



Subsidiarität als Zukunfts- oder Auslaufmodell? – Autonomie als neues Leitbild für den Wandel des Sozialstaats

Prof. Dr. Sigrid Betzelt

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR)

1. Subsidiarität: Zukunfts- oder Auslaufmodell?
- einige skeptisch-kritische Überlegungen
2. Wandel des Wohlfahrtsstaats: Das Versprechen von
„Aktivierung“
3. Autonomie als neues sozialpolitisches Leitbild:
Warum & Wie?
4. Effekte von „Aktivierung“ auf Autonomie?
Ergebnisse aus europäischen Fallstudien
5. Fazit

1. Subsidiarität: Zukunfts- oder Auslaufmodell?



Subsidiarität als Zukunftsmodell? – Begründete Skepsis:

a) Historische Wurzeln und Kontinuitäten

■ **Paternalismus** – in zweierlei Hinsicht:

- Konservatives Ehe- und Familienmodell: anti-emanzipatorisch, patriarchalisch
 - ➔ geschlechtsspezifische Arbeitsteilung & Segmentierung des Arbeitsmarkts, Trennung in Arbeits- und Armenpolitik
 - ➔ bis heute Strukturelemente deutscher Sozialpolitik
- „Stellvertreterpolitik“ für untere soziale Klassen bzw. marginalisierte Gruppen: anti-emanzipatorisch, bevormundend

1. Subsidiarität: Zukunfts- oder Auslaufmodell?



Subsidiarität als Zukunftsmodell? – Begründete Skepsis:

a) Historische Wurzeln und Kontinuitäten

■ **Ambivalente Rolle der Wohlfahrtsverbände:**

- Eigeninteressen teils vor advokatorischen Interessen (Privilegierung auf Dienstleistungsmarkt)
- Distanz zur Zivilgesellschaft (Rekrutierungsprobleme Freiwilliger, neue soziale Bewegungen)
- Verbetriebswirtschaftlichung zu Lasten normativer Grundlagen
- Rolle als Arbeitgeber (Ausnahmen für Interessenvertretung; „Dienstgemeinschaft“)

1. Subsidiarität: Zukunfts- oder Auslaufmodell?



Subsidiarität als Zukunftsmodell? – Begründete Skepsis:

b) Gestiegene Einforderung von „Subsidiarität“ im ‚post-industriellen‘ Wohlfahrtsstaat:

- **Verlagerung von Verantwortung vom Staat auf BürgerInnen** bei Absicherung gegen soziale Risiken (Krankheit, Alter, Pflegebedürftigkeit, Arbeitslosigkeit) und Aufgaben (Bildung)
- ➔ Wachsende soziale Ungleichheiten
- ➔ Gefahr struktureller Überforderung

1. Subsidiarität: Zukunfts- oder Auslaufmodell?



- ➔ **Ist Subsidiarität und „Eigenverantwortung“ eine zeitgemäße Antwort auf aktuelle Herausforderungen?**
- **Diversität:** Wie ist soziale Kohäsion & Integration in zunehmend diverser Gesellschaft zu erhöhen?
- **Gerechtigkeit:** Wie lassen sich soziale Spaltungen & Selektivitäten im sozialen Sicherungssystem überwinden?
- **Gleichheit:** Wie lässt sich Chancengleichheit erhöhen, indem BürgerInnen ‚befähigt‘ und ermutigt werden?
- ➔ Untersuchung im Feld „Aktivierender Arbeitsmarktpolitik“ (gem. Projekt mit Prof. Silke Bothfeld, HS Bremen, im Rahmen des EU-Exzellenznetzwerks RECOWE, 2008-2011)

Zur Zitation: Das Folgende beruht auf dem gemeinsamen Sammelband (Betzelt/Bothfeld, eds, 2011, siehe letzte Folie); in Kürze erscheint ein gem. Aufsatz in *Social Policy Review* 25, Bristol: Policy Press.

2. Das Versprechen von „Aktivierung“



- Soziale „Inklusion“ durch Erwerbstätigkeit
- Sozialversicherungsstaaten: stärker universelle Leistungen statt bisherige Selektivität des Sicherungssystems (männl. Normalarbeitsverhältnis) „keiner bleibt zurück“, „Teilhabe stärken“
- Allerdings: „Eigenverantwortung“
= bedingungslose, sanktionsbewehrte Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt
- **→ Durch Aktivierung werden die Regeln der Mitgliedschaft verengt auf Erwerbstätigkeit**



Fragestellung:

- Was bedeutet Aktivierung für die BürgerInnen?
 - Erweiterung oder Verringerung individueller Handlungsspielräume?
 - Folgen für soziale Ungleichheiten?
 - Folgen für soziale Rechte und individuelle Autonomie?
 - Unterschiede im Ländervergleich?
- These: **Autonomie** = geeignetes *Konzept* zur Analyse des Wandels & kann zugleich neues *Leitbild* für modernen Sozialstaat sein

3. Warum Autonomie? – systematische Unterschiede zu anderen sozialen Sicherungszielen



Das Konzept der Autonomie bezieht sich auf das Verhältnis zwischen Individuum und Staat oder Gemeinschaft:

- Autonomie bedeutet mehr als **Schutz vor Armut**; Autonomie resultiert aus der Garantie von grundlegenden Rechten und Schutz individueller Identitäten vor Unterdrückung.
- Autonomie erfordert eine **Rechtfertigung** von **Gleichheit und Ungleichheit**, die durch Gewährung sozialer Rechte entstehen, deren Bewertung ermöglicht und damit auch das bestehende soziale Statusgefüge hinterfragbar macht.
- Autonomie bedeutet, dass BürgerInnen ihre Anspruchsrechte auf Basis ihrer **Mitgliedschaft und Teilhabe** sowie der Bereitschaft zur Solidarität und ggfs. Vorleistungen geltend machen und nicht als BittstellerInnen oder KundInnen (vermittelt über Marktmacht).



Als **relationales** Konzept, bei dem es um ‚mehr‘ oder ‚weniger‘ Autonomie geht, umfasst Autonomie **identitäre, soziale und politische** Aspekte:

- Auf **individueller Ebene** meint sie Raum und Zeit zur Selbstentfaltung (Handlungsspielräume für die Entwicklung der eigenen Identität).
- In **sozialer Perspektive** ist die Fähigkeit und Ermutigung zur Akzeptanz einer sozialen Rolle bzw. der Status im Verhältnis zu den MitbürgerInnen gemeint – durch Verständnis und Reflexion der eigenen Rolle im sozialen Kontext.
- Der **politische Aspekt** der Autonomie verweist auf die Rolle der Bürgerin als politisches Subjekt, der Mitbestimmung bei Entscheidungen (Partizipation, Teilhabe, Nachvollziehbarkeit von administrativem Handeln) zugestanden wird.

Autonomie als Kern des „Regimes“ sozialer Staatsbürgerschaft



	Individuelle Dimension	Soziale Dimension	Politische Dimension
Aspekte einer Person	Identität	Soziale Rolle	Staatsbürgerschaft
Ziele politischer Intervention	Schutz vor Armut, Unterdrückung (Gerechtigkeit)	Schutz vor Missachtung, unfairer Behandlung (Gleichheit)	Schutz vor Marginalisierung / Ausgrenzung (soziale Integration)
Bewertungskriterien von Sozialpolitik	QUALITÄT	ZUGANG / STATUS	PARTIZIPATION
Mechanismen und Instrumente (Beispiele)	<ul style="list-style-type: none"> • Generöse / minimale Leistungen • Hohe / niedrige Qualität der AM-integration • Gleichstellungspolitische Instrumente 	<ul style="list-style-type: none"> • Erweiterung / Einengung des Zugangs zu Leistungen • Individualisierte oder subsidiäre Leistungen • Universeller / selektiver Zugang 	<ul style="list-style-type: none"> • Eingliederungsvereinbarungen als hoheitlicher Akt • Schaffung von Transparenz und Mitbestimmung, Wahlmöglichkeiten • Gender-sensible Interaktionsformen



■ **Qualität:**

- ‘Generöse’ oder minimale Sozialleistungen (Geld- & Dienstleistungen)?
- Qualität der vermittelten Jobs (‘atypische’ or reguläre Jobs)?
- Gleichstellungspolitische Instrumente gegen Arbeitsmarkt-Ungleichheiten?

■ **Zugang / Status:**

- Konditionalität des Zugangs zu Sozialleistungen (Status oder Verhalten)?
- Indirekte Deregulierung von Beschäftigung durch Zumutbarkeitskriterien?
- Schutz von erreichtem Beschäftigungsstatus oder drohende Abwärtsmobilität durch Vermittlungspraxis?

■ **Partizipation:**

- Individuelle Handlungsspielräume für ‘aktivierte’ BürgerInnen?
- Ermöglichen Ermessensspielräume der Fachkräfte geschlechterstereotype Aktivierungs- und Vermittlungspraxis?
- Sind die Regeln transparent und verständlich?



■ **Allgemeine Trends:**

- Förderung 'atypischer' Beschäftigungsformen
- Lockerung Kündigungsschutz
- Erweiterung der Zumutbarkeit von Jobs

■ **QUALITÄT**

- Zunahme instabiler Erwerbsverläufe
- Zunahme Niedriglöhne / 'in-work poverty'
- Steigender Druck auf allg. Beschäftigungsbedingungen

■ **STATUS**

- Erosion des Status der Kernarbeitnehmer (DE, FR)
- Dualisierung des Arbeitsmarkts, wachsende Kluft (IT, SP)

■ **PARTIZIPATION**

- Abnehmende Tarifbindung und Schwächung der Gewerkschaften
- Politische Konflikte zwischen Gewerkschaften und Regierungen (SP)



■ **Allgemeine Trends:**

- Dominanz betriebswirtschaftlicher Ausrichtung
- Kurzzeitmaßnahmen statt qualifizierte Weiterbildung (schnelle Integration)
- Ausweitung Erwerbspflichten (Zumutbarkeit; Zielgruppen)
- Standardisierung Prozesse, Kundensegmentierung; Kontraktualisierung

■ **QUALITÄT**

- Benachteiligung 'schwer vermittelbarer' Zielgruppen
- Individuelle Wünsche & Bedürfnisse ungenügend berücksichtigt
- Mangelnde Unterstützung von Qualifizierung und 'empowerment'

■ **STATUS**

- Aufgelöste Statusgrenzen zwischen Erwerbslosigkeit & Inaktivität (DE, FR)
- Ambivalente Effekte des Einbezugs neuer (inaktiver) Zielgruppen
- Vertiefte soziale Spaltungen durch Kundensegmentation & AM-segmentation

■ **PARTIZIPATION**

- Mangel an Transparenz & Verständlichkeit der Prozesse
- Mangel an Mitbestimmung im Aktivierungsprozess



C) Sicherung bei Arbeitslosigkeit

■ **Allgemeine Trends:**

- Von Versicherungs- zu Fürsorgesystemen, damit stärker familialisiert
- Leistungskürzungen → **Subsidiarität!**
- Streichung gruppenspezifischer Leistungen (Ältere, Alleinerziehende...)

■ **QUALITÄT**

- Erhöhte Armutsrisiken und finanzielle Härten
- Geringere Qualität der Absicherung (nicht lohnbezogen, sondern bedarfsgeprüft)

■ **STATUS**

- Status- und Einkommensverluste für Gruppen mit vormals eigenständiger Absicherung u. schnellerer Statusverlust für (Langzeit-) Arbeitslose
- stärkere private Abhängigkeiten (von Partner-Erwerbsstatus u. -Einkommen)
- wachsende soziale Ungleichheiten

■ **PARTIZIPATION**

- Geringe soziale Teilhabe aufgrund niedriger Leistungsniveaus
- Mangel an Transparenz und Verständlichkeit von Regelungen
- Widerständigkeit & Aggression statt Kooperation bei Adressaten

5.1 Fazit: Autonomie als Analysekonzept...



... ermöglicht tieferes Verständnis der Effekte von Aktivierungspolitik auf BürgerInnen:

- **Re-Kommodifizierung:** z.B. wachsender Niedriglohnsektor und 'atypische' Beschäftigung
 - **Erosion von Kern-Arbeitsstandards:** z.B. drohende Abwärtsmobilität, geringere Statussicherheit, Re-Familialisierung sozialer Risiken
 - **Einschränkung von Bürger-Partizipation:** Mangel an Transparenz und Mitbestimmung, standardisierte statt passgenaue Maßnahmen
- ➔ Tendenziell eher Einschränkung von Handlungsautonomie als Erweiterung

5.2 Autonomie als geeignetes normatives Leitbild...



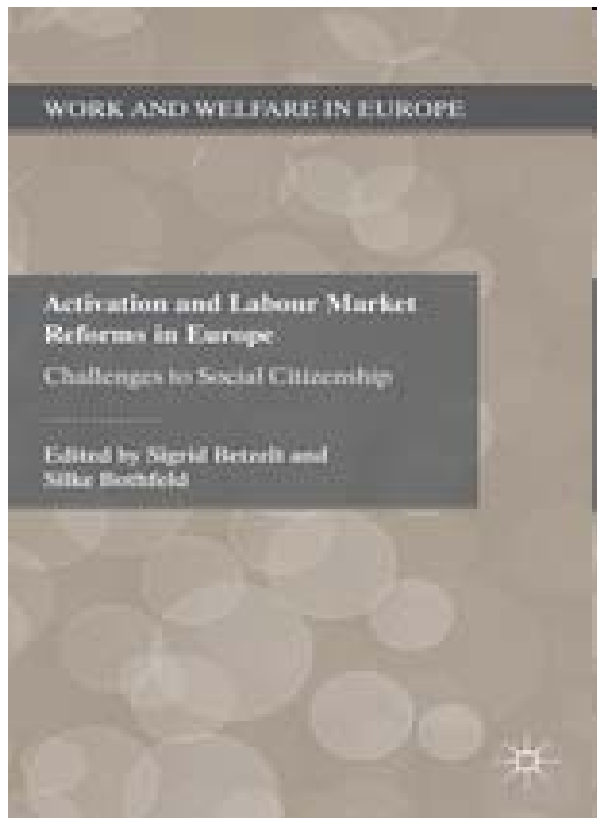
...für die Neudefinition *komplexer* sozialstaatlicher Zielvorstellungen
(individuelle, soziale & politische Dimension)

1. Sozialpolitische Instrumente werden an diversifizierten individuellen Bedürfnissen ausgerichtet
2. Fixierung auf Erwerbsarbeit wird vermieden, „life-first approach“ (Dean 2007)
3. „Sozial investive“ Ziele sind mitgedacht: (Weiter-) Bildung, Ermutigung zur Aufstiegsmobilität, „empowerment“
4. Selbsthilfe und individuelle Verantwortung sollen gestärkt, strukturelle Überforderung jedoch vermieden werden
5. Leistungsbemessung kombiniert universelle mit erwerbsbezogenen bzw. statussichernden Elementen
6. Paternalismus staatlicher Intervention wird vermieden, Transparenz und individuelle Rechte gestärkt

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!
Zum Weiterlesen bzw. Zitieren – 2 Publikationen:



Hochschule für
Wirtschaft und Recht Berlin
Berlin School of Economics and Law



Activation and Labour Market Reforms in Europe Challenges to Social Citizenship

eds. Sigrid Betzelt & Silke Bothfeld

Palgrave, Work & Welfare Series
June 2011

Bothfeld, Silke; Betzelt, Sigrid (2013): How do activation policies affect social citizenship? The issue of autonomy. In: *Social Policy Review* 25, Bristol: Policy Press (im Erscheinen, Sommer 2013)

4. Explorative Fallstudien in acht europäischen Ländern:



Wirkungen AM-Reformen der letzten ca. 15 Jahre auf Autonomie?

DK: MigrantInnen (besonders Frauen)

UK: Alleinerziehende

DE & FR: Status von Normalarbeit / „atypischer“
Beschäftigung(-sgruppen)

ES: Flexibilisierte Beschäftigung(-sgruppen)

IT: Junge und weibliche Beschäftigte

NL: Sozialhilfe-Beziehende

N: Langzeit-Sozialhilfe-Beziehende

Querschnittsvergleich zu Geschlechterungleichheiten