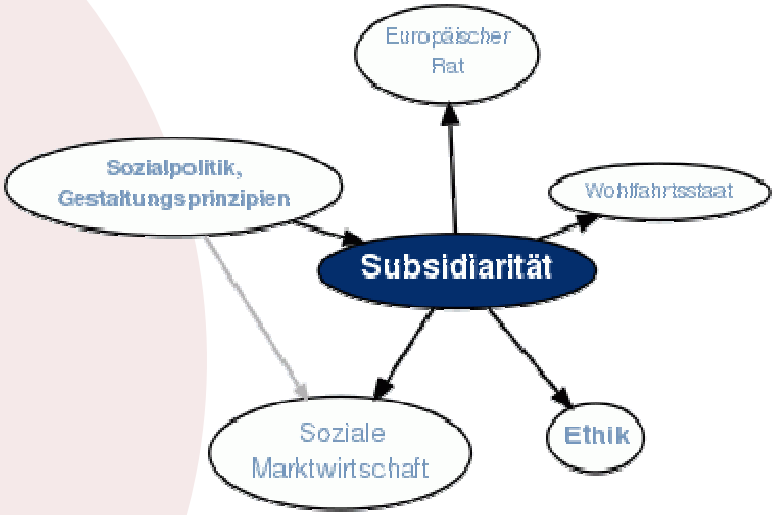
Subsidiarität und Sozialstaat – Historische Entwicklung und Perspektiven

Prof. Dr. Thomas Klie

Subsidiarität als Zukunftsmodell
Tagung 14. Juni 2013 WZB Berlin

Subsidiarität

- Koordinationsverhältnis von politischer und gesellschaftlicher Ordnung
- Leitidee: Vorrang selbstverantwortlicher Lebensgestaltung des Individuums – bei Vertrauen auf Unterstützung und Hilfestellung staatlicher Institutionen
- Koordinationsbegriff zur komplementären Verhältnisbestimmung der Funktionen unterschiedlicher Einheiten sozialer Sicherung



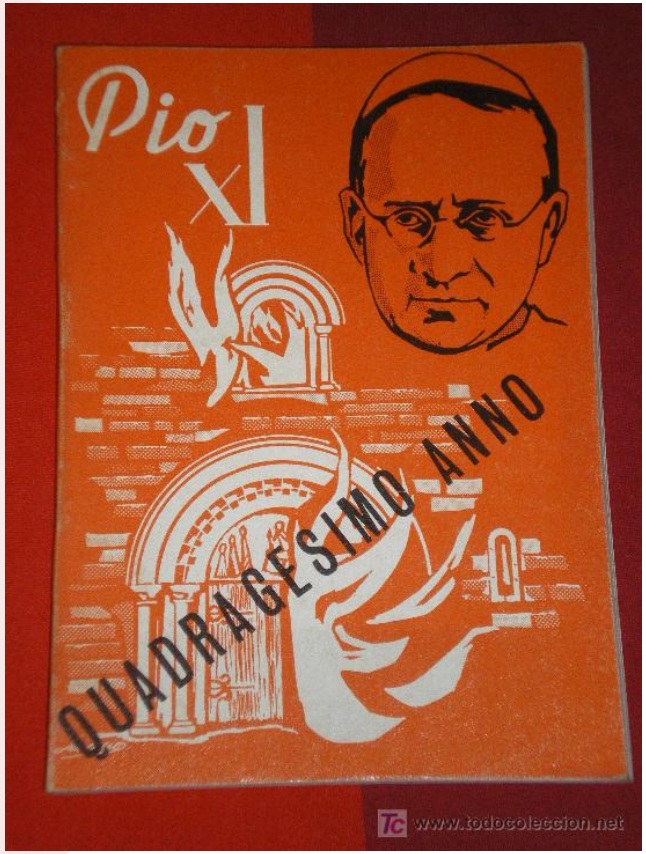
19. Jhrd: Subsidiarität und die soziale Frage

- Proletarisierung und Pauperisierung
  - Industrialisierung und Herausbildung moderner Staaten
- Enzyklika “Rerum Novarum” 1891:
  - Garantie des Privateigentums,
  - Eigenverantwortliche Lebensgestaltung in Familien
  - Staatliche Verpflichtung zur Hilfe in Situationen der Not
- Das Bild der konzentrischen Kreise
  - Gesellschaft setzt sich organisch aus eineinandergestellten Schalen zusammen: der jeweils kleineren Gemeinschaft kommt vor der je größeren eine primäre Verantwortung zu
- Gesellschaftliche Wahrnehmung sozialer Verantwortung im Kaiserreich
  - Volksverein, Innere Mission, Mäzenatentum, Stiftungen
- Horizontal-gesellschaftlich praktizierte Solidarverpflichtung
  - Genossenschaften
  - Spar- und Darlehenskassen
- Patriarchiale Strukturen
  - Schutz der traditionellen Familie

© **zze** Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung 2013

20 Jhrds: Subsidiarität zwischen Weimar und Drittem Reich

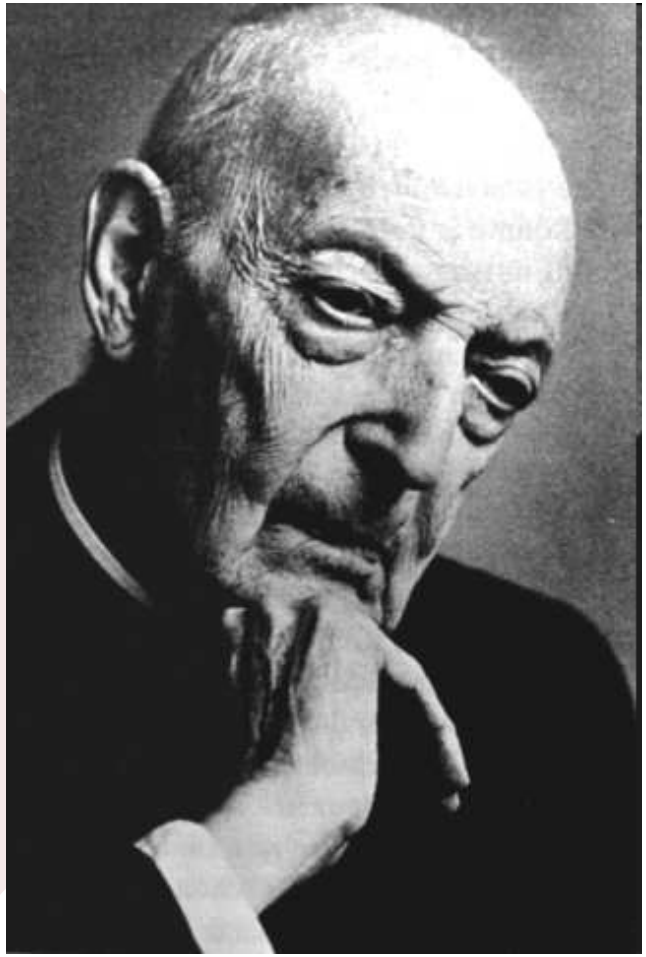
- Enzyklika: “Quadragesimo Anno” (1931)
  - Das was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, darf ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden
  - Es verstößt gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen (Ziff 79)
- Einhaltung der Stufenordnung der unterschiedlichen Vergesellschaftungen
  - Zur Erhaltung von Initiative, Freiheit, Verantwortlichkeit
  - Kritik an totalitären Staatswesen
- Sicherung des Einfluss der Kirchen



Subsidiarität als tragender sozialphilosophischer Grundsatz

Was der Einzelmensch aus eigener Initiative und seinen eigenen Kräften leisten kann, darf ihm nicht entzogen und dem staatlichen Handeln zugewiesen werden (Selbstverantwortung und Mitverantwortung des Menschen in seinen natürlichen sozialen Netzwerken).

Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär: sie soll die “Glieder des Sozialkörpers” unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen.

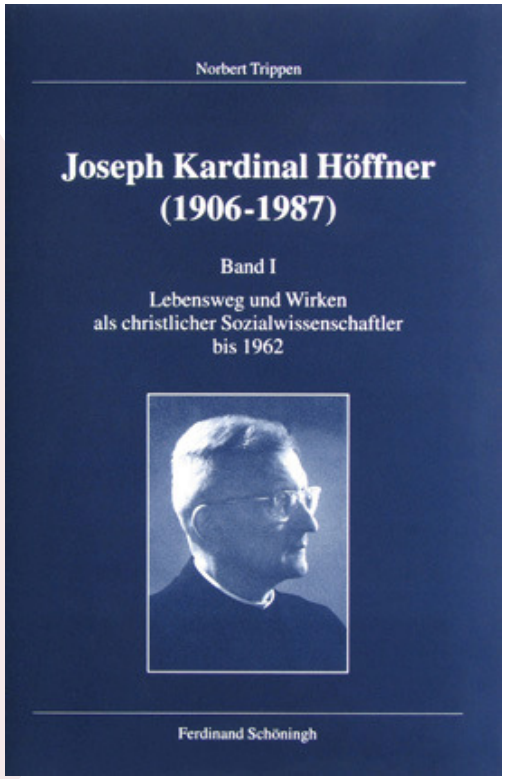


Nell-Breuning

© **zze** Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung 2013

BRD: Rothenfelser Denkschrift

- Düsseldorfer Leitsätze der CDU 1949: umfassende Sozialpolitik
  - Innere Befriedung des Volkes
  - Vertrauen in demokratische Ordnung
  - Verbunden mit erfolgreicher Wirtschaftspolilitk
- Rothenfelser Denkschrift
  - Prinzipien der Solidarität und Subsidiarität
  - Freiheit und Würde
  - Versorgungsstaat nicht mit Subsidiaritätsprinzip vereinbar
  - Gefahr institutioneller Machkonzentration



Aufbau des Wohlfahrtsstaates: Vorrang privater und freier Träger der Wohlfahrtspflege

- Subsidiaritätsstreit der 1950er und 1960er Jahre
  - Gegen staatsbürokratischer Entmündigung durch den verlängerten Arm der Kommunen
  - Freie Träger als Garanten gesellschaftlicher Freiheit und gemeinschaftsbezogener Hilfen
  - Einschränkung kommunaler Selbstverwaltung/ Interessenwahrung der Wohlfahrtsverbände
  - Neokorporatismus
- Etablierung eines umfassenden Wohlfahrtsstaates mit Sonderstatus der Verbände
  - Deutscher Weg

© **zze** Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung 2013

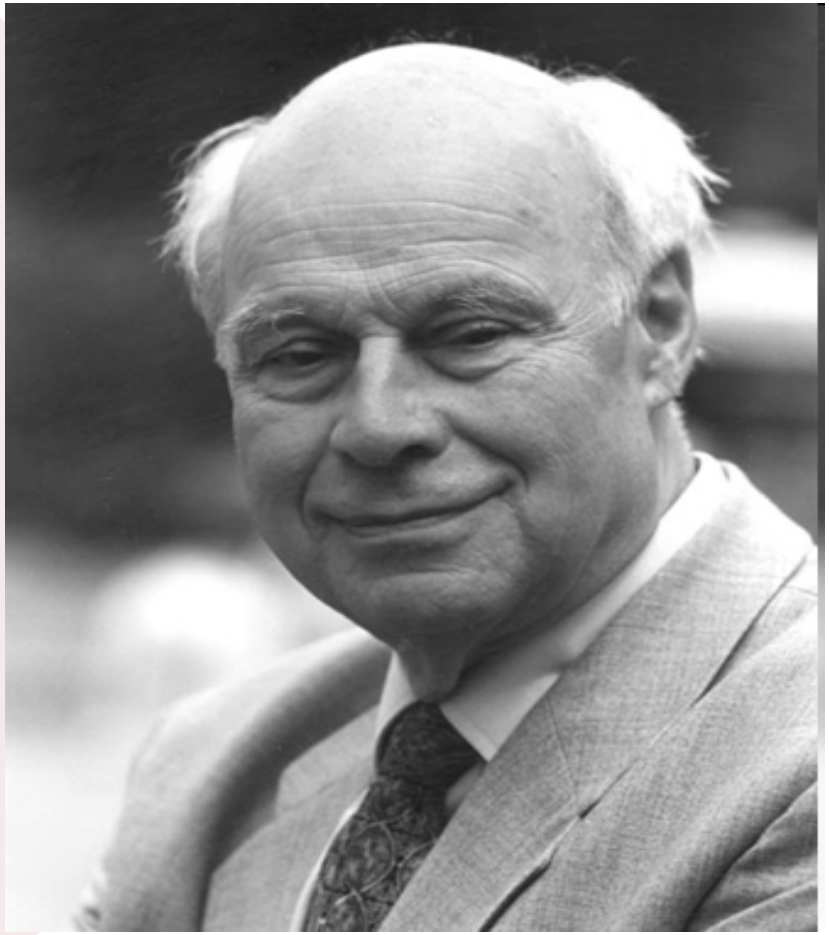
Die gesetzliche Vorrangstellung der freien Wohlfahrtpflege

- **§ 17 Abs. 1 SGB II** Zur Erbringung von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit **sollen die** Agenturen für Arbeit (AA) eigene Einrichtungen und Dienste nicht neu schaffen, soweit geeignete Einrichtungen und Dienste Dritter vorhanden sind, ausgebaut oder in kürze geschaffen werden können. Die AA sollen Träger der freien Wohlfahrtspflege (f W) in ihrer Tätigkeit … angemessen unterstützen.
- **§ 4 Abs. 2 SGB VIII** Soweit geeignete Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe (f JH) betrieben werden oder rechtzeitig geschaffen werden können, **soll die öffentliche Jugendhilfe (ö JH) von eigenen Maßnahmen absehen. Abs.3** Die ö JH soll die f JH nach Maßgabe dieses Buches fördern… ..
- **§ 5 Abs. 1+2+3 SGB XII** … . Die Träger der Sozialhilfe sollen die Verbände der f W in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Sozialhilfe angemessen unterstützen. Abs. 4 Wird die Leistung im Einzelfall durch die f W erbracht, **sollen die Träger der Sozialhilfe von der Durchführung eigener** Maßnahmen absehen.
- **§ 11 Abs. 3 GTK Ist weder ein anerkannter Träger der freien Jugendhilfe noch… bereit oder in der** Lage, eine notwendige Einrichtung zu errichten und zu unterhalten, so hat der örtliche Träger ….

© **zze** Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung 2013

70er Jahre: Sozialrechtsdogmatik

- Subsidiarität als zentrales Gestaltungsprinzip des freiheitlichen und solidarischen Sozialstaates
- Subsidiarität verbürgt, dass das Soziale geschieht
  - In den Familien, in Nachbarschaften oder anderen kleinen Einheiten gesellschaftlicher Selbstorganisation oder mit Hilfe verbandlicher oder staatlicher Unterstützung
  - Es aktiviert die Vielzahl möglicher Kräfte
  - Subsidiarität schafft Raum für Autonomie, Selbstverantwortlichkeit und Mitverantwortung
  - Subsidiarität lässt das Gesamtsystem atmen



Zacher

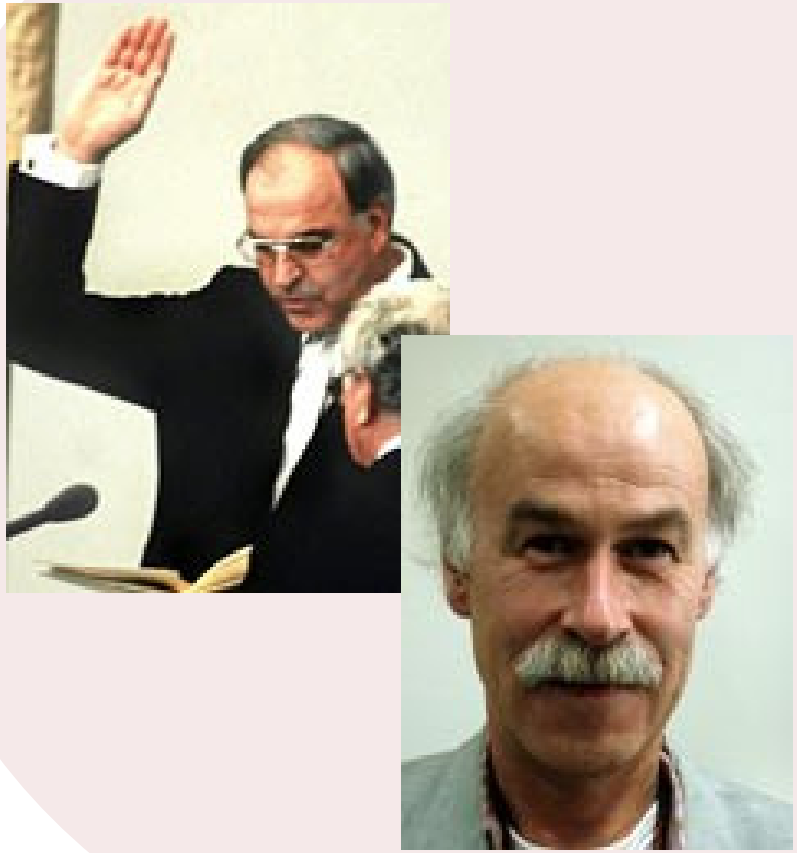
© **zze** Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung 2013

Sozialstaatsdebatten: Sozialstaat und Freiheitsermöglichung

- Voraussetzung von personaler Würde und Eigenverantwortlichkeit (Kersting 2000)
- Stellenwert der Sozialpolitik in einer auf individueller Freiheit und Selbstverantwortung gegründeten Gesellschaftsordnung?
- Prozyklisches Verhalten: Ausbau bei Wirtschaftswachstum, Abbau in wirtschaftlichen Krisen

© **zze** Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung 2013

Die Debatte um Subsidarität in den 1980ern:



- Stützung der der staatlichen Versorgung durch Eigenverantwortung oder staatliche Unterstützung für die Eigenverantwortung
  - Regierungserklärung 1982:freie Initiative statt staatlicher Lenkung
  - Neue soziale Bewegungen: Ausbau sozialer Selbsthilfe
- Neuformulierung des altehrwürdigen Prinzips
  - Neue Subsidiarität
    - Reformressource für einen überlasteten Sozialstaat
    - Rahmenbedinungen für Selbstorganisation und primäre Netzwerke

© **zze** Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung 2013

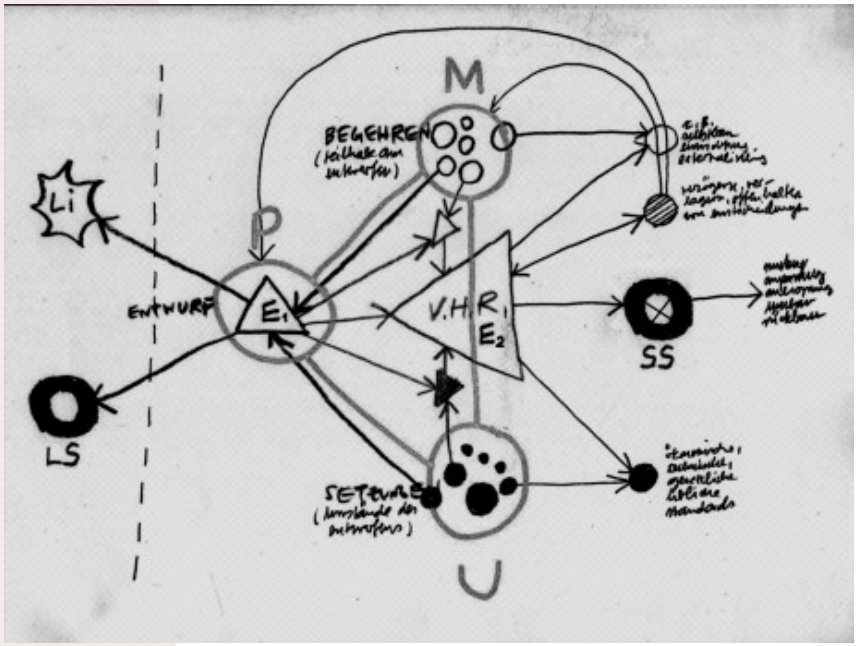
Kritik am Fürsorgestaat

- Enzyklika “Centesimus Annus” (1991)
  - Der Wohlfahrtsstaat, der direkt eingreift und die Gesellschaft ihrer Verantwortung beraubt, löst den Verlust an menschlicher Energie und das Aufblähen der Staatsapparate aus, die mehr von bürokratischer Logik als von dem Bemühen beherrscht werden, den Empfängern zu dienen (Ziff 48)
- Bude: wohlfahrtsstaatliches Schema der individuellen Entschädigung für kollektive Benachteiligung erzeugt Kultur der Abhängigkeit
  - Demonstration eines Handicaps führt zur Sicherung wohlfahrtsstaatlicher Sonderleistungen (Castel)

© **zze** Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung 2013

Mitte der 90er Jahre: Welfare Mix

- Aus marktliberaler Perspektive: Neuordnung des Dienstleistungsbereiches
- Aus kommunitaristischer Perspektive: vom Wolfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft
- Sozialpolitikwissenschaftlich: nicht hierarchisches Subsidiaritätskonzept
- Modell der hybriden Organsisation



Ende der 90er: Der Ruf nach der Bürgergesellschaft

- Zivilgesellschaftsdebatte in den 90er
  - Osteuropäische Bewegungen
  - Kommunitarismus: Rückbezug auf Gemeinschaft(en)
  - Ablösung von hierarchischen Gesellschaftsmodell
  - Dezentralisierung politischer Steuerung
- Für was der Staat keine Verantwortung mehr übernehmen kann, ist die Bürgergesellschaft gefragt
  - Solidarisches "Assoziationsbürgertum"

© **zze** Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung 2013

2010 ff: Lokale communities – und Verantwortungsgesellschaft

- Lokale Gemeinschaften nicht nur als Exekutive allgemeiner Verteilungsstandards
- Orte und Träger von Wohlfahrtsverantwortung (Heimbach-Steins)
- Spannungsverhältnis zu gesamtgesellschaftlicher Solidarität
- Sozialstaatliche Rahmensetzung und lokale Gestaltungsoptionen
- Bertelsmann und Bosch: neue Familienpolitik und Rekommunalisierung

© **zze** Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung 2013

Subsidiarität und die Polarisierung der Gesellschaft

Bude

- Ernüchterung über den Integrationsoptimismus der Industriegesellschaft
- Diktat der Aktivierung lässt Gruppe von Wohlfahrtsabhängigen enstehen
- Rückübertragung von Verantwortung auf Familien und soziale Netzwerke
- Vorsicht: Spaltung der Gesellschaft vom Individuum auf die Ebene der Familie
- Wer übernimmt Gemeinwohlorientierung durch Begrenzung, Zielausrichtung und Zurückweisung wirtschaftlichen Machtstrebens?
-

© **zze** Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung 2013

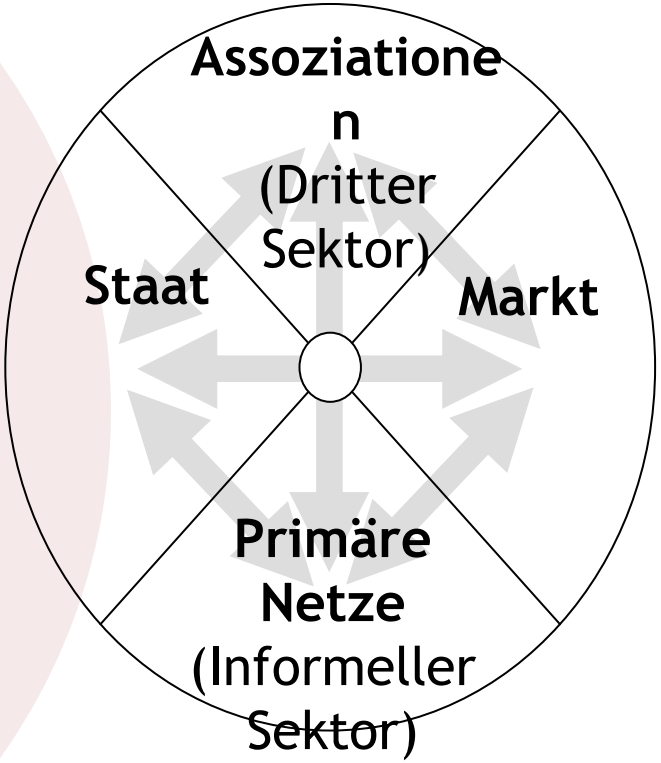
Perspektiven: Subsidiarität ist Ordnungsprinzip und Resultat zugleich

Subsidiarität setzt voraus, dass eine übergreifende Gesamtaufgabe auf eine Vielfalt von Akteuren und Trägern verteilt ist, die sich ergänzen, um zur Erfüllung der Gesamtaufgabe das ihnen Gemäße beizutragen

Einfache Bilder von konzentrischen Kreisen der Verantwortung werden unserer modernen, funktional ausdifferenzierten Gesellschaft nicht mehr gerecht. Es bedarf hier vielmehr vielfältiger Formen des Zusammenwirkens von sozialen Netzwerken, Formen der Selbstorganisation mit staatlichen Instanzen und Institutionen

Kommunale Kontexte bilden dabei den optimalen Rahmen dieses Zusammenwirkens

Zentrale und dezentrale Steuerung haben sich zu ergänzen



Gerechtigkeit: Subsidiarität und Gender

- Eine Rekonzeptionalisierung des Subsidiaritätsprinzips muss Fragen der Gerechtigkeit in Gender- und Generationsbeziehungen aufgreifen
- Die Verteilung von Sorgeaufgaben ist weithin einem vormodernen Rollenmuster verhaftet – auf ihm ist u.a. die soziale Pflegeversicherung (fiskalisch) kalkuliert
- Die kulturelle Herausforderung des demographischen und sozialen Wandels liegt in einer fairen und intelligenten Neuverteilung von Sorgeaufgaben im Gender- und Generationenverhältnis

Elisabeth List

© **zze** Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung 2013

Die Funktionsfähigkeit des Staates fußt auf Voraussetzungen, die er selbst nicht schaffen, die er aber fördern kann

- Stärkung der Fähigkeiten zur *Selbstsorge* (im gesamten Lebenslauf)
- Stärkung des Gefühls, der Bereitschaft und der Fähigkeit zur *Mitverantwortung* (im gesamten Lebenslauf)
- Schaffung von *Rahmenbedingungen* für lebendige unterstützende, sorgende Netzwerke in *Kommunen*

Böckenförde

© **zze** Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung 2013

Drei Ebenen einer subsidiär angelegten Gesellschaftsordnung

- Die selbsttätige und eigeninitiative Person
- Die haltende und unterstützende Sozialwelt
- Der gewährleistende und regulierende Staat

- “Führe Dein eigenes Leben!”
- “Kümmere Dich um Deinen Nächsten”
- “Verstehe Dich auf das Allgemeine!”

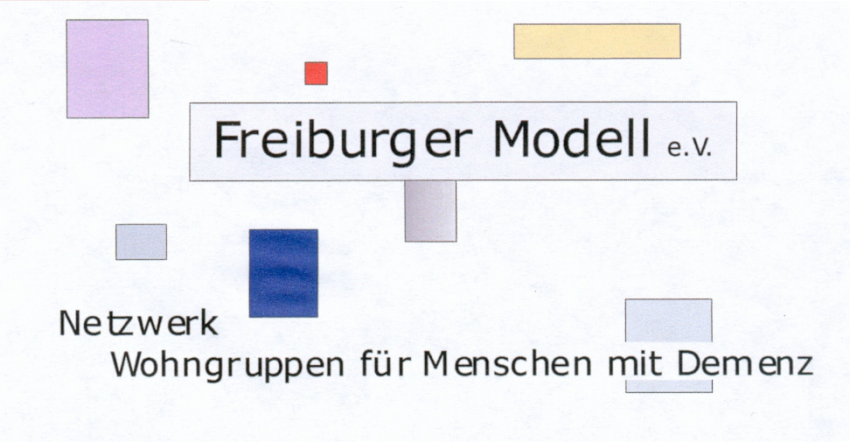
Bude 2006

© **zze** Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung 2013

Subsidiaritätsprinzip als ethischer Maßstab für sozialpolitische Gestaltungsoptionen

Beispiele

- Ganztagsschule versus freigemeinnützige Freizeitangebote und Initiativen
  - Subsidiäre Vorsicht?
- Qualitätsgesicherte Betreuung versus Initiativgeist der Eltern
  - Substituierbar?
- Wohngemeinschaften versus Pflegeheime
  - Qualitätsgesicherte Dienstleistung versus Selbstorganisation
- Beweislast der Institutionen des Sozialstaates, dafür, dass ihre Interventionen den Grundsätzen der Subsidiarität nicht widersprechen



Moderner Subsidiaritäsbegriff

- Wie kann die auf allen Ebenen gesellschaftlicher Interaktion relevante Aufgabe der solidarischen Unterstützung subsidiär eingelöst werden, nach dem Grundsatz, “dass die Vielfalt der sich von unten her aufbauenden sozialen Einheiten in ihrer Eigenfunktion zu respektieren, zu bewahren und zu stärken ist, wo immer und solange sich diese gegenüber dem, was die ihnen übergeordnete gesellschaftliche Steuerungsinstanz zu leisten vermag, als die kompetentere bewähren” (Baumgarntner/Korff 1999)

© **zze** Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung 2013

Subsidiarität: Erinnerung an Grundlagen der Solidarität

- Solidarität: Nicht (allein) pragmatisch und rational
- Die Ethik der Subsidiarität ankert in der “Güte der unbegrenzten Verantwortlichkeit”(Levinas), die in der familialen Erfahrung ihren Urspung hat, aber in der Beziehung zum fremden Nächsten ihre Bewährung findet (Bude)
- Bricht sich mit Marklogiken, Sozialstaatserwartungen, Machtstrukturen

© **zze** Zentrum für zivilgesellschaftliche Entwicklung 2013

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!