



Schader Stiftung

Gesprächsrunde

Subsidiarität: Immer noch ein Leitbild sozialer Leistungen und kommunaler Verantwortung?

20. November 2018, Darmstadt

Bericht in Thesenform von Dr. Kirsten Mensch, Schader-Stiftung

Inhaltsverzeichnis

Subsidiarität: Immer noch ein Leitbild sozialer Leistungen und kommunaler Verantwortung?	3
Wie sieht die kommunale Praxis bei sozialen Dienstleistungen aus?	4
Das Verhältnis zwischen Kommunen und Wohlfahrtsverbänden	5
Auswirkungen der Ökonomisierung	7
Begriff der Subsidiarität und dessen Geschichte	8

Subsidiarität: Immer noch ein Leitbild sozialer Leistungen und kommunaler Verantwortung?

Auf kommunaler Ebene stellt Subsidiarität auf den ersten Blick einerseits ein Leitbild dar, das dem Schutz kleinerer, nichtstaatlicher Einheiten vor einem Zuviel an staatlichem Eingriff dienen soll, andererseits birgt der Begriff eine realpolitische Forderung, mit der sich Kommunen konfrontiert sehen. Sie sollen das Erbringen sozialer Leistungen auf kommunaler Ebene dem Anspruch der Subsidiarität entsprechend gestalten.

Doch was heißt das genau?

Und ist dieses althergebrachte Prinzip auch in heutigen Zeiten noch angemessen – wenn ja, in welchem definitorischen Rahmen?

Zur Diskussion dieser und weiterer Fragen traf sich im November 2018 im Schader-Forum ein Kreis von Fachleuten aus Wissenschaft und Praxis – und dabei aus sehr verschiedenen Disziplinen. Die Liste zum Schluss dieses Berichts weist die teilnehmenden Personen aus.

Spannend ist, wer zu dieser Runde – neben der Schader-Stiftung – eingeladen hat: nämlich die kommunale Ebene, die sich mit der Frage der Subsidiarität in ihrer täglichen Arbeit zu befassen hat. So haben sich Rosemarie Lück, Sozial- und Jugenddezernentin im Landkreis Darmstadt-Dieburg, und Barbara Akdeniz, Sozialdezernentin der Wissenschaftsstadt Darmstadt, unterstützt von Prof. Dr. Gisela Jakob von der Hochschule Darmstadt, Sabine Hahn vom Landkreis Darmstadt-Dieburg sowie Alexander Gemeinhardt, Vorstandsvorsitzender der Schader-Stiftung, und Dr. Kirsten Mensch, Wissenschaftliche Referentin der Schader-Stiftung, entschlossen, zu dieser Gesprächsrunde einzuladen. Es ist eine Gesprächsrunde, die im Wortsinne einen Thinktank bildet, also ein Reservoir darstellt, in dem gedacht, diskutiert und nachgefragt wird, ohne dass es zuvor schon feststehende Meinungen geben muss. Moderiert wurde die Runde von Dr. Christoph Eichert, Mitglied des Vorstands der Schader-Stiftung.

Um Meinungsbildung und auch Denkschwünge zu erleichtern, wurde verabredet, sich an der Chatham House Rule zu orientieren: den Teilnehmenden – und somit auch diesem Bericht – ist die freie Verwendung der erhaltenen Informationen unter der Bedingung gestattet, dass weder die Identität noch die Zugehörigkeit zu Organisationen von denen, die die einzelnen Argumente vorbringen, preisgegeben werden.

Der Bericht gibt die Diskussion in Form von thematisch sortierten Thesen oder Fragen wieder. Diese Thesen können daher durchaus widersprüchlich sein. Zudem stellen sie natürlich Ansichten einzelner Personen dar, auch wenn diese hier nicht genannt werden.

Insgesamt bieten die Thesen Anregung zum Weiterdenken und Inspiration für weitere Gesprächsrunden, in denen es gezielter um ein gemeinsames Problemverständnis, um konkrete Handlungsfelder oder auch um vertiefte Betrachtungen und Handlungsempfehlungen gehen könnte. Die Schader-Stiftung nimmt Anregungen dazu gerne auf.

Wie sieht die kommunale Praxis bei sozialen Dienstleistungen aus?

1. Welche Akteure übernehmen soziale Dienstleistungen?

- I. Soziale Dienstleistungen werden teilweise durch die Kommunen an freie Träger vergeben, seien es Träger der Wohlfahrtspflege oder der Privatwirtschaft.
- II. In bestimmten Bereichen gibt es sehr viele Anbieter sozialer Dienstleistungen, etwa bei der Teilhabeassistenz, die Schulbegleitungen für Kinder mit entsprechendem Unterstützungsbedarf beinhaltet. Von der Kommune womöglich gewünschte Bündelungen, so dass pro Schule zum Beispiel eine Organisation für die Teilhabeassistenz zuständig wäre, sind nicht möglich. Denn hier besteht ein Wunsch- und Wahlrecht der Eltern und somit die Pflicht der Kommune, den Eltern alle Anbieter vorzuschlagen.
- III. Manche der sozialen Dienstleistungen verbleiben in kommunaler Hand. Zudem kommt es auch zu Rückübernahmen in kommunale Trägerschaft, das heißt, ein Aufgabenfeld wird nach Beendigung eines Vertrags mit einem freien Träger wieder von der Kommune selbst bestellt. In den letzten Jahren verstärkt sich etwa im Bereich der Kinderbetreuung die kommunale Trägerschaft, unter anderem damit die Kommune besser der Durchsetzung des Rechtsanspruchs von Kindern ab drei Jahren auf einen Platz in einer Kita gerecht werden kann. So ist in einem kommunal betriebenen Kindergarten eine zeitweise Überschreitung der üblichen Gruppengröße leichter möglich als in einem von einem freien Träger getragenen.
- IV. Es zeigen sich klar erkennbare Unterschiede in den verschiedenen Feldern der sozialen Dienstleistungen. So ist der Pflegemarkt stark durch privatwirtschaftliche und wohlfahrtsverbandliche Akteure geprägt, beim Jugendbereich hingegen gibt es eine Vorrangstellung der Wohlfahrtsverbände, wobei sich hier auch Jugendverbände sowie kleinere Vereine und Initiativen zeigen.
- V. Von der Kommune initiierte Neustrukturierungen, die die Konstellation der sozialen Dienstleistungen anbietenden Akteure verändern, lösen schnell Kritik aus: Einerseits – bei Vergabe an freie Träger – die Kritik der „Privatisierung“ oder der Vorwurf, dass sich die Kommune der Verantwortung entziehe, andererseits – bei (Rück-)Übernahme durch die öffentliche Hand – die Mahnung, nicht gegen das Subsidiaritätsprinzip zu verstoßen.

2. Nach welchen Kriterien werden soziale Dienstleistungen an freie Träger vergeben?

- I. Im Bereich der Jugendhilfe ist es anders als in anderen Bereichen. Dieser ist vom üblichen Vergaberecht ausgenommen.
- II. Ansonsten gilt das Vergaberecht, das die Vergabe von Aufträgen durch die öffentliche Hand regelt und Verfahrensvorgaben macht. Auch wenn die Kommune Aufträge für soziale Dienstleistungen am liebsten an Wohlfahrtsverbände vergeben wollte, könnte sie sich das aufgrund des Vergaberechts nicht mehr aussuchen.
- III. Die mit der Vergabe verbundenen Ausschreibungen stellen einen hohen Aufwand für Kommunen dar.
- IV. Zudem birgt die Vergabe per Ausschreibung das Risiko, das ein nicht erwünschter Träger am Schluss genommen werden muss.
- V. In der Folge wird auf die eine oder andere Ausschreibung verzichtet, nach dem Prinzip: Wenn man nicht will, dass die Kita in einem Gebäude des kommunalen Wohnungsunternehmens europaweit ausgeschrieben wird, dann muss man sie kommunal führen.

3. Welche Effekte zeigen sich durch die bestehende kommunale Praxis der Vergabe von sozialen Dienstleistungen?

- I. Bei den Erbringern sozialer Dienstleistungen im kommunalen Bereich liegt ein Mix aus verschiedenen Akteuren vor, die miteinander konkurrieren. Es besteht ein Wohlfahrtspluralismus.
- II. Die Konkurrenzsituation führt zum vermehrten Einsatz von Marketinginstrumenten und einer dadurch veränderten Perspektive auf das soziale Arbeitsfeld.
- III. Da Wohlfahrtsverbände teilweise als Teil der Sozialbürokratie agieren, sehen sie sich mit einer steigenden Bürokratisierung der Wohlfahrtspflege konfrontiert.
Aber: Der Sozialstaat gewährt Rechtsansprüche auf soziale Leistungen. Wer weniger Bürokratie will, muss Regeln vereinfachen. Dabei wäre allerdings das grundsätzlich bestehende Spannungsverhältnis zwischen Einfachheit und Gerechtigkeit zu berücksichtigen.
- IV. In bestimmten Bereichen werden die Wohlfahrtsverbände und deren teilweise ehrenamtlichen Personen als die „Guten“ wahrgenommen, die unterstützende soziale Leistungen anbieten und sich als politische Akteure womöglich mit den von ihnen vertretenen sozialen Gruppen gleichsam gegen unerwünschte Ansprüche der Kommunen wehren. Diese hingegen muss als öffentliche Verwaltung auch die Eingriffsverwaltung durchführen. Damit wird den Kommunen die Rolle der „Bösen“ zugewiesen, was zu einer Abnahme des Staatsvertrauens führt.
- V. Vertrauen gegenüber der Kommune sollte zurückgewonnen werden. Dies kann dadurch erfolgen, dass die Kommune selbst die entsprechenden Tätigkeitsfelder, in denen zwischen „Guten“ und „Bösen“ unterschieden wird, in eigene Trägerschaft übernimmt oder dadurch, dass sie ein gutes und effektives Beschwerdemanagement einführt.
- VI. Die Frage „Wer sind die Guten?“ ist politisch nicht ratsam. Die Debatte über den Sozialstaat sollte weder in Form von Klagen über Sozialstaatsabbau noch in Form von Rollenzuweisungen geführt werden. Das Reden über die Guten und die Bösen hilft den Populisten.
Aber: Aus Angst vor Populisten keine Kritik mehr zu üben, wäre fatal.

Das Verhältnis zwischen Kommunen und Wohlfahrtsverbänden

1. Wie gestaltet sich das Verhältnis zwischen Kommunen und Wohlfahrtsverbänden, wenn die Kommune die Aufgaben selbst übernehmen möchten?

- I. In vielen Bereichen ist die Kommune Trägerin sozialer Dienstleistungen, ohne dass es darüber Beschwerden gäbe. In anderen Bereichen führt eine kommunale Trägerschaft zu Unmut. Unklar ist, warum es in manchen Bereichen Konflikte gibt, in anderen nicht.
- II. Eine politische Debatte innerhalb der kommunalen Gremien wäre wünschenswert, um grundlegend zu klären, welche Dienstleistungen vergeben werden sollen und dürfen beziehungsweise welche in kommunaler Hand bleiben oder kommen sollten.
- III. Alle Aufgaben bei der Kommune zu verorten, wäre nicht sinnvoll. Zu klären ist, welcher Mix anzustreben ist. Dabei sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:
 - Wichtig ist die Existenz von Wohlfahrtsverbänden als Interessenvertretung von Betroffenen.
 - Der verantwortliche Umgang mit Ressourcen soll sichergestellt sein, etwa durch Wirkungsmessung.
 - Das Wahlrecht der Nutzerinnen und Nutzer ist wichtig und soll erhalten bleiben.
 - Wünschenswert ist, im Dialog Lösungen zu entwickeln, statt nur auf Vorgaben zu setzen. Dialog kann Lösungen aufzeigen, die zuvor nicht bedacht wurden.
- IV. Wenn Kommunen und freie Träger als Konkurrenten auftreten, liegt ein ungleiches Verhältnis vor, weil Kommunen neben der Funktion des Dienstleisters ebenfalls jene der Kontrolle der erbrachten Dienstleistung innehaben. Schaut man sich vergleichbare

Strukturen an, findet man Modelle zur Lösung dieses Problems: etwa bei Banken und Versicherungen. Das sind Unternehmen, die in einem für die Bürgerinnen und Bürger wichtigen Bereich tätig sind, also kontrolliert werden müssen. Dies übernimmt eine Bundesaufsicht. Eine solch vergleichbare Einrichtung für soziale Dienstleistungen würde verhindern, dass Kommunen sich selbst kontrollieren müssen.

- V. Manche Tätigkeiten sollten nicht in kommunale Hand gelegt werden: Das könnte unerwünschte Auswirkungen auf die Betroffenen haben. So ist eine kommunalisierte Fachberatungsstelle für Obdachlose schwierig, wenn dort Beschwerden gegen die Bescheide der eigenen Behörde zu verhandeln wären.

2. Ein Angebot sozialer Dienstleistungen ausschließlich durch die Kommunen ist nicht erwünscht, dazu werden zu viele wichtige Aufgaben bei den Wohlfahrtsverbänden gesehen:

- I. Drei entscheidende Funktionen werden bei Wohlfahrtsverbänden verortet:
- Sie agieren primär als Dienstleistungserbringer.
 - Darüber hinaus erfüllen sie eine zivilgesellschaftliche und sozialanwaltschaftliche Funktion, zum Beispiel auch als ein wichtiger Akteur im Gesetzgebungsprozess.
 - Sie stärken die Zivilgesellschaft durch Förderung des freiwilligen Engagements.
- II. Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge nach dem geltenden Vergaberecht wird indes nur die Dienstleistungserbringung im engeren Sinne beachtet. Warum sind zivilgesellschaftliche Aufgaben nicht auch ein Qualitätsmerkmal?
Aber: Zu fragen ist, ob die zivilgesellschaftlichen Aufgaben der Wohlfahrtsverbände durch kommunale Vergaben honoriert werden sollten? Ginge das nicht auch zum Beispiel über Subventionen?
- III. Das Potential von kleinen Organisationen für die Entwicklung neuer Ideen und Innovationen sowie von neuen Entfaltungsräumen ist wichtig. Das trifft auch auf die privatgewerblichen Träger zu, die mit ihren Innovationen von Start-Ups gesellschaftlich weiterführende Impulse liefern können.
Aber: Auch große Unternehmen können innovativ sein, wenn sie sich entsprechende Dynamiken erhalten oder schaffen.
- IV. Die sozialanwaltschaftliche Funktion der Wohlfahrtsverbände ist auch und gerade für staatliche Einrichtungen wichtig. Es braucht diese Regulation.
- V. Insofern muss bei einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Kommune und Wohlfahrtsverband eine Ebene der Kritik und Kontrolle gerade wegen der sozialanwaltschaftlichen Funktion und des politischen Selbstverständnisses der Wohlfahrtsverbände erhalten bleiben.
- VI. Gilt nur für die freie Wohlfahrtspflege, dass diese sich als Anwalt für die auf Sozialleistungen und sonstige Hilfen angewiesenen Menschen am Rande der Gesellschaft versteht?

3. Wie gestaltet sich das Verhältnis zwischen Kommunen und Wohlfahrtsverbänden, wenn die Kommune für soziale Dienstleistungen freie Träger beauftragt?

- I. Oftmals existiert eine „maximale gegenseitige Schädigkeitsvermutung“ (Zitat eines Teilnehmers): Kommunen haben das Gefühl, nicht Steuern zu können, trotzdem zahlen zu müssen und dadurch ihrer Verantwortung nicht gerecht werden zu können. Wohlfahrtsverbände haben das Gefühl, Kommunen wollen nur sparen und sich zu sehr einmischen.
Aber: Anhand konkreter Fallbeispiele zeigt sich, dass die tatsächliche partnerschaftliche Zusammenarbeit vor Ort funktioniert.
- II. Seitens der Wohlfahrtsverbände besteht der Wunsch nach Partnerschaft beziehungsweise einer „richtigen Zusammenarbeit“, in der zu erbringende Leistungen (vor Ausschreibung) gemeinsam entwickelt werden und nicht schon vorgegeben sind.

- Aber: Partnerschaft hört sich zwar gut an, doch bei allen Beteiligten existieren hand-feste Interessen, etwa nach Selbsterhalt. Zugleich wird der Begriff der Partnerschaft oft genutzt, um Machtverhältnisse zu verschleiern.
- III. Die existierenden, berechtigten Interessen müssen offengelegt werden.
 - IV. Wichtig bei der Kooperation ist die Orientierung an den zu erbringenden sozialen Dienstleistungen und deren Bewertung: Wie misst sich soziale Arbeit? Welchen Wert hat sie? Welche Wirkung hat sie?
 - V. Über welche Nachsteuerungsmöglichkeiten verfügt die Kommune? Fragen entstehen hierzu, die im konkreten Fall betrachtet werden müssten: Was ist Steuerung? Ab wann ist es unzulässige Einmischung?

Auswirkungen der Ökonomisierung

1. Kann Wettbewerb bei sozialen Dienstleistungen im kommunalen Bereich funktionieren?

- I. Der Begriff Ökonomisierung sollte nicht per se negativ beurteilt werden. Ökonomie handelt von der Steuerung des Ressourceneinsatzes, was grundsätzlich wünschenswert ist.
- II. Die üblichen Kritikpunkte am Wettbewerb im Bereich der Wohlfahrtsverbände lauten:
 - Die Verbände scheinen sowohl Nachfrage als auch Angebot zu definieren, haben somit eine Art Monopolstellung.
 - Die Autonomie der Adressatinnen und Adressaten wird beschnitten, auch wenn sich dies teilweise gerade ändert, wie etwa bei der oben angesprochenen Teilhabeassistenz.
 - Alte Steuerungsmodelle, etwa das Selbstkostendeckungsmodell, sind nicht wirksam.

Aber: Korporatistische Regime können erfolgreich sein.
- III. Wettbewerb im Bereich der sozialen Dienstleistungen könnte funktionieren. Da es sich aber um eine komplexe Situation handelt, ist eine einfache Übertragung von ökonomischen Modellen nicht sinnvoll. Zum Beispiel:
 - Bei einem unregulierten Wettbewerb könnte es dazu kommen, dass „nur die Sahne abgeschöpft“ wird, also einfachere Fälle der sozialen Arbeit übernommen werden. Aber dort, wo es „wirklich nötig“ wäre, findet sich kein Träger, der die Aufgabe übernehmen will.
 - Es liegen ungleiche Informationszugänge vor, was Kontrollmöglichkeiten erschwert: Die Qualität kann leiden, weil nur das gesehen wird, was sich leicht messen lässt.
- IV. Schlechte Honorierungssysteme sind fatal für einen Wettbewerb, der zur gewünschten effektiven Erfüllung der Aufgaben führen soll.
- V. Die Interessensvertretung von benachteiligten Gruppen ist einerseits schwer, andererseits für einen funktionierenden Markt entscheidend. Die sozialanwaltschaftliche Funktion von Wohlfahrtsverbänden ist daher auch unter ökonomischen Gesichtspunkten wichtig.
- VI. Es ist zu fragen, ob die gewünschte Pluralität tatsächlich gegeben ist. So umfasst die freie Wohlfahrtspflege beispielsweise noch keine muslimischen Verbände.

2. Welche Schwierigkeiten haben die Wohlfahrtsverbände mit der Ökonomisierung?

- I. Durch Einführung von Entgeltverträgen und Leistungsverträgen hat sich nach Einschätzung langjährig im sozialen Bereich Arbeitender sehr viel in der Sozialen Arbeit geändert.
- II. Ausschreibungen scheinen aus Sicht der Wohlfahrtsverbände oft einen reinen Preiswettbewerb vorzugeben, weniger einen Qualitätsvergleich, weil die Qualitätsmessung schwierig ist.
Aber: Mittlerweile drehen sich Ausschreibungsverfahren der Kommunen durchaus um Qualität, nicht nur um den Preisunterschied – das haben die Kommunen zwischenzeitlich gelernt. Allerdings wird nur die Qualität zum Zeitpunkt der Ausschreibung beachtet. Spätere Messungen oder Kontrollen gibt es nicht mehr.
- III. Das Vergaberecht schiebt auch den Wohlfahrtsverbänden die Rolle des Dienstleisters zu. Es besteht somit kein Verhältnis mehr zwischen Wohlfahrtsverband und Kommune auf Augenhöhe.
- IV. Die wertorientierte Grundhaltung vieler Wohlfahrtsverbände macht aus deren Perspektive einen Unterschied vor dem Ansatz, Leistung nur zu erbringen, um Gewinn zu erzielen.
Aber: Man sollte kein neues „Gut-Böse“ in den Wertorientierungen aufmachen. Alle Unternehmen überleben nur, wenn sie keine Verluste machen. Dabei haben Unternehmen ohne Gewinnabsichten sogar Wettbewerbsvorteile.
- V. Eine Wettbewerbsbenachteiligung könnten die zusätzlichen zivilgesellschaftlichen Aufgaben darstellen, die konkurrierende privat-gewerbliche Träger nicht übernehmen.

Begriff der Subsidiarität und dessen Geschichte

1. Welches Subsidiaritätsprinzip gilt?

Wohlfahrtsverbände berufen sich auf ihre Vorrangstellung vor der öffentlichen Hand aufgrund des Subsidiaritätsprinzips: Tun sie das zu Recht?

- I. Beim im Grundgesetz genannten Subsidiaritätsprinzip geht es um Europarecht, das bis zu den Kompetenzen der Kommunen führt, aber nicht in zivilgesellschaftliche Ebenen darunter. Früher waren Kommunen nicht Institutionen des Staats, sondern gesellschaftliche Organisationen. Sie dienten als Selbstverwaltung. Erst nach 1945 wurden sie staatliche Einheiten.
- II. Das hier diskutierte Subsidiaritätsprinzip hat keinen Verfassungsrang, was auch das Bundesverfassungsgericht so sieht. Wohlfahrtsverbände können sich hier also nicht auf ein grundgesetzliches Recht berufen, das ihnen zugestünde, besser oder publikumsnäher als die Kommune zu agieren.
- III. Das lässt sich auch daran belegen, dass der Vorrang gesellschaftlicher Institutionen vor dem Staat bei der Tarifautonomie im Grundgesetz explizit festgelegt ist (GG Art. 9 III). Nichts Vergleichbares ist im Grundgesetz zum Bereich der Wohlfahrtspflege zu finden.
- IV. Im Diskurs der Sozialen Arbeit wird nicht über das europarechtlich relevante Subsidiaritätsprinzip diskutiert, sondern über das historisch vermittelte Prinzip der katholischen Soziallehre, das den Wohlfahrtsverbänden eine Vorrangstellung einräumt, auch wenn diese nicht grundgesetzlich gesichert ist.
- V. In dieser Form findet sich das Subsidiaritätsprinzip auch in der Sozialgesetzgebung sowie in einzelnen Länderverfassungen.

2. Geschichte des Subsidiaritätsprinzips

- I. Aufgrund der historischen Pfadabhängigkeit seit rund 100 Jahren besitzt der Subsidiaritätsbegriff eine starke moralische oder wertgebundene Dimension. Dies führt zu Emotionen im Diskurs um Subsidiarität im kommunalen Bereich. Zugleich sind man-

che der Institutionen in der deutschen Wohlfahrtspflege älter als das Sozialrecht, das wir zurzeit haben.

- II. Das Subsidiaritätsprinzip wurde nach dem Zweiten Weltkrieg als Leitprinzip eingeführt, um einen Weg zwischen Verstaatlichung und Vermarktlichung zu finden. Allerdings sind in den letzten 20 Jahren viele Entwicklungen eingetreten, so dass nun eben doch sowohl Verstaatlichung als auch Vermarktlichung vorliegen.
- III. Damals eingeführt wurde die Subsidiarität als Garant für einen gewissen Pluralismus und als Schutzklausel für die freie Wohlfahrtspflege. Nun jedoch existieren neue Bedingungen: Man muss diskutieren, ob das Subsidiaritätsprinzip noch angemessen ist.