

Das Subsidiaritätsprinzip: Vielfalt braucht Vielfalt

Das Subsidiaritätsprinzip ist eines der grundlegenden Gestaltungsprinzipien des deutschen Sozialstaats. Und das aus gutem Grund: es befähigt Bürger*innen zur effektiven Selbsthilfe, macht Angebotsstrukturen demokratischer und gibt die Möglichkeit, grundrechtlich verbrieft Freiheiten auch dann zu realisieren, wenn man Hilfe braucht.

Seinen Ursprung hat das Subsidiaritätsprinzip in der katholischen Soziallehre. Seine grundsätzliche Zielsetzung ist es, jeweils kleineren soziale Einheit zu befähigen, sich selbst zu helfen. Erst wenn diese erkennbar nicht in der Lage sind, diese Hilfen selbstständig zu erbringen, hat die nächstgrößere Ebene einzugreifen – erst Familie, dann Kommune, dann Land, dann Bund.

Dieses für den deutschen Sozialstaat fundamentale Prinzip ist einerseits mit dem Recht auf individuelle Entscheidungs- bzw. Handlungsfreiheit begründet. Eine Fürsorge „von oben herab“, die vermeintliche Bedarfe zentralistisch vordefiniert und pauschale Lösungsstrategien verordnet, wäre damit unvereinbar. Der Anspruch auf bzw. die Notwendigkeit von Unterstützungsleistungen darf nicht bedeuten, dass man sich in die vollkommene Abhängigkeit gegenüber einzelner staatlicher Organe begeben muss. Auch Menschen, die Hilfe brauchen, müssen das Recht behalten, ihr Leben – soweit es möglich ist – nach individuellen Präferenzen zu gestalten.

Andererseits bestätigt aber auch die tagtägliche Praxis in der Sozialwirtschaft die Daseinsberechtigung des Subsidiaritätsprinzips. Von der Kinderbetreuung bis zur Altenpflege zeigt sich immer wieder, dass es DIE Lösung für soziale Probleme nicht gibt. Unterschiedliche Menschen haben unterschiedliche Bedarfe, Ziele und Ressourcen, diese zu erreichen. Und in der Regel wissen sie selbst am besten, was sie brauchen. Das Subsidiaritätsprinzip soll gewährleisten, dass professionelle Dienstleister angemessene Hilfe zur Selbsthilfe entlang individueller Möglichkeiten und Bedarfe leisten können.

Ein solches Recht auf die selbstbestimmte Gestaltung des eigenen Lebens setzt natürlich voraus, dass eine ausreichende Vielfalt an Angeboten überhaupt verfügbar ist. Doch genau diese Vielfalt gerät in immer mehr ins Wanken. Soziale Dienstleistungen werden zunehmend in Wirtschaftslogiken gepresst, die ihrer Reichweite nicht gerecht werden. Denn wie soll der wirtschaftliche Mehrwert einer engagierten Erzieherin für den Lebensverlauf eines Kindes quan-

Auf einem Blick:

Subsidiarität = Vorrang kleinerer Einheit

- Leistungsberechtigte Personen sollen aus einem ausreichend vielfältigem Angebot wählen können.
- Der Anspruch auf Vielfalt ist durch staatliche Finanzierung frei getragener Angebote zu realisieren.
- Entscheidung über Finanzierung freier Träger erfolgt nach bestimmten Regeln, die je nach Kontext de facto zu einer Refinanzierungspflicht führen können.

tifiziert werden. Ab wann ist der Einsatz eines Pflegers für ein Altern in Würde zu teuer?

Gleichzeitig wächst der Bedarf an professionellen Hilfen durch diverse gesellschaftliche Trends immer weiter an. All das geschieht vor dem Hintergrund angespannter Kassen in Bund, Land und Kommune: mit dem Ergebnis, dass die Leistungsvielfalt immer weiter zurückzugehen droht. Und das, obwohl Vielfalt als Fundament guter Versorgung sozialrechtlich an diversen Stellen verankert ist (z.B. § 33 SGB I, § 8 SGB IX, § 2 SGB XI).

Allgemein ist der Staat verpflichtet, bestimmte sozialrechtlich definierte Leistungen vorzuhalten. Dieser sog. Sicherstellungsauftrag beschreibt nicht nur die Verantwortung für zu tragende Kosten, sondern definiert auch die Art der Leistungen und wer sie erbringen soll. Gemäß des Subsidiaritätsprinzips erfüllt der Staat den Sicherstellungsauftrag meist nicht selbst, sondern beauftragt dafür freie Träger (z.B. § 12 SGB I, § 17 SGB I). Die Leistungsträger sind gesetzlich dazu verpflichtet, eine Zusammenarbeit mit gemeinnützigen und freien Organisationen im Sinne einer wirksamen Ergänzung anzustreben. Diese sind dabei grundsätzlich in der Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben frei. Dieser Anspruch auf Gestaltungsfreiheit ist als übergeordnetes Prinzip zu interpretieren und wird in konkreten sozialrechtlichen Bestimmungen wiederholt hervorgehoben (z.B. § 17 SGB I, § 5 SGB XII, § 11 SGB XI).

Das Subsidiaritätsprinzip: Vielfalt braucht Vielfalt

Die anzustrebende Zusammenarbeit bedeutet nicht, dass staatliche und freie Träger gleichrangig in Betracht zu ziehen wären. Nach traditioneller Rechtsinterpretation haben freie Träger in der Leistungserbringung Priorität. In einigen Leistungsbereichen wird dieses meist implizite Verständnis sogar ausdrücklich gesetzlich formuliert (z.B. § 17 SGB II, § 124 SGB IX, § 11 SGB XI). Und das aus gutem Grund: wenn die Verantwortung für Vergabe, Kosten und Durchführung in einer Hand liegt, lassen sich angesichts angespannter Kassen Zweifel an Priorisierung guter Versorgung nicht vollständig von der Hand weisen.

Lässt sich aus dem Subsidiaritätsprinzip also ableiten, dass Angebote freier Träger grundsätzlich zu refinanzieren sind? Ganz so leicht ist es nicht. Die Erfüllung des Sicherstellungsauftrags über freie getragene Angebote ist an eine Reihe Bedingungen geknüpft:

Zunächst einmal sind Träger dazu verpflichtet, eine jeweils angemessene Eigenleistung zu einbringen, um als Anbieter sozialer Leistungen in Betracht zu kommen. Diese Eigenleistung ist praktisch der administrative Überbau, der zwar nicht unmittelbar mit der Leistung verknüpft ist, aber ohne den sie nicht erbracht werden kann, z.B. eine Personalverwaltung. Zudem müssen sie natürlich die nötige fachliche Eignung vorweisen und diese gegenüber dem Leistungsträger darlegen. Diese Grundbedingungen qualifizieren v.a. Wohlfahrtsverbände für die Leistungserbringung: Sie können einerseits erforderliche Strukturen stellen und bringen andererseits die nötige Expertise mit, um gute Angebote vorzuhalten.

Doch auch wenn diese Bedingungen erfüllt sind, entsteht keine automatische Finanzierungspflicht. Am Ende entscheiden immer staatliche Organe. In dieser Entscheidung sind sie allerdings nicht frei, sondern an strikte Regeln gebunden. Bürgerinnen und Bürger haben einen sozialrechtlich verbrieften Anspruch darauf, dass die Ermessensentscheidung des Leistungsträgers fehlerfrei erfolgt. Was genau „fehlerfrei“ an dieser Stelle bedeutet, definieren klare Ermessensregeln. Dass diese Regeln eingehalten wurden, müssen zuständige Behörden transparent und nachvollziehbar darlegen (§ 39, 1 SGB I, § 40 VwVfG).

Bei der Vergabe von Mitteln für soziale Leistungen sind mindestens folgende Grundsätze zu beachten: Erstens: das Subsidiaritätsprinzip. Werden verfügbare Mittel vorrangig für Angebote und Strukturen freier Träger auf eingesetzt? Zweitens: das Wunsch-

und Wahlrecht. Steht Leistungsberechtigten vor Ort ein angemessenes vielfältiges Angebot zur Verfügung? Und Drittens: der Gleichheitsgrundsatz: Werden alle interessierten freien Träger gleichbehandelt? In bestimmten Szenarien kann die Einhaltung der Ermessensregeln und Berücksichtigung der Vergabegrundsätze dazu führen, dass es zu einer sog. „Ermessensreduzierung auf Null kommt“: staatliche Organe behalten zwar das Recht auf die finale Entscheidung, haben de facto aber nur eine gültige Option, für die sie sich entscheiden können.

Ein Szenario, in dem eine verweigerte Finanzierung unzulässig wäre, ist die Inanspruchnahme bestehender frei getragener Leistungen zur Erfüllung des Sicherstellungsauftrags, ohne eine finanzielle Beteiligung beizusteuern. Dies kann als ein sog. „widersprüchliches Verhalten“ interpretiert werden, das nach aktueller Rechtsprechung als rechtswidrig eingeschätzt wird. Eine entsprechende Entscheidung wäre also unzulässig. Sollte eine verweigerte Finanzierung frei getragener Angebote die Vielfalt bestehender Leistungen im problematischen Maße einschränken, ist das Wunsch und Wahlrecht der Bürgerinnen und Bürger gefährdet. Auch in diesem Fall wäre diese Entscheidung also unzulässig. Und schließlich wird eine verweigerte Finanzierung unzulässig, wenn vergleichbare Freie Träger für ähnliche Angebote bereits Mittel aus der öffentlichen Hand erhalten. Hier läge ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz vor.

Kenntnisse über Vergabegrundsätze und Ermessensregeln allein garantieren natürlich noch keine Refinanzierung. Die Rechtsprechung lässt teilweise Interpretationsspielraum, Abhängigkeitsverhältnisse in der Praxis stimmen in Verhandlungen zurückhaltend und natürlich hemmt auch der Wunsch, im Sinne einer lokal wirksam vernetzten Versorgungslandschaft mit kommunalen Akteuren kooperieren zu wollen. Trotzdem darf nicht vergessen werden, dass das Subsidiaritätsprinzip zurecht eine wesentliche Säule des deutschen Sozialstaats darstellt. Auf seine Aufrechterhaltung zu pochen – sowohl in der gesetzlichen Ausgestaltung der Rahmenbedingungen als auch in der kommunalen Mittelvergabe – muss weiterhin Aufgabe freier Träger bleiben.



Bezirksverband Niederrhein e.V.

Fachbereich Altenhilfe
Andreas Schindler
Lützowstraße 32 | 45141 Essen
Tel. 02 01 / 31 05 - 164, Fax: -276
andreas.schindler@awo-niederrhein.de
Besuchen Sie uns im [Internet](#) oder bei [Facebook](#).
Stand: 6. Januar 2025

Die hinreichende Refinanzierung bei gleichzeitiger Gestaltungsfreiheit von (ggf. mehreren) freien Trägern wird von Kassen und Kommunen oftmals als bedarfsüberschreitende und damit als „unwirtschaftlich“ zu vermeidende Strategie interpretiert. Zwei aktuelle Veröffentlichungen zur Entwicklung vermeintlich nachhaltig tragfähiger Unterstützungsstrukturen (AOK 2024, Deutscher Städtetag 2024) lassen vermuten, wo Einsparpotenzial gesehen wird: die Ermittlung des Bedarfs, die Planung regionaler Angebote bis hin zur Beratung und Leistungserbringung soll unter Ausschluss freier Träger in die alleinige Zuständigkeit der Träger des Sicherstellungsauftrags und der Kostenverantwortlichen fallen. Bewusst vielfältige Versorgungsstrukturen gelten als bedarfsübersteigend und damit einsparbar. Das Motto lautet: Effizienzsteigerung zur Planung von oben – also das Gegenteil des Subsidiaritätsprinzips.

Was bedeutet dieser Trend für Menschen, deren individuelle Lebenssituation nicht in die zentralistisch geplanten Strukturen vor Ort passen? Wie kann gewährleistet werden, dass hohe Versorgungsqualität auch dann als Ziel gilt, wenn lokale Entscheider*innen gleichzeitig Kosten minimieren müssen? Und schließlich stellt sich angesichts zunehmend populistisch geführter Debatten auch die Frage, wie soziale Angebote davor geschützt werden können, Spielball politischer Erwägungen zu werden?

Im deutsche Sozialstaat hat sich das Subsidiaritätsprinzip aus gutem Grund als Gestaltungsgrundsatz für wirksame Unterstützungsstrukturen etabliert. In Zeiten sich überlappender Krisen sind stabil finanzierte, vielfältige Angebotslandschaften vor Ort essentiell, um soziale Härten aufzufangen. Gerade jetzt gilt es, freie Träger angesichts wachsender Herausforderungen zu unterstützen, statt ihnen pauschales Misstrauen auszusprechen. Eine vielfältige Gesellschaft braucht vielfältige Angebote. Doch genau diese Vielfalt droht zunehmend ins Wanken zu geraten.

Die Arbeiterwohlfahrt setzt sich dafür ein, dass Jede*r die Möglichkeit hat, individuelle Fähigkeiten zu entfalten und in Würde zu leben.

Diese Position als Video ansehen:

