er geht dabei auf die Triebkräfte dieser Umgestaltung ein und untersucht deren Auswirkungen auf die Akteure der Freien Wohlfahrtspflege. *Georg Cremer* legt in seinem Beitrag dar, dass eine kluge Regulierung von Wohlfahrtsmärkten es der Freien Wohlfahrtspflege auch künftig ermöglichen kann, positive Wirkungen im deutschen Wohlfahrtsstaat zu entfalten und ihrem eigenen Anspruch treu zu bleiben. Zugleich konstatiert er, dass es die Freie Wohlfahrtspflege aufgrund einer verbreiteten Skepsis gegenüber der

Thematisierung ökonomischer Zusammenhänge lange Zeit versäumt habe, konstruktiv auf eine solche Marktregulierung einzuwirken. *Rolf G. Heinze* entwirft unter der Rubrik „Standpunkte“ eine Neuformulierung der Subsidiarität unter veränderten Governancestrukturen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Unter der Rubrik „Aus der Praxis“ kommen verschiedene Akteursperspektiven zu Wort: Der Beitrag von *Ulrich Stoebe* verdeutlicht die Auswirkungen des vom intensivierten Wettbewerb ausgehenden Kostendrucks auf die Beschäftigten, die Qualität und das Selbstverständnis der Freien Wohlfahrtspflege. *Birgit Eckhard* betrachtet die verstärkten Steuerungsansprüche des Staates und die Konsequenzen für die Subsidiarität und die Rolle der Freien Wohlfahrtspflege. Der Beitrag von *Christian Armbrorst* analysiert aus der Perspektive der öffentlichen Verwaltung, inwiefern und an welchen Stellen Subsidiarität und Freie Wohlfahrtspflege auch heute einen „Mehrwert“ bieten können, wo traditionelle Argumentationsmuster nicht mehr greifen und was das für die künftige Bedeutung von Subsidiarität heißen kann. Diese Zukunftsperspektiven der Subsidiarität sind Gegenstand des Beitrags von *Gerhard Timm*.

Insgesamt wurde auf der Tagung deutlich, dass die Begründungen für die Subsidiarität, die im 19. und 20. Jahrhundert wirksam geworden waren, in dieser Form schon seit einiger Zeit in der Gesellschaft keine umfassende Überzeugungskraft mehr entfalten. Dennoch enthalten diese Begründungen viele Aspekte, die sich auch heute noch für eine subsidiäre Herangehensweise anführen lassen:

Eine dezentrale Leistungserbringung, in der die Leistungen auf die lokalen Bedingungen und individuellen Bedarfe der Leistungsberechtigten abgestimmt sind und bei der letztere zwischen mehreren Leistungsanbietern wählen können, ist sicherlich von Vorteil. Sie erleichtert – gerade auch im Vergleich zu einer zentralisierten Leistungserbringung durch staatliche Verwaltung oder durch von dieser in Vergabeverfahren eingekaufte Leistungen – auch die Entwicklung von Innovationen. Doch ist es alles andere als garantiert, dass Träger der Freien Wohlfahrtspflege diese Vorteile in der Leistungserbringung auch realisieren. Umgekehrt können auch andere Akteure außerhalb der klassischen Strukturen der Freien Wohlfahrtspflege, wie z.B. Selbsthilfeeinrichtungen, „Social Entrepreneurs“ oder auch privat-gewerbliche Anbieter zu den Vorteilen einer dezentralen Leistungsgestaltung und -erbringung beitragen.

Ein potenzieller Pluspunkt für Freie Wohlfahrtspflege besteht darin, dass durch den Verzicht auf Ausschüttungen gemeinnütziger Einrichtungen sowie durch die Mobilisierung von Spendenmitteln und ehrenamtlichem Engagement Leistungen kostengünstiger oder in besserer Qualität und größerem Umfang erbracht werden können. Doch auch hier zeigt die Empirie, dass es nicht selbstverständlich ist, dass sich dieses Potenzial auch materialisiert. Gerade bezüglich

der Aktivierung ehrenamtlichen Engagements zeigt sich ein ambivalentes Bild: Wurde einerseits seit geraumer Zeit vielfach beklagt, dass angesichts gestiegener Anforderungen an Professionalität und Dokumentation die Einbeziehung Ehrenamtlicher in ihre Leistungserbringung immer schwieriger wird, so wurde andererseits in der „Flüchtlingskrise“ deutlich, zu welchen Leistungen Ehrenamtliche in der Lage sind, gerade auch dann, wenn staatliche Stellen an die Grenzen der Leistungsfähigkeit stoßen. In dieser Zeit hat die Freie Wohlfahrtspflege viel geleistet, doch waren es gerade auch andere Organisationen, die ehrenamtliches Engagement hervorgebracht und koordiniert haben. Zum Teil entwickelte sich ehrenamtliches Engagement sogar außerhalb bestehender organisatorischer Strukturen und koordinierte sich über die sozialen Medien selbst. Gerade die letztgenannte Entwicklung sollte der Freien Wohlfahrtspflege zu denken geben: Einerseits wird sie selbst die Möglichkeiten der Digitalisierung für die Vernetzung des Ehrenamtes nutzen wollen oder gar müssen, andererseits kann sie sich dadurch selbst ein Stück weit überflüssig machen, da die Reduktion von Transaktionskosten durch technischen Fortschritt die Leistungen entwerten kann, die bislang von Institutionen erbracht werden.

Auch wenn die Vorteile der Freien Wohlfahrtspflege bei der Leistungserbringung zum Teil erodiert sind, sind sie aber u.a. aus den genannten Gründen nach wie vor in einer Position, die sie den Wettbewerb und den „Wohlfahrtsmarkt“ nicht scheuen lassen muss – wenn er denn richtig reguliert ist. Gerade in einem Sektor, der von Informationsasymmetrien und anderen Marktunvollkommenheiten geprägt ist, ist die Einbeziehung der Perspektive der Leistungsberechtigten von großer Bedeutung. Diese Marktunvollkommenheiten erfordern eine besonders sorgfältige Regulierung, damit der Wettbewerb nicht über die Personalkosten sowie zu Lasten der Qualität und der Mitarbeitenden entschieden wird. Etliche Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege haben es aber über lange Zeit zum Teil aus einer grundsätzlichen Abwehrhaltung gegenüber dem Markt und einer vermeintlichen „Ökonomisierung“ heraus versäumt, konstruktiv auf die Regulierung der „Wohlfahrtsmärkte“ Einfluss zu nehmen. Tatsächlich aber hat der verstärkte Wettbewerb, gerade auch mit Newcomern aus dem privatgewerblichen Bereich, es der Freien Wohlfahrtspflege nicht leichter gemacht, Einfluss auf die Regulierung zu nehmen, da in Politik und Öffentlichkeit oftmals nicht differenziert wird, wann sie sich für die Interessen ihrer Zielgruppen und wann für die eigenen Belange als Anbieter einsetzt. Zwar ist letzteres in einem Marktumfeld durchaus auch legitim, doch ist es erforderlich, die verschiedenen „Hüte“ sauber auseinanderzuhalten, um die eigene Glaubwürdigkeit und damit auch Effektivität im politischen Prozess zu bewahren. Durch diese Entwicklung ist aber auch eine wichtige Rolle der Interessenvertretung und der

anwaltschaftlichen Aktivität, die die Wohlfahrtsverbände im Deutschen Wohlfahrtskorporatismus gehabt haben – und auch noch haben – unter Druck geraten. Die partizipatorischen Effekte des Verbändekorporatismus in der repräsentativen Demokratie wurden oft unter- oder geringgeschätzt. Allerdings muss sich der Verbändekorporatismus auch den Vorwurf gefallen lassen, dass die effektive Partizipation auch mit Schließungstendenzen gegenüber der Partizipation anderer gesellschaftlicher Akteure einherging, die nicht über präferentielle Zugänge im politischen System verfügten.

So wichtig gute Regulierung des „Wohlfahrtsmarktes“ aber auch ist, es darf nicht vergessen werden, dass zu den wichtigen Aufgaben des „Regulierungsstaates“ auch die ausreichende Finanzierung gehört. Im Bereich der Sozialpolitik ist es eher der Regelfall, dass sich Bedarf nicht in kaufkräftiger Nachfrage niederschlägt. Viele der negativen Phänomene, die sich im Bereich der sozialen Dienstleistungen beobachten lassen, vom Qualitäts- bis zum Fachkräftemangel, sind wesentlich hierauf zurückzuführen. Einer subsidiären Leistungserbringung steht dies aber nicht im Wege. Vielen staatlichen Stellen ist durchaus bewusst, dass der Aufbau staatlicher Strukturen einer Leistungserbringung letztlich weder geringere Kosten verursachen noch bessere Ergebnisse erzielen würde. Eine gute Regulierung der Wohlfahrtsmärkte, auf denen subsidiäre Leistungsgestaltung und -erbringung, die offen ist für neue Akteure, eine Rolle spielt, bleibt eine Zukunftsaufgabe, die in den verschiedenen Aufgabenfeldern - oder im Falle eines wünschenswerten Sozialraumbezugs auch über die verschiedenen Aufgabenfelder hinweg – differenzierte Problemlösungen erfordert.