

Das systemische Grundmodell gesellschaftlicher Ordnung und das Subsidiaritätsprinzip: verwandte Sichtweisen?

Matthias v. Saldern

Erschienen in: Caritasverband der Erzdiozöse München (Hrsg), Subsidiaritätsprinzip. München: don bosco

1 Einleitung

Es soll versucht werden, mit Hilfe von Aussagen der Systemtheorie das Subsidiaritätsprinzip näher zu beleuchten. Dies hat vor allem zwei Gründe: Publikationen zur Systemtheorie nehmen in den letzten Jahren genauso zu wie die zum Subsidiaritätsprinzip. Dies liegt vor allem an der Europadiskussion (siehe Stamm, in diesem Band) und an der Diskussion über das Verhalten der Bundesrepublik Deutschland gegenüber Länder und Kommunen (siehe Ude, in diesem Band).

2 Definition

Im Beitrag von Breiskorn ist der Begriff Subsidiaritätsprinzip bereits hinreichend erläutert: als Aushilfe dienen, unterstützen, Hilfe leisten, behelfsmäßig, als Behelf dienen, unterstützen, aber nicht ersetzen. Subsidiarität wurde bereits lange vor der quadregesimo anno definiert als gesellschaftspolitisches Prinzip, nach dem übergeordnete gesellschaftliche Einheiten (bes. der Staat) nur solche Aufgaben an sich ziehen dürfen, zu deren Wahrnehmung untergeordnete Einheiten (bes. die Familie) nicht in der Lage sind. (Zusammenfassung früherer Äußerungen zum Subsidiaritätsprinzip s. Hafen, 1994).

Im Falle des Subsidiaritätsprinzip führt dies zu einer wertrationalen Argumentation, nämlich das die untere Ebene ein höherrangiges Recht auf seine Entfaltung hat als die obere. Man kann das Subsidiaritätsprinzip aber auch zweckrational unterfüttern: Funktional betrachtet sind kleinere Systeme größeren überlegen (Geser, 1994a, S. 167). Das ist der systemtheoretische Zugang zum Thema. Es besteht darüber kein Zweifel, dass sich die Autoren trefflich streiten um eine präzise Definition. Diesen Streit um Definition und Auslegung gibt es aber nur, weil es sich hier um ein Prinzip handelt, und eben nicht um eine Norm (Callies, 1996).

3 Subsidiarität: mehr als ein formales Prinzip

Das Subsidiaritätsprinzip ist alleine keine Grundlage für Entscheidungen im Alltag, es ist zu abstrakt formuliert. Man benötigt zu Entscheidungen weitere Gesichtspunkte, wie Höffe (1994, S. 35) schreibt: „Die Logik des Subsidiaritätsprinzip heißt also, etwas schematisiert: Sozialethik plus Sacherfordernisse plus Situationsüberlegung“. Das Subsidiaritätsprinzip ist also mehr als nur ein formales Zuständigkeitsprinzip (Sachsse, 1990), das man nicht unfruchtbar verkürzen darf. Die Systemtheorie betrachtet das Subsidiaritätsprinzip allerdings in erste Linie formal. Diese Verkürzung führt paradoxerweise dazu, die ethischen und situationsbezogenen Fragen besser zu erkennen.

Diese außerformale Komponente spielt aber eine ganz wichtige Rolle: Die Vision, die Idee, das ethische Prinzip ist Grundlage des Handelns von Organisationen wie es die Caritas z.B. ist. Dies führt auch zur Berücksichtigung von Managementtheorie, die als Grundlage Normen und Werte einer Organisation wählen (siehe Beitrag Kloos, in diesem Band). Wenn das Subsidiaritätsprinzip nur formal und ohne ethischen Bezug begründet wird, dann ist es ein Freibrief für ethnische Gruppen, Regionalbewegungen bis hin zu terroristischen Vereinigungen.

4 Was kann die Systemtheorie leisten?

Es ist sinnvoll streng von der klassischen Definition eines Systems ausgehen, wie sie in Abbildung 1 zu sehen ist.

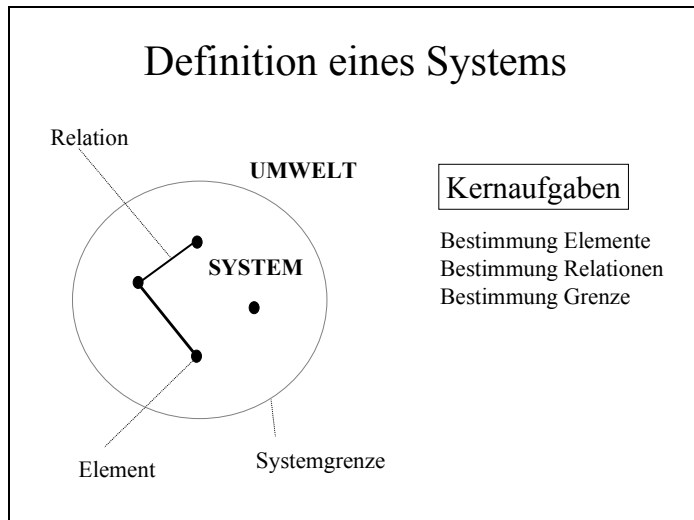


Abbildung 1: Definition eines Systems

Im Falle der Diskussion um das Subsidiaritätsprinzip haben wir es mit einem hierarchischen System zu tun. Das bedeutet, dass Systeme ihrerseits Bestandteil eines höheren Systems sind. Mit dem systemischen Ansatz arbeiten zahlreiche Wissenschaftsdisziplinen (Abbildung 2). Die Frage ist, was die ST eigentlich zu leisten in der Lage ist.

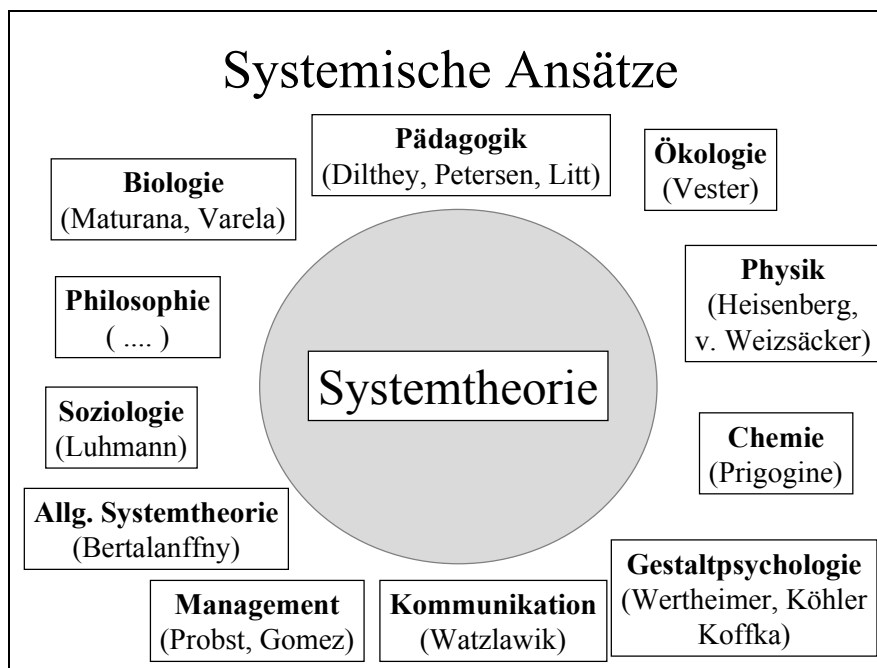


Abbildung 2: Anwendungsbereiche der Systemtheorie

Prinzipiell kann man jedwedes Phänomen systemtheoretisch beschreiben. Dies macht aber nur dann Sinn, wenn sich durch die Beschreibung ein Erkenntniszuwachs einstellt. Dann lohnt sich der Aufwand. Systemtheorie ist an sich alt. Im Bereich der Organisationsentwicklung kann man ein Auftauchen immer neuer Managementkonzepte beobachten. Die Systemtheorie ist dagegen kein Trend, sondern inzwischen etabliertes Werkzeug, um Probleme zu lösen. Die ST erfährt innerhalb der Sozialwissenschaften mehrere Ausprägungen, die sich teilweise durchaus widersprechen. Da muss man ein wenig aufpassen.

5 Hierarchie

Das Subsidiaritätsprinzip setzt aus der Sicht der Systemtheorie als Grundlage ein hierarchisches System voraus. In der Literatur wird es oft *Zwiebelmodell* genannt. Meistens findet man implizit ein zweistufiges System, früher

Staat und Familie, heute z.B. Europäische Union und Einzelnation. Das Zentrum der Diskussion verschiebt sich aber immer wieder, heute stehen im Mittelpunkt der Diskussion eher die Wohlfahrtsverbände und Staat, weniger die Familie und Staat (Mann, 1990, S. 88).

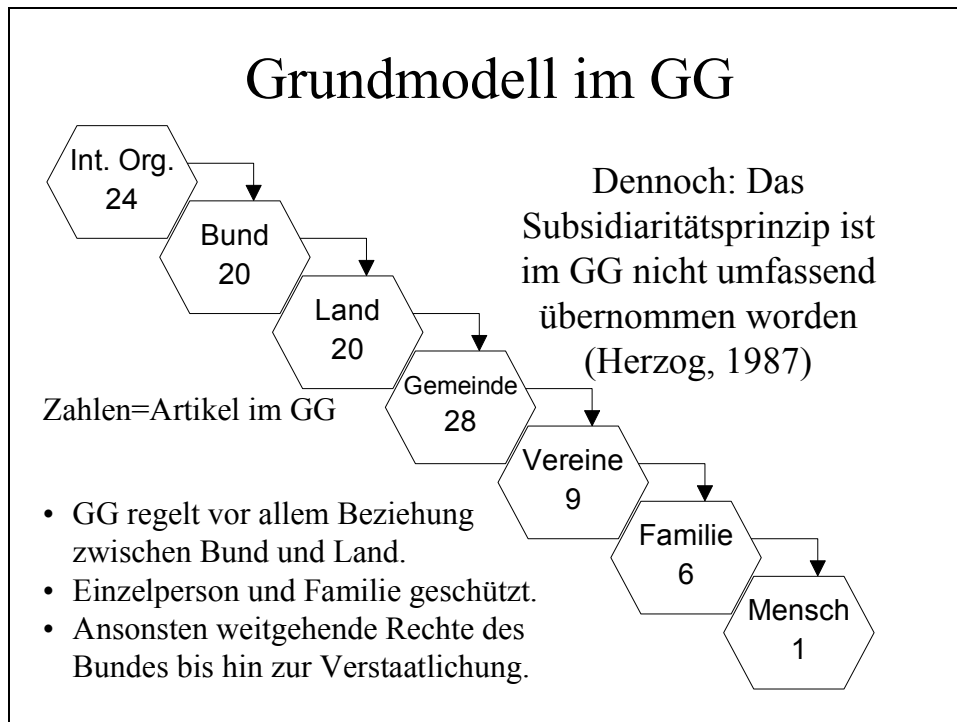


Abbildung 3: Ebenen im Grundgesetz

Natürlich gibt es sehr viel mehr Ebenen bzw. Elemente in der Hierarchie, das sieht man schon am Grundgesetz. Wenn man sich die Reihenfolge der Artikel im GG anschaut (Abbildung 3), dann könnte man fast meinen, die Mütter und Väter des GG gingen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip die Hierarchie von unten nach oben durch. Einzig die Gemeinden fallen ein bisschen aus dem Rahmen. Dies wäre das gesellschaftliche Grundmodell. Dennoch ist das Subsidiaritätsprinzip nicht Grundlage der Formulierung des GG gewesen (Herzog, 1987), denn es fehlen z.B. die Organisationen wie Caritas usw.

5.1 Beziehungen zwischen oben und unten

Nachdem nun die Elemente des Gesamtsystems als Teilsysteme bestimmt sind, geht es nun um die Beziehungen zwischen den Teilsystemen. Es macht Sinn, erst einmal von einer Zweistufigkeit auszugehen, weil dies das Subsidiaritätsprinzip am besten abbildet.

Modell 1: Relationen zwischen oben-unten

1. Was *unten* kann, darf von *oben* nicht entzogen werden.
2. Was *unten* nicht kann, soll *oben* als Hilfe zur Selbsthilfe andienen.
3. Was *unten* inzwischen selbst leisten kann, wird ihm von *oben* zurückübertragen.
 - Problem 1: Was *unten* inzwischen leisten könnte, wird von *oben* weiter getan.
 - Problem 2: Darf *oben* eingreifen, wenn *unten* nicht will (aber könnte)?

(Nell-Breuning, 1962; Schneider, 1996)

Abbildung 4: Modell 1 (Ursprungsmodell)

Der relationale Charakter des Begriffes Subsidiarität wurde bereits von Giordano (1994, S. 137) hervorgehoben, weil über die Beziehungen von sozialen Aggregaten und zwar zwischen großen und kleinen Gruppen als Teilsysteme nachgedacht wird.

In Abbildung 4 sind drei bereits diskutierte Merkmale des Subsidiaritätsprinzip zusammengefasst (Schneider, 1996). So sollte es funktionieren. Allerdings treten in der Praxis zwei Probleme auf, die immer wieder zu Diskussionen führen. Vor allem wird die problematische Rolle der höheren Ebene angesprochen.

Auf diese zwei Seiten der Medaille hat bereits Nell-Breuning (1962) hingewiesen: Der positive Aspekt ist, dass Beistand geleistet werden soll, der negative tritt dann ein, wenn Selbsthilfe auf unterer Ebene nicht ermöglicht wird, weil die höhere Ebene zu viel macht. Also: Wie weit reicht der Anspruch von unten nach oben? Wie weit darf oben eingreifen? Für Nell-Breuning sind die wesentlichen Kriterien die Natur der Sache und das bonum commune - das Gemeinwohl. Im übrigen greife hier das Solidaritätsprinzip, also die Verbundenheit und Abhängigkeit des einzelnen in Gemeinschaften (siehe dazu auch Brieskorn, in diesem Band).

Modell 2: Arten der Subsidiarität

subsidiarity from above

- beide prinzipiell konkurrierend zuständig
- Folge: konkret Zuständigkeit entscheiden

bottom-up-subsidiarity

- oben hilft unten, wenn unten allein nicht klar kommt
- unten gibt Kompetenz nach oben ab
- Beistandspflicht von oben

Voraussetzung in beiden Fällen: Solidarität

(Calliess, 1996)

Abbildung 5: Erweiterung durch Calliess (1996)

Dies trifft genau den jüngeren Ansatz von Calliess (1996; Abbildung 5), der im zweiten Modell zwei Arten von Subsidiarität unterscheidet. Beide Modelle setzen Solidarität und Absprache voraus.

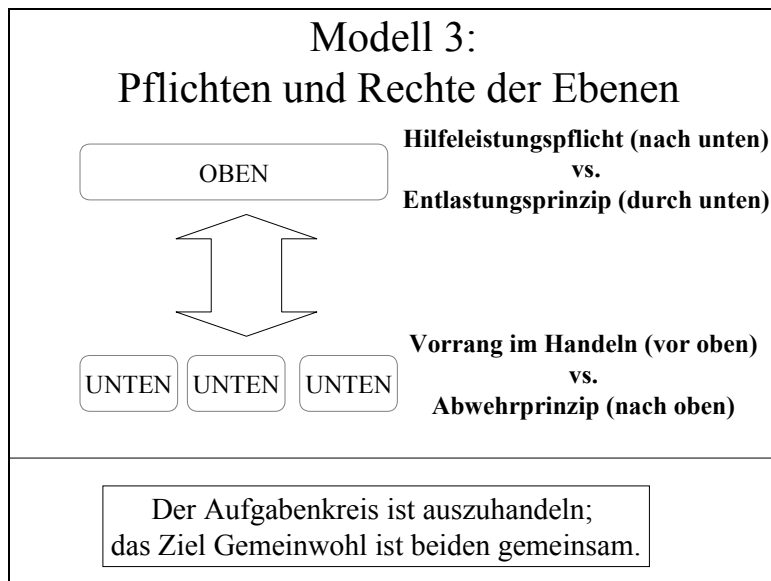


Abbildung 6: Modell nach Hüglin (1994)

Dies führt uns zu Hüglin (1994), in dessen präziseren dritten Modell ein echter Austausch stattfindet (Abbildung 6): Beide Ebenen delegieren, die eine die Kompetenz nach oben, die andere den Auftrag, etwas zu tun, wobei der letzte Punkt meist sehr umstritten ist.

Bei allen drei Modellen des Subsidiaritätsprinzip ergibt sich der Zwang zur Absprache. Das Verhältnis zwischen oben und unten ist nicht unproblematisch. Aus diesem Verhältnis ergeben sich Pflichten und Rechte der beiden Ebenen.

5.2 Obere Ebene

Die obere Ebene ist notwendig: Geser (1994a, S. 177) arbeitete heraus, dass man gerade bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzip eine starke obere Ebene braucht. Das Verhältnis zwischen beiden Ebenen ist eindeutig zu Gunsten der unteren Ebene und gegen eine übermächtige Zentralinstanz formuliert. Eine wichtige Frage bleibt aber noch offen: Verteilt oben echte Entscheidungskompetenzen oder nur den Auftrag zur Ausübung von Tätigkeiten? Und weiter: Gibt es für diese Ausübung eine verbindliche Grenze oder eine freiwillige Selbstbeschränkung?

Oft wird mit der oberen Ebene etwas negatives suggeriert. Dies ist aber falsch. Die obere Ebene hat dann ihre Berechtigung, wenn sie z.B. durch Wahlen demokratisch legitimiert ist. Die untere Ebene schafft sich also die obere, weil sie z.B. für ihre Interessen mehr Durchschlagskraft braucht. Im Rahmen der EU hat übrigens die Gemeinschaft den Nachweis zu erbringen, warum sie tätig werden muss. Dabei muss sie nach Art. 3b das Intensitätskriterium berücksichtigen, was soviel heißt wie die Wahrung der Verhältnismäßigkeit der Mittel. Dies bedeutet, dass Aktionsmittel gewählt werden müssen, die am wenigsten zwingend sind und nicht zu einer Überregulierung führen dürfen (Hrbek, 1995, S. 132).

Man spricht gerne von der Nachrangigkeit des Staates. Diese Rollenzuweisung ist aber, wenn auch richtig, für den Staat nicht einfach, dem ja oft eine patriarchale Sozialbürokratie vorgeworfen wird. Denn Subsidiarität steht im Gegensatz zur Souveränität, weil letzteres ein Machtzentrum fordert, das absolut überlegen ist (Buttiglione, 1994, S. 60). Der Staat ist der Souverän in allen Dingen, weil das Volk sich den Staat schafft.

Der Staat muss deshalb kontrolliert werden: Hüglin (1994, S. 115) weist im Zusammenhang mit der Europadiskussion darauf hin, dass Subsidiarität in Gefahr laufe, „als Feigenblatt für egoistischen Machtmissbrauch der starken über die schwächeren Gemeinschaften missbraucht zu werden.“ Diesen Missbrauch kennt man auch innerhalb Deutschlands: Der Staat ist für manches Problem mit verantwortlich, gibt aber die Lösung nach unten ab. Man denke nur an die Rückführung des Sozialstaates, an die dementsprechend zunehmende Belastung der Kommunen usw. Der Ruf nach dem Subsidiaritätsprinzip blendet die strukturellen Erzeugungsbedingungen der Probleme aus (Heinze, Olk & Hilbert, 1988). Das Subsidiaritätsprinzip ist aber kein Ressourcenausschöpfungsprinzip, sondern die obere Ebene muss eine Vorleistung erbringen. Ein Beispiel der

Verzerrung des Subsidiaritätsprinzip ist z.B. darin zusehen, dass die Sozialhilfe dort zum Regelfall geworden ist, wo sie eigentlich gemäß des Subsidiaritätsprinzip nur im Ausnahmefall wirksam werden sollte.

5.3 Untere Ebene

Die obere Ebene hat ein großes Interesse an der Existenz der unteren Ebene. Geser (1994) arbeitete drei Gründe heraus: Zum ersten ist auf der unteren Ebene dichtere Interaktion, schnelle Koordination und eine bessere Sozialkontrolle möglich. Geser kann sogar zeigen: je mehr man organisiert, desto eher braucht man die untere Ebene. Zum zweiten legitimiert sich das Gesamtsystem durch die Motivation und auch Integrationsfähigkeit der unteren Ebene. Drittens können Teilsysteme wegen ihrer höheren Wahrnehmungsfähigkeit viel schneller auf eine sich verändernde Umwelt reagieren.

Wie findet man eigentlich die kleinste Einheit? Es ist die, die zu eigenverantwortlichen Handeln fähig ist (Waschkuhn, 1995, S. 174). Die Nachrangigkeit des Staates soll nach Häussler (1990, S. 121) erst dann einsetzen, wenn die Eigenhilfe überfordert ist und familiäre Hilfe nicht möglich ist oder nicht mehr ausreicht. Bei diesem Kriterium ergeben sich indessen Probleme: Einmal spielt die Familie nicht mehr die Rolle, die sie mal innehatte. Zum anderen stellt sich eine ganz zentrale Frage: Wer bestimmt, dass die untere Ebene nicht in der Lage ist, sich selbst zu helfen? Wer hat hier die Definitionsmacht?

Wenn unten alleine bestimmt, treten auch zwei Probleme auf: Der Ruf nach dem Staat, der oft zu schnell oder zu früh erfolgt. Und: der Ruf, der zu spät erfolgt. Man denke nur an Personen, die Ansprüche wie z.B. die Sozialhilfe haben, diese aber nicht abfordern. Hier liegt die Gefahr der Selbstausbeutung. Wenn alle Bürger und Bürgerinnen ihre Rechte anmelden würden, ginge der Sozialstaat zu Grunde. Wenn oben bestimmt, dann ist diese Entscheidung oft sehr weit weg von den tatsächlichen Bedürfnissen, man denke nur an die Folgen der Pflegeversicherung. Dies sind die Gründe, warum wir nun in unsere zweistufige Hierarchie noch eine mittlere Ebene einziehen.

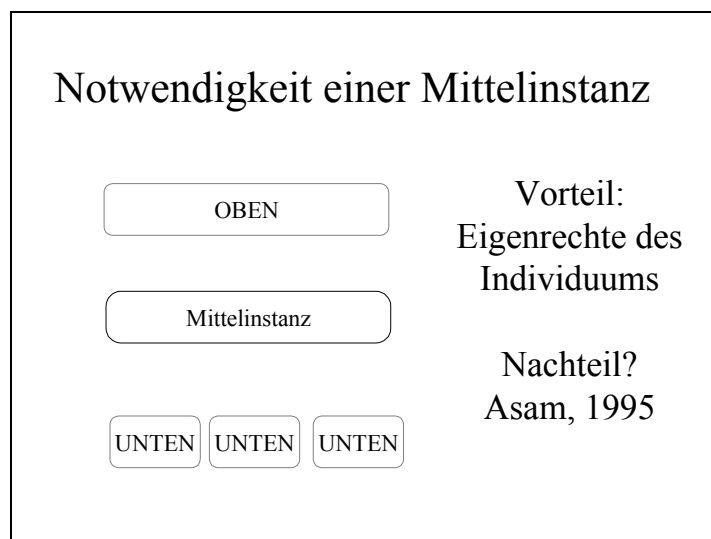


Abbildung 7: Einfügen einer Mittelinstanz

5.4 Mittlere Ebene

Den Grund für diese mittlere Ebene hat Hauser auf dem Forum Caritas 1995 erläutert: die Mittelinstanz erläutert die Interessen des Einzelnen mit Kategorien, die für den Staat interpretierbar sind. Die mittlere Ebene ist also ein Vermittlungsbereich (Waschkuhn, 1995, S. 175), der eingerichtet wurde, um die Eigenrechte den Individuums zu stärken (Höffe, 1994, S. 29). Prinzipien sind generell Betroffenennähe, Überschaubarkeit, Rückführung der Einflussnahme des Staates. Dabei tritt natürlich auch die Gefahr der Interessenverfälschung auf, die anstelle der Interessenvertretung tritt.

Wegen des bereits genannten systemimmanenten Macht- und Gewaltcharakter des Staates räumt das Subsidiaritätsprinzip ihm nur die niedrigste Priorität bei der Erfüllung von Aufgaben für das gemeine Wohl ein. Die höchste Priorität hat nun der Bürger, gefolgt von den bürgerschaftlichen Organisationen, mit den kleinsten beginnend. Insofern haben NPOs auch einen eigenen, nicht einen vom Staat abgeleiteten gesellschaftlichen

Rang. Sie ergänzen nicht die staatlichen Maßnahmen, sondern umgekehrt, der Staat ergänzt die ihren. Er ist grundsätzlich verpflichtet, freie Träger bei ihrer Arbeit zu unterstützen, ohne sich dabei unterzuordnen.

Diese neue mittlere Ebene hat vielleicht auch Nachteile, wie Asam (1995) anmerkt: Die Wohlfahrtsverbände mussten sich gegenüber dem öffentlichen Träger abgrenzen und besetzten die Felder Selbst- und Laienhilfe. Dadurch kam es aber (1) zu einem Rückgang des Ehrenamtes und einem Zerfall der kleinen sozialen Netze, (2) verlor der öffentliche Träger den Blick auf den tatsächlichen Bedarf des Selbsthilfebereichs. Nach Ansicht von Asam müssten die kleinen Selbsthilfenetzwerke gegenüber den "Wohlfahrtskartellen" geschützt werden. Unterstützt wird Asam durch Sachsse (1990, S. 40), der davon ausgeht, dass die staatliche und verbandliche Arbeit gemeinschaftliche Selbsthilfe eher erstickt als ermutigt. Die Wohlfahrtsverbände stellten zwar das Subsidiaritätsprinzip in ihrem Verhältnis zum Staat ständig heraus und hätten es in der Tat auch weitgehend durchgesetzt. Selbst aber hätten sie nicht danach gehandelt. So konnte es geschehen, dass dieses Prinzip keineswegs in seiner ursprünglichen Form die Struktur unserer sozialen Dienste bestimmt. Dieser harten >Kritik muss man sich stellen und sie entkräften.

Man sieht also, dass eine Mittelinstanz ähnlicher Kritik ausgesetzt ist wie das Zwei-Ebenen-Modell.: Auch die mittlere Ebene bedarf der Kontrolle. Es muss daher auch Kennzeichen des partnerschaftlichen Verbandes sein, seine Partner als gleichberechtigt anzusehen und den konstruktiven Dialog zu suchen. Ziel ist ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess. Der Bedürftige wird zum Kunden. Nun stellt sich aber erneut die Frage, wie die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zu Stande kommt. Es deutete sich schon an: durch Aushandeln.

5.5 Weg: Aushandeln

Voraussetzung von Subsidiarität ist nach Nell-Breuning das Gemeinwohl und nach Hüglin (1994) die Einvernehmlichkeit, sonst können Aufgaben nicht nach oben abgegeben oder irgendetwas von oben verpflichtet werden. Der Konsens ist unter den Gemeinschaftsmitgliedern nach Althusius, dem großen Vordenker des Subsidiaritätsprinzips, nur möglich, wenn zudem Selbstgenügsamkeit greift. Nur so sei sozialer und regionaler Ausgleich möglich. Hüglin (1994, S. 114) ergänzt: „Subsidiarität ist kein Freibrief für die Maximierung von Eigeninteresse“ und auch kein Feigenblatt für egoistischen Machtmissbrauch.

Das Subsidiaritätsprinzip ist ein Ordnungsprinzip für die Ausübung von Zuständigkeiten und nicht für die Zuweisung von Zuständigkeiten (Hrbek, 1995, S. 124). Das Subsidiaritätsprinzip darf nicht herangezogen werden, um das Entscheidungsverfahren zu blockieren; es ist lediglich ein Entscheidungskriterium. In der Praxis tun sich drei Bereiche von Zuständigkeiten auf: die Gemeinschaftszuständigkeiten, die Zuständigkeiten der unteren Ebene und konkurrierende Zuständigkeiten (zwischen oben und unten).

Es ist offenbar nicht einfach, die Relationen zwischen den Elementen eindeutig festzulegen. Ob es zwei, drei oder mehr Ebenen in der Hierarchie sind, ist eigentlich egal. Die Fragen sind: Wer entscheidet über das Gesamtsystem? Und: Wer entscheidet über die Kompetenz- und Ressourcenverteilung? Die Planungshoheit und die Gesamtverantwortung liegt unbestritten beim Staat, weil er durch das Volk legitimiert ist.

Entscheidet der Staat alleine, dann sichert er damit zwar seine Souveränität, aber das Subsidiaritätsprinzip ist dahin. Tut es das soziale Teilsystem, dann verliert der Staat seine Souveränität. In einer Demokratie ist die Frage schnell beantwortet: Die Wähler entscheiden durch Wahlen über das gewünschte Gesamtsystem. Ungeklärt bei diesem Gesellschaftsmodell ist allerdings der Einfluss der Lobbyisten, wie es Hüglin (1994) ja für die Europafrage thematisierte.

Die Entscheidung soll nach einem Vorschlag von Lang (in Münder & Kreft, 1990, S. 94) unter dem Einbezug aller gefunden werden und die Umsetzung soll vor Ort durch diejenigen geschehen, die es am besten können. Nun, dies klingt ja fast basisdemokratisch und insofern für viele bedenklich oder utopisch. Es könnte aber gelingen, wenn sich die beteiligten Ebenen auf die Grundlagen ihres Handelns besinnen. Sie würden dann feststellen, dass sie in Zielsetzung und Aufgabenstellung gar nicht so weit auseinander sind (Calliess, 1996).

Es gibt aber auch Gründe, diesen Optimismus nicht zu vertreten. Es ist bekannt, wie der Staat das Subsidiaritätsprinzip missbrauchen kann ("Subsidiarität heißt aber auch, dass die Frauen die Alten pflegen, die Kinder hüten und für den Behinderten von nebenan einkaufen gehen, während der Gatte selbstverständlich weiterhin arbeitet"; Kurbjuweit, Zeit vom 9.8.1996). Die Frage bleibt: Ist Sinn oder eine Vision oder ein Prinzip wie das Subsidiaritätsprinzip überhaupt administrativ reproduzierbar (Sachsse, 1990, S. 40)? Sind Normen, Symbole und Identitäten, die gemeinschaftliches Handeln auszeichnen, sozialpolitisch aktivierbar?

Gerade die mittlere Ebene könnte hier relevant sein, weil die obere Ebene, der Staat, noch andere Probleme lösen muss und sein Interesse nicht auf das Subsidiaritätsprinzip focussiert. Oschwald hat auf dem Forum Caritas 1996 darauf hingewiesen, dass eine NPO selbst wissen muss, wo sie kompetent ist und wozu sie etwas zu sagen hat. Peter Neuhauser hat auf dem gleichen forum gesagt, dass die Angst vor Vereinnahmung unbegründet sei, "wenn die Caritas genügend Souveränität entwickelt".

Dennoch: Die notwendige wechselseitige Absprache ist nur dann möglich, wenn Partizipation, Vertrauen, solidarisch-kollektives Handeln und Gleichberechtigung zwischen den Ebenen herrscht. Ergebnisse dieser Absprachen sind nicht vorhersehbar oder gar systemtheoretisch zu begründen. Sie sind - wie Herzog in seiner direkten und ehrlichen Art einmal schrieb: Willkür. Der Staat muss sozialpolitische Ziele haben. Werden diese vor Ort durch gesellschaftliche Eigenkräfte erreicht, darf er nicht eingreifen. Wenn nicht, muss er eingreifen.

5.6 Stimmt das Modell?

Die Subsidiaritätsprinzip in seiner ursprünglichen Formulierung setzt eine vertikale Struktur voraus. Die Beziehungen zwischen anderen Systemen, die auf horizontaler Ebene liegen, sind durch das Subsidiaritätsprinzip nicht zu beschreiben, darauf haben Nell-Breuning (1962) und Herzog (1963) deutlich hingewiesen.

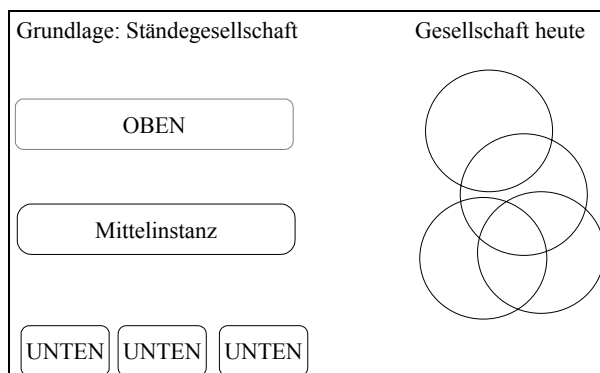


Abbildung 8: Ist unsere Gesellschaft noch hierarchisch?

Bildet aber ein hierarchisches Modell die heutige Gesellschaft noch ab? Sicher nur noch begrenzt. Es wäre nicht sinnvoll, starr an bestimmten Strukturen festzuhalten. Herzog (1963) zeigte bereits die Problematik auf, wenn neue Aufgaben auf alte Strukturen treffen (Abbildung 9)

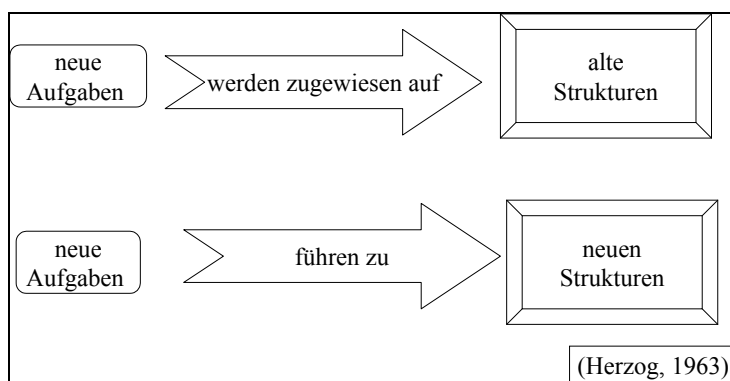


Abbildung 9: Neue Aufgaben führen zu neuen Strukturen

5.7 Paradoxie Dezentralisierung

Subsidiarität darf nicht mit Dezentralisierung verwechselt werden (Vilmar & Runge, 1986). Oft wird sogar die Dezentralisierung als Gegenteil von Zentralisierung verstanden. Das Verhältnis zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung ist aber keineswegs substitutiv (Abbildung 10), sondern komplementär. Die Umfänge zentralisierter und dezentralisierter Kontrolle sind zwei voneinander unabhängig variierende Dimensionen (Geser, 1994a, S. 171).

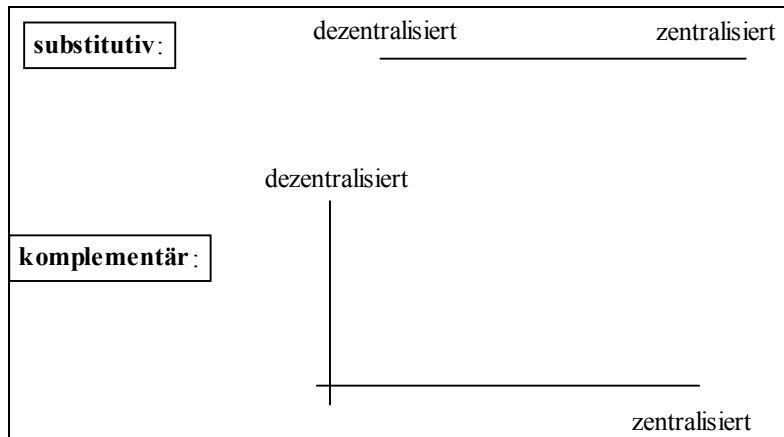


Abbildung 10: Zum Verhältnis von Dezentralisierung und Zentralisierung

Dezentralisierung setzt sogar eine starke Zentrale voraus (scheinbares Paradox). In den letzten Jahren wird besonders viel dezentralisiert, weil es die neue Technologie erlaubt. Die Kontrolle liegt aber immer noch bei einer kleinen, sehr starken Zentrale. Zentralisierung und Dezentralisierung nehmen immer dann gleichläufig zu, wenn das Gesamtsystem den Teilsystemen nicht nur ein Ausführungshandeln, sondern auch ein Entscheidungshandeln zugesteht (Geser, 1994, S. 84).

Wenn aber die Zukunft in eher diffusen und dezentralen Strukturen liegt und Entscheidungen immer mehr vor Ort getroffen werden, dann wird ein Prinzip angesprochen, das als Selbstorganisation in der Systemtheorie eine große Rolle spielt.

6 Selbstorganisation

Das Subsidiaritätsprinzip scheint eine typisch deutsche Sache zu sein. Interessant ist allerdings die Beobachtung, dass sich in Staaten, die dieses Prinzip nicht so explizit zur Grundlage ihres Handelns gemacht haben, sich im Wohlfahrtsbereich ähnliche Strukturen wie in Deutschland herausgebildet haben. Waschkuhn (1995, S. 171) nennt es Selbstregierung, die den Eigengesetzlichkeiten besser Rechnung tragen könne (Sachsse, 1990, S. 39). Wie kann man diese Prozesse systemtheoretisch fassen?

Selbstorganisation ist im Prinzip das Gegenteil von Fremdorganisation. Derartige Systeme sind nach Probst statisch, starr, formerhaltend, hierarchisch, herrschaftsorientiert, zentralistisch, reduktionistisch und machbarkeitsorientiert“ (Probst, 1987, S. 13).

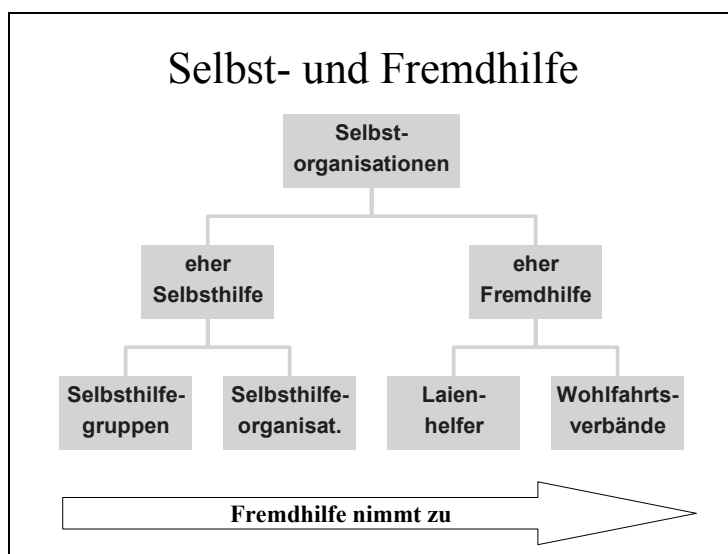


Abbildung 11: Zunahme der Fremdhilfe

Fremd- und Selbstorganisation sind nicht eine Dichotomie, sondern ein Kontinuum, das man aus dem Wohlfahrtsbereich durchaus kennt. Fremdhilfe heißt ja auch hier ganz im Sinne des Subsidiaritätsprinzip: Ich schaffe es nicht alleine, hilf mir!

Selbstorganisation umfasst die folgenden Begriffe: Selbstreferenz, Autonomie, Komplexität und Redundanz. Mit Hilfe dieser Begriffe kann man die Konsequenzen klären, wenn man mehr Selbstorganisation anstrebt.

6.1 Selbstreferenz

Das erste Kennzeichen selbstorganisierender Systeme ist die Selbstreferenz. Auch hier kann man diesen Begriff dem der Fremdreferenz gegenüberstellen. Es ist hier nicht der Platz, auf jedes Begriffspaar einzugehen. Hinter der Selbstreferenz verbergen sich Begriffe wie Selbstverantwortung, Selbsterzeugung, Selbsterhaltung und auch Lernende Organisation usw.

Tabelle 1: Selbst- und Fremdreferenz

	FREMDREFERENZ	SELBSTREFERENZ
Entstehung	durch Mensch	Selbst
Struktur	linear	zirkulär
Ziel	vorgegeben	Erhaltung
Umweltkonstanz	vollständig	teilweise
Folgerungsweise	deduktiv	induktiv
Verhalten	vorgegeben	erlernt
Verhaltensänderung	durch Konstrukteur	Mutation/Lernen
Ursprung von Information	Umwelt	selbst erzeugt
Gegenstand der Information	Umwelt	System und Umwelt
Wirkung der Informationen	denotativ	konnotativ

6.2 Komplexität

Das zweite Charakteristikum sich selbstorganisierender Systeme ist die Komplexität. Der Wechsel von einfachen hierarchischen Systemen zu deren partiellen Auflösung macht die Situation wenig überschaubar. Es macht Sinn, die beiden Begriffe Komplexität und Kompliziertheit kurz voneinander abgrenzen: Wenn ein System viele Elemente und Relationen hat, dann ist es kompliziert. Komplex ist ein System dann, wenn es sich über die Zeit verändert. Subsidiarität, bedeutet auch ein "differenziertes Problembewusstsein, gepaart mit Interesse und Empathie, gerichtet gegen Resignation, Isolation und Apathie" (Waschkuhn, 1995, S. 173). Wenn wir also nach situationsangepassten und veränderlichen Lösungen im Wohlfahrtsbereich suchen, dann erhöhen wir die Komplexität. Genau dies ist eine Forderung des Systemtheorikers v. Förster: Erhöht die Komplexität! Er steht damit diametral gegen Luhmann, der ja eine Reduktion von Komplexität fordert.

Die Caritas zog die Konsequenz aus dem Dinosaurier-Effekt, wie Hauser es 1994 auf dem Forum Caritas nannte: Mit wachsender Größe und Komplexität nehme die Reformbereitschaft ab, Trägheit und Selbstzufriedenheit seien die Folge. Die Komplexität wurde bei der Caritas erhöht, und zwar durch Führung durch Zielvereinbarung und Dezentralisierung des Trägerverbandes in selbstständige kleine Einheiten mit flacher Hierarchie. Aus systemtheoretischer Sicht passt sich das Teilsystem Caritas seiner komplexer werdenden Umwelt an.

6.3 Redundanz

Das dritte Charakteristikum ist die Redundanz. Dies ist die mehrfache Absicherung der Funktionen eines Systems. Insbesondere muss in Systemen der Informationsfluss sichergestellt werden. Dies ist ein sehr wichtiges Charakteristikum, das oft übersehen wird. Deshalb stehen Systemtheoretiker dem lean management sehr kritisch gegenüber. Natürlich kann man durch Abbau von Redundanzen Geld einsparen, aber man schwächt auch die Funktionssicherung des Systems.

6.4 Autonomie

Als letztes Charakteristikum sei die Autonomie genannt. Dieser Begriff wird ja sogar herangezogen, um das Subsidiaritätsprinzip zu definieren, So z.B. im Funkkolleg Praktische Philosophie/Ethik (Band 2, S. 400), wo das Subsidiaritätsprinzip als Prinzip der Unterstützung autonomer Gemeinschaften bezeichnet wird. Dies ist eine sehr moderne Definition, die allerdings die Frage aufwirft, ob es sich hier wirklich um autonome Teilsysteme handelt. Juristisch ist Autonomie die Befugnis einer Person des öffentlichen Rechts, ihre Angelegenheiten durch Erlass von Rechtsnormen selbst zu regeln.

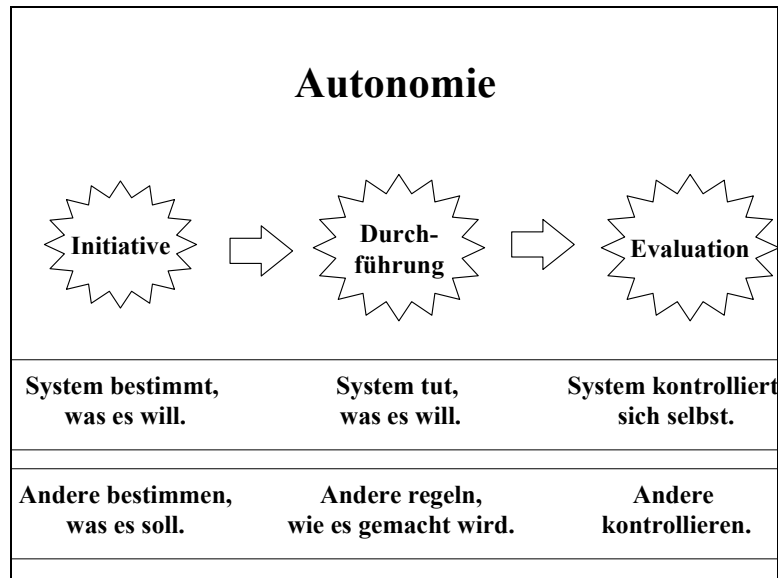


Abbildung 12: Autonomie in drei Bereichen

An drei Stellen kann man das Ausmaß der Autonomie bestimmen (Abbildung 12): Erstens daran, dass die Teilsysteme das Recht haben, ihre Ideen völlig frei zu entwickeln. Hauser verlangt auf dem Forum Caritas 1994 gerade für diese Phase volle Autonomie für die Formulierung der inhaltlichen Ziele wegen der Nachrangigkeit des Staates. Hier spielt aber auch der Staat eine wesentliche Rolle: Durch das Sozialstaatsgebot sind sicher gewisse Ziele vorgegeben. Zweitens erkennt man Autonomie daran, dass das System eigene oder auch fremdgesetzte Ziele selbstständig in Taten umsetzen darf. Hier liegt potentiell die größte Freiheit der Wohlfahrtsverbände. Allerdings ist ein Zeichen dafür, dass die Wohlfahrtsverbände z.B. nicht völlig autonom sein können, darin zu sehen, dass das Subsidiaritätsprinzip ja selbst in Deutschland gesetzlich in der Sozialgesetzgebung verankert ist. Der Staat schafft also erst die notwendigen Rahmenbedingungen. So ist also die Stärke in der Umsetzung des Prinzips abhängig von der Haltung des Staates. Und dieser gesteht ja der Sozialarbeit eine Teilautonomie zu, nicht aber anderen Bereichen, die das Gewaltmonopol des Staates gefährden könnten (Polizei, Militär, Gefängnisse, geschlossene Psychiatrie, usw.). Solange allerdings Selbsthilfe auf zumindest finanzielle Fremdhilfe angewiesen ist, solange wird es keine vollständige Autonomie geben (Sachsse, 1990, S. 40). Die Finanzzuwendungen oktroyieren eine sogar damit verbundene Bürokratisierung. So bleibt nur, eine Teilautonomie der Teilsysteme anzuerkennen (Waschkuhn, 1995, S. 89).

Und auch das dritte Kriterium für Autonomie kann nicht vollständig erfüllt werden: Die Evaluation ist nicht nur durch Selbstkontrolle gewährleistet.

Zusammengefasst: Eine systemtheoretische Analyse der Teilsysteme zeigt deutlich, dass sie nicht vollständig autonom sind.

7 Konsequenzen

Es liegen also keine lupenreine sich selbst organisierenden Systemen vor, weil sie nicht völlig autonom sind. Aber es lässt sich nicht abstreiten, dass der Staat - wie bereits betont - eine Verschiebung von der Fremd- zur Selbstorganisation vornimmt und auch die Basis inzwischen lernt, sich selbst zu organisieren und beginnt vom Staat einzufordern. Welche Konsequenzen ergeben sich daraus? Der Einfachheit halber soll wie zu Beginn wieder nur von zwei Ebenen ausgegangen werden.

Tabelle 2: Vier Konsequenzen für das Verhältnis obere und untere Ebene

	Verantwortung	Qualitätssicherung	Ressourcen	Beratung
obere Ebene	annehmen	Fremdkontrolle	geben	auf Wunsch geben
untere Ebene	abgeben	Selbstkontrolle	nehmen und erheben	anfordern

7.1 Verantwortung

Der Staat gibt mehr Verantwortung ab und die Basis nimmt mehr Verantwortung für sich in Anspruch. Für beiden Ebenen bedeutet dies ein Umlernen. Hintergrund ist neben finanziellen Erwägungen einmal ein anderes Menschenbild und zum anderen die Einsicht, dass Lösungen vor Ort besser gefunden werden können.

7.2 Sicherung der Qualität

Solange im GG das Sozialstaatsprinzip verankert bleibt, hat der Staat die Verantwortung dieses zu sichern. Dazu gehört auch - schon für den Steuerzahler - die Kontrolle der Gelder und Maßnahmen.

Schellhorn (1990, S. 97) wehrt sich zwar vehement gegen mehr staatliche Kontrolle zu Gunsten des Klienten; das Verhältnis Klient, freier Verband und Behörde würde dies regeln. Es spricht aber auch einiges gegen diese optimistische Haltung. Es darf nicht heißen: Delegation statt Kontrolle, wie v. Mitschke es 1994 auf dem Forum Caritas forderte: Es muss vielmehr heißen: Delegation und Kontrolle. Gerade durch Delegation wird Kontrolle notwendig. Kontrolle von außen, aber auch durch Mitarbeiter vor Ort. Wir brauchen Fremdkontrolle, um Missbrauch zu entdecken. Die Frage ist natürlich, wie weit hier der Aufwand getrieben werden soll. Und: Kontrolle darf nicht demotivieren. Deshalb muss unten auch eine zielorientierte Selbstkontrolle eingeführt werden.

7.3 Ressourcen

Wenn nun Verantwortung nach unten abgegeben wird, dann muss der Staat auch Ressourcen nach unten abgeben. Soziale Arbeit basiert ja auf der Annahme, dass Menschen oder Gruppen Ressourcen brauchen, um sich mit der Umwelt auseinanderzusetzen (Münder, 1990, S. 79). Herzog weist allerdings darauf hin, dass Ressourcen nach dem Subsidiaritätsprinzip auch auf der unteren Ebene zu erheben seien (Herzog, 1963). Der alleinige Ruf nach oben genügt also nicht. Nicht umsonst wird auch in den Wohlfahrtsverbänden über fundraising nachgedacht. Wenn man sich auch selbst um Ressourcen bemühen muss, geht man mit ihnen wahrscheinlich auch sorgfältiger um.

Mit dieser Mitteleinwerbung - gleichgültig, ob die Mittel von der öffentlichen Hand oder anderswo herkommen - sind allerdings Gefahren verbunden: Anpassungsdruck an vielleicht fremde Interessen, Bürokratie, verdeckte Instrumentalisierung, Minderung von Symptomen statt Abbau der Mängel, Konkurrenz zwischen den Helfern, usw.

7.4 Stärkung der Beratung und Professionalisierung

Man muss deutlich sehen, dass durch die Übertragung von Verantwortung generell und auch von Ressourcen, die unteren Ebenen oft überfordert werden. Deshalb muss oben Beratung anbieten, die abgerufen werden kann. Fehlende Kompetenz der unteren Ebene ist oft Grund für die obere Ebene, eine Dezentralisierung abzuwehren. Es darf allerdings keine Zwangsberatung sein. Wenn Beratung kollegial verläuft und erfolgreich ist, dann wird sie auch gewollt.

Die untere Ebene unterliegt also dem Zwang, sich zu professionalisieren. Das beginnt bei der Findung von Zielen oder durch Einführung einer Partizipative Mitarbeiterführung usw.. Kurbjuweit schrieb in der Zeit vom 9.8.1996: "Die Professionalität des Berufshelfers ist zumeist wirkungsvoller als der gute Wille des Amateurs. Wer traut sich schon zu, einen Junkie zu betreuen? Wer ist in der Lage, einen Schwerstbehinderten zu betreuen?"

8 Fazit

Drei Thesen zum Schluss:

1. Die Systemtheorie kann den Blick schärfen, um die Gefahren des Gebrauchs- und Missbrauch des Subsidiaritätsprinzip zu erkennen.
2. Die Zukunft wird uns in eine neue Bürgergesellschaft führen, die u.a. durch ein neues Verhältnis zwischen Staat und Bürger gekennzeichnet sein wird in Richtung Enthierarchisierung, Einbau und Stärkung der intermediären Gewalten und einer höheren Bürgeraktivierung.
3. Organisationen wie die Caritas müssen diese Herausforderungen annehmen durch Akzeptanz der zunehmenden gesellschaftlichen Komplexität durch mehr Flexibilität und Komplexität im Inneren.

Literatur

Asam, W. H. (1995). Subsidiarität durch Selbsthilfe. In W.H.Asam, & M. Heck (Hrsg.), Subsidiarität und Selbsthilfe (S. 14-35). München: minerva.

Buttiglione, R. (1994). Eine philosophische Interpretation des sozialetischen Prinzips der Subsidiarität. In A. Riklin, & G.Batliner (Hrsg.), Subsidiarität: ein interdisziplinäres Symposium(S. 47-62). Baden Baden: Nomos.

Calliess, C. (1996). Subsidiarität- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos.

Geser, H. (1994). Subsidiarität im gesellschaftlichen Wandel. In A. Riklin, & G. Batliner (Hrsg.), Subsidiarität: eininterdisziplinäres Symposium (S. 163-192). Baden Baden: Nomos.

Giordano, C. (1994). So viel Staat wie nötig, wo wenig Statt wie möglich: Ein interkultureller Vergleich. In A. Riklin, & G.Batliner (Hrsg.), Subsidiarität: ein interdisziplinäres Symposium(S. 133-162). Baden Baden: Nomos.

Häussler, I. (1990). Anmerkungen zu: Neue Subsidiarität. In J. Mündler, & D. Kreft (Hrsg.), Subsidiarität heute (S. 123-125).Münster: Votum.

Hafen, T. (1994). Zusammenfassung der Diskussion. In A. Riklin, & G. Batliner (Hrsg.), Subsidiarität: ein interdisziplinäresSymposium (S. 119-132). Baden Baden: Nomos.

Heinze, R. G., Olk, T. & Hilbert, J. (1988). Der neue Sozialstaat. Freiburg: Lambertus.

Herzog, R. (1987). Subsidiaritätsprinzip. In e. al. R. Herzog(Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon (Band 2). Stuttgart.

Herzog, R. (1990). Subsidiaritätsprinzip und Staatsverfassung(1963). In J. Mündler, & D. Kreft (Hrsg.), Subsidiarität heute (S.211-240). Münster: Votum.

Höffe, O. (1994). Subsidiarität als staatsphilosophisches Prinzip?. In A. Riklin, & G. Batliner (Hrsg.), Subsidiarität: ein interdisziplinäres Symposium (S. 19-46). Baden Baden: Nomos.

Hrbek, R. (1995). Das Subsidiaritätsprinzip in der EuropäischenUnion - Bedeutung und Wirkung für ausgewählte Politikbereiche. Baden-Baden: Nomos.

Hüglin, T. O. (1994). Althusius - Vordenker des Subsidiaritätsprinzips. In A. Riklin, & G. Batliner (Hrsg.),Subsidiarität: ein interdisziplinäres Symposium (S. 97-118).Baden Baden: Nomos.

Mann, M. (1990). Subsidiarität. In J. Mündler, & D. Kreft (Hrsg.), Subsidiarität heute (S. 87-96). Münster: Votum.

Mündler, J. (1990). Neue Subsidiarität: Ausgangslagen und Perspektiven. In J. Mündler, & D. Kreft (Hrsg.), Subsidiarität heute (S. 72-81). Münster: Votum.

Mündler, J. & Kreft, D. (1990). Einführung: Subsidiarität heute. In J. Mündler, & D. Kreft (Hrsg.), Subsidiarität heute (S. 7-11).Münster: Votum.

Nell-Breuning, O. v. (1962). Subsidiaritätsprinzip. In Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon. Freiburg: Görres-Gesellschaft.

Probst, G. J. B. (1987). Selbst-Organisation. Berlin: Parey.

Sachsse, C. (1990). Zur aktuellen Bedeutung des Subsidiaritätsstreits der 60er Jahre. In J. Münder, & D. Kreft (Hrsg.), Subsidiarität heute (S. 32-43). Münster: Votum.

Schellhorn, W. (1990). Statement: Wo bleibt der Klient?. In J. Münder, & D. Kreft (Hrsg.), Subsidiarität heute (S. 96-97).Münster: Votum.

Schneider, L. (1996). Subsidiäre Gesellschaft - erfolgreiche Gesellschaft. Paderborn: Schöningh.

Vilmar, F. & Runge, B. (1986). Auf dem Weg zurSelbsthilfegesellschaft?. Essen: Klartext.

Waschkuhn, A. (1995). Was ist Subsidiarität?. Opladen: Westdeutscher Verlag.