

Gesellschaftliche und staatliche Akteure der Gesellschaftspolitik in Zeiten der Digitalisierung

Subsidiarität weiterdenken – Soziale Daseinsvorsorge in der digitalen Transformation

Tanja Klenk

1. Soziale Daseinsvorsorge in der digitalen Transformation – Zwischen Zentralisierung und Subsidiarität

„In einer Zeit, wo alles zum Großen und Kolossalen hindrängt, wo man über die technischen Mittel (Nachrichtenverbindungen und in zunehmendem Maße auch Computer- und Datenbankvernetzungen) verfügt, um riesenhafte und komplizierte Gebilde überschauen und leiten zu können, besteht die große Gefahr, dass man zu viel zentralisiert, zuviel Zuständigkeiten nach oben verlegt, ja, die Welt gerade „kopflastig“ aufbaut. Davor muss immer und immer wieder gewarnt werden“ (Nell-Breuning 1990 [1968], 102).

Nell-Breunings Beschreibung von Entwicklungstendenzen im Bereich der Daseinsvorsorge und der sozialen Dienste stammt aus den 1960er Jahren und ist dennoch heute, gut 60 Jahre später, mehr denn je von Relevanz. Was den Bereich der Daseinsvorsorge und der sozialen Dienste gegenwärtig stark bestimmt, ist die Digitalisierung. Der Digitalisierung wiederum wohnt eine Tendenz zur Zentralisierung, Standardisierung und Monopolbildung inne: Digitalisierung erzeugt dann die größten Effekte, wenn möglichst viele Nutzerinnen und Nutzer sich in einem Netzwerk befinden und nicht, wenn viele kleine Netzwerke mit ähnlichen Angeboten parallel existieren, ohne dass für Nutzerinnen und Nutzer die reale Option besteht, zwischen den Netzwerken hin und her zu wechseln.

Eine solche vereinheitlichende, standardisierte, auf den Zusammenschluss großer Gruppen ausgerichtete Struktur der Daseinsvorsorge steht dem gesellschaftlichen Ordnungsmodell, das Nell-Breuning in den ‚Baugesetzen der Gesellschaft‘ skizziert, diametral entgegen: nicht Größenwahn („Megalomanie“, „Gigantomanie“) darf maßgeblich sein, sondern die nüchterne Prüfung, ob man nicht doch „die Kirche im Dorf lassen“ könnte, statt sie „aus dem Dorf zu tragen“ (Nell-Breuning 1990, 102–103). Subsidiarität wiederum lautet das gesellschaftliche Gestaltungsprinzip, das sicherstellt, dass ‚die Kirche im Dorf bleibt‘, dass also die Daseinsvorsorge und sozialen Dienste durch eine pluralistische Offenheit charakterisiert

und am konkreten Alltag der Nutzerinnen und Nutzer ausgerichtet sind. Die Dienste und Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege wiederum sind ein Instrument zur Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips, ein Garant für Pluralität und Lebensweltbezug.

Das Subsidiaritätsprinzip, realisiert über die aktive Einbindung der Dienste und Einrichtungen der Wohlfahrtverbände bei der Erbringung sozialstaatlicher Leistungen, könnte auch ein Garant für eine dezentrale, plurale und am Gemeinwohl orientierte digitale Transformation des Sozialstaats sein. Könnte – der Konjunktiv wurde hier mit Bedacht gewählt, denn für die Wohlfahrtsbände stellt die Digitalisierung eine grundlegende Herausforderung dar, deren Bewältigung noch aussteht. Die Debatte über die Digitalisierung sozialer Dienste verläuft tastend und in Suchbewegungen. Anstatt die digitale Transformation pro-aktiv zu gestalten, sind die Wohlfahrtsverbände noch mit ‚Alphabetisierungsanstrengungen‘ (Welskop-Deffaa 2018, 14) befasst, um ihren Mitgliedern und Beschäftigten *digital literacy* zu vermitteln, d.h. gemeinsam Vokabeln zu finden und Aktivitäten zu verabreden, mit denen sich die Prozesse der digitalen Transformation für möglichst viele nachvollziehbar beschreiben und leben lassen.

In der fehlenden Digitalisierung der Wohlfahrtsverbände wird wiederum eine der Ursachen gesehen, weshalb gemeinwohlorientierte Stimmen und Lösungen im Prozess der digitalen Transformation des Sozialstaats fehlen (Beining 2017). Bislang werden die Rahmenbedingungen für die digitale Infrastruktur vor allem von privatwirtschaftlichen Akteuren geprägt, die gemeinsam mit der Politik Strukturentscheidungen treffen. Vor diesem Hintergrund prüft dieser Artikel, wie Subsidiarität als gesellschaftliches Baugesetz und Ordnungsprinzip für die sozialstaatliche Leistungserbringung im digitalen Wohlfahrtsstaat fruchtbar gemacht werden kann. Damit soll sowohl ein Beitrag für eine Revitalisierung des Subsidiaritätsprinzips geleistet als auch ein Impuls in der Debatte über eine gemeinwohlorientierte Gestaltung der digitalen Transformation sozialer Dienste gesetzt werden.

Der Gang der Argumentation verläuft wie folgt: in Kapitel zwei wird zunächst auf Nell-Breunings Verständnis von Subsidiarität als einem ‚Baugesetz der Gesellschaft‘ (Nell-Breuning 1990 [1968]) eingegangen. Dabei wird festgestellt, dass der Subsidiaritäts-Begriff interpretationsoffen ist und unterschiedliche Deutungen zulässt. Kapitel drei greift daher die Governance-Perspektive auf, die einen analytischen Rahmen bietet, um Interaktionsbeziehungen zwischen interdependenten Akteuren konzeptionell zu durchdenken. Aus dieser Governance-Perspektive rekapituliert Kapitel vier sodann den mehrfachen Formenwandel, den das Subsidiaritäts-

prinzip als Ordnungsmuster für den Bereich der sozialen Dienste durchlaufen hat. Gegenwärtig wird Subsidiarität vor allem im institutionellen Design von Wohlfahrtsmärkten praktiziert (Heinze 2019; Nullmeier 2004). Obgleich über die destruktiven Folgen dieser Interpretation von Subsidiarität für die Wohlfahrtsverbände, für ihre Beschäftigten und für die Nutzerinnen und Nutzer weitgehend Einigkeit besteht, scheint die Diskussion über die Subsidiarität jedoch in eine Sackgasse geraten zu sein. Es fehlen Entwürfe, die Subsidiarität weiterdenken und in die Rahmenbedingungen der sozialen Daseinsvorsorge im 21. Jahrhundert, die vor allem durch Digitalisierung geprägt sind, übersetzen. Die digitale Transformation bietet tatsächlich, wie Kapitel fünf konstatiert, ein Gelegenheitsfenster für eine neuerliche Reformulierung des Subsidiaritätsprinzips, die mit veränderten Aufgaben und Verantwortlichkeiten sowohl auf Seiten des Staates als auch auf Seiten der Wohlfahrtsverbände einhergeht (Kapitel sechs & sieben).

2. Zum Begriff der Subsidiarität

Charakteristisch für die institutionellen Strukturen der Daseinsvorsorge in Deutschland ist die Vielfalt der Träger und Leistungserbringer und die Pluralität ihrer Methoden und Ansätze. Das gilt gerade für den hier im Fokus stehenden Bereich der sozialen Daseinsvorsorge, in dem Verbände, Vereine, lokale Initiativen und Selbsthilfegruppen neben Körperschaften, öffentlicher Kernverwaltung, aber auch privatwirtschaftlichen Unternehmen agieren. Der Begriff der Subsidiarität wird genutzt, um das Verhältnis zwischen dem Staat und der Gesellschaft (weniger der Wirtschaft) in diesem Feld zu deuten und zu ordnen. Das Subsidiaritätsprinzip als ein ‚Baugesetz der Gesellschaft‘ wurde maßgeblich – wenngleich nicht ausschließlich (Nell-Breuning 1985, 57; Heinze/Klie/Kruse 2015, 132) – von der katholischen Soziallehre inspiriert. Nell-Breuning leistete in der von Papst Pius XI 1931 veröffentlichten Sozialenzyklika *Quadragesimo anno* und in weiteren Schriften (für eine Zusammenstellung siehe Hengsbach/Möhring-Hesse 2005, 181–182) eine theoretische Konzeptionalisierung und umfassende Begründung des Subsidiaritätsprinzips. Praktiziert wurde Subsidiarität in der freien Wohlfahrtspflege freilich schon viel länger. Bereits die Enzyklika *Rerum Novarum*, mit der Papst Leo XIII 1891 Antworten auf die sozialen Problemlagen des ausgehenden 19. Jahrhunderts gibt, verweist auf das subsidiäre Zusammenspiel von Staat und gesellschaftlichen Akteuren bei der Lösung sozialer Fragen (Nell-Breuning 1973).

Die Herkunft des Begriffs liegt im lateinischen *subsidium*, was Hilfsmittel und/oder Beistand bedeutet. Das Subsidiaritätsprinzip lässt sich daher

als ‚hilfreicher Beistand‘ übersetzen und es beschreibt das Verhältnis zwischen dem/der Einzelnen bzw. kleineren Gruppen (Familien, Vereine, Körperschaften) einerseits und größeren Einheiten bzw. der Gesamtgesellschaft andererseits. Der ‚hilfreiche Beistand‘ meint dabei vor allem ‚Hilfe zur Selbsthilfe‘ und wird mit zwei Argumenten begründet: Kompetenz und Stärkung der Eigenverantwortung. Es soll sichergestellt werden, dass das Wissen über den Kontext und mögliche Lösungswege von sozialen Problemlagen der jeweiligen Lebenskreise anerkannt und genutzt wird und das Potenzial des/der Einzelnen zur Selbsthilfe bzw. die Motivation zu wechselseitiger Solidarität in Gruppen erhalten bleibt und nicht von Fremdhilfe überformt wird.

Das Subsidiaritätsprinzip hat, wie Nell-Breuning (1990 [1968], 93–103) betont, eine positive und eine negative Seite. Die positive Dimension gebietet der Gemeinschaft, der kleineren Einheit hilfreichen Beistand zu leisten, in dem sie tut, was der/die Einzelne nicht leisten kann (z. B. die Sicherung von Frieden oder die Bekämpfung ansteckender Krankheiten). Die positive Dimension des Subsidiaritätsbegriffs beinhaltet auch, den/die Einzelne bei der Organisation gemeinschaftlicher Aktivitäten zu unterstützen (z. B. bei der Organisation von Selbsthilfe im Rahmen von Genossenschaften oder Wohlfahrtsverbänden, die von der Gesellschaft z. B. durch die rechtliche Anerkennung dieser Organisationsformen unterstützt werden kann). Die negative Dimension des Subsidiaritätsprinzips hingegen meint die Abwehr von kollektivistischen Tendenzen, insbesondere die Abwehr aufgedrängter Fremdhilfe durch staatliche Akteure: Was der/die Einzelne, die Familie, die Gruppe oder die Körperschaft aus eigener Kraft tun kann, das darf weder von einer übergeordneten Instanz noch vom Staat an sich gezogen werden.

Wie Nell-Breuning (1990 [1968], 128) konstatiert, hat sich die öffentliche Debatte über Subsidiarität lange Zeit vor allem auf die negative Dimension des Prinzips fokussiert: Das Subsidiaritätsprinzip wurde vor allem gegenüber staatlichen Interventionsversuchen in Anschlag gebracht und genutzt, um die Autonomierechte der subsidiär agierenden Akteure zu rechtfertigen. Im Kontext der realen Gefahr totalitärer Staatsformen (Nationalsozialismus, Kommunismus) erscheint die einseitige Betrachtung des Subsidiaritätsprinzips auch legitim. Werden allerdings liberale, individualistische Werte gesellschaftlich dominant, so verlangt dies, wie Nell-Breuning an der gleichen Stelle feststellt (1990 [1968], 128), eine stärkere Betonung der positiven Seite des Subsidiaritätsprinzips, also eine Betonung der Notwendigkeit von staatlichen Vorleistungen, die subsidiär organisierten wechselseitigen Beistand überhaupt erst möglich machen. In der Tat hat ein einseitig auf die negative Dimension konzentriertes Verständnis von

Subsidiarität Leitbildern von Staat und öffentlicher Verwaltung, die wie das New Public Management (Osborne/ Gaebler 1992) vom Liberalismus inspiriert sind und sich auf Ideen der staatlichen (Verantwortungs-)Entlastung berufen, nichts entgegenzusetzen.

Nell-Breunings Verständnis von Subsidiarität als einem Baugesetz der Gesellschaft bietet interessante und relevante Anknüpfungspunkte, um das Verhältnis zwischen Staat und gesellschaftlichen Akteuren auch im Zeitalter des digitalen Sozialstaats zu konzeptionalisieren. Das betrifft gerade die Unterscheidung zwischen einer negativen und einer positiven Dimension des Subsidiaritätsprinzips, die Unterscheidung zwischen der Abwehr von zentralisierenden, monopolisierenden, vereinheitlichenden Tendenzen zugunsten einer pluralistischen Vielfalt einerseits und den staatlichen Vorleistungen als Voraussetzung für subsidiäre Hilfeleistungen andererseits.

Nell-Breunings Subsidiaritätsmodell ist allerdings nicht ausreichend, um die Vielfalt der möglichen Interaktionsformen zwischen Staat und subsidiär handelnden Akteuren abzubilden. Selbst wenn ‚die Kirche im Dorf bleibt‘ und die Autonomierechte zivilgesellschaftlicher Akteure gewahrt bleiben, so bleiben doch Staat und gesellschaftliche Akteure bei der Erbringung sozialer Dienste interdependent. Und diese Interdependenz kann sich in sehr unterschiedlichen Interaktionsformen vollziehen: Staat und gesellschaftliche Akteure können in einem bürokratischen, in einem ökonomisch-manageriellen oder in einem partnerschaftlichen, polyzentrischen Verhältnis zueinander stehen. Mit welchen Handlungsmustern der Staat und die subsidiär Leistungen erbringenden Akteure interagieren, wird in Nell-Breunings Arbeiten nicht systematisch durchdacht – vielleicht auch, weil es in seiner Zeit schlicht noch nicht vorstellbar war, dass Sozialadministrationen anders als bürokratisch handeln. Die weitreichende Transformation der öffentlichen Verwaltung, vom bürokratischen hin zum manageriell agierenden Staat, hat sich in Deutschland erst ab Mitte der 1990er Jahre (Jann 2019) vollzogen, das heißt nach dem Tod von Nell-Breuning. Das folgende Kapitel führt daher ein in die analytische Perspektive der Governance-Literatur, um mit dieser sodann die historische Entwicklung des Verhältnisses von Staat und zivilgesellschaftlichen Akteuren in der sozialen Daseinsvorsorge zu rekonstruieren.

3. Subsidiarität – bürokratisch-hierarchisch, wettbewerblich und polyzentrisch gedacht

In der Governance-Literatur werden üblicherweise drei Idealtypen unterschieden, mit denen interdependente Individuen oder Organisationen ihre

Handlungen strukturieren bzw. koordinieren können: bürokratisch-hierarchische, wettbewerbliche und netzwerkartige Koordination. Diese Idealtypen unterscheiden sich sowohl hinsichtlich der Handlungsorientierungen der beteiligten Akteure als auch in Bezug auf die konkreten Instrumente der Koordination (siehe für das folgende Klenk et al. 2021; Klenk/Nullmeier 2003).

Der Idealtypus der bürokratisch-hierarchischen Koordination wurzelt im funktionalen Steuerungsparadigma. Auf der Instrumentenebene setzt dieses Verständnis von Koordination auf detaillierte Pläne, die vor allem den Input (insb. finanzielle und personelle Ressourcen) einer arbeitsteiligen Vorgehensweise, weniger den erwünschten Output definieren. Die Interaktionen zwischen Akteuren sind hochgradig formalisiert und werden durch ex ante definierte Verfahren strukturiert. Der Planungshorizont ist langfristig, um die Interaktionsprozesse zwischen den Akteuren zu routinisieren. Die bürokratische Steuerung kann hochgradig effizient sein – Voraussetzung ist allerdings, dass die Umwelt weitgehend stabil ist. In dynamischen Umwelten, die Anpassungen erfordern, wird dieser Koordinationsmechanismus dysfunktional.

Für dynamische Umwelten ist hingegen die wettbewerbliche Koordination geeignet, die die Anpassungsflexibilität der Akteure und die Entwicklung von Innovationen fördert. Der Austausch zwischen den Akteuren basiert bei dieser Koordinationsform auf Verträgen, die vor allem die gewünschten Ergebnisse der Aufgabenerledigung definieren. Der wettbewerblichen Steuerung liegt das Menschenbild des *homo oeconomicus* zugrunde, sie geht also von eigeninteressierten Akteuren aus, deren Gemeinwohlorientierung immer wieder aufs Neue zu motivieren ist. Ein Instrument hierfür sind Performanzmessungen und Transparenzregeln, die Anreize für gleichbleibende Leistungen bzw. Leistungssteigerungen schaffen sollen. Die Verträge sind kurz- oder allenfalls mittelfristiger Natur, um durch regelmäßige Ausschreibungsverfahren den Wettbewerb zwischen Akteuren und damit deren Fähigkeit, Produkt- und Prozessinnovationen zu entwickeln, zu stimulieren.

Die dritte idealtypische Steuerungsform ist die Koordination in Netzwerken, in denen Akteure auf freiwilliger Basis zusammenkommen. In Netzwerken können unterschiedlichste Akteure vertreten sein; der idealtypische Gegenentwurf zur Governance sozialer Dienste durch bürokratische Hierarchie bzw. marktlichen Wettbewerb sind informelle Netzwerke, in denen einzelne (Bürger, Freunde, Nachbarn, Kollegen) oder kleine Gruppen (Familien, Vereine, Initiativen und Bewegungen) aktiv sind. Netzwerke haben eine polyzentrische Struktur, sie weisen also mehrere Zentren auf und einzelne Akteure können zu mehreren Zentren gehören.

Die Netzwerkakteure sind an Kooperationen interessiert, sind bereit sich selbst zu verpflichten und zeichnen sich durch Verlässlichkeit aus. Wenngleich ein Austritt aus dem Netzwerk zwar jederzeit möglich wäre, so sind doch die Netzwerkbeziehungen häufig längerfristig, sodass Vertrauen entstehen kann (Powell 1990). Vertrauen als Grundlage von Koordination beschreibt auch den Unterschied zur marktlichen und bürokratischen Steuerung. Vertrauen in den Transaktionspartner wäre in der kompetitiven Ordnung des Marktes *naiv*; in den hochformalisierten und durch Verfahren kanalisierten Austauschbeziehungen der bürokratischen Koordination wiederum kann es nur schwer entstehen und wäre für die Sicherung der Koordination auch gar nicht zwingend erforderlich (Klenk/Nullmeier 2003, 32–36).

Jede dieser drei idealtypischen Steuerungsformen ist sowohl mit Funktionalitäten als auch mit Dysfunktionalitäten verknüpft. Die aktuelle Governance-Debatte dreht sich daher vor allem um die Suche nach möglichen hybriden Governance-Formen (Christensen/Lægread 2011), also institutionellen Arrangements, in denen unterschiedliche Governance-Formen gezielt miteinander gekoppelt werden. Solche hybride Governance-Konstellationen versuchen das binäre Denken der klassischen Idealtypen (ein Zentrum oder kein Zentrum, Vertrauen oder Vertrag, starke Bindung oder lose bzw. keine Bindung) zu überwinden, mit dem Ziel, die Funktionalitäten der drei klassischen Idealtypen wechselseitig zu verstärken und ihre negativen Aspekte möglichst zu neutralisieren. Die Suche nach hybriden Governance-Formen wiederum lässt Steuerungsfragen zweiter Ordnung bedeutsam werden: wie vollzieht sich die Verkopplung institutioneller Arrangements? Können hybride Governance-Formen gesteuert werden – und wenn ja: wie? Als Bezeichnung für diese „*governance of governance*“ (Jessop 2011, S. 106–108) hat sich der Begriff der Metagovernance etabliert (siehe auch Torfing et al. 2012).

In der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung trifft diese Diskussion über hybride Konstellationen und Metagovernance zusammen mit der Suche nach einer neuen Rolle des Staates. Nach Jahren, in denen die Diskussion über die Steuerung der öffentlichen und sozialen Daseinsvorsorge durch Ideen von Markt und Wettbewerb oder netzwerkartiger Selbststeuerung geprägt war, Governance-Formen also, in denen dem Staat allenfalls eine schwache, zurückgenommene Rolle als ‚Moderator‘ zukommt, wird nun wieder über eine pro-aktive Rolle des Staates nachgedacht. Diese „Rehabilitierung des Staates“ (Kuhlmann/Bogumil 2019, 141) ist begründet in der Überzeugung, dass sich komplexe Problem- und Krisenlagen, wie etwa die Digitalisierung oder der Klimawandel, nicht ohne steuernde Intervention der öffentlichen Hand erreichen lässt. Gleichzeitig

besteht aber auch Einigkeit darüber, dass reine Formen der bürokratisch-hierarchischen, der ökonomisch-manageriellen oder der vertrauensbasierten Netzwerksteuerung dysfunktional sind und es kein „forward to the past“ (Pollitt/ Bouckaert 2017, 165) geben darf.

Als eine der Kernaufgaben des Staates wird nun vielmehr die Schaffung, Förderung und Aufrechterhaltung hybrider Governance-Konstellationen bei der Erbringung öffentlicher Leistungen gesehen, also Steuerungsleistungen zweiter Ordnung oder Metagovernance. Metagovernance führt die verschiedenen Governance-Formen zusammen: es greift aus dem funktional-bürokratischen Koordinationsmodell die Idee der Gestaltbarkeit von Interaktionsbeziehungen auf, versucht diese aber mit der ganzen Bandbreite möglicher Instrumente (Kommunikation und Förderung gemeinsam geteilter Normen und Werte, Bereitstellung von Wissen und Informationen, von Ressourcen, Anreizen, Instrumenten der Leistungsmessung und Nutzung von Sanktionen) herzustellen. Sørensen & Torfing (2009) zeichnen ein Kontinuum von Aktivitäten, das zwischen minimalen und maximalen Formen der Intervention unterscheidet. Es beginnt mit der diskursiven Rahmung (*framing*) erwünschter lokaler Aktivitäten durch übergeordnete Akteure als einer minimalen Form der Intervention. Hierbei wird Agendasetting durch die Bereitstellung von Wissen und Informationen betrieben. Ein größeres Maß an Intervention ist bei der *facilitation* erreicht, bei der hybride Konstellationen durch die Bereitstellung von konkreten Ressourcen gefördert werden. Ein hohes Maß an Intervention stellt schließlich das Design von Institutionen dar, d.h. konkrete Vorgaben zur institutionellen Struktur hybrider Konstellationen und zu den Rechten und Pflichten der beteiligten Akteure, die auch – als letzte Stufe von Metagovernance – die direkte Beteiligung öffentlicher Akteure in Entscheidungsprozessen umfassen kann.

4. *Das Verhältnis von Staat und Wohlfahrtsverbänden – Wandel des Subsidiaritätsverständnisses über die Zeit*

Blickt man nun mit einer solchen analytischen Perspektive auf die Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Wohlfahrtsverbänden, so lässt sich über die Zeit ein mehrfacher Wandel des Verständnisses von Subsidiarität und der damit verbundenen Interaktionsformen feststellen. Zu Beginn der staatlichen Sozialpolitik, im Deutschen Kaiserreich im ausgehenden 19. Jahrhundert, findet der damals noch junge Staat das Feld der personenbezogenen sozialen Dienste bereits besetzt vor (Möhring-Hesse 2018, 59). Strukturen geschaffen hatten vor allem die beiden christlichen

Kirchen im Rahmen ihrer kirchlichen Fürsorge, die Kommunen durch die Armenfürsorge und – mehr und mehr – auch die Selbsthilfevereine und genossenschaftlichen Einrichtungen der sich entwickelnden Arbeiterbewegung. Im Bereich der sozialen Dienste wird Bismarcks Sozialpolitik – ebenso wie bei der Frage der sozialen Absicherung durch Sozialversicherungen – von Motiven der Nationalstaatsbildung überlagert. Hier wie dort ist seine ordnungspolitische Strategie auf die Befriedung sozialer Konflikte durch Inkorporation der bereits im Feld aktiven Akteure in den noch jungen Nationalstaat ausgerichtet. Hier wie dort entsteht eine enge Symbiose zwischen Staat und zivilgesellschaftlichen Initiativen, hierarchisch-bürokratische Koordination trifft auf ein polyzentrisches Netzwerk von unterschiedlichen Hilfe-Initiativen, deren Koordinationsstrukturen noch wenig verfestigt und formalisiert sind. Beide Seiten profitierten gleichermaßen von dem ordnungspolitischen Modell durch politische Stabilität einerseits und Mitgestaltungsrechte und organisationalem Wachstum andererseits.

In dieser Anfangsphase staatlicher Sozialpolitik wird das Subsidiaritätsprinzip praktiziert, ohne dass dieses von Seiten zivilgesellschaftlicher oder gar staatlicher Akteure als gesellschaftliches Ordnungsprinzip programmatisch ausformuliert war. Welche Relevanz eine subsidiäre Organisation von Sozialstaatlichkeit für die Stabilität und Qualität eines demokratischen Gemeinwesens hat, wird erst im Lichte der Erfahrungen eines totalitären Staats und einer zwölfjährigen Diktatur durch die Nationalsozialisten deutlich. In der Zeit der Wiederherstellung der demokratischen Ordnung nach dem zweiten Weltkrieg wird daher wieder an die Idee der Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in die sozialstaatliche Leistungserbringung anknüpft. Um die konkrete Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips wird jedoch heftig gerungen: Während die christlich orientierten Wohlfahrtsverbände und Parteien das Subsidiaritätsprinzip als eine Vorrangstellung der freien Wohlfahrtsverbände interpretieren – aus Sicht des Staates also für eine umgekehrte Hierarchie eintreten –, betonen die AWO und die SPD, aber auch die FDP, die Gleichrangigkeit von öffentlichen und gemeinnützigen Trägern, um der öffentlichen Hand Spielräume bei der Gestaltung der sozialen Infrastruktur zu bewahren (Heinze 1986; AWO 1968). Im Zuge der Novellierung des Bundessozialhilfegesetzes und des Jugendwohlfahrtsgesetzes 1961 und den darauf folgenden Auseinandersetzungen vor dem Bundesverfassungsgericht gelingt es den christlich orientierten Akteuren jedoch, ihre Interessen durchzusetzen und die Vorrangstellung der freien gegenüber den öffentlichen Trägern gesetzlich festzuschreiben – wenngleich, wie das Bundesverfassungsgericht betonte, diese Vorrangstellung ‚nicht schlechthin‘ Gültigkeit hatte.

Galt die Vorrangstellung der verbandlichen Akteure auch nur eingeschränkt, so blieb diese Einschränkung doch unter den Bedingungen von Sozialstaatswachstum ohne Konsequenzen. Da das Angebot an sozialen Dienstleistungen beständig ausgebaut wurde, stellte die bedingte Vorrangstellung keinen Konfliktherd dar. Konsequenzen hat der Ausbau des Sozialstaats jedoch für die Interaktionsmodi zwischen Staat und Verbänden: da der Grad der Formalität und der Bürokratisierung einer Organisation eng mit deren Größe zusammenhängt, führt das fortschreitende organisationale Wachstum der Wohlfahrtsverbände bzw. ihrer Dienste und Einrichtungen zu einer Annäherung an die Strukturen der Sozialadministration. Der lebensweltliche Kontext, und damit die spezifische Differenz zur öffentlichen Bürokratie, ging mehr und mehr verloren und es bildet sich heraus, was als ‚Wohlfahrtskorporatismus‘ bezeichnet wurde (Backhaus-Maul/Olk 1994; Heinze/Olk 1984).

Die Beziehungen zwischen Sozialadministration und Wohlfahrtsverbänden, nun von engen Verflechtungen und wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnissen geprägt, geraten zu Beginn der 1980er Jahre abermals unter Druck, und zwar von zwei Seiten gleichzeitig: zum einen formiert sich die Selbsthilfebewegung, die die zunehmende Distanz der Wohlfahrtsverbände zu den Adressatinnen und Adressaten der Sozialpolitik kritisiert und ein Repräsentationsdefizit konstatiert. Kritik am Wohlfahrtskorporatismus wird zum anderen aber auch von Vertretern wirtschaftsliberaler Positionen geäußert, die wachsende Sozialstaatsausgaben und fehlende Nachweise der Effektivität der Maßnahmen zum Anlass der Kritik nahmen.

Erneut wird also über die Interpretation des Subsidiaritätsprinzips gerungen. Dabei stehen sowohl eine wettbewerbliche Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips als auch eine Erneuerung ‚von unten‘ durch polyzentrische Netzwerke informeller Hilfen als Alternativen zum bürokratischen Wohlfahrtskorporatismus im Raum. Durchgesetzt hat sich schlussendlich das wettbewerbliche Modell, wenngleich es noch bis Mitte der 1990er Jahre dauerte, bis sich diese Reinterpretation des Subsidiaritätsprinzips auch auf der rechtlichen Ebene manifestiert. Die Einführung der Pflegeversicherung als fünfte Säule der Sozialversicherung im Jahr 1996, bei der gemeinwirtschaftliche Einrichtungen und Dienste der freien Wohlfahrtspflege mit gewinnorientierten Unternehmen gleichgestellt wurden, überführt die wohlfahrtskorporatistischen Arrangements schrittweise in Wohlfahrtsmärkte (Nullmeier 2004). Die Organisation der subsidiären Leistungserbringung im Rahmen ‚partnerschaftlich‘ abgesteckter Claims zwischen den Wohlfahrtsverbänden und den kommunalen Akteuren findet ein Ende, ebenso wie die durch bürokratische Inputsteuerung charakterisierte Finanzierung. Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Dominanz libe-

raler Ideen im öffentlichen Diskurs wird die Delegation an kleinere soziale Einheiten nun als eine Möglichkeit der Staatsentlastung – sowohl auf der finanziellen als auch auf der Verantwortungsebene – legitimiert. Dass von Seiten der freien Wohlfahrtspflege über Jahre die negative Dimension des Subsidiaritätsprinzips, also die Abwehr staatlicher Interventionsversuche, betont wurde, nicht aber die positive Dimension von Nell-Breunings Subsidiaritätskonzeption, die die staatliche Vorleistungsverpflichtung zur Hilfeleistung hervorhebt, hat diese Entwicklung sicherlich auch begünstigt (Heinze 1986, 19).

Die quasi-marktliche Transformation der sozialen Dienstleistungserbringung ging einher mit einer ‚Subsidiarisierung‘ unternehmerischer Risiken und der Schaffung von Konkurrenzverhältnissen (Evans 2018, 170). Welche destruktiven Folgen der neuerliche Wandel der Governance sozialer Dienstleistungen für die Wohlfahrtsverbände als Organisation, für ihre Beschäftigten in den Diensten und Einrichtungen, aber auch für die Nutzerinnen und Nutzer sozialer Dienste mit sich brachte, wurden vielfach beschrieben und beklagt (stellvertretend für viele: Möhring-Hesse 2018). Beim Gang durch die Literatur fällt aber auf, dass die Diskussion über eine zukünftige Interpretation des Subsidiaritätsprinzips eine Leerstelle bildet und es auf der konzeptionellen Ebene kaum Entwürfe gibt, die das Subsidiaritätsprinzip weiterdenken (vgl. aber Heinze/Klie/Kruse 2015). Zwar besteht Einigkeit dahingehend, dass es ein Zurück zum alten bürokratisierten Wohlfahrtskorporatismus ebenso wenig geben kann, wie eine Fortführung der wettbewerblich organisierten Leistungserbringung. Einigkeit besteht auch dahingehend, dass der stetig wachsende Bedarf an sozialen Diensten in einer alternden und durch Migration und sich verändernde Geschlechterrollen charakterisierten Gesellschaft nicht durch informelle Netzwerke und Selbststeuerung von unten gedeckt werden kann.

Wie aber kann dann Subsidiarität im 21. Jahrhundert aussehen? Kann das Konzept von Metagovernance einen analytischen Rahmen bilden, um Subsidiarität weiterzudenken? Im Unterschied zu früheren Subsidiaritätsverständnissen würde ein an Metagovernance orientiertes Subsidiaritätsverständnis sich weder ausschließlich auf einen (gemeinnützigen) Akteurstypus als subsidiären Gegenpart beschränken, noch zwei Akteurstypen (gemeinnützig und privatwirtschaftlich) gleichstellen, ohne das Verhältnis zwischen den beiden pro-aktiv und intensiv zu gestalten. Eine solchermaßen verstandene „neue Subsidiaritätspolitik“ würde vielmehr darauf ausgerichtet sein, die verschiedenen Typen von informeller Eigenhilfe und formeller (privat-gemeinnütziger und privat-gewinnorientierter) Fremdhilfe zu rekombinieren und neu auszubalancieren.

5. Digitale Transformation der sozialen Dienstleistungserbringung

Eine Diskussion über eine solche Revitalisierung des Subsidiaritätsprinzips muss ihren Ausgangspunkt bei den gegenwärtigen Rahmenbedingungen für die Erbringung sozialer Dienste nehmen. Nachdem die Vermarktlichung des sozialen Dienstleistungssektors vollzogen wurde, bestimmt nun ein neuer Transformationsprozess die Entwicklung in diesem Feld: die Digitalisierung. Digitalisierung kann definiert werden als ein Entwicklungsprozess, in dem gesellschaftliche Vorgänge auf digitale Kommunikation, Interaktion und Informationsvermittlung umgestellt werden und dadurch zunehmend automatisiert und autonomisiert erfolgen. Der Begriff Digitalisierung umfasst dabei nicht nur die Nutzung digitaler Technologien, sondern auch die dadurch ausgelösten (intendierten und nicht-intendierten) Effekte in Politik und Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft (Klenk, Nullmeier, Wewer 2020).

Der Begriff der digitalen (sozialen) Daseinsvorsorge ist – ebenso wie der Begriff der Subsidiarität – weniger ein rechtlicher, sondern vor allem ein politischer Begriff, dessen Bedeutungsgehalt immer wieder neu in politischen Kontexten auszuhandeln ist (Klenk 2021). Wenngleich es auch keine eindeutige Definition einer digitalen (sozialen) Daseinsvorsorge gibt, so besteht doch Einigkeit darüber, dass eine soziale und digitale Daseinsvorsorge drei Gestaltungsfelder umfasst: die physische Infrastruktur, neue Dienstleistungen, die auf der digitalen Infrastruktur aufbauen, sowie digitale Inhalte (Schulz 2020, S. 568).

Digitale Innovationen haben zwar das Potenzial, disruptive Entwicklungen zu erzeugen (Matusiewicz et al. 2017). Die digitale Transformation ist aber dennoch kein Prozess, der sich zwangsläufig und in festgelegten Bahnen vollzieht, er ist vielmehr gestaltbar. Die zentralen Gestaltungsakteure der digitalen Transformation sozialer Dienstleistungen sind gegenwärtig allerdings weder der Staat noch zivilgesellschaftliche Akteure wie die Wohlfahrtsverbände, sondern private Unternehmen. Schon seit langem bestimmen private Unternehmen, die als Konkurrenten zu den Diensten und Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege professionelle Hilfsleistungen anbieten, zunehmend das Anbieterspektrum in den Bereichen Beratung, Pflege und Gesundheit. Die Digitalisierung hat diesen Trend nun weiter verschärft und es lässt sich beobachten, dass privatwirtschaftliche Akteure digitale Technologien nutzen, um gänzlich neue Geschäftsmodelle im Bereich der sozialen Dienstleistungen zu entwickeln (Evans 2018, 170). Unternehmen wie *Careship* oder *Home Instead* bieten nicht mehr (vorrangig) soziale Dienstleistungen an. Sie organisieren vielmehr die digitalen Marktplätze, auf denen soziale Dienstleistungen gehandelt werden.

Im Unterschied zu den Angeboten der freien Wohlfahrtspflege bieten diese Plattformen umfassende Serviceangebote – von der Beratung zur Vermittlung von Leistungen und (internationalem) Personal hin zu Immobilienangeboten und Wohnservices – über eine einzige Plattform an, was ihnen auch durch die Aufweichung der Grenze zwischen regulierter Erwerbsarbeit und unregulierter Selbstständigkeit gelingt (Gig-, Click- oder Cloud Work). Neu ist zudem, dass private Unternehmen auch im Bereich der Gemeinschaftsbildung und des zivilgesellschaftlichen Engagements als Konkurrenten zu den Aktivitäten der freien Wohlfahrtsverbände auftreten. Hier wird das gleiche, auf digitalen Technologien basierende Geschäftsmodell genutzt, wie im Feld der professionellen Hilfen: Unternehmen wie *nebenan.de* oder *nachbarschaft.net* bauen digitale Plattformen auf, um Freunde, Nachbarn oder auch Personen, die sich bislang nicht kannten, zu koordinieren. Dabei geht sowohl um die Organisation von wechselseitiger Hilfe bei alltäglichen Aufgaben wie Einkaufen, Reparaturen und Botengängen, aber auch um politische Aktivitäten wie Solidaritätsaktionen und Unterstützungsmaßnahmen für Flüchtlinge oder andere Schutzbedürftige (Hilbert/ Becka/ Merkel 2018, 221).

Die Digitalisierung ist auch bei den Wohlfahrtsverbänden angekommen, und zwar nicht nur in der basalen Form der Nutzung von IuK-Technologien für das Management der Leistungserbringung. Auch die Dienstleistungen selbst werden zum Teil digital erbracht: bei der Sozialberatung etwa in Form des *blended counseling*, in der Krankenbehandlung bei der Diagnostik und der digitalen Fernüberwachung von Vitalparametern oder beim Einsatz von Pflege- der Emotionsrobotik (Nullmeier 2020, 193ff; Hilbert/ Becka/ Merkel 2018, 210). In der freien Wohlfahrtspflege verlaufen jedoch all diese Digitalisierungsprozesse fragmentiert. Es werden nicht nur je nach Verband, sondern oft auch auf der Ebene einzelner Einrichtungen und Dienste je individuelle Lösungen entwickelt. Eine tiefere Auseinandersetzung mit der Digitalisierung sozialer Dienstleistungen auf der obersten Verbandsebene im Sinne einer koordinierten Digitalstrategie hat erst spät begonnen: so hat beispielsweise die Caritas 2017 die Erarbeitung einer Digitalstrategie initiiert. Im Kontext des Projektes ‚Koordination Digitale Agenda‘ wurden hierfür in mehreren Erhebungsphasen Digital-Projekte und Digital-Maßnahmen bei den Caritasverbänden analysiert und Leuchtturmprojekte identifiziert. Die Digitalstrategie soll helfen, die gesellschaftliche Teilhabe in der digitalen Welt chancengerecht und gemeinwohlorientiert zu gestalten. Als notwendig werden hierfür die Qualitäts- und Kompetenzsicherung durch Qualifikation für das digitale Zeitalter, sowie organisatorische Reformen durch Verabredung gemeinsamer Ziele und Ressourcen erachtet (Welskop-Deffaa 2018, 15).

6. Subsidiarität weiterdenken

Der Entwicklung der digitalen Agenda der Caritas vorausgegangen ist eine Vereinbarung zwischen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) mit dem Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zur ‚Organisation der Freien Wohlfahrtspflege unter den Vorzeichen der Digitalisierung‘. Ziel dieser Vereinbarung ist es, die digitale Transformation explizit aus der Perspektive des gesellschaftlichen Zusammenhalts zu betrachten. Es sei, so konstatiert das BMFSFJ, entscheidend, „jene gesellschaftlichen Kräfte zu aktivieren und zu stärken, die sich in der digitalisierten Welt für gesellschaftlichen Zusammenhalt einsetzen und den digitalen Wandel entsprechend mitgestalten“ (BMFSFJ & BAGFW 2020). Die Vereinbarung enthält damit ein Bekenntnis zum Subsidiaritätsprinzip und beinhaltet auch (begrenzte) finanzielle Mittel, um die Wohlfahrtsverbände im Digitalisierungsprozess finanziell zu unterstützen.

In einer Zeit, in der gesellschaftliche Teilhabe vor allem auch digitale Teilhabe bedeutet, ist gerade auch der digitale Zugang zu sozialen Dienstleistungen für die Herstellung von Chancengerechtigkeit relevant. Ein digitaler Zugang zu sozialen Diensten setzt wiederum digitalisierte Wohlfahrtsverbände voraus. Insofern geht die Vereinbarung zwischen der BAGFW und dem BMFSFJ in die richtige Richtung, insbesondere wenn man bedenkt, dass es bislang vor allem privatwirtschaftliche Akteure waren, die den Diskurs über die Gestaltung der digitalen (sozialen) Infrastruktur geprägt und entsprechende Strukturen geschaffen haben. Stimmen gemeinwohlorientierter Akteure waren in diesem Diskurs hingegen bislang kaum zu hören (Beining 2017). Die nun von der BAGFW und dem BMFSFJ angestoßenen Aktivitäten greifen allerdings (noch) zu kurz, um nachhaltige Impulse für die Schaffung einer gemeinwohlorientierten sozialen Infrastruktur 4.0 zu setzen. Eine solche gemeinwohlorientierte soziale Infrastruktur 4.0 setzt eine kritische Reflexion und Erneuerung des Subsidiaritätsprinzips voraus, und zwar auf beiden Seiten: sowohl die Aufgaben des Staates als auch die Rolle der Wohlfahrtsverbände sind neu zu denken.

Ein am Subsidiaritätsgedanken orientiertes Baugesetz für eine soziale Infrastruktur 4.0 würde die Aufgaben der Bereitstellung der physischen Infrastruktur dem Staat zuweisen, wohingegen die Verantwortung für neue digitale Dienste und digitale Inhalte in den Händen von gesellschaftlichen Akteuren läge. Eine solche Aufgabenteilung alleine wäre allerdings noch kein Garant für eine pluralistisch ausgerichtete soziale Infrastruktur, in der es auch gemeinwohlorientierte Angebote gibt. Neben der Aufgabenteilung

sind zudem die Ausgestaltung der Interaktionsformen im subsidiären Ordnungsgefüge entscheidend: folgen diese einer bürokratisch-hierarchischen, einer marktlichen oder polyzentrischen Logik? Oder wird Subsidiarität im Sinne von Metagovernance interpretiert, das heißt als die bewusste Gestaltung hybrider Strukturen?

Die Erfahrungen der vergangenen 30 Jahre haben gezeigt, dass Subsidiarität verstanden als Quasi-Markt Startvorteile für private Unternehmen verschafft, die für Wohlfahrtsverbände schwer aufzuholen sind (zumindest wenn sie an ihrer Werteorientierung festhalten wollen). Soll die zunehmende Dominanz privatwirtschaftlicher Angebote zugunsten eines hybriden Mix unterschiedlicher (privatwirtschaftlicher, gemeinnütziger und informeller) Angebote überwunden werden, so wäre eine wichtige staatliche Vorleistung die Herstellung von (annähernd) gleichen Startbindungen für privatwirtschaftliche und gemeinnützige Akteure. Die Aufgaben des Staates bei der Entwicklung einer sozialen Infrastruktur 4.0 gehen also deutlich über die bloße Bereitstellung der technischen Infrastruktur hinaus. Sie umfassen neben der diskursiven Rahmung (*framing*) auch die Bereitstellung weiterer Ressourcen, um den digitalen Wandel bei den Wohlfahrtsverbänden und ihren Diensten und Einrichtungen zu unterstützen.

Die wichtigste Aufgabe des Staates auf dem Weg zu einer sozialen Infrastruktur 4.0 besteht in der Entwicklung eines adäquaten institutionellen Designs. Um die bereits sich herausgebildete privatwirtschaftliche digitale Infrastruktur für soziale Dienste durch eine soziale, gemeinnützige Infrastruktur 4.0 zu ergänzen, ist eine aktive Gestaltung des Sektors erforderlich. Auf der Instrumentenebene heißt dies Marktsegmentierung und Regulierung, soziale Marktkorrektur und Verbraucherschutzpolitik (Klenk 2022; Nullmeier 2004). Marktsegmentierung bedeutet beispielsweise die Schaffung von (quasi-)öffentlichen Plattformen, um so die Position gemeinnütziger Anbieter (und potentieller Nutzerinnen und Nutzer!) gegenüber den privatwirtschaftlichen Anbietern zu stärken. Die Verbände der freien Wohlfahrtspflege haben bereits begonnen, eigene Plattformen aufzubauen (Welskop-Deffaa 2019). Diese sind aber in Bezug auf Anbieter- und Nutzerzahlen noch viel zu klein, um ein wirkliches Gegengewicht zu privatwirtschaftlichen Anbietern bilden zu können.

Neben der Marktsegmentierung ist zudem die Regulierung von Spezifika der digitalen Daseinsvorsorge von Relevanz. Zentral sind hier insbesondere Interoperabilitätsregeln, also Regeln, die Nutzerinnen und Nutzern einen einfachen und sicheren Austausch zwischen verschiedenen digitalen Plattformen bzw. den dort genutzten Informations- und Kommunikationssystemen gewährleisten und die das Entstehen (privatwirtschaftlicher) Oligo- oder Monopole erschweren. Auf der europäischen Ebene wurde mit

dem Digital Markets Act ein erster wichtiger Schritt getan. Der Digital Markets Act umfasst unter anderem Regelungen zur Dateninteroperabilität und Diskriminierungsverbote und soll sicherstellen, dass große Online-Plattformen, die als „Gatekeeper“ agieren, ihre Position nicht missbrauchen. Auf der nationalen Ebene hingegen werden Fragen der Interoperabilität und des Schnittstellenmanagements gerade im Zusammenspiel zwischen Staat und subsidiär agierenden Wohlfahrtsverbänden immer noch viel zu wenig mitgedacht. So sind die Wohlfahrtsverbände bei dem gegenwärtig größten Digitalisierungsvorhaben von Bund und Ländern, dem online-Zugangsgesetz, nur an wenigen Stellen eingebunden (BAGFW 2022).

Soziale Marktkorrektur meint schließlich die Kompensation der gesellschaftlichen Verlierer von Marktentwicklungen durch verteilungs- bzw. sozialpolitische Maßnahmen (Lütz/Czada 2000, 14). Hier geht es einerseits um die soziale Absicherung neuer Formen der Erwerbsarbeit (Gig-, Click- und Croudworker), andererseits um eine Verbraucherschutzpolitik, die über eine konzentrationskontrollierende Wettbewerbspolitik hinausgeht und sich beispielsweise mit der Qualität digitaler sozialer Dienste befasst.

Die Entwicklung einer sozialen Infrastruktur 4.0 würde im Übrigen nicht nur Veränderungen im Verhältnis von Staat und Wohlfahrtsverbänden verlangen, sondern auch die tradierte Aufgabenteilung *zwischen* den Wohlfahrtsverbänden und das Aufgabenprofil ihrer jeweiligen Träger und Dienste berühren. Die Trägerlandschaft gemeinnütziger sozialer Dienste ist (im Vergleich zur privatwirtschaftlichen Plattformökonomie) hochgradig fragmentiert. Einrichtungen konzentrieren sich typischerweise auf spezifische Dienste (z. B. auf die Schuldner-, die Sucht- oder die Erziehungsberatung), sie erbringen hier hochgradig professionelle, aber eben auch hochgradig spezialisierte soziale Dienstleistungen. Im digitalen Raum haben privatwirtschaftliche Anbieter mit single-sign-on und Portallösungen jedoch infrastrukturpolitische Weichenstellungen getroffen, die das Such- und Nutzungsverhalten von Bürgerinnen und Bürger längst beeinflussen. Können gemeinnützige Anbieter ihre Adressatinnen und Adressaten mit den tradierten Strukturen überhaupt noch erreichen (vgl. auch Bossong 2018)? Ein träger- und verbandsübergreifendes Handeln erscheint zudem auch deshalb notwendig, weil der Prozess der digitalen Transformation enorme Ressourcen fordert, die einzelne Einrichtungen finanziell, aber auch personell (Fachkräftemangel!) überfordert.

7. *Fazit: Die digitale Transformation als Chance zur Erneuerung des Subsidiaritätsprinzips*

Subsidiarität ist ein politisches und damit interpretations- und gestaltungs-offenes Konzept. Im Laufe der Geschichte hat das Subsidiaritätsprinzip eine mehrfache Reformulierung und Neuinterpretation erfahren. Auch heute gibt es viele Anlässe, um über neue Umsetzungsformen des Subsidiaritätsprinzips nachzudenken: Zum einen, um gemeinwohlorientierte Lösungen für die Digitalisierung sozialer Dienste zu erarbeiten und bei digitalpolitischen Weichenstellungen, die bislang vornehmlich von privatwirtschaftlichen Akteuren getätigt wurden, mitzuwirken. Zum anderen, um Alternativen zur Interpretation von Subsidiarität als Quasi-Markt, die sich als eine Sackgasse erwiesen hat, zu entwickeln.

Das Konzept von Metagovernance bietet einen gedanklichen Rahmen, um das Nebeneinander von informellen Netzwerken der Selbsthilfe, gemeinnützigen und privatwirtschaftlichen Strukturen der Fremdhilfe neu auszutarieren und dabei auch die Aufgaben und Verantwortlichkeiten staatlicher Akteure neu zu bestimmen. Ein derartiges Verständnis von Subsidiarität würde dem Konzept von Subsidiarität, wie es Nell-Breuning formuliert hat, durchaus entsprechen. Eine solche progressive "neue Subsidiaritätspolitik" wurde bereits in der Subsidiaritätskrise der frühen 1980er Jahre proklamiert (Heinze 1986) – ist aber bis heute nicht realisiert. 60 Jahre nach der Deformation des Subsidiaritätsprinzips zu einem korporatistischen Wohlfahrtskartell (Backhaus-Maul/Olk 1994) und 30 Jahre nach der Ablösung dieses korporatistischen Wohlfahrtskartell durch Wohlfahrtsmärkte eröffnet sich mit der digitalen Transformation des sozialen Dienstleistungssektors erneut ein Gelegenheitsfenster, um das Subsidiaritätsprinzip zu reformulieren. Wohlfahrtsverbände sollten die Chance aufgreifen und Subsidiarität weiterdenken.

Literaturverzeichnis

- Arbeiterwohlfahrt Bundesverband (Hrsg.) (1968): Grundsätze und Empfehlungen der Arbeiterwohlfahrt zur Zusammenarbeit mit den Gemeinden, Berlin.
- Backhaus-Maul, Holger/Olk, Thomas (1994): Von Subsidiarität zu „outcontracting“: zum Wandel der Beziehungen zwischen Staat und Wohlfahrtsverbänden in der Sozialpolitik, in: Streeck, Wolfgang (Hrsg.): Staat und Verbände. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 100–135.

- Beining, Leonie (2017): Gemeinwohl im digitalen Zeitalter, Stiftung Neue soziale Verantwortung, download unter: https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/gemeinwohl_digitale_zeitalter_klein.pdf [letzter Zugriff: 09.4.2022].
- Bosson, Horst (2018): Soziale Arbeit in Zeiten der Digitalisierung: Entwicklungspotenziale mit Schattenseiten, *neue praxis*, 48 (4), S. 303–324.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) (2022): Jahresbericht 2021 der Sozialkommission II, download unter: <https://www.bagfw.de/ueber-uns/gremien/sozialkommission-ii/detail/jahresbericht-2021-der-sozialkommission-ii> [letzter Zugriff: 09.04.2022].
- BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, und Bundesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrtspflege BAG FW (2020). Digitale Transformation und gesellschaftlicher Zusammenhalt – Gemeinsame Erklärung von BMFSFJ und BAGFW zur Wohlfahrtspflege in der Digitalen Gesellschaft. <https://www.bmfsfj.de/blob/jump/161398/20201022-bagfw-gemeinsame-erklaerung-data.pdf>.
- Christensen, Tom/Læg Reid, Per (2011): Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges, *Public Organization Review* 11, 407–423. <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0141-4>
- Evans, Michaela (2018): Der „Faktor Arbeit“ macht den Unterschied: die Governance sozialer Dienstleistungsarbeit und die Institutionalisierung von Arbeitgeberverbänden im deutschen Pflegemarkt. In: Heinze, Rolf G./Lange, Joachim/Sesselmeier, Werner (Hrsg.): *Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege: Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität*. Baden-Baden: Nomos, S. 155–193.
- Heinze, Rolf G. (2019): Verbandliche Wohlfahrtspflege und Wohlfahrtsmarkt, *Sozialer Fortschritt* 68 (1), S. 45–65.
- Heinze, Rolf G. (1986): „Neue Subsidiarität“ – Zum soziologischen und politischen Gehalt eines aktuellen sozialpolitischen Konzepts, in: Heinze, Rolf G. (Hrsg.): *Neue Subsidiarität: Leitidee für eine zukünftige Sozialpolitik?* Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 13–38.
- Heinze, Rolf G./Klie, Thomas/Kruse, Andreas (2015): Subsidiarität revisited, *Sozialer Fortschritt* 64 (6), S. 131–138.
- Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (1984): Sozialpolitische Steuerung: Von der Subsidiarität zum Korporatismus, in: Glogow, Manfred (Hrsg.), *Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität*, Bielefeld: AJZ, S. 162–194.
- Hengsbach, Friedhelm/Möhring-Hesse, Matthias (Hrsg.) (2005): *Oswald von Nell-Breuning: Sachdienliche Hinweise. Verzeichnis sämtlicher Schriften (Studien zur christlichen Gesellschaftsethik Bd. 7)*, Münster: LIT-Verlag.
- Hilbert, Josef/Becka, Denise/Merkel, Sebastian (2018): (R)Evolution der Sozialwirtschaft? Die Baustellen der Digitalisierung, in: Heinze, Rolf G./Lange, Joachim/Sesselmeier, Werner (Hrsg.): *Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege: Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität*. Baden-Baden: Nomos, S. 205–228.

- Jann, Werner (2019). Neues Steuerungsmodell, in: Veit, Sylvia/ Reichard, Christoph/ Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Springer VS, Wiesbaden, S. 127–138.
- Jessop, Bob (2011): Metagovernance, in: Bevir, Mark (Hrsg.): The SAGE handbook of governance. London: SAGE, S. 106–123.
- Klenk, Tanja (2022): Auf dem Weg zu digitalen Wohlfahrtsmärkten?, in: Nonhoff, Martin/Haunss, Sebastian/Klenk, Tanja/ Pritzlaff-Scheele, Tanja: Gesellschaft und Politik verstehen. Frank Nullmeier zum 65. Geburtstag, Frankfurt/Main: Campus, i.E.
- Klenk, Tanja (2021): Digitale Daseinsvorsorge – Voraussetzung für soziale und kulturelle Teilhabe im 21. Jahrhundert, in: Blank, Florian/Schäfer, Claus/Spannagel, Dorothee (Hrsg.): Die Grundsicherung weiterdenken, Bielefeld: transcript, 155–170.
- Klenk, Tanja (2015): „Zur Ambivalenz der neuen Subsidiarität“, Sozialer Fortschritt 64 (6), S. 144–149.
- Klenk, Tanja/Ettelt, Stefanie/Cacace, Mirella (2021): Der öffentliche Gesundheitsdienst in der Corona-Krise: zwischen Hierarchie, loser Koppelung und polyzentrischer Koordination, dms – der moderne staat 14 (2), <https://www.budrich-journals.de/index.php/dms/issue/view/2872>.
- Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank (2003): Public Governance als Reformstrategie, Düsseldorf: Edition Hans Böckler.
- Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (2020): „Auf dem Weg zum digitalen Staat?“, in Klenk, Tanja/ Nullmeier, Frank/ Wewer, Göttrik (Hrsg.): Digitalisierung in Staat und Verwaltung, Springer, VS, S. 3–23.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg (2019): Neo-Weberianischer Staat, in: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Springer VS, Wiesbaden, S. 139–152.
- Lütz, Susanne/Czada, Roland (2000): Marktkonstitution als politische Aufgabe: Problemskizze und Theorieüberblick, in: Czada, Roland/Lütz, Susanne (Hrsg.), Die politische Konstitution von Märkten. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 9–35.
- Matusiewicz, David/Pittelkau, Christian/Elmer, Arno (Hrsg.) (2017): Die Digitale Transformation im Gesundheitswesen, Berlin: MWV Medizinisch Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft.
- Möhring-Hesse, Matthias (2018): Verbetriebswirtschaftlichung und Verstaatlichung. Der destruktive Formwandel der Freien Wohlfahrtspflege, in: Heinze, Rolf G./Lange, Joachim/Sesselmeier, Werner (Hrsg.): Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege. Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität, Baden-Baden: Nomos 2018, S. 57–78.
- Nell-Breuning, Oswald (1973): Kirche und soziale Frage, in: Stimmen der Zeit 191, 120–126.
- Nell-Breuning, Oswald (1985): Gerechtigkeit und Freiheit. Grundzüge katholischer Soziallehre, München: Olzog.

- Nell-Breuning, Oswald (1990 [1968]): *Baugesetze der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität, durchgesehene Neuausgabe*, Freiburg: Herder.
- Nullmeier, Frank (2004): *Vermarktlichung des Sozialstaats*, in: *WSI-Mitteilungen*, 57 (9), S. 495–500.
- Nullmeier, Frank (2020): *Digitalisierung in der Sozialpolitik und die Wohlfahrtsverbände*, in: Lühr, Henning (Hrsg.): *Digitale Daseinsvorsorge. Bremer Gespräche zur digitalen Staatskunst*, Bremen, Kellner-Verlag, 192–201.
- Osborne, David/Gaebler, Ted (1992): *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York: Addison-Wesley.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert (2017): *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*, Oxford: Oxford University Press.
- Powell, W. W. (1990): *Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization*, in: *Research in Organizational Behaviour* 12, S. 295–336.
- Schulz, Sönke E. (2019): *Digitale Daseinsvorsorge*, in: Klenk, Tanja/ Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch Digitalisierung in Staat und Verwaltung*. Wiesbaden: Springer, S. 565–573.
- Sørensen, Eva/Torfinng, Jacob (2009): *Making Governance Networks effective and democratic through Metagovernance*, in: *Public Administration*, 87 (2), S. 234–258.
- Torfinng, Jacob/ Peters, B. Guy/Pierre, Jon/Eva Sørensen (2012): *Metagovernance: The art of governing interactive governance*, in: Torfinng, Jacob/ Peters, B. Guy/ Pierre, Jon/ Sørensen, Eva (Hrsg.): *Interactive Governance. Advancing the Paradigm*, Oxford: Oxford University Press, S. 122–144.
- Welskop-Deffaa, Eva Maria (2018): *Digitale Agenda und Gemeinwohl*, *Sozialwirtschaft* 6, *SOZIALwirtschaft* 28 (6), S. 14–16.
- Welskop-Deffaa, Eva Maria (2019): *Freie Wohlfahrtspflege in der Plattformökonomie: Seismografin, Solidaritätsstifterin, strategische Herausforderungen*, *ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit* 50, S. 22–31.