

Subsidiarität vor neuen Herausforderungen Ein Positionspapier der Evangelischen Akademie Bad Boll

Anlass für das vorliegende Positionspapier ist die wieder lebendiger werdende Diskussion zur Bedeutung und Ausformung des sozialpolitischen Leitbildes „Subsidiarität“. Die Evangelische Akademie Bad Boll bündelt in diesem Positionspapier ihre Einsichten, die sie im Umgang mit Vertreter_innen der Politik, der Zivilgesellschaft und der Sozialverbände gewonnen hat. Sie lädt Verantwortliche aus Politik und Kirche zu zu einem breiten und offenen Diskurs zum Stichwort „Subsidiarität“ ein – ganz im Sinne ihres Mottos: „Im Dialog: Gesellschaft gestalten“.

I Subsidiarität als normativer Maßstab

Das Leitbild Subsidiarität wird in der Gegenwart von beiden christlichen Kirchen getragen, gelebt und mit Inhalt gefüllt. Im „Sozialwort“ der beiden Kirchen wird es so erläutert und definiert:

„Aufgabe der staatlichen Gemeinschaft ist es, die Verantwortlichkeit der einzelnen und der kleinen Gemeinschaften zu ermöglichen und zu fördern. Die gesellschaftlichen Strukturen müssen daher gemäß dem Grundsatz der Subsidiarität so gestaltet werden, dass die einzelnen und kleineren Gemeinschaften den Freiraum haben, sich eigenständig und eigenverantwortlich zu entfalten. Es muss vermieden werden, dass die Gesellschaft, der Staat oder auch die Europäische Union Zuständigkeiten beanspruchen, die von nichtstaatlichen Trägern oder auf einer unteren Ebene des Gemeinwesens ebenso gut oder besser wahrgenommen werden könnten.“ (Sozialwort der Kirchen, 1997, S. 48)

Der subsidiäre Organisationsgrundsatz stammt aus der katholischen Sozialethik, vor allem aus der päpstlichen Enzyklika "Quadragesimo anno" (1931), die einen großen Einfluss auf die deutsche Sozialpolitik nach 1945 hatte. Aber auch in den protestantischen Kirchen ist das Prinzip der Subsidiarität schon früh verankert worden: Die Emdener Synode von 1571 schuf den Grundsatz, dass das oberste Leitungsgremium nur dann aktiv werden darf, wenn die Ortsgemeinden Unterstützung und Hilfe benötigen oder Angelegenheiten betroffen sind, die alle Gemeinden angehen. Bis heute wirkt sich dieser Grundsatz in den evangelischen Kirchen aus. So wird im Diakoniewort der Evangelischen Landeskirche in Württemberg von 1981 der diakonische Auftrag als Lebens- und Wesensäußerung der Kirche über alle Ebenen und Rechtsträger hinweg subsidiär gegliedert: „Im größeren Bereich sollen nur solche Aufgaben wahrgenommen werden, die im kleineren nicht oder nicht ausreichend erfüllt werden können“ (RS 290 §1 [2]). Die Folgen christlicher Freiheit in Ablehnung von Bevormundung sowie in der

Haltung, eigenverantwortlich Partei zu ergreifen, spiegelt sich in diesem evangelischen Gliederungsprinzip wider.

Dabei liegt dem Subsidiaritätsprinzip ein Menschenbild zugrunde, das allgemein verständlich gemacht werden kann und nicht ausschließlich christlich zu begründen ist: die Vergemeinschaftung des Einzelnen in überschaubaren Gemeinschaften ist konstitutiv für die Realisierung eines gelingenden Lebens. Grundlegende Erfahrungen von Resonanz, die gut tun und dem zukunftsfähigen Leben dienen, werden in den kleineren Einheiten und Gemeinschaften gemacht, nicht im staatlichen Gemeinwesen, aber auch genauso wenig nicht im vereinzelteten Leben.

Das Subsidiaritätsprinzip benennt deswegen die Ermöglichungsbedingungen einer zukunftsfähigen Gesellschaft; es ist der zentrale Bezugspunkt für eine Bewertung gelingender sozialer Beziehungen.

II Subsidiarität als elementarer Bestandteil des deutschen Sozialstaats

Die Bundesrepublik Deutschland versteht sich gemäß GG Art 20 als „demokratischer und sozialer Bundesstaat“. Für einen sozialen Staat gilt, dass er sein regulierendes Handeln so ausrichtet, dass Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein geschaffen werden: Ein Sozialstaat verpflichtet sich gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern zum einen dazu, die Sicherung existentieller Lebensbedingungen zu garantieren und alle Leistungen aus dem Sicherungssystem zu gewährleisten. Zum anderen ist mit der sozialstaatlichen Selbstverpflichtung ein grundsätzlicheres „Sicherungs-Gebot“ verbunden: Der Staat hat die Pflicht, die Entfaltung persönlicher Freiheit und Eigenverantwortung zu ermöglichen, für alle die entsprechenden Voraussetzungen zu schaffen und in diesem Sinne abzusichern.

Leitend ist dabei die Überzeugung, dass es zunächst dem Einzelnen möglich sein muss, die Freiheit zur Lebensgestaltung und zu Lebensentscheidungen ausüben zu können. Erst wo diese Eigenverantwortung an ihre Grenzen stößt, greift die unterstützende und ausgleichende Solidargemeinschaft.

Zwischen diesen beiden Polen Eigenverantwortung und Solidarität bezeichnet das Prinzip der Subsidiarität den Übergang zum nächsten Kreis der Hilfe bzw. zu nächsten Ebene der Leistungserbringung, die zur Lösung einer sozialen Notlage benötigt wird. Prinzipiell geht es bei Subsidiarität um ein Abgrenzungs-Prinzip, das die Eigenständigkeit kleinerer Lebenskreise vor den Ansprüchen des umfassenderen Sozialgebildes schützt und damit den Grundwert der Selbstbestimmung bzw. der freien Entfaltung der Persönlichkeit zu wahren hilft.

Subsidiarität sozialpolitisch verstanden schränkt den Bereich der unmittelbaren Staatstätigkeit besonders im sensiblen Raum der Hilfebedürftigkeit bewusst ein: In Folge der „operativen Zurückhaltung“ des Staates, der sich zwar als Garant, aber nicht als Vollversorger sozialer Sicherheit versteht, übernehmen nichtstaatliche Leistungserbringer, private Träger und freie Wohlfahrtsverbände Aufgaben und Aufträge, ohne dass der Staat selbst tätig wird. Auf der Grundlage anerkannter Selbstverwaltung können betroffene Akteure und Interessengruppen Aufgabenverteilungen und notwendige Ausgleichs selbständig aushandeln. Der Sozialstaat Bundesrepublik wäre ohne solches nichtstaatliche Engagement in der bestehenden Fülle und Breite gar nicht denkbar und überlebensfähig.

III Wandel der Wohlfahrtsverbände unter dem Leitbild Subsidiarität. Eine historische Erinnerung

Unter den sich verändernden Bedingungen sowie unter der zunehmenden Pluralisierung aller Lebenswelten wollen wir an dieses Prinzip erinnern, uns den gegenwärtigen Herausforderungen stellen und es unter den veränderten Bedingungen neu konkretisieren. Denn das Subsidiaritätsprinzip ist einem ständigen Wandel ausgesetzt; es wurde und wird unter den aktuellen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen immer wieder neu ausgeformt.

Subsidiaritätsstreit 1961–1967: Im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) und im Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) aus dem Jahr 1961 wurde der freien Wohlfahrtspflege eine Vorrangstellung eingeräumt, die zum sogenannten „Subsidiaritätsstreit“ führte: Nach § 93 BSHG bzw. §5 JWG dürfen staatliche Sozial- und Jugendhilfe eigene Einrichtungen nicht aufbauen, wenn geeignete Einrichtungen anderer Träger vorhanden sind oder geschaffen werden können. An diesen Formulierungen entzündete sich eine heftige politische Debatte darüber, ob durch diese Vorgabe die sozialplanerische Autonomie von Ländern und Kommunen unzulässig beschnitten wird. Vier Städte und vier Bundesländer legten Verfassungsbeschwerden ein. Bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1967 wurde die Auseinandersetzung mit hoher Intensität geführt, vor allem auch seitens der konfessionellen Wohlfahrtsverbände, die ihre verbandlichen Interessen unter Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip zu wahren suchten. Letztendlich bestätigte das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zwar die umstrittenen Formulierungen, versuchte aber eine Korrektur der Verhältnisbestimmung von Staat und Verbänden: Die Zusammenarbeit von öffentlichen und freien Trägern sei vor allem aus Gründen der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit geboten.

Professionalisierung der freien Wohlfahrtsverbände in den 1970er Jahren: Im Zuge der zunehmenden Professionalisierung der Sozialarbeit erfuhren die freien Wohlfahrtsverbände in den folgenden Jahren einen enormen Aufschwung, nicht zuletzt bedingt durch die enge Verflechtung mit den öffentlichen Trägern sowie durch die Beteiligung an sozialpolitischen Planungen und inhaltlichen Weiterentwicklungen. Zugleich zeigte sich eine zunehmende Abhängigkeit der freien Wohlfahrtspflege von staatlichen Rahmenbedingungen, die die Arbeit durch baurechtliche, finanzielle Vorgaben oder fachliche Anforderungen stärker regulierten.

Entwicklung von Selbsthilfegruppen in den 1980er Jahren: In den Jahren vor der deutschen Wiedervereinigung besann sich die Sozialarbeit vermehrt auf das Konzept der Selbsthilfe. Im Gegensatz zu den klassischen Wohlfahrtsverbänden, bei denen die Interessen der Betroffenen oft nur einbezogen wurden, wenn es galt Forderungen zu begründen, genossen die Selbsthilfe-Gruppen einen Vertrauensvorschuss. Als Alternative zu den etablierten Wohlfahrtsverbänden kritisieren die kleinen Initiativen die in ihren Augen gegebene „Kartellbildung“ der freien Wohlfahrtspflege. Unter dem Begriff „neue Subsidiaritätspolitik“ förderte die öffentliche Seite vermehrt Selbsthilfegruppen und -initiativen.

Übernahme des Subsidiaritätsprinzips in den neuen Bundesländern: Mit der deutschen Wiedervereinigung änderte sich das Szenario noch einmal schlagartig zugunsten der freien Wohlfahrtspflege. Um möglichst rasch Sozialleistungen in den neuen Bundesländern aufbauen zu können, wurde der etablierte Status der alten Bundesländer hinsichtlich der beteiligten Institutionen, der rechtlichen Regelungen und der staatlichen Förderung auf das gesamte Staatsgebiet übertragen. Nicht verbandlich organisierte Anbieter blieben im Osten zunächst unberücksichtigt. Damit etablierte sich nochmals ein Subsidiaritätsprinzip im traditionellen Verständnis.

Entwicklung eines Sozialmarkts in den späten 1990er Jahren: Um das ausufernde Sozialbudget besser in den Griff zu bekommen, wurde in den späten 1990er Jahren das bisherige Konzept der Sozialpolitik entscheidend verändert: Der gesamte Sozialbereich sollte sich in einen Sozialmarkt wandeln, in dem es zu einem Wettbewerb unterschiedlichster Anbieter kommt. Zwischenzeitlich wurden viele sozialstaatliche Aufgaben auch an private Träger vergeben, um staatliche Haushalte zu entlasten und um Leistungen kostengünstiger und wirtschaftlicher zu erbringen. Solidarität, Gerechtigkeit und

Barmherzigkeit wurden damit Marktmechanismen unterzogen. Diakonie aus Barmherzigkeit, Hilfe für die Benachteiligten, Wiederherstellung bzw. Unterstützung eines selbstbestimmten Lebens wurde zur ausgeschriebenen Dienstleistung. Im Wettbewerb kam und kommt es zu Verteilungskämpfen zwischen den Anbietenden. Bei jedem Engagement wird geprüft, ob es sich wirtschaftlich lohnt. Die Ungleichheit bei der Entlohnung (Tariflohn oder nicht) verschärft die Konkurrenz der Träger.

IV Entwicklung eines neuen, modernen Verständnisses von Subsidiarität: Quartiersbezug kirchlicher und diakonischer Arbeit

Das gegenwärtige Verständnis von Subsidiarität, das im Wesentlichen immer noch von den freien Wohlfahrtsverbänden geprägt ist, wird von Seiten der kommunalen Selbstverwaltung sowie von Seiten der Selbsthilfe-Initiativen gegenwärtig hinterfragt. Die Öffnung für konkurrierende Anbieter wird gelegentlich umgekehrt von den freien Wohlfahrtsverbänden als Ende des Subsidiaritätsprinzips angeprangert.

Hinter der Kritik an der Dominanz kirchlicher Wohlfahrtsverbände in der sozialen Arbeit verbirgt sich allerdings mitunter ein anachronistisches und damit ungerechtfertigtes Bild von Betreuungsdiakonie:

Unter dem Schlagwort von der „Konversion diakonischer Komplexeinrichtungen“ wird jedoch in der Diakonie seit den 2000er Jahren die Sozialraumorientierung sozialer Arbeit neu entdeckt (vgl.: Handlungsoption Gemeinwesendiakonie, Diakonie Texte 12/2007). Anknüpfend an kommunitaristische Ideen werden Konzepte zur Gemeinwesendiakonie aktiviert. Hierbei wird Soziale Arbeit beschrieben als ein Handeln, das sich ganzheitlich auf den Stadtteil/das Quartier bezieht und mit den Ressourcen des „sozialen Kapitals“ der Bewohner_innen „arbeitet“. Gemeinwesendiakonie orientiert sich an den Bedarfen der Bewohner_innen, an der Förderung von Selbstorganisation sowie der Vernetzung und Kooperation mit anderen Akteuren im Sozialraum. Diakonie wie Caritas bringen gemeinsam mit den Kirchengemeinden ihre Ressourcen (Professionalität, haupt- wie ehrenamtliches Potential, Räume, Netzwerke, ggf. auch finanzielle Fördermöglichkeiten) ein. Dabei muss deutlich werden, dass es Diakonie wie Kirchengemeinden nicht um eine Dominanz geht, sondern um echte Kooperation mit außerkirchlichen Initiativen. Gemeinsam soll es um das Suchen nach dem, was das Leben einer diversen Bewohnerschaft vor Ort zu einem guten Leben macht, gehen. Damit übernehmen Kirche und Diakonie Verantwortung für den Lebensort (vgl. Gott in der Stadt. Perspektiven evangelischer Kirche in der Stadt, EKD-Text 93, 2007) – ohne dabei zwischen Kirchenmitgliedern und Nichtmitgliedern zu unterscheiden. Das Gemeinwesen wird so verstanden als der basale Ort von Integration, Partizipation, Teilhabe und Empowerment, in dem sich Kirche und Diakonie in Bündnissen einbringen und engagiert ihrerseits Teilhabe einfordern müssen, wo Politik und Verwaltung unter Umgehung des Subsidiaritätsprinzips kritische Partner_innen meiden wollen.

Kirche und Diakonie wie auch Caritas haben sich intensiv eingebracht in die gegenwärtig sich verändernde Ausformung des Subsidiaritätsprinzips. Diese Veränderungen haben in sozialpolitischer Perspektive vielfältige Vorteile: Es entstehen „Sorgelandschaften“. Zu den Vorteilen gehören:

- Eigenverantwortlichkeit spielt im Sozialen wieder eine größere Rolle.
- Stellvertretendes institutionelles Handeln tritt zurück gegenüber einer „mündig werdenden“ Welt.
- Betroffenengruppen werden gehört und ernst genommen.

- Regionalität, Gemeinwesenorientierung, Quartiersarbeit gewinnen an Bedeutung. Netzwerke entstehen.
- Ein Mix aus Haupt- und Ehrenamtlichen findet sich zusammen.
- Kommunen nehmen verstärkt ihre Sozialverantwortung wahr. Entscheidungen fallen bürgernah.
- Die Pluralisierung der Trägerlandschaften hilft das eigene Profil und die Qualität der je eigenen Arbeit zu schärfen.
- Die Auswahlmöglichkeiten der Leistungsempfänger werden gestärkt.

Wir beurteilen diese Konkretisierung des Prinzips Subsidiarität sehr positiv: Der Aufbau der sozialen Gebilde in konzentrischen Lebenskreisen wird nicht mehr durchgängig gelebt; dafür entstehen andere, neue Sozialgebilde („Sorgelandschaften“) mit wechselnden Beziehungsfeldern in den Quartieren, ohne dass es in diesen dynamischen Kreisen weniger menschlich zugehen würde.

Subsidiarität gewinnt unter diesen Bedingungen eine neue, moderne Ausformung: Als Norm beschreibt sie die sich ständig in Dynamik befindliche Zuordnung von autonomen und sich in Entwicklung befindlichen Teilsystemen. Sie wird gelebt in den Wohn- und Stadtquartieren; die Orientierung an durchlässigen sozialen Bezügen bestimmt die moderne Lebensweise.

V Subsidiarität in kirchlicher Perspektive: Selbstkritische Anfragen und kritische Rückfragen

Die Kirchengemeinden verstehen sich als gleichberechtigte Partner und Player im gesellschaftlichen Diskurs- und Gestaltungsraum. Sie sind vor Ort präsent und leben zugleich eine große Bürgernähe; sie können in vielen Fällen die Betroffenen und ihre Interessen anwaltlich effektiver vertreten als staatliche Akteure.

Aus den oben beschriebenen Veränderungen ergeben sich für uns diese Schlussfolgerungen:

- Kirchengemeinden füllen die in der Gesellschaft sich öffnenden, die ihr zugewiesenen oder von ihr eingeforderten Freiräume und Aufgaben bewusst aus. Sie gestalten sie, ohne einen besonderen Vorrang vor den Positionen anderer Akteure im Gemeinwesen zu besitzen. Kirchengemeinden und ihre lokalen Vertreter_innen agieren in dem Bewusstsein, dass sie in vielen Fällen als große und starke Player wahrgenommen werden, die durch ihr starkes Auftreten in der Gefahr stehen, kleinere Akteure an den Rand zu drängen. Um diesem Eindruck entgegen zu treten, haben Kirchengemeinden in Zukunft zu lernen und zu leben, dass sie kleineren Initiativen bewusst Raum schaffen und zusammen mit allen möglichen Partner_innen (Religionsgemeinschaften, Vereinen, Initiativen) versuchen, konkrete Schritte zur Veränderung in den Quartieren anzustoßen.
- Kirchengemeinden leben ein neues Verständnis von Subsidiarität: Sie bringen sich im Sinne eines erneuerten offeneren Parochie-Begriffs ein in Quartiersentwicklung, in Gemeinwesenarbeit sowie in der Entwicklung von lokalen „Sorgelandschaften“. Eine so verstandene auf das Gemeinwesen bezogene „Parochie“ hat einen Vorsprung gegenüber institutionellen, „versäulten“ Angeboten, die in der Gefahr stehen, ihre Lösungen abgetrennt vom umgebenden System oder Quartier zu entwickeln.
- Für alle Aktivitäten sollte dann gelten: Gemäß der wegweisenden Charta oecumenica aus dem Jahre 2001 wird nur noch das begründet, was sich nicht mehr ökumenisch gemeinsam entfalten kann.

- Die Kirchengemeinden lassen sich von allen Fragen berühren, die ein Gemeinwesen und alle in ihr lebenden Menschen betreffen. Um dem Zusammenleben und dem guten Leben im Sinne des Evangeliums zu dienen, treten Kirchengemeinden mitunter als kritische Akteure und Kooperationspartner auf. Wir verstehen unser Handeln als Ausdruck der anwaltlichen Parteinahme für Betroffene. Kirchengemeinden bringen deswegen ihre Ressourcen (haupt- und ehrenamtliche Mitarbeitende, Räume, Professionalität) in das Leben vor Ort ein.
- Kirchlich getragene Pilot-Projekte können nach einer „Startphase“ auch in andere Trägerschaft abgegeben werden, ohne dass ein „Gesichtsverlust“ zu befürchten ist. Das schafft Freiräume, um auf neue, aktuelle Anforderungen zu reagieren. Ziel kirchlichen Handelns ist die Beteiligung sowie die Teilhabe aller Akteure; sie sind die entscheidende Basis einer aktiven Zivilgesellschaft.

Das engagierte Leben in den entstehenden „Sorgelandschaften“, die Orientierung an den „fernen Nahen“, das lebendige Zusammenleben mit betroffenen Menschen in den Quartieren, die Sorge für ausreichende Entwicklungschancen aller Menschen, die fundamentale diakonische Öffnung und darin gelebte Öffentliche Theologie ist Ausdruck der „missio Dei“: Sie wird in den Kirchengemeinden gepflegt und dem Evangelium entsprechend gelebt. Um der Botschaft des Evangeliums darf solch ein Engagement in „Sorgelandschaften“ niemals vernachlässigt werden. Das missionarische Handeln Gottes zeigt sich nämlich im menschlichen Gestaltwerden der Welt, die mit der Auferweckung des Gekreuzigten unaufhörlich einer Neuschöpfung entgegengeht.

(Das vorliegende Positionspapier wird von der Evangelischen Akademie Bad Boll verantwortet. Zur Arbeitsgruppe gehören die Studienleitenden Albrecht Knoch, Wolfgang Mayer-Ernst, Dietmar Merz und Thomas Reusch-Frey sowie Akademiedirektor Jörg Hübner.)