

**Kommunale Sozialpolitik auf der Basis gemeinsamer Verantwortung**  
**Fachgespräch zwischen Politik, Verantwortung und freien Trägern und Verbänden**  
**Mittwoch, 21. Mai 2014, 10 – 16 Uhr**

**Subsidiarität und kommunale Sozialpolitik – Herausforderung und Perspektive für München**  
**(Peter F. Lenninger)**

Mein Auftrag ist es nun, die gesellschaftlichen und sozialhistorischen Entwicklungslinien von Subsidiarität, wie Sie uns von Herrn Wohlfahrt in Form von Thesen vorgestellt wurden, nachzuzeichnen und dabei beispielhaft auf Herausforderungen und Perspektiven für München einzugehen. Der Beitrag bildet somit eine Brückenfunktion zwischen dem einführenden Vortrag und den nachfolgenden Workshops.

**1. Phasen der Entfaltung des Subsidiaritätsprinzips in der deutschen Sozialstaatsgeschichte**

Zusammenfassend würde ich die thesenartig vorgetragenen Metamorphosen des Subsidiaritätsprinzips idealtypisch in vier Phasen unterteilen:

- erstens, einer *Entwicklungs- und Etablierungsphase*, die von der Entwicklung und Etablierung dualer Strukturen der Arbeitsteilung zwischen freier und öffentlicher Wohlfahrtspflege gekennzeichnet war;
- zweitens, einer Phase der *Konsolidierung*, in der das im BSHG und JWG formulierte Subsidiaritätsprinzip durch die Festschreibung des bedingten Vorrangs freier Träger bei der Erstellung und Erbringung sozialer Dienste bei gleichzeitiger Finanzierungspflicht durch die Kommunen bestätigt und gefestigt wurde;
- drittens, einer Phase, die ich mit dem Begriff der *Erweiterung* umschreiben würde, ging es doch darum, die Vormacht der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege (Wohlfahrtskartelle) einzuschränken und soziale Bewegungen und Selbsthilfegruppen im Rahmen institutioneller Subsidiarität zu stärken;
- viertens, einer regelrechten *Umbruchphase*, die in engem Zusammenhang mit dem Umbau des Sozialstaats in Verbindung steht. Der Begriff Umbruch bezieht sich auf den Befund, dass die institutionelle Subsidiarität im Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern durch die Einführung eines Wettbewerbsrahmens institutionell aufgebrochen und das Subsidiaritätsverständnis insgesamt einer grundsätzlichen Umdeutung zugeführt wurde.

Ich würde mich der Einschätzung meines Vorredners anschließen, dass die schleichende Aushöhlung des Subsidiaritätsprinzips bereits Anfang der 70er Jahre über den Hebel der den Kommunen zugeordneten Gesamtverantwortung Einzug hielt und der vom Bundesverfassungsgericht geprägte Begriff der „partnerschaftlichen Zusammenarbeit“ in der Folgezeit seine reale Bedeutung strukturell und inhaltlich nie wirklich entfalten konnte. Von besonderer Bedeutung erscheint mir aber der Umstand, dass sowohl staatliche als auch verbandliche Akteure - abhängig von gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und institutionellen Interessen höchst selektiv auf den sozialgeschichtlich entwickelten Bedeutungskanon von Subsidiarität zurückgegriffen haben. Während in der ersten Phase die ordnungspolitische und ständische Absicherung der Selbstbestimmung kirchlich-caritativer Aktivitäten einschließlich der kirchlichen Wohlfahrtsverbände im Vordergrund stand, steht die zweite und dritte Phase eher für die Ausgestaltung und Absicherung korporatistischer Verflechtungen der Verbände mit dem System sozialpolitischer Entscheidungsträger, unabhängig von weltanschaulichen

Ausrichtungen. In der vierten Phase schließlich rückt mit den programmatischen Grundsätzen der Stärkung und Förderung von Eigenverantwortung und Selbsthilfe ein Verständnis von Subsidiarität in den Vordergrund, das von Anfang an in der sozialetischen Programmatik des Begriffs angelegt war, aber durch die Dominanz korporatistischer Interessen nicht wirklich zur Geltung kam. Hiervon wird noch die Rede sein.

## 2. Ebenen des Sozialstaatsumbaus und Subsidiarität

Wohlfahrtsverbände und Freie Träger haben trotz der beschriebenen schleichenden Aushöhlung des Subsidiaritätsprinzips bis heute ein stetiges Wachstum an Einrichtungen und Beschäftigtenzahlen vorzuweisen.<sup>1</sup> Die nach wie vor dominante Stellung der Freien Wohlfahrtspflege auf dem Markt sozialer Dienstleistungen sowie die bestehenden sozialrechtlichen und strukturellen Grundlagen führen dazu, dass in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung das deutsche Wohlfahrtsarrangement im Vergleich zu anderen europäischen Staaten nach wie vor als korporatistisch bezeichnet wird (vgl. Lessenich 2003; Schmid 2003; Windwehr u.a. 2009). Die vollzogenen Veränderungen und Verschiebungen im Welfare mix bzw. den Akteurskonstellationen bei der Produktion Sozialer Dienstleistungen (Staat, Markt, intermediäre Organisationen, Familien u.a.) treten bei diesen Betrachtungen oft in den Hintergrund, genauso wie die kontinuierliche Reduktion freier Träger auf ihre Anbieterrolle.

Bei der Darstellung der Veränderungen im Subsidiaritätsprinzip und den jeweiligen Akteurskonstellationen lohnt es sich *drei Ebenen* des Sozialstaatsumbaus mit ihren jeweiligen Maßnahmebereichen zu unterscheiden:

Auf der *Makroebene* ist der neue sozialstaatliche Rahmen zu betrachten, der sich mit dem als „Modernisierung“ gekennzeichneten Sozialstaatsumbau vollzogen hat. Wesentliche Maßnahmebereiche dieses Umbaus, der sowohl in Programmatik, Gesetzgebung als auch Steuerung Geltung erlangte, sind a) die Eingriffe und Veränderungen im Bereich der sozialen Sicherungssysteme; b) die Arbeitsmarktreformen<sup>2</sup>; c) die als Ökonomisierung zu bezeichnenden Veränderungen im Bereich der Sozialwirtschaft; d) die bereits erwähnte Kommunalisierung sozialstaatlicher Aufgaben sowie e) das New Public Management .

Auf der *Mesoebene* d.h. der Verhältnisbestimmung von Staat, Kommunen und Verbänden bzw. freien Trägern sind folgende Maßnahmebereiche zu beachten, die zu veränderten Akteurskonstellationen geführt haben und weiterhin führen: a) das New Public Management mit seinen Ausprägungen im Bereich der Verwaltungsreform und der Neuen Steuerung; b) Dezentralisierung und Sozialraumorientierung sowie c) die Gesamtheit der als New Local Governance bezeichneten Aktivitäten Kommune, Staat, Markt und insbesondere zivilgesellschaftliche Akteure in kooperative Entscheidungsstrukturen und Netzwerke einzubinden.

Auf der *Mikroebene* kommunaler Sozialpolitik wäre nun zu bestimmen, in welchem Umfang und in welcher Tiefe die vorgestellten Maßnahmebereiche insbesondere der *Mesoebene* aufgegriffen umgesetzt wurden.

---

<sup>1</sup> Vgl. BAGFW (Hrsg.): Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege. Gesamtstatistik 2008.

<sup>2</sup> Vollzogen als Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeitsmarktes, Verstärkung der Sanktionen und Anspruchsvoraussetzungen, Neuausrichtung der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

### 3. Beispiel München

Für München lässt sich festhalten, dass – analog zu anderen deutschen Großstädten – in allen vier genannten Maßnahmebereiche der *Mesoebene* zahlreiche Aktivitäten genannt werden können, die den Transformationsprozess kommunaler Sozialpolitik belegen. Exemplarisch - und ohne den Anspruch auf Vollständigkeit - sei auf folgende Beispiele hingewiesen (vgl. Folie 4).

### 4. Zwischenschritt Subsidiaritätsverständnis

Wie der Streifzug durch die sozialpolitischen Wendungen des Subsidiaritätsprinzips gezeigt hat, wurde Subsidiarität über lange Phasen überwiegend in seiner ordnungspolitischen und institutionellen Bedeutung verstanden und gerade auch von den Wohlfahrtsverbänden zur Legitimation der Absicherung dualer Strukturen der Wohlfahrtsproduktion herangezogen. Erst mit der Programmatik des so genannten „Aktivierenden Staates“ und dem Sozialstaatsumbau gerieten weitere Aspekte in den Vordergrund.

Auch wenn hier weder Ort noch Zeit ist, Subsidiarität in seinem umfassenden Verständnis zu explizieren sei doch darauf verwiesen, dass der Begriff ursprünglich der Sozialphilosophie entstammt und sich insgesamt auf das Verhältnis von Staat, Gesellschaft und Gesellschaftsmitglieder erstreckt. Insofern bezieht er sich nicht nur auf sozialpolitische Gegebenheiten sondern beispielsweise auch auf das Verhältnis der supranationalen zur nationalstaatlichen und regionalen Ebene (vgl. Europäische Union). Herausgearbeitet und angewendet auf das Feld der Sozialpolitik wurde der Begriff insbesondere von der kath. Soziallehre, die Subsidiarität als Komplementärbegriff und logische Konsequenz aus zwei weiteren Prinzipien ansieht: dem *Personalitäts-* und *Solidaritätsprinzip*. Das *Personalitätsprinzip* unterstreicht die Würde jeden einzelnen Menschen mit seinem individuellen Lebensentwurf, um derentwillen eine möglichst weitgehende Entfaltung seiner Persönlichkeit gesichert werden soll. Das *Solidaritätsprinzip* betont demgegenüber die wechselseitige Angewiesenheit und soziale Bindung der Gesellschaftsmitglieder. Die durch die vorgenannten Prinzipien entstehende Spannung soll durch das *Subsidiaritätsprinzip* zum Ausgleich gebracht werden.<sup>3</sup> Subsidiarität in diesem Zusammenhang meint als erstes die Förderung der vorhandenen Fähigkeiten, die Stärkung von Selbstbestimmung und Lebensautonomie. Demzufolge soll Lebensbewältigung so weit als möglich selbstbestimmt und eigenverantwortlich im lebensweltlichen Kontext sozialer Beziehungen geschehen. Dort wo dies nicht möglich ist, sollen sukzessive und subsidiär zunächst zivilgesellschaftliche und schließlich auch staatliche Akteure Hilfe und Unterstützung anbieten. Damit verbunden ist einerseits der Vorrang von persönlichen, informellen und zivilgesellschaftlichen Ressourcen und Netzwerken gegenüber staatlichen Dienstleistungen; andererseits besteht aber auch ein Anspruch darauf, lebensweltliche Arrangements durch professionelle Strukturen zu unterstützen. Damit ist das Subsidiaritätsverständnis anschlussfähig sowohl für normative Grundüberzeugungen (Selbstbestimmung und Lebensautonomie, Soziale Gerechtigkeit, Demokratische Partizipation) als auch für sozialpolitische und insbesondere auch sozialarbeitspolitische Prinzipien (z.B. Empowerment, Milieu- und Netzwerkbildung u.a).

---

<sup>3</sup> Vgl. z.B. Oswald von Nell-Breuning 1990; Quadregesimo Anno. Welt-Rundschreiben Papst Pius XI 1931.

## 5. Leitfragen zu den Herausforderungen

1. Welchen Einfluss haben Produktlogik, Produkthaushalte und wirkungsorientierte Steuerung von Produkten auf das Verhältnis von Kommune und freien Trägern? Wie kann sichergestellt werden, dass dieses Verhältnis sich nicht zunehmend auf ein Auftraggeber-, Auftragnehmer-Verhältnis reduziert?
2. Inwieweit hat die in München vollzogene Dezentralisierung und Sozialraumorientierung sozialer Dienste dazu beigetragen, dass die damit verbundenen Prämissen (z.B. Lebensweltorientierung, Ganzheitlichkeit, Verknüpfung von persönlichen, informellen und professionellen Ressourcen, sozialräumliche Verknüpfung von Selbsthilfe, Initiativgruppen u.a.) erreicht wurden?
3. Inwieweit hat die Sozialraumorientierung der Sozialverwaltung die Kooperation in professionellen Netzwerken und interdisziplinären Teams gestärkt und so zu einer Steigerung der Qualität sozialer Dienstleistungen in einzelnen Interventionsbereichen beigetragen (z.B. Kinder- und Jugendschutz, Wohnungsversorgung, psychosoziale Grundversorgung, Langzeitarbeitslosigkeit u.a.)?
4. Inwieweit sind neue Beteiligungsformen und die Förderung bürgerschaftlichen Engagements in Leitbildern, Strategien oder Konzepten eines New Governance im Sinne eines „Miteinander-Regierens“ eingebunden? Welche Verknüpfung besteht zwischen neuen Beteiligungsformen und den traditionellen korporatistischen Strukturen der Zusammenarbeit öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege?
5. Wie wird sichergestellt, dass bei Stadt- und Sozialplanung lebensweltliche Kompetenz von Bürgern sowie die Expertise zivilgesellschaftlicher Akteure aktivierend und nachhaltig eingebunden werden (partizipative Sozialplanung)?
6. Welche Bedeutung haben die vorhandenen Strukturen der Zusammenarbeit von öffentlichen und freien Trägern (z.B. Arbeitsgemeinschaften, Ausschüsse) und wie werden die Strukturen von den beteiligten Akteuren zur Gestaltung von sozialer Daseinsvorsorge und für Abstimmungs- und Planungsprozesse sozialer Dienstleistungen (vgl. § 17, Abs. 3 SGB I) genutzt?
7. Inwieweit existieren Mechanismen, die eine Beratung bzw. Aushandlung darüber sicherstellen, welche sozialen Dienstleistungen vorrangig von freien Trägern erbracht werden bzw. auf diese übertragen werden sollten?
8. Inwieweit werden Verbände und freie Träger ihrem eigenen Anspruch noch gerecht, neben ihrer Rolle als Dienstleistungserbringer in anwaltlicher Funktion sowie als Gemeinwohlagentur tätig zu sein. Welche Reichweite hat ihr zivilgesellschaftliches Engagement und wie gestaltet sich ihr Verhältnis zu den Bedarfen aber auch Ressourcen der Bürgerinnen und Bürger?

## 6. Perspektiven

- Gemeinsame Verständigung über den Begriff, Funktion und aktuelle Bedeutung von Subsidiarität vor dem Hintergrund aktueller und zukünftiger Herausforderungen für die Stadtgesellschaft (normative Ebene)
- Überprüfung und Abgleich der strategischen und thematischen Leitlinien der „Perspektive München“<sup>4</sup> mit dem gemeinsamen Grundverständnis von Subsidiarität (strategische Ebene)
- Entwicklung eines gesamtstädtischen Konzeptes der Kooperation und Beteiligung insbesondere für den Bereich der sozialen Daseinsvorsorge (Konzeptionelle Ebene)
- Entwicklung von Bewertungskriterien für die bestehenden Strukturen der Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Erstellung sozialer Dienstleistungen unter den Gesichtspunkten von Beteiligung und demokratischer Aushandlung (operative Ebene)

---

<sup>4</sup> z.B. Leitlinien Solidarische und engagierte Stadtgesellschaft; Weitsichtige und kooperative Steuerung u.a.