Prof. Hans Geser
Online Publikationen

Universität Zürich
Soziologisches Institut

"Subsidiarität" im gesellschaftlichen Wandel

Hans Geser, Universität Zürich

Ex: "Subsidiarität" im gesellschaftlichen Wandel (in: Riklin,Alois /Batliner, Gerard (Hrsg.) Subsidiarität. Ein interdisziplinäres Symposion. Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden 1994, 163-191. https://www.eliechtensteinensia.li/viewer/fulltext/000062648/150/

Inhalt

1. Einleitung 2
2. Zur Mehrdeutigkeit und "Ianusgesichtigkeit" des Subsidiaritätsbegriffs 3
3. Zur (scheinbaren) Paradoxie der "zentralisierten Dezentralisierung" 5
4. Die "neue Subsidiarität" als Folge der disproportional zunehmenden funktionalen Beanspruchung kleiner sozialer Systeme 10
   4.1. Überlegene Kapazitäten zur Kohärenz und Kooperation 11
   4.2 Geringere Schwierigkeiten in der Bereitstellung von Teilnahmemotivation und Entscheidungslegitimation 12
   4.3. Überlegene Wahrnehmungs-, Reaktions- und Adaptationsfähigkeiten gegenüber der Umwelt 16
5. Schlussfolgerungen 17

Literatur: 19

Zusammenfassung
Es wird auf drei komplementäre Weisen versucht, die Subsidiaritätsproblematik aus soziologischer Perspektive zu beleuchten: Im *ersten* Teil wird nach den Antezedenzbedingungen und Bedeutungen des Subsidiaritätsbegriffs gefragt. Dabei erweist es sich, dass dem Begriff Mehrdeutigkeiten eigen sind, die sich auf Systeme, in denen er zum Diskussionsthema wird, dynamisierend und konfliktfördernd auswirken können. Im *zweiten* Abschnitt wird die Frage gestellt, inwiefern "Subsidiarität" ein mittels soziologischer Begrifflichkeit und Theorie nachkonstruierbares Phänomen bezeichnet - obwohl sich die Genese des Begriffs ausserhalb soziologischer Traditionen vollzog. Im Mittelpunkt des *dritten* Abschnitts steht schliesslich die Frage nach aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen, die auf die realen Entstehungschancen und Überlebensbedingungen subsidiärer Organisationsstrukturen Einfluss haben.

1. Einleitung

Aufgrund seiner disziplinären Sichtweise ist der Soziologe - ähnlich wie der Ethnologe - aus zwei Gründen dazu disponiert, sich dem Problem der "Subsidiarität" in einer sehr umfassenden, mehrschichtigen Weise anzunähern:
1) Anstatt die häufig praktizierte Verengung der Diskussion auf Politik und Staat mitzumachen, stellt er sofort die Frage, ob der Subsidaritätsbegriff vielleicht eine "allgemeine Form der Vergesellschaftung" (Georg Simmel) bezeichnet, die sich - sei es als intendierter oder faktisch realisierter Strukturzustand - auch in Wirtschaftsbetrieben, Armeen, Kirchen, Schulen, Wohlfahrtseinrichtungen und beliebigen anderen Institutionen findet.
2) Anstatt im Kontext moralphilosophischer Überlegungen oder juristischer Reflexionen *ex ante* einen normativen Desideratbegriff der Subsidiarität zu fixieren, öffnet er sich der empirischen Vielfalt verschiedener Begriffsdefinitionen, wie sie im Alltagsverständnis und politischen Handeln ebenso wie in den "gepflegten Semantiken" unterschiedlicher Nachbardisziplinen Verwendung finden.

Bei seinem Streben nach einer diese konkreten Ausformungen und Semantiken übergreifenden, generalisierteren Konzeptualisierung wird er zwangsläufig auf die Abstraktionshöhe allgemeiner systemtheoretischer Überlegungen geführt, die geeignet sind, das auf der *Mesoebene* (formaler Organisation) angesiedelte Phänomen der Subsidiarität mit *makrosoziologischen* (=gesamtgesellschaftlichen) Strukturbildungen und Entwicklungen zu vermitteln.

Im Folgenden soll auf drei komplementäre Weisen versucht werden, die Subsidiaritätsproblematik, wie sie sich in aktuellen hochentwickelten Gesellschaften stellt, aus soziologischer Perspektive zu beleuchten:
Im *ersten* Teil wird danach gefragt, unter welchen Antezedenzbedingungen und in welchen Bedeutungen der Begriff "Subsidiarität" *realiter* Verwendung findet und welche sozialen Wirkungen aus diesem Wortgebrauch entstehen. Dabei erweist es sich, dass dem Begriff immanente Mehrdeutigkeiten eigen sind, die sich auf Systeme, in denen Subsidiarität zum Diskussionsthema wird, dynamisierend und konfliktfördernd auswirken können.
Im *zweiten* Abschnitt wird die Frage gestellt, inwiefern "Subsidiarität" ein mittels soziologischer Begrifflichkeit und Theorie nachkonstruierbares Phänomen bezeichnet - obwohl sich die Genese des Begriffs innerhalb vollständig ausserhalb soziologischer Traditionen vollzog. Dabei wird es nötig, einige analytische Differenzierungen auf systemtheoretischer Ebene vorzunehmen, um "Subsidiarität" als Sonderfall eines komplementären Funktionsverhältnisses zwischen zwei (oder mehr) Systemebenen fassbar zu machen.
Im Mittelpunkt des *dritten* Abschnitts steht schliesslich die Frage nach aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen, die auf die realen Entstehungschancen und Überlebensbedingungen subsidiärer Organisationsstrukturen Einfluss haben.

Das Fazit wird sein, dass "Subsidiarität" - an ich schon ein äusserst voraussetzungsvolles Phänomen - in modernen Gesellschaften zunehmend breitere Entfaltungschancen findet, weil Organisationen aller Art mit wachsender Grösse, Komplexität und Umweltdynamik genötigt sind, ihre Steuerungsschwerpunkte relativ (nicht absolut) stärker auf das Niveau ihrer kleinen, kollokal konstituierten Subsysteme zu verschieben.

2. Zur Mehrdeutigkeit und "Ianusgesichtigkeit" des Subsidiaritätsbegriffs

Die Idee der "Subsidiarität" erscheint typischerweise in relativ komplexen, hoch organisierten Sozialordnungen, in denen man plötzlich feststellt, dass in der Vergangenheit unbemerkt sehr weitgehende Prozesse der Zentralisierung abgelaufen sind, die - weil sie Unbehagen , Unruhe oder sogar revolutionäre Stimmungen auslösen - nach einem Korrektiv verlangen.
Es handelt sich dabei um eine - meist nur mit mässigem Enthusiasmus vorgetragene - Idee institutioneller Reform, basierend auf dem Gedanken, dass Aufgaben, die momentan (in oft durchaus akzeptbler Weise) von der umfassenden Systemebene wahrgenommen werden, ebensogut oder besser von kleineren Kollektiven (bzw. vom Einzelindividuum) erfüllt werden könnten , bzw. sollten.

In ihrer schwächeren Ausprägung wird der Subsidiaritätsgedanke *zweckrational* (utilitaristisch) begründet: Es sei funktional betrachtet vorteilhafter, die Aufgabe dem Subsystem zuzuweisen, weil es in der Lage sei, effizienter, speditiver, differenzierter, wirkungsvoller oder sonstwie leistungsstärker als das umfassende System zu handeln. In diesem Sinne kann man leicht rechtfertigen, beispielsweise die Feuerwehr, die Strassenbeleuchtung und die Drogenfürsorge relativ niedrigen Verwaltungsebenen zugewiesen werden sollen, während es ebenso zwingend erscheint, Aufgaben politischer Friedenssicherung oder ökonomischer Marktregulierung auf möglichst umfassende Systemebenen (d.h. heute immer häufiger auf internationale Organisationen) zu übertragen.

In ihrer stärkeren, eigentlich begriffstreuen Auslegung wird Subsidiarität *wertrational* begründet, indem behauptet wird, dass das niedrigere Kollektiv (bzw. das Einzelindividuum) ein höherrangiges Recht als das Gesamtsystem besitze, zu überleben, sich zu entfalten und seine Ziele und Aktivitäten autonom zu definieren. Dieses zweite Begriffsverständnis führt dann beispielsweise zur Behauptung, dass dem Staat gegenüber der Familie, der Gemeinde oder anderen Sozialsystemen ein bloss "subsidiärer" Platz zukomme; also die rein instrumentale Funktion, durch Hilfeleistung zum Überleben und Wohlergehen dieser niedrigeren, "personennäheren" Systeme beizutragen (Sutor 1991, 37ff.).
In diesem Sinne kann der klassische Liberalismus als Sonderfall einer - besonders fundamentalistisch orientierten -Ideologie der Subsidiarität betrachtet werden, weil seine Hauptaussage darin besteht, dass allen sozialen Einrichtungen (insbesondere dem Staat) die zweckhafte Funktion zukomme, dem Wohl des Individuums (dem allein der Rang eines Selbstzwecks zukomme) zu dienen. Er steht in einem Spannungsverhältnis konservativen Positionen wie z.B. der katholischen Soziallehre oder des politischen Föderalismus, in der auch die Familie, die Gemeinde oder andere traditionelle Institutionen als Träger unveräusserlicher subjektiver Rechte und als Objekte subsidiärer Überlebensgarantien Anerkennung finden.
Eine wertrational verstandene Subsidiaritätsidee kann leicht zu einem subversiven Agens werden, indem sie beispielsweise von ethnischen Gruppen, sezessionistischen Regionalbewegungen oder gar anarchistischen Zellen als legitimatorische Basis benutzt werden kann, um die umfassende zentrale Staatsgewalt insgesamt in Frage zu stellen.

Diese ambivalente Doppeldeutigkeit des Subsidiaritätsbegriffs bedeutet, dass durch seine Verwendung (unbeabsichtigt) meist eine spannungsvolle Dynamik in Gang gesetzt wird, die im unterschiedlichen, nie wirklich konsensualen Verständnis des Begriffs seine Ursache hat.

In der *Europäischen Gemeinschaft* beispielsweise wurde er von Jacques Delors 1989 in einem vorwiegend utilitären Sinne ins Spiel gebracht, wie er dann 1991 auch in den Maastrichter Verträgen formell verankert wurde. In diesem nicht primär politischen, sondern verwaltungstechnischen Verständnis versteht man darunter einfach das Prinzip, dass die Gemeinschaft nur jene Aufgabenbereiche übernehmen soll, die auf supranationaler Ebene besser als auf nationalem oder infranationalem Niveau bewältigt werden können.[1]

In diesem äusserst anspruchslosen Begriffsverständnis degeneriert der Subsidiaritätsbegriff zu einer nicht mehr sinnvoll negierbaren - also trivialen - Maxime schierer administrativer Vernunft

Dies hat aber nicht verhindert, dass die Subsidiaritätsidee momentan zum Hoffnungsanker unbekehrbarer Nationalisten und vor allem auch Regionalisten geworden ist, die davon träumen, dass sich die EG dereinst in einen reinen Zweckverband, der ihren partikulären Zielen dient, verwandelt. Damit setzen sie sich aber rettungslos in Widerspruch nicht nur zu den geltenden Verträgen und dem bisher entstandenen *acquis communautaire*, sondern vor allem auch zur sog. "teleologischen" Rechtsauslegung des Europäischen Gerichtshofes, die bedeutet, dass im Falle von Kompetenzstreitigkeiten prinzipiell immer zugunsten der "Stärkung der Gemeinschaft" (also der Erweiterung supranationaler Iurisdiktionen) entschieden wird. So gewinnt man den Eindruck, dass in der Europäischen Integrationsdebatte momentan jener recht häufige ideologische Gebrauch des Subsidiaritätsprinzips im Vordergrund steht, mit dessen Hilfe ein *Herrschaftsverband* bestrebt ist, sich gegenüber seinen Subeinheiten als ein sie schützender und ihnen dienender *Zweckverband* darzustellen.

Eine zweite Ambivalenz erhält der Subsidiaritätsbegriff durch seine "Ianusgesichtigkeit", d.h. die Eigenschaft, dass er sowohl im Aussenverhältnis wie im Innenverhältnis eines bestimmten Systems zur Wirksamkeit gelangen kann. Beispielsweise wurde der Subsidiaritätsgedanke im 19. Jahrhundert von Kardinal Ketteler formuliert, um im Aussenverhältnis die Rechte der Kirche gegenüber den wachsenden Herrschaftsansprüchen des Staates - z. B. im Bildungs- und Sozialbereich - zu artikulieren.

Im sehr viel grundsätzlicheren Verständnis Oswald von Nell-Breunings und anderer Moraltheologen aber kann dieselbe Idee zum ideologischen Werkzeug werden, um auch innerhalb *privater Institutionen* einen Vorrang niedrigerer Subeinheiten zu behaupten und schliesslich auch *innerkirchlich* den zentralistischen Führungsansprüchen des Papstes und der Kurie die Autonomieansprüche von Diözesen oder lokalen Glaubensgemeinschaften entgegenzusetzen. Eine sich selbst die Dignität eines "spirituellen Leibs Christi" zusprechende katholische Kirche wird im Binnenraum das Subsidiaritätsprinzip allerdings sehr viel weniger durchsetzen können als beispielsweise die Lutherische Kirche, die ihre übergreifenden Organisationsstrukturen völlig säkular als dem lokalen Glaubensleben instrumental dienende - und dementsprechend opportunistisch manipulierbare - Ausgestaltungen begreift.

[1] Vgl. Artikel 3b des Maastrichter Unionsvertrages.

Analog kann man in der Europäischen Gemeinschaft momentan beobachten, dass die Mitgliedsnationen das Subsidiaritätsprinzip einerseits dazu verwenden, um allzu weitgehende supranationale Herrschaftsansprüche der "Gemeinschaft" abzuwehren, andererseits aber im Namen desselben Prinzips dazu gedrängt werden, ihren Provinzen, Bundesländern oder Regionen weitergehende Autonomie zu gewähren. Höchstens die niedrigste Systemebene (im politischen System also meistens die Gemeinde) kann deshalb sicher sein, bei Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips *netto* einen Zuwachs an Autonomie zu gewinnen - falls nicht Quartier- und Nachbarschaftsgruppen mit dem Anspruch auftreten, einen Teil der kommunalen Macht zu usurpieren.

Die Idee der Subsidiarität hat also den Charakter eines "trojanischen Pferds", das - einmal in der Institution zum Leben erweckt - gefährliche, unberechenbare, in ihren Letztauswirkungen nicht gut beherrschbare Auswirkungen entfaltet. Ein jüngstes, welthistorisch besonders eindrückliches Beispiel bildet der Zerfall der Sowjetunion, der als unbeabsichtigtes Endergebnis des Versuchs Gorbatschows verstanden werden kann, durch Massnahmen zweckrational motivierter Dezentralisierung ("Perestrojka") die Leistungskapazität des *bestehenden* Systems zu steigern (vgl. Kux 1992).

3. Zur (scheinbaren) Paradoxie der "zentralisierten Dezentralisierung"

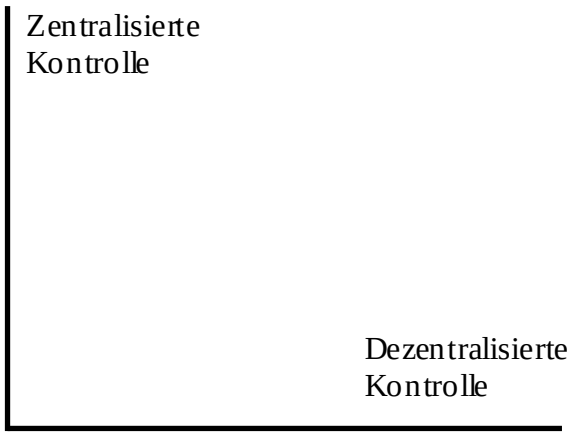
Dieses dramatische Illustrationsbeispiel für die Sprengkraft des Subsidiariätsbegriffs zwingt in besonderer Weise zur Frage, warum die Führungsspitzen grosser, hoch zentralisierter Sozialsysteme überhaupt auf den Gedanken kommen (bzw. sich dazu genötigt sehen), derartige Strategien der Selbstdezentralisierung einzuleiten, die eventuell zur irreversiblen Schwächung oder gar zur Elimination der umfassenden Systemebene führen. Dieselbe Frage stellt sich heute auch im Fall unzähliger Grossunternehmungen, die sich selbst in eine grössere Zahl voneinander unabhängig operierender "profit centers" zergliedern oder eine Strategie des "management buyout" verfolgen, die sich an der Regel orientiert, dass die Summe der Unternehmensteile (zumindest bezüglich Börsenkotierung) den Wert der Gesamtunternehmung überschreitet (vgl. z.B. Peters 1993: passim). Dies ist besonders deshalb besonders erklärungsbedürftig, weil rational handelnde Führungseliten normalerweise bestrebt sein werden, ihren Kompetenzradius eher zu erweitern als einzuengen.

An diesem Punkt der Argumentation erscheint es ratsam, das Subsidiaritätsprinzip im systemtheoretischen Sinne als Spezialfall eines viel allgemeineren Prinzips struktureller Ausdifferenzierung zu verstehen, das überall dort wirksam wird, wo zwei oder mehr Systemebenen stabil ausgebildet sind und in ein komplementäres Funktionsverhältnis zueinander treten. Zum Verständnis solcher Mehrebenenbeziehungen erscheint es notwendig, unsere geläufigen Vorstellungen, die wir von Konzepten wie "Macht" oder "Kontrolle" hegen, grundlegend neu zu überdenken.

Aufgrund unserer primitiven Alltagssoziologie haben wir die Neigung, die in einem System zu verteilende Macht oder Kontrolle ähnlich wie eine gegebene Quantität Geld als ein "Nullsummengut" zu betrachten, das nicht vermehrbar ist, sondern bloss umverteilt werden kann.

Dementsprechend sehen wir uns geneigt, soziale Systeme auf einer einzigen Achse als "zentralisiert" oder "dezentralisiert" zu charakterisieren:
Ganz generell setzt nun auch der Subsidiaritätsbegriff voraus, dass zwischen dem Ausbau der umfassenden Systemebene (=Zentralisierung) und der Autonomie der Subsysteme (=Dezentralisierung) nicht (bzw. nicht nur) ein substitutives, sondern auch ein komplementäres Verhältnis besteht: so dass es nötig wird, die Umfänge an zentralisierter und an dezentralisierter Kontrolle als zwei voneinander unabhängig variierende Dimensionen zu behandeln (Figur 1).

Figur 1



Es sind im wesentlichen drei Gründe, die eine derartige analytische Modifikation erzwingen:

1) Wenn mit "Subsidiarität" nicht bloss ein Wunsch, eine Hoffnung oder ein faktischer Zustand, sondern eine Maxime des praktischen Handelns (z.B. in ordnungspolitischer Hinsicht) bezeichnet werden soll, so muss eine Akteurinstanz ausgebildet sein, die die Fähigkeit hat, durch eine bestimmte Weise der Allokation von Kompetenzen die Norm der Subsidiarität zu praktizieren (bzw. dagegen zu verstossen).
Grundlegende Voraussetzung dafür ist die Existenz eines Systems, das über ein (einziges) autoritatives Entscheidungszentrum verfügt, welches in der Lage ist, verbindliche Entscheidungen zu treffen und zuverlässig durchzusetzen. Ein paradoxer spezieller Anwendungsfall dieser Fähigkeit liegt dann vor, wenn die im Systemzentrum getroffenen Entscheidungen darauf ausgerichtet sind, die Machtfülle und Kontrollwirkungen eben dieses Zentrums zugunsten der Autonomieentfaltung der Subeinheiten verbindlich zu restringieren oder zusätzliche Subsysteme zu schaffen, die mit dauerhaften Selbstbestimmungskapazitäten ausgestattet werden.
Der immense funktionale Vorzug zentralistischer Steuerung besteht also darin, dass sie durchaus auch zur (intentionalen und geordneten) Erzeugung und Aufrechterhaltung dezentralisierter Strukturen verwendet werden kann, während das Umgekehrte in keiner Weise gilt. Es gibt keine ebenso zuverlässigen Wege, wie ein dezentralisiertes System sich selber zentralisieren könnte, weil es mangels eines autoritativen Entscheidungszentrums unausweichlich ist, derartige Bestrebungen der Ungewissheit wechselseitiger Konsensbildungs- und Verhandlungsprozessen, der Integrationswirkung cha-

rismatischer Führer oder gar den Endergebnissen kriegerischer Auseinandersetzungen zu überlassen.
In sozialethischer Perspektive liesse sich deshalb - im diametralen Widerspruch zu allen antibürokratischen Ideologien und Bewegungen der letzten 50 Jahre - die Fundamentalthese vertreten, dass unter allen Umständen auf die Erzeugung (bzw. Aufrechterhaltung) sozialer Organisationen hingewirkt werden müsse, die mit der Fähigkeit zur Generierung und Durchsetzung zentralistischer Entscheidungen ausgestattet seien, weil derartige Ordnungen insgesamt mehr strukturelle Auswahloptionen - inkl. alle Optionen der Dezentralisierung - eröffnen. Voraussetzung ist allerdings, dass die Dezentralisierungen auf reversible, jederzeit revidierbare Weise erfolgen, was voraussetzt, dass das Systemzentrum innerhalb dieses Prozesses nicht nur erhalten bleibt, sondern - paradoxerweise - eine gesicherte Suprematie beibehält oder im Vergleich zu vorher sogar an Stärke gewinnt.

2) Aus einer Fülle von Illustrationsbeispielen kann man lernen, dass gerade sehr konsolidierte, mit grosser Machtfülle ausgestattete Zentralgewalten am besten in der Lage sind, weitreichende Kompetenzen an niedrige Subeinheiten zu delegieren, weil sie nicht befürchten müssen, die entglittene Macht nicht mehr zurückholen zu können und dadurch das Gesamtsystem seiner Auflösung entgegenzuführen. Strategien umfassender Dezentralisierung können von sich sicher fühlenden Zentren geradezu mit dem Zweck veranstaltet werden, ihre Machtfülle zu demonstrieren: d.h. die Tatsache, dass die Autonomie der Subeinheit nur dank hoheitlicher Entscheidung existiert und ihr - z.B. im Falle eines Missbrauchs - jederzeit wieder entzogen werden könnte.
"Es ist ein typisches Verhalten, wenn Philipp der Gute von Burgund die Freiheit der holländischen Städte zu unterdrücken strebt, dabei aber viele einzelne Korporationen mit sehr umfassenden Privilegien ausstattet. Denn indem diese Rechtsunterschiede ausschließlich durch die Freiheit des Beliebens seitens des Herrschers entstehen, markieren sie umso deutlicher die Gleichmässigkeit des Unterworfenseins, mit dem ihm die Untertanen a priori gegenüberstehen. In dem genannten Beispiel wird dies vorzüglich dadurch charakterisiert, dass die Privilegien zwar dem Inhalt nach sehr ausgedehnt, aber die Dauer sehr kurz bemessen waren: der Rechtsvorzug löste sich nie von der Quelle, aus der er floss." (Simmel 1908: 114/115).

Im Gegensatz dazu sehen sich jene Eliten und Führer am stärksten in der "Falle" hoher Zentralisierung gefangen, die - wie z.B. viele diktatorische Regimes in Drittweltländern - bei jedem Dezentralisierungsschritt den irreversiblen Zerfall ihrer Herrschaftsordnung riskieren. So darf auch der umfassende Kontrollanspruch des "absoluten Staates" keineswegs als authentischer Ausdruck einer konsolidierten Autoritätsstellung gewertet werden, sondern im Gegenteil: als Symptom einer prekären, vielseitig bedrohten Zentralgewalt, die ihre Herrschaftsintentionen täglich neu zur Darstellung bringen muss, um ihre Glaubwürdigkeit zu behalten.
Auf diese Weise wird beispielsweise auch verständlich, warum gerade aus der Perfektionierung moderner Kontrolltechniken (z.B. auf der Basis von Mikroelektronik und Telekommunikation) früher unbekannte, äusserst weitreichende Möglichkeiten unternehmensinterner Dezentralisierung entstanden sind (vgl. Peters, 1993: passim), so dass moderne Unternehmungen die Fähigkeit erwerben, die funktionalen Vorteile gigantischer Grösse einerseits und mikroskopischer Kleinheit andererseits auf bisher unerreichtem Niveau zu kombinieren.

3) Die empirische Forschung hat - insbesondere im Bereich der Organisationssoziologie -eine Fülle von Ergebnissen erbracht, die dazu zwingen,

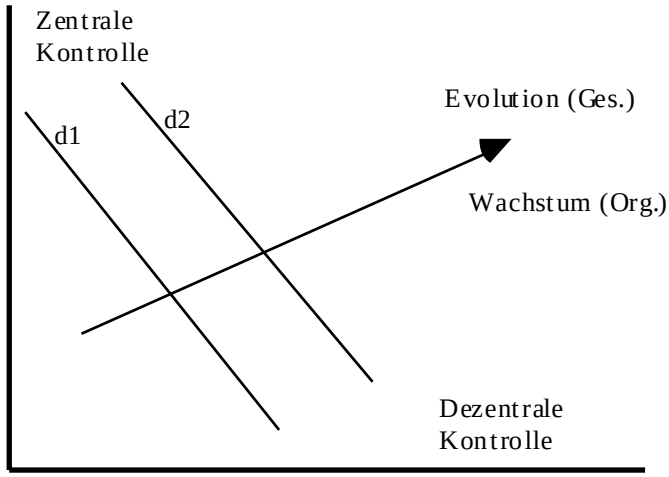
a) "zentralisierte Kontrolle" und "dezentralisierte Kontrolle" als zwei in ihrer Quantität zumindest relativ unabhängig variierende Dimensionen zu begreifen;
b) den Gesamtumfang an zu verteilender Kontrolle als variabel zu betrachten.

Bei gegebenen Niveaus struktureller Differenzierung (bzw. auf kurze Sicht) mag man nach wie vor finden, dass Dezentralisierungen nur auf Kosten zentralisierter Steuerungskapazitäten verwirklicht werden können (d_1, d_2). Durch zunehmende Grade der Differenzierung werden aber Punkte erreichbar, die auf beiden Achsen höher liegen, vor allem weil der Gesamtumfang aller Entscheidungsaktivitäten zunimmt, die auf die verschiedenen Ebenen verteilt werden können.

Dabei handelt es sich um Entwicklungen, die

a) auf mesosoziologischer Ebene im Zuge des Wachstums einzelner Organisationen oder Institutionen und
b) auf makrosoziologischem Niveau als ein Korrelat der langfristigen sozio-technischen und kulturellen Evolution der Gesellschaft beobachtet werden können (Figur 2).

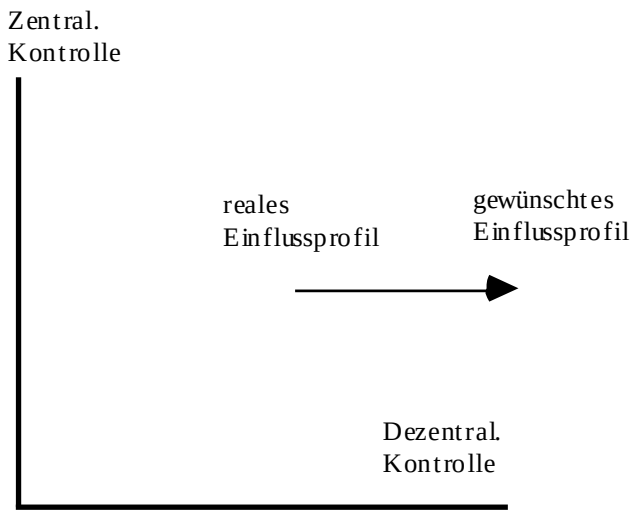
Figur 2:



Bereits in den 60er-Jahren hat *Arnold S. Tannenbaum* nachgewiesen, dass bei Industriebetrieben und anderen Organisationen nicht bloss die *Verteilung*, sondern auch der *Gesamtumfang* an ausgeübter Kontrolle erheblich variiert, und dass dieses Gesamtvolumen mehr als die Verteilung einen Einfluss darauf hat, wie produktiv die Organisation arbeitet und wie zufrieden sich die Mitarbeiter fühlen (Tannenbaum 1968: passim).

Die Arbeiter ganz unten in der Hierarchie möchten erwartungsgemäss mehr Einfluss haben: überraschenderweise aber nicht auf Kosten des Managements, sondern zusätzlich zu den Managern, deren Autorität man überhaupt nicht beschneiden möchte.

Figur 3:



Dies bedeutet: Die Arbeiter möchten gerne in einem Betrieb arbeiten, wo mehr Angelegenheiten als bisher überhaupt Gegenstand der Entscheidung sein können, oder wo die Entscheidungsprozesse komplexer sind, indem mehr Alternativen zur Debatte stehen und mehr Angehörige sich an der Steuerung mitbeteiligen (Figur 3).

Damit stimmen sie sehr häufig mit den Managern überein, die ebenfalls daran glauben, dass die Leistungsfähigkeit durch Delegation von mehr Autonomie nach unten gesteigert werden könnte, und zwar so, dass sie selber keine Macht abgeben müssen, ja eventuell gar noch einen Machtzuwachs erhalten.
Diese gleichzeitige Stärkung der umfassenden *und* der niedrigeren Systemebenen erscheint weniger paradox, wenn man die folgenden Überlegungen einbezieht:

1. Autonomere Subsysteme sind leistungsfähiger und deshalb besser in der Lage, wertvolle Leistungsbeiträge für das Gesamtsystem zu erbringen.
2. Autonomere Subsysteme sind "zufriedener" und deshalb eher bereit, die Autorität des Gesamtsystems zu akzeptieren.
3. Durch die Dezentralisierung kann man vielerlei operative Aktivitäten entlasten und das Gesamtsystem kann seine Kapazitäten besser dazu benutzen, um übergreifende Systemfunktionen besser auszuüben und die Subeinheiten wirkungsvoller zu steuern.

Im selben Sinne impliziert zum Beispiel jeder Akt staatlicher Subventionierung einen Nettozuwachs an Kontrolle, indem

- das finanzierende Gesamtsystem eine zusätzliche Chance gewinnt, Subsysteme zum Vollzug erwünschter Handlungen zu motivieren;
- die Subsysteme einen Autonomiezuwachs erhalten, weil sie ihre Umwelt durch eine zusätzliche Ressourcenquelle bereichert sehen, von der sie wahlweise Gebrauch oder Nichtgebrauch machen können.

4. Die "neue Subsidiarität" als Folge der disproportional zunehmenden funktionalen Beanspruchung kleiner sozialer Systeme

Unzählige empirische Befunde in der Soziologie, Politologie, Betriebswissenschaft , Militärwissenschaft usw. legen die Verallgemeinerung nahe, dass alle organisierten Sozialsysteme, die einen Prozeß wachsender Grösse und Komplexität vollziehen, früher oder später die Vorzüge ihrer "kleinen Subeinheiten" wieder neu entdecken und sehr vieles tun, um solche Subeinheiten am Leben und funktionsfähig zu erhalten, weil sie einsehen, dass das Überleben des Gesamtsystems davon abhängig ist.

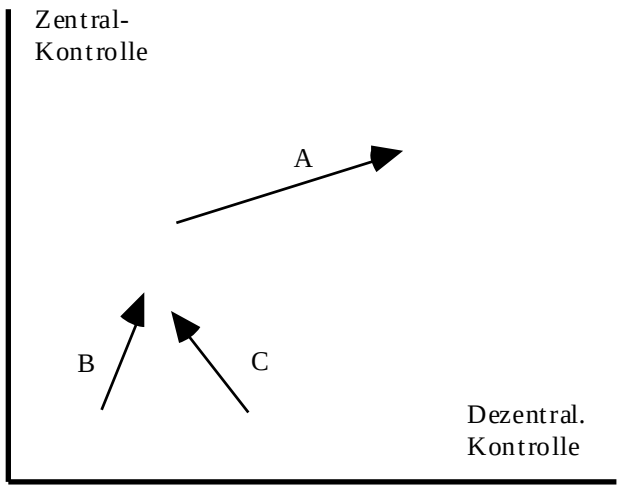
So hat die Betriebssoziologie schon seit Jahrzehnten das "Arbeitsteam" als potenten Träger von Koordinationsleistungen und als Medium individueller Sozialisation und Motivierung entdeckt, während in der Militärwissenschaft erkannt wurde, dass die Einsatzbereitschaft von Armeen völlig von der "Moral in der kleinen Kampfgruppe" abhängt, und die Verwaltungswissenschaft nicht um die Schlussfolgerung herumkommt, dass die Gemeindeebene im modernen Staat auf ganz neue Weise eine unersetzliche Bedeutung gewinnt.

Nicht selten entsteht eine echte "neue Subsidiarität" in dem Sinne, dass sich das ganze umfassende System immer ausschliesslicher als Unterstützungsagentur für ihre Subeinheiten organisiert, ohne darüber hinaus eigenständige Ziele zu verfolgen.

So spricht vieles dafür, dass man die vielleicht vollkommensten Beispiele echter Subsidiarität heute in modernisierten privatwirtschaftlichen Konzernstrukturen findet: zum Beispiel in der schwedisch-schweizerischen ABB, die ihre 25 000 Mitglieder in 5000 selbständig funktionierende "Profit Centers" aufgeteilt hat und ihre – durchaus knapp dotierte - Konzernzentrale völlig darauf ausgerichtet hat, diesen produktiven Subeinheiten bei ihrer gewinnstrebigen Tätigkeit zur Seite zu stehen (vgl. Peters 1993: passim).

In analoger Weise besteht praktisch die einzige relevante Funktion vieler Schulverwaltungen darin, optimale Bedingungen für das Sozialsystem "Klassenunterricht" herzustellen, in dem sich alle relevanten Prozesse der Sozialisation und Ausbildung vollziehen (Meyer/Rowan 1978).

Figur 4



In allen institutionellen Ordnungen der Gesellschaft scheint also bei höheren Niveaus der Komplexität ein Evolutionsmuster charakteristisch, das dem Pfeil A entspricht. Die

Leistungskapazitäten zentraler und dezentraler Steuerungen nehmen gleichsinnig zu, aber so, dass sich der relative Schwerpunkt auf die *dezentralen Niveaus* verschiebt Figur 4). Entwicklungsmuster B (=relative Zentralisierung) oder gar C (=absolute Zentralisierung) scheinen hingegen eher typisch für niedrigere Komplexitätsniveaus, wie sie beispielsweise in hochkulturellen Agrargesellschaften (bis hin zum absolutistischen Staat) bestanden haben.
Was diese quantifizierende Skalendarstellung allerdings nicht zeigen kann, ist jener *qualitative* Wandel, der darin besteht, dass die Subeinheiten mir ihren Überlebensbedürfnissen, Zielsetzungen und Entfaltungswünschen immer mehr zum Orientierungspunkt aller Systemaktivitäten werden, während sich die umfassende Systemebene in immer strikterer Weise zum Dienstleistungsorgan dieser Subeinheiten hin entwickelt. Allerdings geschieht dies auch in der Weise, dass sie umfassendere Zielperspektiven und Aktionsmöglichkeiten vermittelt, die den Subeinheiten in ihrer partikulär-lokalen Nahperspektive nicht zugänglich sind.
Wie der Begriff der "Subsidiarität" impliziert, kann von einem Abbau zentraler Systemkapazitäten überhaupt nicht die Rede sein, weil die umfassende Systemebene nicht nur erhalten bleiben, sondern auch mit genügend Ressourcen ausgestattet sein muss, um den Subeinheiten im Bedarfsfall helfend beizustehen.

Im Folgenden sollen drei Gründe dafür erläutert werden, warum sich dies Verlagerung des funktionalen Schwerpunkts auf die Ebene kleinerer Subsysteme in sehr zahlreichen Feldern der Gesellschaft gleichläufig vollzieht:

4.1. Überlegene Kapazitäten zur Kohärenz und Kooperation

Eine erste, äusserst universell wirksame Ursache für den Prozess "relativer Dezentralisierung" besteht darin, dass auf der Ebene kleinformatiger Subeinheiten am ehesten jene Bedingungen dichter Interaktion, Koordination und Sozialkontrolle bestehen, wie sie für den Aufbau leistungsfähiger (und gleichzeitig flexibler) Organisationsstrukturen notwendig sind. Dies gilt besonders dann, wenn aufgrund der Komplexität und Variabilität der anfallenden Aufgaben intensive Koordinationsprozesse nötig sind, oder wenn infolge der hohen Qualifikation der Mitglieder viele Informationen anfallen und intensive Kommunikationsabläufe bewältigt werden müssen. Deshalb zeigt sich praktisch überall: *Je mehr "Organisation" gebildet wird und je leistungsfähiger sie ausgestaltet wird, desto eher wird ein grosser Teil davon auf niedrige Ebenen verlagert.*

So stellt man in der Schweiz beispielsweise fest, dass der Ausbau des Wohlfahrtsstaates und anderer öffentlicher Institutionen nach dem Zweiten Weltkrieg dazu geführt hat, dass die öffentlich Beschäftigten auf Kantons- und Gemeindeebene stärker als auf Bundesebene zugenommen haben (Schindler 1992) - eine Regularität, die auch für viele andere Länder gilt (vgl. Goldsmith/Newton 1988). Entgegen landläufiger Vorurteile trifft sie auch für die skandinavischen Staaten wie z.B. Schweden zu, wo die Wohlfahrtseinrichtungen überwiegend (und zunehmend) vom Gemeindeniveau getragen werden (Elander/Stig 1991).
Analog dazu besteht heute in der Privatwirtschaft eine weitverbreitete Tendenz, die - in der Vergangenheit zum Teil unkontrollliert angewachsenen - Konzernzentralen "abzuspecken" und möglichst viele organisatorische Funktionen in die einzelnen, relativ kleingehaltenen, "Profit Centers" zu verlagern (Peters 1993: passim).

In Politik, Wirtschaft und vielen anderen Bereichen stellt man einen Prozess fest, den man als "Entmaterialisierung der umfassenden Systemebenen" bezeichnen kann.
"Entmaterialisierung" bedeutet, dass das Gesamtsystem möglichst alle mit "Hardware" verknüpften Funktionen (straffe Organisation, physische Technologie u.a.) an niedrigere Ebenen abgibt, um ihren Funktionskreis immer ausschliesslicher auf "Software"-Funktionen (Finanzierung, Beratung, Coaching u.a.) zu begrenzen.
Im modernen Staat zeigt sich dies beispielsweise darin, dass die nationale Ebene in immer geringerem Umfang eigene Regiebetriebe mehr führt, sondern bloss die Betriebe ihrer politischen Subeinheiten (oder privater Konzessionsträger) indirekt steuert, indem sie ihnen Subventionen zahlt und ihr Operationsfeld durch rechtliche Normen restringiert.
"Die Praxis scheint auch in der BRD die Vermutungen amerikanischer Forscher zu bestätigen, dass es in vielen Infrastrukturbereichen nicht erforderlich ist, die Produktion des Kollektivgutes übergemeindlich zu erstellen, sondern dass es genügt, wenn die Versorgungskonzeption (Software) übergemeindlich normiert wird. So hat z.B. der Umlandverband Frankfurt darauf verzichtet, die Abwasserkläranlagen, Wasserbeschaffungsanlagen und Freizeitanlagen selbst zu verwalten, sondern entwickelt dafür übergemeindliche Handlungskonzepte und beschränkt sich auf Beratungs- und Clearingsfunktionen." (Fürst 1991: 96).
Die beiden hauptsächlichen Interventionsmedien des Nationalstaates sind also *"Recht"* und *"Geld"*, während das dritte Medium *"Organisation"* umgekehrt auf der Ebene der Länder und Gemeinden seine weitestgehende Entfaltung findet.
Ähnliches gilt auf supranationaler Ebene, wo es beispielsweise völlig verfehlt wäre, die funktionale Bedeutung der Europäischen Gemeinschaft am bescheidenen Umfang der Brüsseler Verwaltungszentrale zu messen. Ihre viel grössere Bedeutung liegt einerseits auf der Ebene des Europäischen Rechts (zu dessen rascher Weiterentwicklung insbesondere der - organisatorisch gesehen sehr kleine - Europäische Gerichtshof in Luxemburg einen grossen Beitrag leistet) , und andererseits in den gigantischen finanziellen Reallokationen, wie sie beispielsweise im Rahmen der Landwirtschaftspolitik oder der diversen Struktur- und Entwicklungsfonds stattfinden.
Höchste Grade an entmaterialisierter Fluidität findet man dann erwartungsgemäss etwa bei globalen UNO-Konferenzen (z.B. der Umweltkonferenz 1992 in Rio), wo generelle Zielorientierungen und Ideen generiert und diskutiert werden, die erst viel später (und in spezifisch-selektiver Weise) in den härteren, handlungsnäheren Medien nationaler (bzw. subnationaler) Aktionsprogramme und Verwaltungsstrukturen verankert werden (Schrijver 1989).
Auch die hauptsächliche Tätigkeit von Konzernleitungen und Holdinggesellschaften besteht darin, die harten Formalstrukturen der produzierenden Subeinheiten durch eine umfassendere Steuerungsebene prozessualer Informalität zu komplementieren, die sich beispielsweise mit der Ausarbeitung *strategischer Zielvorgaben und Unternehmensphilosophien* oder mit der *Vermittlung wertvoller Kontakte und Expertenqualifikationen* befasst (Peters 1993).

4.2 Geringere Schwierigkeiten in der Bereitstellung von Teilnahmemotivation und Entscheidungslegitimation

Grössere Sozialsysteme sind im allgemeinen nicht in der Lage, mit eigenen Mitteln dafür zu sorgen, dass ihre individuellen Mitglieder bereit sind, dem Zentrum ein hinreichendes Mass an Loyalität und Leistungsbereitschaft entgegenzubringen und seine Entschei-

dungen als legitim anzuerkennen. Vielmehr pflegen sie sich zumindest partiell auf die Integrations-, Motivierungs- und Legitimationskapazitäten ihrer Subeinheiten abzustützen - eine parasitäre Abhängigkeit , die mit zunehmendem Aktivitätsvolumen der Gesamtsystemebene in der Regel sehr stark wächst.
Viele Bürger zahlen beispielsweise ihrem Staat nur deshalb bereitwillig Steuern, weil sie diesen Staat auf regionalem oder kommunalem Niveau als gut geordnetes Gemeinwesen erfahren, an dessen Gestaltung sie sich selber aktiv mitbeteiligen können. Je höher die geforderten Steuern, desto mehr wird sich ein Staat von dieser "Basislegitimation" auf der Ebene der Regionen und Gemeinden abhängig machen, also von einem Integrationsfaktor, den er nicht selber planmässig erzeugen und aufrechterhalten kann.
Nicht zufällig hat beispielsweise die Föderalismusdiskussion in Oesterreich im Jahre 1963 zum erstenmal Aufschwung erhalten, als der Bund von den Ländern ein "Notopfer" zur Sanierung seiner Finanzen forderte. In begrenztem Umfang haben die Länder damals die Chance genutzt, ihre Zustimmung zu diesen Forderungen von der Gewährung höherer Kompetenzen (z.B. im Naturschutz-, Polizei- und Beamtendienstrecht) abhängig zu machen (Pernthaler 1992, 17).
Hinzu kommt , dass eine Zentralmacht mittels Delegation in der Lage ist, einem drohenden gesamtnationalen Konflikt die Spitze zu brechen. Denn wenn überhaupt manifeste Konflikte auftreten, bleiben sie in den Subsystemen "eingekapselt" und können wegen ihres geringen Umfangs keine das Gesamtsystem bedrohende Wirkung entfalten.
Ein auf die Steigerung seiner eigenen Machtfülle bedachtes Systemzentrum wird derartige indirekte Einbindungen auf jeden Fall akzeptieren und wenn möglich verstärken, denn: je mehr die Loyalität der Mitglieder zum Gesamtsystem via Einbindung in irgendwelche Subsysteme gesichert ist, desto mehr Freiheit besitzt die umfassende Systemebene, um nach Belieben irgendwelche Zielsetzungen und Politiken zu verfolgen und auch gravierende Fehlleistungen zu produzieren, ohne dass sie dadurch manifeste Kritik, Ablehnung oder offene Revolte provoziert.

Viele Grossysteme (wie z.B. Imperien, Bundesstaaten, Weltkirchen, internationale Organisationen u.a.) sind inhärent unstabil, weil die Legitimation der umfassenden Systemebene einseitig davon abhängt, dass sie andauernd gewisse anspruchsvolle Leistungen (z.B. Friedenserhaltung, Wirtschaftswachstum, Weltraumfahrt u.a.) erfüllt.
Sobald sie wegen Mittelknappheit oder anderer widriger Situationsbedingungen dazu nicht mehr in der Lage ist, gewinnen die kleineren Subeinheiten Vorrang, weil sie bei ihren Mitgliedern meist eine von Leistungserbringung ziemlich unabhängige Wertschätzung geniessen.
Ein französischer Politologe hat kürzlich festgestellt, dass selbst ein zentralistischer nationaler Wohlfahrtsstaat wie Frankreich zumindest in Zeiten der Mittelknappheit und finanziellen Kürzungen zur vermehrten Kompetenzdelegation an die Städte und Gemeinden neigt, weil er stärker als in Zeiten des Wachstums und der Hochkonjunktur von deren Fähigkeit abhängig wird, dem Bürger Streichungen verständlich und akzeptierbar zu machen. Demgegenüber pflegt er sich in prosperierenden Zeiten als wohlwollende, fürsorgliche Zentralmacht darzustellen, die bestrebt ist, durch die Verteilung zusätzlicher Wohltaten öffentliche Anerkennung zu gewinnen (Prêteceille 1988). Man wird hier an den bekannten Rat Macchiavellis an den Fürsten erinnert: *"Gute Dinge sollst Du selber tun, unangenehme Dinge sollst Du delegieren."*
Aus demselben Grund hören die Soldaten verlierender, auf dem Rückzug befindlicher Armeen oft deshalb nicht auf zu kämpfen, weil sie sich an ihr Regiment oder ihre Kampfgruppe psychologisch stark gebunden fühlen (vgl. George 1971; Roghmann/Zie-

gler 1977,174). Viele Katholiken sind trotz ihrer Dissidenz gegenüber Papst und offizieller Doktrin Kirchenmitglieder geblieben, nur weil sie in ihrem lokalen Pfarreileben manch positive Züge sehen. Und politische Parteien vermögen selbst vernichtende nationale Wahlniederlagen ohne Existenzbedrohung zu überstehen, wenn sie über ein Netzwerk lokaler Parteisektionen verfügen, deren Anhänger durch diffuse Gefühle sozialer Solidarität oder durch die Freude an regelmässigen geselligen Anlässen zusammengehalten werden.

Wo immer sich eine grössere soziale Organisation "epigenetisch" aus dem Zusammenschluss bereits bestehender Subeinheiten bildet, wird sie deshalb die Tendenz zeigen, die Existenz und angestammte Autonomie dieser älteren Teilsysteme in einem gewissen Umfang zu respektieren, um aus ihrer überlegenen Fähigkeit zur Generierung von Legitimation und Autorität und zur Einbindung und Motivierung ihrer Mitglieder Nutzen zu ziehen. So wird ein durch Akquisitionen wachsender Unternehmenskonzern die aufgekauften *Betriebsstätten* meist intakt belassen, auch wenn sie bezüglich Grösse und Organisationsstruktur nicht dem Optimum effizienter Produktivität entsprechen, weil Führungskräfte und Mitarbeiter sich mit "ihrer Firma" identifizieren und eine gut eingespielte Betriebskultur aufrechterhalten, die bei der Gründung neuer Subsysteme mühsam von der Ebene des Gesamtsystems her generiert werden müsste.

Ebenso sind praktisch alle Staaten - ungeachtet ihrer sonstigen Neigungen zur Zentralisierung - bestrebt, die *Städte und Gemeinden* auf ihrem Territorium nicht nur als administrative Vollzugseinheiten, sondern auch als politische Gebietskörperschaften anzuerkennen, selbst wenn diese aus historischen Zufälligkeiten entstandene kommunale Gebietsordnung (z.B. wegen der extremen Grössenungleichheiten der Gemeinden) allen Erfordernissen einer einheitlichen und effizienten Verwaltung widerspricht. Paradoxerweise haben sich ausgerechnet die erstarkenden bürokratischen Staaten des 19. Jahrhunderts als ausgesprochene Förderer der Gemeindeautonomie erwiesen, indem sie den Autonomiestatus, der im Mittelalter bloss einzelnen Städten vorbehalten war, einheitlich auch allen ländlichen Kleingemeinden zugänglich machten. Im Deutschen Kaiserreich beispielsweise hatte die Gemeindeautonomie die Funktion, innerhalb des autoritär konstituierten Zentralstaates *Refugien bürgerschaftlicher Selbstverwaltung* aufrechtzuerhalten und den lokalen Honoratiorenschichten dadurch Möglichkeiten begrenzter politischer Selbstentfaltung zu verschaffen (Häussermann 1991, 35ff.).

Moderne Staaten haben insofern ein gesteigertes Interesse an politischer Gemeindeautonomie gewonnen, als sie zur Implementierung ihrer zahllosen neuen Programme und Planungen zusätzliche Quellen der Legitimation und Bürgerloyalität benötigen, ohne sie auf dem Niveau des Gesamtsystems generieren zu können. So haben empirische Untersuchungen über das Phänomen der wachsenden "vertikalen Politikverflechtung" gezeigt, dass den Gemeinden im Zuge der Expansion zentralstaatlicher Zwecktätigkeiten mannigfache neuartige Spielräume autonomer politischer Entscheidungstätigkeit und Handlungsfähigkeit zugänglich werden, weil die Implementation von intrakommunalen Konsens- und Akzeptanzbedingungen abhängig wird (vgl. z.B. Garlichs 1979, Schnabel 1979).

Selbst in Bereichen , wo der Zentralstaat formell allein zuständig ist (z.B. beim Bau von Bundesstrassen) , muss er de facto auf die politische Willensbildung auf kommunaler Ebene Rücksicht nehmen, weil lokale Widerstandgruppen andernfalls erfolgreich in der Lage sind, die Ausführung wichtiger Projekte zu blockieren (Garlichs 1979).

Vor allem im Bereich der Raum-, Zonen- und Verkehrsplanung erhalten die Gemeinden korrelativ zum Ausbau zentralstaatlicher Steuerungen einen Schub "induzierter politischer Autonomie", weil sie vom Staat dazu gezwungen werden, in neuartigen Bereichen

selbständige Entscheidungen (z.B. über die Aufteilung ihres Territoriums in Wohn- und Industriezonen) zu generieren. Mit anderen Worten: Zentralisierung und Dezentralisierung nehmen immer dann gleichläufig zu, wenn die Zentrale den Subeinheiten nicht ein konformes *Ausführungshandeln*, sondern ein autonomes *Entscheidungshandeln* befiehlt - und in subsidiärer Weise für die (rechtlichen, organisatorischen und materiellen) Voraussetzungen sorgt, damit sie diese Autonomie real wahrnehmen können (vgl. Holtmann 1992).

Am Beispiel der Entstehung und des *Zerfalls imperialer politischer Reiche* kann man besonders gut illustrieren, dass ein sich epigenetisch konstituierendes und konsolidierendes Gesamtsystem die Keime inhärenter Instabilität und Desorganisation endogen in sich selber erzeugt, indem es die bereits vorgängig ausgebildeten politischen Strukturen auf lokaler, regionaler oder ethnisch-nationaler Ebene nicht bloss respektiert, sondern noch zusätzlich ausbaut, um aus ihren Kapazitäten politischer Integration für seine eigenen Zwecke Nutzen zu ziehen. Die oft sehr rasche und vollständige Auflösung dieser Gebilde erklärt sich - wie z.B. im Falle der UdSSR - allein dadurch, dass in ihm hoch ausdifferenzierte territoriale Subsysteme erhalten geblieben (bzw. sogar weiter ausgebaut worden) sind, die praktisch alle zur selbständigen Weiterexistenz notwendigen politisch-administrativen Strukturelemente in sich tragen.
Aus diesem Grunde ist auch mit dem Ausbau supranationaler Institutionen und Iurisdiktionen keineswegs eine Schwächung oder gar Demontage der Mitgliednationen verbunden, weil die letzteren gerade unter dem Druck dieser neuen Einbindungen genötigt sind, ihre innere Kohärenz , Stabilität und Legitimationskraft zu verstärken.
Wenn beispielsweise die EU neue Richtlinien erlässt, hängt deren Konkretisierung und praktische Umsetzung völlig davon ab, dass alle Mitgliedstaaten über konsolidierte, vom Volk anerkannte und deshalb handlungsfähige Regierungen und Verwaltungsapparate verfügen. Wegen ihres bekannten "Demokratiedefizits" ist beispielsweise die Europäische Gemeinschaft nicht in der Lage, die Legitimation, die für die Geltung der von ihr erzeugten Entscheidungen notwendig ist, selber zu produzieren. Vielmehr lebt sie "parasitär" von der politischen Legitimation, die ihr die nationalen Mitgliedstaaten dank ihrer demokratischen inneren Verfasstheit zur Verfügung stellen. Konkret gesagt: Sie ist darauf angewiesen, dass die nationalen Regierungen von ihrer jeweiligen Bevölkerung derart weitgehend anerkannt sind, dass die Bürger bereit sind, auch die supranationalen Entscheidungen, die von ihren Regierungen ohne parlamentarische Rückendeckung in Brüssel ausgearbeitet werden, bereitwillig als legitim anzuerkennen.
Mit zunehmender Integration in supranationale Entscheidungsstrukturen wird es für die nationalen Regierungen immer wichtiger, auf die ungeteilte Loyalität all ihrer Bürgerschichten, ethnischen Gruppierungen, Provinzen und Regionen zählen zu können, und desto mehr Möglichkeiten formeller Mitsprache müssen sie ihnen einräumen, um in Brüssel weiterhin als anerkannte Repräsentanten der Gesamtnation zu fungieren.
So scheinen die deutschen Bundesländer beispielsweise nur bei Einräumung erheblicher Mitspracherechte bereit, den Maastrichter Unionsvertrag (der stärker als die bisherigen Vertragswerke ihre angestammten Iurisdiktionen berührt) mitzutragen.[2]
Dementsprechend wird der Europäische Einigungsprozess momentan erheblich dadurch behindert, dass viele Mitgliedländer relativ schwache und unpopuläre Regierun-

[2] vgl. dazu: "Streit um Europakompetenzen in Bonn". Forderung nach extensivem Mitspracherecht der Bundesländer (NZZ 17. Juni 1992, S. 2).

gen besitzen und/oder sich in ihrem Inneren mit wachsenden interregionalen Konflikten auseinanderzusetzen haben.

Die von der Legitimationsproblematik ausgehende Dezentralisierungswirkung nimmt heute in dem Masse zu, als die einzelnen Bürger und die verschiedenen organisierten Gruppen dem Staat misstrauischer, kritischer und mit höheren Ansprüchen als früher gegenüberstehen - und deshalb eine politische Ordnung fordern, die ihnen reelle Chancen eröffnet, politisch-administrative Vorgänge aus der Nähe zu beobachten und selber jederzeit darauf Einfluss zu nehmen (vgl. Hill 1991).
Je weniger der Bürger pauschal an die Rationalität grosser Bürokratien oder an die moralische Integrität nationaler Politikeliten glaubt, desto wichtiger wird es ihm sein, den grössten Teil der von ihm entrichteten Steuern im überschaubaren Nahbereich seiner Gemeinde oder Region verwaltet zu sehen. So scheint das verbreitete Misstrauen gegenüber den überlokalen (insbesondere entwicklungspolitischen) Engagements der Kirchen dazu beizutragen, dass der Schwerpunkt der Ressourcenallokation heute mehr den je auf dem lokalen Niveau der Gemeindepfarreien verbleibt (vgl. Kübler 1990).

4.3. Überlegene Wahrnehmungs-, Reaktions- und Adaptationsfähigkeiten gegenüber der Umwelt

Der dritte zentrale Grund, warum Systeme, die ihre Aktivitäten ausdehnen, ihren Steuerungsschwerpunkt zunehmend auf die Subsysteme verschieben müssen, wird aus folgenden Beispielen deutlich:
1. Eine Softwarefirma kommt zum Schluss: Wenn wir weiter wachsen wollen, müssen wir besser als die Konkurrenz in der Lage sein, auf die differenzierten Bedürfnissen der Kunden einzugehen, um massgeschneiderte, optimale Lösungen für ihre spezifischen Probleme anbieten zu können. Um dies zu tun, müssen wir die ganze Firma in eine Vielzahl äusserst autonomer Projektgruppen zergliedern, die jeweils vor Ort in eigener Verantwortung Aufträge übernehmen und erfüllen. (Ein eindrückliches Beispiel dafür ist die von Ross Perot gegründete "Electronic Data Systems" (EDS), in der simultan ca. 7'000 Projektgruppen (aus durchschnittlich ca. 10 Personen) für verschiedene Kunden tätig sind (Peters 1992, 47ff.)).
2. Eine Partei gelangt zum Ergebnis, dass sie bei der Formulierung ihrer Programme stärker den kürzlich neu entstandenen Gesellschaftsproblemen (Arbeitslosigkeit, Misstrauen gegenüber Fremden, "neue Armut", "Verunsicherung der Mittelklasse") usw.. Rechnung tragen muss, um bei den nächsten Wahlen keinen Misserfolg zu erleiden. Die Parteiführung sieht, dass dies am besten dadurch gelingt, dass man den "bürgernahen" Sektionen auf lokaler Ebene mehr Autonomie einräumt und ihren Meinungen und Forderungen auf den Delegiertenkongressen grössere Beachtung schenkt.
3. Nachdem die Massenarmut durch standardisierte Gesetzgebungen und Hilfsprogramme beseitigt ist, möchte der Staat beim weiteren Ausbau seiner Fürsorgeeinrichtungen den spezielleren Problemlagen verschiedener Gruppen (alleinerziehende Eltern, Scheidungswaisen, Drogenabhängigen, pflegebedüftigen Alten, Asylanten mit Assimilationsproblemen u.a.) Rechnung tragen. Die zuständigen Behörden stehen vor dem Problem, dass sie bei der Ausarbeitung solcher Vorlagen - und noch mehr beim konkreten Vollzug - äusserst stark von Informationen unterer Stellen (Sozialarbeiter, kommunale Fürsorgestellen u.a.) abhängig sind: ganz besonders in jenen Bereichen, in denen sich die Problem- und Bedürfnislagen sehr rasch verändern. Sie stellen fest, dass beispielsweise die jüngsten Entwicklungen in der Drogenszene überhaupt nur den kommunalen

Stellen - die direkte Berührung damit haben - bekannt sind, so dass man die Gemeinden mit den notwendigen Kompetenzen und materiellen Mitteln ausstatten muss, um auf eigene Initiative tätig zu werden. Ebenso wird ihnen deutlich, dass die sozialen Problemlagen aufgrund der zunehmenden Individualisierung der Bedürfnisse, Biographieverläufe und Lebenssituationen immer verschiedenartiger und unvergleichbarer werden, so dass nur sehr dezentralisierte Fürsorgestellen in der Lage sind, "vor Ort" über die zu treffenden Massnahmen zu entscheiden (vgl. Geser 1991).

Das gemeinsame Merkmal dieser drei Fälle liegt darin, dass das Gesamtsystem in der weiteren Ausdehnung der Aktivitäten in rasch zunehmendem Masse

a) von Informationen über die Umwelt abhängig wird, die nur von peripheren Subsystemen, die direkt mit der Realität in Fühlung sind, zur bereitgestellt werden können;
b) auf Aktionskapazitäten angewiesen ist, die nur innerhalb kleinformatiger Subsysteme realisiert werden können, weil es darauf ankommt, partikuläre lokale Problemlagen differenziert wahrzunehmen und auf unerwartete neue Ereignisse und Entwicklungen flexibel und speditiv zu reagieren.

Typischerweise stellt man sowohl im privatwirtschaftlichen wie im öffentlichen Sektor fest, dass Organisationen in ihren ersten Wachstumsphasen sich häufig auf relativ einfache, zeitlich stabile Problemstellungen mit im voraus bekanntem Lösungsweg beschränken, weil derartige Aufgaben mit relativ standardisierten Verfahren und hochzentralisierter Kontrolle bewältigt werden können. Spätere Expansionsschritte hängen dann aber oft davon ab, dass die Organisation fähig ist, auch in komplexere, unbekanntere und unstabilere Problembereiche einzudringen, die eine weitgehende Auflösung formaler Strukturen und zentralisierter Steuerungen erzwingen.
So kann beispielsweise eine sich zunehmend auf Kundendienstleistungen verlegende IBM keineswegs jene relativ straffe Unternehmensstruktur beibehalten, die sie in den Perioden der Massenproduktion von Schreibmaschinen und Computerhardware ausgebildet hat.
Und im fortgeschrittenen Wohlfahrtsstaat (z.B.in Deutschland seit 1982) spricht man nicht zufällig von einer "neuen Subsidiarität", die darauf hinausläuft, dass die zentralen Wohlfahrtseinrichtungen nicht mehr so sehr selber direkt helfen, sondern für lokale Stellen und Selbsthilfegruppen eine mehr indirekte "Hilfe zur Selbsthilfe" leisten (vgl. z.B. Olk 1985, 122ff; Deimer/Jaufmann 1986, 178ff; Hegner 1986, 151ff.).

5. Schlussfolgerungen

Obwohl das Subsidiaritätsprinzip terminologisch meist von konservativen - etwa auf die Erhaltung der Familie oder der Gemeindeautonomie bedachten - Kräfte in Beschlag genommen wird, handelt es sich dabei um eine fortschrittliche Idee, deren Realisierungschancen eigentlich erst in neuerer Zeit hinreichend ausgebildet scheinen. Dies deshalb, weil es organisierte Sozialsysteme zur Voraussetzung hat, bei denen die Leistungsfähigkeit der umfassenden Systemebene ausreichend gesichert ist, damit sie sich nicht nur selber erhalten, sondern auch noch den Subeinheiten hilfreich ("=subsidiär") zur Seite stehen kann. (Typischerweise ist "Subsidiarität" in der Europäischen Integrationsdebatte auch erst in jüngerer Zeit , wo die Handlungsfähigkeit der supranationalen Organe bereits unstrittig gesichert war, zum Thema geworden (vgl. Schneider 1992:6)).

Verschiedenste soziale, kulturelle und technische Entwicklungen unserer Gesellschaft konvergieren darin, dass sehr grosse, vielerlei Individuen, Gruppen, Regionen oder Betriebsstätten in sich tragende Sozialsysteme im Vergleich zu früher stärker dazu neigen, sich als rein instrumental konzipierte "Zweckverbände" in den Dienst ihrer Subeinheiten zu stellen, anstatt eigene Zielsetzungen zu verfolgen und eine von ihren Subsystemen unabhängige Dignität für sich in Anspruch zu nehmen.
In der *Politik* zeigt sich dies beispielsweise in der momentanen Genese eines neuen internationalen Ordnungsmodells, das sich nicht sehr auf der Grundlage imperialer Hegemonien, sondern in einem Komplementärverhältnis zwischen Kleinstaaten und internationalen Organisationen konstituiert (vgl. Geser 1993), sowie in der Regenerierung der Gemeindeautonomie, wie sie sich nicht *trotz*, sondern gerade *wegen* der zunehmenden "vertikalen Politikverflechtung" vollzieht.
In der *Wirtschaft* erscheint dasselbe Phänomen in der Form von Konzernumstrukturierungen, die (wie z.B. im Falle der schwedisch-schweizerischen ABB) in der Schaffung einer Vielzahl kleiner, autonomer "Profit Centers" und einer auf rein subsidiäre Funktionen zurückgebundenen Unternehmenszentrale resultieren (vgl. Peters 1993).
Im Bereich der *Sozialhilfe* schliesslich erkennt man analoge Trends im Zusammenhang mit der Ausbildung des sog. "dualen Wohlfahrtsstaates", bei dem die institutionellen Bürokratien und professionellen Berufe zunehmend Unterstützungsfunktionen für sich autonom konstituierende "Selbsthilfegruppen", SPITEX-Dienste" usw. leisten (Olk 1985).

In keinem dieser Fälle "neuer Subsidiarität" handelt es sich allerdings darum, dass das Gesamtsystem Kleinsysteme traditionelleren Typs unverändert belässt, gegen exogenen Wandel abschirmt oder gar mit eigenen Mitteln neu erzeugt. Derartige Auffassungen entspringen einem konservativen Missverständnis des Subsidiaritätsprinzips, das an der offensichtlichen Tatsache vorbeigeht, dass im Zuge "vertikaler Politikverflechtung" qualitativ völlig neue Formen staatlicher und kommunaler Autonomie entstehen, dass die "Profit Centers" eines Industriekonzerns keine konventionellen Gewerbebetriebe sind, und dass die neuen informellen Trägergruppen im Sozialhilfesektor wenig mit traditionellen Familien- und Verwandtschaftsstrukturen gemeinsam haben.

Vielmehr entstehen überall qualitativ neuartige Ausprägungen kleiner und kleinster Sozialsysteme, die infolge ihrer hohen funktionalen Spezialisierung zum vornherein und auf immer nur im komplementären Austauschverhältnis zu einer umfassenderen subsidiären Rahmenorganisation überlebens- und leistungsfähig sind.

Literatur:

Deimer, Klaus / Jaufmann, Dieter: Subsidiaritätsprinzip, Neue Subsidiarität und Nachbarschaftshilfe. In: Neue Subsidiarität: Leitidee für eine zukünftige Sozialpolitik. Hrsg. Rolf G. Heinze. Westdeutscher Verlag Opladen, 1986, S. 178-201).

Elander, Ingemar / Stig, Montin: Die Beziehungen zwischen der zentralen Regierung und den Kommunen in Schweden. In: Staat und Stadt. Hrsg. Bernhard Blanke. Westdeutscher Verlag Opladen, 1991, S. 308-336. (Sonderheft 22/1991 der "Politischen Vierteljahresschrift").

Fürst, Dietrich: Stadt und Region in Verdichtungsräumen. In: Staat und Stadt. Hrsg. Bernhard Blanke. Westdeutscher Verlag Opladen, 1991, S. 93-112. (Sonderheft 22,1991 der "Politischen Vierteljahresschrift").

Garlichs, D: Grenzen zentralstaatlicher Planung in der Bundesrepublik. In: Politik im Dickicht der Bürokratie. Hrsg. H. Wollmann. Westdeutscher Verlag Opladen, 1979, S. 71-102.

George, A. L.: Primary groups, Organization and Military Performance. In: Handbook of Military Institutions. Hrsg. R. W. Little. Sage Publ. Beverly Hills/London, 1971, S. 293-318.

Geser, Hans: Zur Krise des Helfens in der individualisierten Gesellschaft. In: Papier zum Referat an der 90. GV der "Caritas Schweiz" am 15. Mai 1991 in Luzern.

Geser, Hans: Die "neue Weltordnung" im Spannungsfeld zwischen Kleinstaatlichkeit und internationalen Organisationen, Zürich, 1993.

Goldsmith, Michael / Newton, Kenneth: Centralization and Decentralization: Changing Patterns of Intergovernmental Relations in Advanced Western Societies. In: European Journal of Political Research 16, 1988, S. 359-363.

Häussermann, Hartmut: Die Bedeutung "lokaler Politik" - neue Forschung zu einem alten Thema. In: Staat und Stadt. Hrsg. Bernhard Blanke. Westdeutscher Verlag Opladen, 1991, S. 35-50. (Sonderheft 22/1991 der "Politischen Vierteljahresschrift").

Hegner, Friedhart: Sozialarbeit im Spannungsfeld zwischen Selbsthilfe und Sozialstaat. In: Soziale Arbeit 2'000, Modernisierungskrise und soziale Dienste. Hrsg. Hubert Oppl/Arnold Tomaschek. Lambertus, Freiburg/Breisgau, 1986, S. 151-172.

Hill, Hermann: Entwicklungstendenzen und Anforderungen an die kommunale Selbstverwaltung. In: Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung. Hrsg. Willi Blümel/Hermann Hill. Duncker & Humblot Berlin, 1991, S. 31-50.

Holtmann, Everhard: Politisierung der Kommunalpolitik und Wandlungen im lokalen Parteiensystem. In: "Aus Politik und Zeitgeschichte". Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament", B22-23, S. 13-22.

Kübler, Robert: Kirchliches Handeln auf verschiedenen Ebenen und seine Finanzierung. In: Jahresbericht 1990 der evang.-reformierten Landeskirche des Kantons Zürich, S. 15-16.

Kux, Stephan: Revolution und Aussenpolitik. Habilitationsschrift Zürich, 1992.

Meyer, J. W. / Rowan B.: The Structure of Educational Organizations. Environments and Organizations (1978). San Francisco, Jossey-Bass, S. 78-109.

Olk, Thomas: Der informelle Wohlfahrtsstaat - Beziehungsprobleme zwischen Sozialarbeit und nichtprofessionellem Hilfesektor. In: Der Wohlfahrtsstaat in der Wende. Hrsg. Thomas Olk/Hans Uwe. Otto. Juventa München 1985, S. 122-151.

Pernthaler, Peter (Hrsg.): Neue Wege der Föderalismusreform. Wilhelm Braumüller, Universitätsbuchhandlung, Wien, 1992.

Peters: Jenseits der Hierarchien - Liberation Management. ECON-Verlag, Düsseldorf, 1993.

Prêteceille, Edmond: Decentralization in France: New Citizenship or Restructuring Hegemony? In: European Journal of Political Research 16, 1988, S. 409-424.

Roghmann, K. / Ziegler, R.: Militärsoziologie. In: Handbuch der empirischen Sozialforschung. Hrsg. R. König. Bd. 9, 2. Aufl. Stuttgart 1977, S. 142-227.

Schindler, Dietrich: Schweizerischer und Europäischer Föderalismus. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 93 1992, S. 192-223.

Schnabel, F.: Politik ohne Politiker. In: Politik im Dickicht der Bürokratie. Hrsg. H. Wollmann. Westdeutscher Verlag Opladen, 1979, S. 49-70.

Schneider, Heinrich: Europäische Integration: Die Leitbilder und die Politik. In: Die Integration Europas. Hrsg. Michael Kreile. Sonderheft 23/1992 der "Politischen Vierteljahresschrift". Westdeutscher Verlag Opladen, 1992, S. 3-35.

Schrijver, Nico: Organization for the Management of Interdependence. In: Interdependence and Conflict in World Politics. Hrsg. James N. Rosenau/Hylke Tromp. Avebury Aldershot, 1989, S. 100-114.

Simmel, Georg: 1908 114/115. Ueber- und Unterordnung. In: Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung. Hrsg. Georg Simmel. Duncker und Humblot, Berlin 1908, S. 101-185.

Sutor, Bernhard: Politische Ethik. Ferdinand Schöningh, Paderborn 1991.

Tannenbaum, Arnold S.: Control in Organizations. Hrsg. McGraw-Hill New York, 1968.