

## **Ermöglichender Staat und Subsidiarität**

Vortrag im Rahmen der Tagung  
Subsidiarität als Zukunftsmodell im WZB am 14. Juni 2013

von Rupert Graf Strachwitz

Schon im 19. Jahrhundert wurde für das deutsche Wohlfahrtswesen, allerdings auch nur für dieses das Subsidiaritätsprinzip entwickelt, das im 20. Kerngedanke der katholischen Soziallehre wurde und den Boden für Überlegungen bereitete, der Zivilgesellschaft in zu definierenden Bereichen die Priorität des Handelns zuzuweisen. Es ist nicht zufällig, daß dieses, tatsächlich nur auf den Wohlfahrtsbereich, nicht aber auf andere Felder staatlichen Handelns bezogene Prinzip, im Ausland als markantestes Merkmal deutscher Zivilgesellschaftsvorstellungen gesehen wird.

Als vor 200 Jahren der moderne Verfassungsstaat entstand, war er darauf angewiesen, daß traditionelle soziale Dienstleister, insbesondere Kirchen, Klöster und Stiftungen ihre Arbeit fortsetzten, zugleich aber Loyalität zu dem sich entwickelnden neuartigen Gemeinwesen bewiesen. Dies war umso wichtiger, als die Säkularisation in den Jahren 1803 – 1810 ohnehin gewaltige Einbrüche in die Sozialstruktur und das soziale Netz mit sich gebracht hatte. Während aber das Weiterarbeiten den Betroffenen, sofern sie überhaupt dazu in der Lage waren, relativ leicht fiel, da sie sich durch ihr eigenes Selbstverständnis oder Satzungsgebot unverändert dazu verpflichtet fühlten, war die eingeforderte Loyalität für manche eine schwer verdauliche Kröte, die sie schlucken mußten. Wer in diesem Zusammenhang recht oder unrecht hatte, soll hier nicht erörtert werden. Vielmehr kommt es mir darauf an herauszustellen, daß man zur Aufrechterhaltung eines Minimums an sozialer Fürsorge unter den Bedingungen von Kriegen, Industrialisierung, rasantem Bevölkerungswachstum und Verelendung aufeinander angewiesen war, von gesonderten Loyalitäten einzelner staatlicher Amtsträger gegenüber einer Kirche ganz abgesehen.

Die staatliche Zersplitterung Deutschlands begünstigte die Zusammenarbeit. In den kleineren deutschen Staaten fehlten die finanziellen und personellen Ressourcen, um bestehende durch neue Systeme des Wohlfahrtswesens zu ersetzen. Zugleich erwies sich schon früh, daß Systeme, die freiwillige Beteiligung einbezogen, eine bessere Wohlfahrtsproduktion ermöglichten als ein rein staatlich organisiertes System. Aus dieser gegenseitigen Abhängigkeit erwuchs im Verlauf des 19. Jahrhunderts, was den deutschen Wohlfahrtsstaat jedenfalls theoretisch bis heute kennzeichnet, ihn von anderen unterscheidet und im Ausland oft als Kennzeichen

der deutschen Zivilgesellschaft im Allgemeinen gesehen wird: das Subsidiaritätsprinzip.

Die Verallgemeinerung ist weit übertrieben. Nur die kirchlichen oder kirchennahen Träger von Krankenhäusern und anderen Sozialeinrichtungen, später auch ambulanten sozialen Diensten vermochten den Anspruch, daß staatlich und kommunale Stellen erst dann vergleichbare Leistungen anbieten dürften, wenn jene sich hierzu nicht bereitfänden oder in der Lage seien, gesamtgesellschaftlich durchzusetzen. Nicht kirchliche vergleichbare Anbieter gesellten sich im frühen 20. Jahrhundert dazu. In anderen Bereichen, etwa Forschung oder Bildung, verlief die Entwicklung ganz anders. Schon im vormodernen Staat waren die Universitäten fast ausnahmslos staatliche, d.h. landesherrliche Einrichtungen gewesen; dies blieb fast bis zum Ende des 20. Jahrhunderts so. Der Betrieb von Schulen wurde als Kernaufgabe des modernen Staates gesehen. Das Grundgesetz von 1949 stellt dies eindeutig heraus. Bis heute ist die Genehmigung einer privaten Schule zumindest formal davon abhängig, daß der Staat nicht in der Lage ist, den Bedarf selbst zu decken. Die Subsidiarität ist hier also genau umgekehrt. Und bis heute werden für jeden Schüler an einer staatlichen Schule wesentlich mehr Steuermittel eingesetzt als den privaten Schulträgern allenfalls als Zuschuß gewährt wird. Auch das Zuwendungsrecht nimmt zu diesem Thema eindeutig Stellung, wenn es in § 23 der Bundeshaushaltsordnung bestimmt: „Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) dürfen nur veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.“

Trotz seines plakativen Charakters ist also Subsidiarität keineswegs ein Grundprinzip des modernen Verfassungsstaates deutscher Prägung. Nicht einmal im staatlichen Kontext selbst, also im Verhältnis zwischen den Kommunen, den Ländern und dem Bund hat sich eine umfassende Subsidiarität durchsetzen können. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß diese im 20. Jahrhundert theoretisch unterfüttert und insbesondere von Oswald v. Nell-Breuning (1890-1991)<sup>i</sup>, zu einem Grundsatz der katholischen Soziallehre erhoben und von katholischen Mitarbeitern der zuständigen Ministerien offensiv verteidigt wurde. Es war und blieb in seiner konkreten Anwendung eine volatile Kompromißformel, die beispielsweise staatliche Regelungsansprüche mit dessen mangelnder Leistungsfähigkeit und dem vorhandenen und bewährten Angebot nicht-staatlicher Anbieter zu versöhnen trachtete. Daß dieses Angebot mit dem sogenannten Ehrenamt, das freie Träger sehr viel besser an sich binden konnten als eine staatliche Administration, wegen dessen emotionaler Komponente ebenso wie aus wirtschaftlichen Gründen zusätzlich attraktiv war, darf in diesem Zusammenhang nicht unterschätzt werden.

Nachdem die Reichsverfassung von 1919 den Wohlfahrtsstaat zum Prinzip erhoben hatte, verfestigte sich die in diesem Sinne subsidiär aufgebaute Systematik der Wohlfahrtsproduktion. Die sechs Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, deren ältester bis in das Jahr 1846 zurückging<sup>ii</sup>, deren jüngste aber erst jetzt entstanden, eroberten eine beherrschende Position, was, wie heute belegbar ist, nicht zuletzt dem Agieren kirchlich orientierter Beamter im zuständigen Ministerium zu verdanken war. Bis heute stehen beispielsweise rd. 50% aller Krankenhausbetten in Deutschland in sogenannten frei-gemeinnützigen Krankenhäusern – im internationalen Vergleich ein absoluter Spitzenwert. Rettungsdienst, Krankentransport und Katastrophenschutz sind überwiegend Domänen gemeinnütziger Organisationen. In Großbritannien oder Frankreich ist dies völlig anders. Andererseits sind diese wie alle Akteure in diesem Bereich einer strikten und umfassenden staatlichen Regulierung unterworfen – in Einzelfällen handeln sie als ‚beliehene Unternehmer‘, werden vielfach in der Öffentlichkeit als integrale Bestandteile eines staatlichen Wohlfahrtssystems wahrgenommen und sind durch Kontrakte, Subventionen und zahlreiche andere Mechanismen (beispielsweise bis 1. Juli 2011 die Möglichkeit, Zivildienstleistende einzusetzen) engstens mit der öffentlichen Verwaltung verflochten. Weit über 1 Million Arbeitnehmer in Deutschland sind auf diese Weise zwar nominell Mitarbeiter von Stiftungen oder Vereinen, tatsächlich aber vollständig abhängig von finanziellen Leistungen staatlicher oder para-staatlicher Finanzierungsquellen. Sie haben es verstanden, diesen Umstand zu ihrem Vorteil zu nutzen: Sie erhalten beispielsweise bei Versicherungen die günstigen Tarife der staatlichen Bediensteten. Andererseits werden die Besoldungsregeln der öffentlichen Hand in etwa auch auf diese Mitarbeiter angewendet, was nicht selten zu Lasten von *good governance* und betrieblicher Optimierung geht.

Dieses mit dem Namen Korporatismus<sup>iii</sup> belegte Wohlfahrtsstaatsmodell – auch dieses übrigens im Ausland als deutsche Spezialität gesehen – steht heute aus ganz unterschiedlichen Gründen auf dem Prüfstand. Zum einen hatte es mit einer umfassenden Subsidiarität im Wortsinn nie wirklich viel zu tun. Der Grundsatz, die primäre Gestaltungs- und Handlungshoheit läge stets beim Bürger, kollektive Akteure dürften grundsätzlich nur dann tätig werden, wenn das Leistungsvermögen des Einzelnen überfordert sei, und jeweils der kleinste kollektive Akteur habe gegenüber dem nächstgrößeren Vorrang, wird im Regelwerk des Wohlfahrtswesens nur sehr partiell umgesetzt. Die Spitzenverbände lassen gegenüber ihren Fach-, Regional- und Mitgliedsorganisationen durchaus nicht die Subsidiarität zu, die sie für sich selbst einfordern und handeln damit sehr ähnlich wie beispielsweise der Bund gegenüber der EU oder die Länder gegenüber dem Bund.

Zum zweiten sind viele angeblich subsidiär handelnden Akteure staatlichen Verwaltungsstellen oder auch Wirtschaftsunternehmen so ähnlich geworden, daß sie von diesen kaum zu unterscheiden sind und daher etwa von neuen sozialen

Bewegungen nicht als verwandt, sondern als fremd wahrgenommen werden. Die Diskussion, ob etwa gemeinnützige Krankenhäuser, Betriebe mit Jahresumsätzen im Vielhundert-Millionen-Euro-Bereich, zur Zivilgesellschaft im heutigen Sinn gehören oder nicht, kommt insoweit nicht von ungefähr.

Zum dritten haben gerade die Herausbildung der Zivilgesellschaft als autonome Arena kollektiven öffentlichen Handelns und das zunehmende Zusammengehörigkeitsgefühl von Akteuren, die einander früher fremd oder sogar ablehnend begegneten, dazu geführt, daß viel mehr als früher eine gemeinsame zivilgesellschaftliche Handlungslogik betont wird, zu deren Komponenten neben der Pluralität und anderen zweifellos eine umfassende Subsidiarität gehört. Was bei Bürger- oder Menschenrechtsgruppen völlig und bei Naturschutzorganisationen weitgehend unstrittig ist, wird immer mehr auch im kulturellen, wissenschaftlichen und Bildungsbereich eingefordert und in Bezug auf die sehr spezifische Ausformung im Wohlfahrtsbereich hinterfragt. Im Licht der Erkenntnis, daß große Strukturen regelmäßig teurer, aber oft weniger effizient, flexibel und kreativ sind und typische Beiträge zivilgesellschaftlichen Handelns wie bürgerschaftliches Engagement weniger gut einsetzen können, ist diesen in den letzten Jahren viel Vertrauen abhanden gekommen. Subsidiarität erfährt insoweit heute eine neue Aufmerksamkeit, zumal es von Politikern des Bundes in Bezug auf ihr Verhältnis zur EU, von Landespolitikern in Bezug auf ihr Verhältnis zum Bund und von Kommunalpolitikern in Bezug auf ihr Verhältnis zu den Ländern immer häufiger reklamiert wird und dadurch in den Kanon der öffentlichen Debatte Eingang gefunden hat.

Diese Entwicklung verbindet sich mit der zunehmenden Ausdifferenzierung und Individualisierung der Gesellschaft. In dem Maß, in dem traditionelle Milieus verlorengegangen sind, haben sich auch nationale Zusammengehörigkeitsgefühle zurückgebildet. Sie wurden abgelöst von einer massiven Internationalisierung einerseits und einer Besinnung auf regionale und lokale Eigenheiten andererseits, wobei sich regionales und transnationales oft auch noch verbindet. Allen traditionellen Strukturen bläst somit der Wind ins Gesicht. Der Mitgliederschwund bei allen großen Organisationen ist dafür ein beredtes Beispiel. Bei insgesamt steigendem bürgerschaftlichen Engagement der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland verlagert sich dieses auf kleine, neue, oft volatile Organisationen, die zunehmend das Subsidiaritätsprinzip auf sich beziehen und einfordern. Umfassende Subsidiarität ist, so scheint es, zu einem Hebel des gesellschaftlichen Wandels geworden. Daß dieser angesichts wachsender Angst vor undurchschaubaren globalen Strukturen des Marktes mit noch größerer Leidenschaft angesetzt wird, kann eigentlich niemanden verwundern. Nicht zu unterschätzen ist in diesem Zusammenhang das gestiegene Selbstbewußtsein der Bürger, das durchaus in einem Zusammenhang mit dem gestiegenen Bildungsniveau zu sehen ist. Die Suche nach dem eigenen Weg ist dabei, die Einordnung in vorgegebene, zu

nehmend als fremd empfundene Strukturen zumindest zu erschweren, vielleicht sogar zu ersetzen. Daß Subsidiarität in diesem Kontext einen ganz neuen Stellenwert erhält, liegt auf der Hand. Zu dieser Entwicklung paßt die vielfach konstatierte Entstaatlichung von Politik; diese wird heute in allen gesellschaftlichen Arenen, in denen des Marktes und der Zivilgesellschaft ebenso wie in der staatlichen gestaltet. Gerade die Zivilgesellschaft bildet sich immer stärker zur Arena der Ideen- und Konzeptentwicklung für die Lösung der gesellschaftlichen Herausforderungen und die Bewerkstelligung des sozialen Wandels heraus.

Wie am Beispiel der Wohlfahrtsverbände zu sehen war, steht dem, was die letztere betrifft, ein gewichtiger Faktor entgegen: die Abhängigkeit der Zivilgesellschaft von Steuergeldern, die von staatlichen Stellen administriert und selbstverständlich auch als dirigistische Waffe eingesetzt werden. Unternehmerischer Drang, Sorgen um den Erhalt von Leistungsangeboten ebenso wie Arbeitsplätzen, Angst vor Statusverlust und andere Motive haben über Jahrzehnte ein Abhängigkeitsverhältnis zivilgesellschaftlicher Organisationen von staatlicher Finanzierung entstehen lassen, das von Politik und Verwaltung benutzt wird, um Politiken durchzusetzen, die den geschilderten gesellschaftlichen Entwicklungen diametral entgegenstehen.

Der Grund hierfür ist einfach: In einer Zeit, die dem Staat gegenüber der Wirtschaft unübersehbare Machteinbußen beschert hat, ist es aus deren Blickwinkel vielleicht sogar verständlich, wenn er ähnliches gegenüber der Zivilgesellschaft nicht nochmals erdulden will. Die Regulierungsdichte und der Durchsetzungsanspruch um des Prinzips willen haben daher in den letzten 20 Jahren erheblich zugenommen. Zuwendungsrecht, Gemeinnützigkeitsrecht, Spendenrecht usw. sind unbeschadet gewisser Verbesserungen in den Rahmenbedingungen durch immer mehr Eingriffs- und Kontrollmechanismen angereichert worden. Geradezu schizophren mutet da der gleichzeitig immer lauter vernehmbare Ruf nach mehr Bürgerengagement und Bürgerhandeln an, das nachlassende staatliche Leistungskraft gefälligst auffangen soll. Selbst der einst wortmächtige Bundesgenosse des alten Systems, der die Aufgabe von Arbeitsplätzen zugunsten von unbezahlter Freiwilligenarbeit anprangerte – die Gewerkschaften – ist, von Mitgliederschwund geschwächt und durch die Erholung des Arbeitsmarktes einiger Argumente beraubt, in diesem Punkt recht kleinlaut geworden.

Dementsprechend hat es durchaus eine gewisse Schlüssigkeit, wenn die Jahre 2010 - 2012 von Versuchen des Staates, genauer gesagt des Bundes, geprägt waren, die Zivilgesellschaft stärker an die Kandare zu nehmen. Nicht ohne Grund ressortiert die Zuständigkeit für diese ganze Arena kollektiven öffentlichen Handelns auf der Bundesebene in einem eher peripheren, mit einer bunten Mischung von Dienstleistungen am Bürger betrauten Haus, dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Nachdem schon die vom Bundeskabinett zu verabschiedende sogenannte Nationale Engagementstrategie dem

Subsidiaritätsgedanken kaum, dem Gedanken der Ergänzungsfunktion durch preisgünstige Dienstleistungen dafür um so mehr Raum gegeben hatte, wurde die Aussetzung des Wehrdienstes und damit auch des Zivildienstes zum 1. Juli 2011 dazu benutzt, das bisherige Bundesamt für den Zivildienst in ein Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben umzubenennen und mit der Verwaltung eines neugeschaffenen Bundesfreiwilligendienstes zu betrauen. Anstatt den zivilgesellschaftlichen Organisationen die Möglichkeit zu bieten, zur Sicherstellung ihrer Dienste ohne Zivildienstleistende verstärkt Teilnehmer an den seit Jahrzehnten bewährten Jugendfreiwilligendiensten (z.B. dem Freiwilligen Sozialen Jahr) zu rekrutieren, wurde ein Paralleldienst auf der Basis eines öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses geschaffen. Die Ausgestaltung ermöglichte über staatliche Betreuungs- und Kontrollfunktionen eine massive Einsichtnahme in die Binnenstruktur nominell autonomer Organisationen, obwohl es sich ja bei dem neuen Dienst gerade nicht mehr um einen Pflichtdienst handelte, der besondere Beaufsichtigung durch die hoheitliche Gewalt erforderlich erscheinen ließe. Besonders bedenklich war die Fortführung der bisherigen Zivildienstschulen als staatliche Ausbildungsstätten für die Freiwilligen, die damit nicht mit dem Proprium ihrer Einsatzorganisation vertraut gemacht und auf ein emotional begründetes weiteres freiwilliges Engagement hingeführt werden können. Dem Subsidiaritätsprinzip spricht dies Hohn! Und doch haben sich die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege nicht zu einem gemeinsamen ‚Nein‘ zu dieser Zumutung bereithalten können. Die Interessen derjenigen Einsatzstellen, die nicht rechtzeitig die Zeichen der Zeit erkannt und Vorsorge für die Nach-ZDL-Zeit getroffen hatten, standen ihnen offenbar näher; die Versuchung des Staatsgeldes war einfach zu groß.

Daß auch der Bericht der Bundesregierung über das bürgerschaftliche Engagement, der 2012 dem Bundestag vorgelegt wurde, den Dienstleistungscharakter in den Vordergrund stellt, verwundert insofern nicht mehr. Von einem ermöglichenden - so die im Konsens verabschiedete Formel der Bundestags-Enquete-Kommission Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements von 2002 – oder gar von einem – zum Engagement – ermutigenden Staat kann jedoch keine Rede sein.

An der aktuellen Gefährdung des Subsidiaritätsprinzips sind Akteure der Zivilgesellschaft in nicht geringem Maß mitschuldig. Anstatt zur Abwehr staatlicher Zumutungen zivilgesellschaftliche Solidarität zu üben – das Nein aller Verbände hätte den Bundesfreiwilligendienst zu Fall gebracht – , klammern sie sich an überkommene korporatistische Mechanismen. Das dafür vorgebrachte Argument, es ginge hier nicht um abstrakte Prinzipien, sondern um die konkrete Hilfe für Menschen in Not, die nicht gefährdet werden dürfe, kann nicht verfangen. Diese Hilfe ist nicht in Gefahr – jedenfalls nicht dadurch. Wenn Menschen in Not sind, sind unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger zur Stelle!

Der Kampf um die Subsidiarität als Prinzip wird jedoch denen überlassen, die von staatlicher Alimentierung frei sind. Dies sind freilich auch die, deren themenanwaltschaftliches Handeln am ehesten in Gefahr ist, von Partikularinteressen geleitet zu werden. Diese Gruppen agieren erfolgreich und werden immer stärker. Sie fordern schon seit mehr als einer Generation Mitsprache ein und bestimmen immer stärker die politische Agenda. Die deliberative Demokratie ist längst kein Wunschbild mehr, sondern eine Realität, die auf kommunaler Ebene vielfach gelebt wird, einige Länder bereits erreicht hat und mit Sicherheit auch den Bund erreichen wird, zumal sie in der EU durchaus angekommen ist, nicht – oder jedenfalls nicht nur – in der pervertierten und mit Recht angeprangerten Form des Lobbyismus, sondern als Forum einer Interessen ausgleichenden, Argumente abwägenden und Entscheidungen vorbereitenden entstaatlichten Politik. Staatliche Instanzen, die sich daran nicht beteiligen, werden zurückbleiben und das Schicksal aller Dinosaurier erleiden.

In naher Zukunft werden sich, so läßt sich unschwer voraussagen, die Akteure der Zivilgesellschaft mehr als bisher solidarisieren. Immer mehr werden sie versuchen, fremde Einflüsse abzuschütteln. Zivilgesellschaftliche Organisationen mit größeren materiellen Ressourcen werden ihnen, so ist zu hoffen, dabei helfen. Sie werden den politischen Druck verstärken, um gesetzliche Rahmenbedingungen zu erhalten, die ihnen selbstermächtigtes, selbst organisiertes Handeln im Sinne einer umfassenden Subsidiarität ermöglichen. Selbst die Medien, deren Desinteresse an der Zivilgesellschaft oft genug zu Recht beklagt wurde, beginnen ganz zaghaft, sich diesem Themenfeld zu nähern.

Befördert durch die kommunikative Revolution des letzten Jahrzehnts hat Subsidiarität heute einen neuen Klang. Die Bürgerinnen und Bürger holen sich ihre Gestaltungshoheit zurück und bringen sich in allen Arenen ein. Die öffentliche Verwaltung wird lernen müssen, subsidiär zu handeln – Argumente von Ordnung und Sicherheit werden das nicht verhindern. Die Regierungen tun gut daran, sich auf die neue Welt einzustellen anstatt krampfhaft zu versuchen, den Staat des 19. Jahrhunderts doch noch zu konservieren. Die Parlamente werden, so ist zu hoffen, ihre Aufsichtsfunktion ernster nehmen. Denn sie sind ja nun die Vertretungen aller Bürgerinnen und Bürger. „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“ Der Satz ist heute so aktuell wie 1949. Wer dies nicht versteht und sensibel und mutig damit umgeht, muß mit Gegenbewegungen rechnen. Konkret, wer den ermöglichenden, womöglich sogar den ermutigenden Staat verhindern will, kann nicht hoffen, daß dies unwidersprochen bleibt. Subsidiarität kann auch „im Modus der Belagerung“, wie Jürgen Habermas es einmal formulierte, eingefordert und im Wege des Protests erfolgreich erkämpft werden.

---

<sup>i</sup> vgl. Papst Pius XI., Sozialzyklika *Quadragesimo Anno* 1931, verfaßt von Gustav Gundlach und Oswald v. Nell-Breuning

<sup>ii</sup> Das Diakonische Werk / Innere Mission, heute Evangelische Diakonie Deutschland

<sup>iii</sup> vgl. Wolfgang Streeck, *Korporatismus in Deutschland*. Frankfurt am Main: Campus 1999