

Subsidiarität revisited?

Kurt Biedenkopf eröffnete die Tagung im WZB am 15. Juni 2013 mit einem Bekenntnis zum Subsidiaritätsprinzip. Subsidiarität sei eine Bedingung einer funktionsfähigen Demokratie. Es setzt auf die Eigen- und Mitverantwortung der Bürgerinnen und Bürger. Ohne Verantwortungsübernahme der Bürgerinnen und Bürger für ihre eigenen Angelegenheiten, auch für die öffentlichen, gäbe es keine Demokratie. Vergegenwärtigt man sich den Subsidiaritätsgrundsatz in seiner Geschichte und seiner Bedeutung für die Architektur sozialer Sicherung, so wird deutlich, wie bedeutsam er heute sein könnte (vgl. auch Klie 2013). Er lädt dazu ein, Fragen der sozialen Sicherung unter dem Vorzeichen des demographischen Wandels anders zu sehen, zu denken und zu entwerfen als dies in den Sozialpolitischen Debatten heute üblicherweise geschieht. Dazu wird man sich das Konzept und das Prinzip in seiner Bedeutung neu erschließen müssen, das in der aktuellen politischen Diskussion nicht wirklich attraktiv zu sein scheint.

Es geht beim Subsidiaritätsprinzip ganz allgemein gesprochen um die Koordination der politischen und gesellschaftlichen Ordnung und die Klärung des Verhältnisses der unterschiedlichen Ebenen in unserem ausdifferenzierten Sozialstaat zueinander: Individuum, Familie, Nachbarschaft, Quartier, Vereine und andere Formen der Selbstorganisation, etwa Kommunen, Länder und der Bund.

Das Subsidiaritätsprinzip hat eine lange Geschichte und nicht allein eine katholische, wie häufig angenommen wird. Ohne Luther, ohne die Reformation gäbe es den Subsidiaritätsbegriff so nicht. Wenn wir uns heute auf den Subsidiaritätsbegriff beziehen, wird er ganz wesentlich mit der katholischen Soziallehre verbunden. Wobei die katholische Kirche schon vor Oskar Nell-Breuning subsidiär gedacht und entsprechende Enzykliken formuliert hat, wie die *Rerum Novarum* 1891. Entwicklungen wie die Proletarisierung und Pauperisierung haben die Kirche herausgefordert. Sie musste sich zu der sozialen Frage verhalten und betonte die Garantie des Privateigentums und damit die Grundlage für die Entstehung von Märkten und die dynamische Industrialisierung. Sie verteidigte die eigenverantwortliche Lebensgestaltung in Familien.

Die Enzyklika *Rerum Novarum* betont auch die staatliche Verpflichtung zur Hilfe in Situationen der Not (vgl. Papst Leo XII 1891). Wir finden schon im 19. Jahrhundert eine subsidiäre Verhältnisbestimmung von Gesellschaft und Politik, von selbstverantwortlich zu gestaltenden Lebensräumen und Zuweisungen staatlicher Verpflichtungen zur Hilfe in der Not. In der Enzyklika wurde das Bild von konzentrischen Kreisen im Aufbau der Gesellschaft zugrunde gelegt. Die Gesellschaft setzt sich danach organisch aus ineinander gestellten Schalen zusammen. Der jeweils kleineren Gemeinschaft kommt vor der je größeren eine primäre Verantwortung zu. Vielen ist dieses Bild heute noch geläufig. Die Familie ist die Keimzelle der Gesellschaft, während der Staat äußeren Schutz bietet. Zu diesem Bild, das ganz deutlich von patriarchalen Vorstellungen der jeweiligen Gesellschaften geprägt war, passen die für die damalige Zeit typischen Formen der Wahrnehmung sozialer Verantwortung: Wohlfahrtsvereine, Volksvereine der katholischen Kirche, die Innere Mission in großen Städten wie Hamburg, das damals übliche Mäzenatentum, die Aktivitäten von Stiftungen, besonders ausgeprägt in Frankfurt. Gesellschaftliche Akteure, genauer gesagt das Bürgertum, übernahmen Verantwortung für die Armen und die in Not Geratenen. Die damals gegründeten Institutionen, wie etwa die Innere Mission, sind bis heute prägend für den deutschen Sozialstaat: Aus ihnen wurden später die Wohlfahrtsverbände, die nach dem Ersten Weltkrieg ihre bis heute wirksame mächtige Position erworben haben. Es finden sich im 19. Jahrhundert ebenfalls bis heute prägende Formen von wirtschaftlichen Solidargemeinschaften. Ich denke an Genossenschaften, an die Vorläufer der Krankenversicherung, an die Spar- und Raiffeisenkassen, die Verwandtschaft aufweisen mit den Ideen eines Muhammed Yunus und seinen Mikrokrediten in Indien und anderswo. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips gehören beide, die Genossenschaften und die sich herausbildenden Wohlfahrtsverbände, zu den Ausdrucksformen gesellschaftlicher Selbstverantwortung, die vor den staatlichen Ebenen Vorrang genießen – so zumindest in dem ursprünglichen Konzept der Subsidiarität und ihren konzentrischen Kreisen. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts mit seinen zwei Weltkriegen, der Weltwirtschaftskrise und den vielfältigen gesellschaftlichen Umwälzungen und Emanzipationsbewegungen gewann der Sozialstaat, der in seiner Architektur weiter subsidiär angelegt ist, immer deutlicher an Kontur.

In der Zeit zwischen Weimar und dem Dritten Reich fällt die Enzyklika *Quadragesimo anno*. In ihr kommt der von Oswald von Nell-Breuning formulierte sozialphilosophische Grundsatz der Subsidiarität zum Tragen: „Was der einzelne Mensch aus eigener Initiative mit seinen eigenen Kräften leisten kann, darf ihm nicht entzogen und dem staatlichen Handeln zugewiesen werden“ (Papst Pius XI 1931, Ziff. 79). Damit werden die Prinzipien der Selbst- und Mitverantwortung des

Menschen in seinen „natürlichen“ sozialen Netzwerken angesprochen: „Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist in ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär. Sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen“ (ebd.). Die Freiheit und Selbstverantwortung sind die zentralen anthropologischen Eckpfeiler dieses von Nell-Breuning formulierten sozialphilosophischen Grundsatzes. Die Enzyklika *Quadragesimo anno* verteidigt mit dem Grundsatz der Subsidiarität ihre besondere Stellung und die der Familien als natürliche Ordnung der Gesellschaft. Die Familien sind älter – und stabiler – als der Staat. Die Enzyklika fordert aber auch einen sozial verantwortlichen Staat. Mit Blick auf das sich ankündigende Dritte Reich mit seiner totalitären Staatspraxis gewann der Subsidiaritätsgrundsatz seine freiheitssichernde Bedeutung: Er ist darauf ausgerichtet, alle Formen gesellschaftlicher Selbstorganisationen vor einem vereinnahmenden Staat zu schützen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg stellte sich erneut die Frage nach der politischen Gestaltung des Sozialen. Konrad Adenauer und seine CDU hatten sich 1949 in den Düsseldorfer Leitsätzen deutlich zur sozialen Verantwortung des Staates bekannt. Das Bekenntnis zum Sozialstaat diente auch der gesellschaftlichen Befriedung und dazu, das Vertrauen im demokratischen Staat herzustellen. Immerhin hatten die Deutschen bis dato eine demokratische Staatsform nicht wirklich gelernt und zur Lebensform erhoben. Die CDU sah den Sozialstaat und die soziale Verpflichtung des Staates in Verbindung mit Impulsen für eine wirtschaftliche Prosperität und Wirtschaftswachstum. Ludwig Erhard setzte darauf, dass die sozialstaatlichen Verpflichtungen, die in der Nachkriegsnot für die Stabilität und Befriedung der Gesellschaft so notwendig waren, mit zunehmendem Wohlstand zu Gunsten einer selbstverantwortlichen Gestaltung des Sozialen, ganz im Sinne des Subsidiaritätsprinzips, zurückgenommen werden könnten. Er hat sich geirrt. Der Gewöhnungseffekt an sozialstaatliche Leistungen und an sozialstaatliche Verantwortung wurde auch anthropologisch nicht richtig eingeschätzt.

Gewissermaßen kontrapunktisch stand zu den Düsseldorfer Leitsätzen mit ihrem Bekenntnis zur sozialstaatlichen Verpflichtung die Rothenfelser Denkschrift von 1955. Die Rothenfelser Denkschrift aus dem Jahr 1955 (vgl. Achinger et al. 1955) machte sich stark für den Grundsatz der Subsidiarität und die Orientierung an den Leitbildern der Selbstverantwortung und Solidarität. Sie verhielt sich kritisch gegenüber den sich ausbildenden Institutionen des Sozialstaates, die aus der Sicht der „Rothenfelser“ in der Gefahr standen, eigene Machtstrukturen aufzubauen. Es blieb bei der Denkschrift und es erfolgte der schrittweise Ausbau des Sozialstaates –

etwa der Rentenversicherung mit ihren einkommensäquivalenten Leistungen, die bis dato unbekannt waren.

Bei dem Aufbau der Institutionen des Wohlfahrtsstaates nach dem Zweiten Weltkrieg knüpfte die deutsche Sozialpolitik an den Subsidiaritätsdiskurs der Weimarer Republik an, in dem bereits Kirchen und Wohlfahrtsverbänden eine durchaus bedeutsame Rolle zugeordnet wurde. Dabei gab es Streit: Sollen die Kommunen als die untere Ebene im Staatsaufbau im Subsidiaritätsverständnis eine zentrale Rolle einnehmen oder die Wohlfahrtsverbände? Das skandinavische Modell mit seiner starken Stellung der Kommunen im Sozialstaat lag insbesondere den norddeutschen Bundesländern nahe. Die Träger der freien Wohlfahrtspflege präsentierten sich als Garanten gesellschaftlicher Freiheit und gemeinschaftsbezogener Hilfen und fanden auf diese Weise ihre besondere Stellung im deutschen Wohlfahrtssystem. Der Vorrang privater und freier Träger der Wohlfahrtspflege vor staatlichen und auch kommunalen Stellen wurde an verschiedenen Orten in die Sozialgesetzbücher festgeschrieben. Damit wurde der Grundstein gelegt für die Etablierung eines umfassenden Wohlfahrtsstaates verbunden mit dem Sonderstatus der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege, den sie in vielfältiger Weise noch bis heute in Deutschland besitzen. Die Träger der freien Wohlfahrtspflege reklamieren das Subsidiaritätsprinzip für sich: Sie verteidigen damit ihre Sonderstellung.

Der Sozialstaat kennt als einen wesentlichen Architekten und Vordenker Hans Zacher. Ohne ihn gäbe es das Sozialgesetzbuch mit seinen inzwischen zwölf Büchern kaum. Für ihn war und ist der Subsidiaritätsgrundsatz maßgeblich, sowohl in seiner Vorstellung als auch Konstruktion vom Sozialstaat und dies nicht nur bezogen auf den deutschen Sozialstaat, sondern auf Sozialstaatlichkeit insgesamt. Zacher zufolge kann das Soziale nur subsidiär gedacht werden. Gerade mit Blick auf die Entwicklungsländer ist es Zacher wichtig, die Selbstverantwortlichkeit und Selbstorganisationsfähigkeit der kleineren Einheiten in den Mittelpunkt zu stellen und sie als primäre Träger gesellschaftlicher Verantwortung auch für das Soziale zu sehen. Für ihn verbürgt der Grundsatz der Subsidiarität, dass das Soziale „geschieht“, in den Familien, Nachbarschaften oder anderen kleinen Einheiten gesellschaftlicher Selbstorganisation – allein oder bei Bedarf mit Hilfe verbandlicher oder staatlicher Unterstützung. Das Soziale aktiviert seiner Ansicht nach auch die Vielzahl möglicher Kräfte gesellschaftlicher Solidarität und Selbstorganisation. Subsidiarität schaffe Raum für Autonomie, Selbstverantwortlichkeit und Mitverantwortlichkeit und „lasse das Gesamtsystem atmen“ (Zacher 1868).

Zacher betont, dass es eine Vorleistungspflicht des Staates gebe, damit Menschen und kleine Gemeinschaften in die Lage versetzt werden, ihr Leben eigenverantwortlich gestalten zu können. Es ist nicht der Nachwächterstaat, es ist ein aktiv gestaltender Staat, der nach Zacher dem Subsidiaritätsprinzip zur Geltung verhilft. Nicht umsonst sind auch und gerade durch Hans Zacher soziale Rechte in das Sozialgesetzbuch geschrieben und dort verankert worden, die den Bürger berechtigen und ihn aus der Almosenstellung dem Staat gegenüber befreien. Es gehört zum Würdepostulat, dass Bürgerinnen und Bürger ein Anrecht auf eine menschenwürdige Existenzsicherung haben.

Was sagt uns das Subsidiaritätsprinzip für eine Sozialpolitik, die soziale Rechte, individuelle Freiheit und Selbstverantwortung als Grundlagen ihrer Gesellschaftsordnung anerkennt? Der deutsche Sozialstaat ist immer dann ausgebaut worden, wenn es wirtschaftlich bergauf ging. Wenn es bergab ging und wirtschaftliche Krisen überwunden werden mussten, wurden Leistungen reduziert. Eine solche konjunkturabhängige Sozialpolitik lässt keine klare Handschrift einer subsidiär angelegten Sozialpolitik erkennen. Nach Hochzeiten des Ausbaus des deutschen Sozialstaates in den 1970er Jahren entbrannte mit den ersten Energie- und Wirtschaftskrisen in den 80er Jahren eine neue Debatte um die Subsidiarität. Dabei trafen sich in interessanter Weise konservativ-liberale Positionen mit den sogenannten neuen sozialen Bewegungen, der Friedens-, Umwelt- und Frauenbewegung sowie der stärker werdenden Selbsthilfe im Gesundheitsbereich. Beide politisch sich sonst so fremden Lager setzten in gewisser Weise auf weniger Staat, aber mit unterschiedlichen Vorzeichen: Während Bundeskanzler Helmut Kohl in seiner Regierungserklärung 1982 mehr freie Initiative statt staatlicher Lenkung verkündete und dazu aufrief, die staatliche Versorgung durch die Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger zu stützen, forderten die sozialen Bewegungen die staatliche Unterstützung für die Eigenverantwortung, etwa den Ausbau der sozialen Selbsthilfe. Top down traf auf bottom up. In diesem Zusammenhang wurde der ganz wesentlich durch Rolf Heinze und Thomas Olk geprägte und diskutierte Begriff der neuen Subsidiarität zu einem Leitbegriff im sozialpolitischen Diskurs (Heinze/Olk 1986). Die Rede von den Grenzen des Sozialstaates wurde gekoppelt an die Einforderung einer staatlichen Vorleistungspflicht für die Selbstorganisationsfähigkeit von Bürgerinnen und Bürgern, gerade dort, wo sie aus eigenen Kräften dazu schwer oder gar nicht in der Lage sind. Bis heute stehen sich diese unterschiedlichen Traditionen des Umgangs mit dem Thema Subsidiarität gegenüber. Die staatstragende Ehrenamtlichkeit, hier kompensieren die Freiwilligen die Leistungsfähigkeit des Sozialstaates, steht der Selbstorganisation der Bürgerinnen und Bürger mit ihrem emanzipatorischen Gehalt

gegenüber. Konservative und neoliberale Sozialpolitikansätze beklagten ebenso das „Zuviel“ an Staat im Sozialstaat wie die insbesondere den Grünen nahe stehenden sozialen Bewegungen. Beide Seiten können sich auf den Subsidiaritätsbegriff berufen.

Auch die katholische Kirche griff die Kritik am Fürsorgestaat auf. Papst Johannes Paul II. formulierte in seiner Enzyklika *Centisimus 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, dem Empfänger zu dienen“ (Papst Johannes Paul II 1991, Ziff. 48). Die Kritik an dem deutschen Sozialstaat trug dazu bei, dass der Sozialstaat sein Gesicht zum Teil grundlegend änderte. Nicht nur durch die Agenda 2010 von Bundeskanzler Gerhard Schröder, schon weit früher fanden neue Steuerungsinstrumente Eingang in die Institutionen des Wohlfahrtsstaats. Zeitlich verbunden mit einer stärker auf Effizienz hin ausgerichteten Gestaltung sozialer Dienste und Einrichtungen, aber auch der Sozialverwaltung, wird der Ruf nach der Bürgergesellschaft laut. Von ihr hat Oskar Nell-Breuning noch nicht gesprochen. Es sind nicht allein die Kirchen und die Wohlfahrtsverbände, die für das ehrenamtliche Engagement und die Werte in der Gesellschaft stehen. Die Vorstellungen einer guten Gesellschaft projizieren sich das Konzept der Zivilgesellschaft. Auf ihr ruhen laut Kocka die Hoffnungen des 21. Jahrhunderts (vgl. Kocka & Brauer 2009). Dabei rücken die Kommunen und lokale Handlungsebenen in das Zentrum politischer Diskussionen. Dabei besteht die Gefahr, dass, wenn das Subsidiaritätsprinzip bemüht wird und die Kommunen gestärkt werden sollen, hier und dort völlig unterschiedliche Lebensverhältnisse entstehen oder stabilisiert werden. Insofern ist eine neue Betonung der Kommunen an eine sozialstaatliche Rahmensetzung gebunden, die sozialstaatliche Mindeststandards formuliert und gleichzeitig den jeweiligen lokalen Zusammenhängen Gestaltungsräume eröffnet. So ließe sich moderne Solidarität verstehen: Es darf nicht darum gehen, Familien, Nachbarschaften und Kommunen allein zu lassen, sondern darum sie zu befähigen und Voraussetzungen für ihre Gestaltungsmöglichkeiten zu schaffen.

Die Rückbesinnung auf das Subsidiaritätsprinzip, das Setzen auf die Selbstorganisationsfähigkeit der kleinen Einheiten, der Familien und Wahlverwandtschaften, der Nachbarschaften und kleinen örtlichen Genossenschaften bilden günstige Voraussetzungen für eine neue Sozialstaatsdebatte. Es könnte darum gehen, das Subsidiaritätsprinzip, das anthropologisch an die für eine moderne Gesellschaft bedeutsamen Maßstäbe der

Autonomie, Selbstverantwortung und Freiheit gekoppelt ist, neu zu justieren. Heute setzt Subsidiarität voraus, dass eine übergreifende Gesamtaufgabe auf eine Vielzahl von Akteuren und Trägern verteilt ist, die sich ergänzen, um zur Erfüllung der jeweiligen Aufgabe, etwa die der Sorge und Pflege, beizutragen. Die Vorstellung von konzentrischen Kreisen, die in der Enzyklika *rerum novarum* als Bild diente, wird einer modernen Gesellschaft nicht mehr gerecht. Es bedarf vielfältiger Formen des Zusammenwirkens von sozialen Netzwerken und Formen der Selbstorganisation mit staatlichen Instanzen und Institutionen, um dem Subsidiaritätsprinzip in neuer Weise Geltung und Wirksamkeit zu verschaffen.

Der Wohlfahrtspluralismus bietet eine neue Realisierungsoption subsidiärer Ordnungen. In dem Zusammenwirken von Familie, Markt, Staat und Dritter-Sektor liegt eine Perspektive sozialer Sicherung. Im Zusammenhang mit einem wohlfahrtspluralistischen Ansatz lässt sich ein moderner Subsidiaritätsbegriff konzeptionieren, den Baumgartner und Korff 1999 formuliert haben. Sie gehen davon aus, dass alle relevanten Aufgaben innerhalb einer Gesellschaft subsidiär nach dem Grundsatz gelöst werden können, „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 kompetenteren bewähren“ (Baumgartner & Korff 1999, S. 235).

So könnten die Selbstorganisationsfähigkeit der Familien, die kleinen Kreise auch in neuen Formen, die über klassische Familien hinausgehen, gestärkt werden. Wo dies aber nicht gelingt und solange dies nicht gelingt, wäre die nächste Ebene gefragt. Dabei stellt sich die Frage danach, was denn die jeweilige Kompetenz ausmacht, worauf zu achten ist, woraus sich Güte und Tragfähigkeit der solidarischen Unterstützung ergibt. Dabei ist stets eine Schwachstelle in der Konstruktion und Rezeption des Subsidiaritätsprinzips zu erkennen: Immer besteht die Gefahr, dass auf eine traditionelle Rollenteilung zurückgegriffen wird. Die Verteilung der Sorgeaufgaben, wie Elisabeth List es formuliert, müsste in den Diskurs der Gerechtigkeit in den Gender- und Generationsbeziehungen eingebunden werden (vgl. List 1993).

Wenn heute allenthalben auf Quartiere, soziale Räume und auf bürgerschaftliches Engagement gesetzt wird, dann bietet das Subsidiaritätsprinzip in seiner Geschichte, seiner Bedeutung für eine Ordnung sozialrechtlicher Steuerung und in seinen anthropologischen Prinzipien eine ergiebige Grundlage für notwendigerweise zu

führende Diskussionen um eine zukunftsfähige Sozialpolitik, in die der Markt als Player im Sozialstaatlichen Akteursset besondere "Würdigung" verdient.

Prof. Dr. habil. Thomas Klie ist Professor für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft an der Evangelischen Hochschule Freiburg. Er ist zudem Leiter des Zentrums für zivilgesellschaftliche Entwicklung (zze) in Freiburg und Hamburg.

Kontakt: klie@eh-freiburg.de