

Tine Stein: Subsidiarität – eine Idee mit Geschichte

Zu den prägenden theoretischen Inspirationen bei der Herausbildung des deutschen Sozialstaates gehört die katholische Soziallehre. Mit dem Prinzip der Subsidiarität greift sie auf ein traditionelles Thema der politischen Theorie zurück und entwickelt dies seit dem Ende des 19. Jahrhunderts allmählich zu einem zentralen sozialpolitischen Konzept. Tine Stein stellt die historischen Veränderungen des Subsidiaritätsbegriffs dar und verweist auf dessen bemerkenswerte Modernität im Zeitalter von Globalisierung und zunehmender weltweiter Verantwortung.

Mit dem Begriff der Subsidiarität wird ein Koordinationsverhältnis von politischer und gesellschaftlicher Ordnung ausgedrückt, bei dem der Vorrang der selbstverantwortlichen Lebensgestaltung des Individuums die Leitidee abgibt. Das Individuum muss allerdings auf die Unterstützung und Hilfestellung (»subsidium«) staatlicher Institutionen vertrauen können, wenn die eigenen Kräfte beziehungsweise die des gesellschaftlichen Nahbereichs nicht hinreichen. Besondere Prominenz hat der Begriff der Subsidiarität in der katholischen Soziallehre und in sozialpolitischen Auseinandersetzungen der frühen Bundesrepublik erfahren. Heute dient Subsidiarität im weiteren Sinne als ein Koordinationsbegriff zur komplementären Verhältnisbestimmung der Funktionen ganz unterschiedlicher Einheiten – sei dies territoriale Einheiten betreffend wie eine supranationale Organisation im Verhältnis zu ihren Mitgliedsstaaten oder sei dies die gesellschaftliche und die staatliche Sphäre betreffend. Im Kontext der Diskussion über das Potential der Zivilgesellschaft zur Lösung von sozialen Problemen angesichts eines überforderten Staates und auch überforderter internationaler staatlicher Kooperationen kommt dem Begriff heute wieder verstärkt Bedeutung zu.

Zunächst sollen hier zwei zentrale moderne Traditionen vorgestellt werden, in denen das Verhältnis von Individuum und gesellschaftlichen Gruppen einerseits und politisch-staatlicher Ordnung andererseits unterschiedlich beantwortet wird. Vor diesem politiktheoretischen Hintergrund werden sodann die zentralen Entwicklungslinien der Verwendung des Subsidiaritätsbegriffs in der christlichen Soziallehre in Erinnerung gerufen. Dabei ist insbesondere auf die sich wandelnden soziostrukturellen und politischen Rahmenbedingungen einzugehen. In diesem Zusammenhang können drei Phasen unterschieden werden. Hierbei soll auch gezeigt werden, dass von der grundsätzlichen Wertschätzung der gesellschaftlichen und gemeinschaftlichen Gruppen, die dem Individuum die freie Initiative und das freie Tätigwerden ermöglichen, eine Verbindung zur Wertschätzung der Zivilgesellschaft gezogen werden kann, der in neueren lehramtlichen Texten sogar ein Vorrang zugesprochen wird. In einem Ausblick soll schließlich ein Vorschlag unterbreitet werden, was das Subsidiaritätsprinzip unter den Bedingungen der Globalisierung bedeuten kann. Hinsichtlich einer solchen transnationalen, sogar weltgesellschaftlichen Solidarität sind beispielsweise die päpstlichen Rundschreiben der Nachkriegszeit ihrer Zeit voraus gewesen.

Staat und Gesellschaft in der politischen Theorie

Bei dem klassischen Subsidiaritätsbegriff geht es im Kern um das Verhältnis zwischen Individuum und gesellschaftlichen Gruppen einerseits und politisch-staatlicher Ordnung andererseits. Dabei ist die Idee der Subsidiarität älter als der Begriff. Über deren rechtes Verhältnis zueinander wird ein Kardinalstreit in der politiktheoretischen Begründung des neuzeitlichen Staates geführt, ebenso darüber, welchen Instanzen eine Vorrangstellung zukommt. Hier steht die auf die Souveränität des Staates pochende Tradition eines Thomas Hobbes und eines Jean-Jacques Rousseau der liberalen Tradition eines John Locke gegenüber,

n der die Eigenkräfte der Gesellschaft betont werden. Im Rahmen des vertragstheoretischen Paradigmas der neuzeitlichen Staatsbegründung gründet sich die staatliche Souveränität, also seine Handlungsmacht, auf eine Autorisierung durch die am Vertrag beteiligten Bürger, die den Staat konstituieren und der für die Garantie der öffentlichen Sicherheit zuständig ist. Wie umfangreich die staatlichen Aufgaben sind, wie stark der Staat die gesellschaftliche Sphäre regelt und was er alles für die Gesellschaft zur Verfügung stellen soll, wird fortan ein dauernder Streitgegenstand sein. Dabei erkannte insbesondere Rousseau, dass der Staat nicht allein auf ein sicherheitstheoretisches Kalkül der Vertragsbeteiligten gegründet sein kann. Deswegen hat er als Republikaner für ein gemeinschaftliches Wertfundament plädiert, das freilich bei ihm ein staatlich oktroyiertes ist. Freie Assoziationen der Bürger, gar ein innerer Gewissensvorbehalt vor der staatlichen Zivilreligion, die wie einst im vorchristlichen Römischen Reich das Ferment des Zusammenhalts in der politischen Ordnung darstellt – das ist bei Rousseau und seinem allzuständigen Souverän, der keine Freiheitsrechte und keine eigenständige gesellschaftliche Sphäre respektiert, nicht vorgesehen.

Demgegenüber betonen liberale Denker die Autonomie der Gesellschaft, welche der Staat zu respektieren habe, der sich zudem auf die Gewährleistung von Rahmenbedingungen für den gesellschaftlichen Verkehr der Individuen zu beschränken, für allgemeine Sicherheit zu sorgen habe und nur in Ausnahmesituationen nachrangig, das heißt nur subsidiär in das Leben der Individuen und Familien eingreifen solle. Grundsätzlich ist in dieser liberalen Sichtweise die Sicherstellung und Gestaltung der eigenen Existenz dem Individuum überlassen. Was aber im klassischen Liberalismus zu wenig bedacht ist, ist der Umstand, dass die Gesellschaft in ihrem Zusammenspiel der Einzelnen und Gruppen auch gewissermaßen auf ein wechselseitiges Wohlwollen der Beteiligten angewiesen ist, um einen sozialen Mehrwert zu produzieren, damit sich nicht im freien Spiel der gesellschaftlichen Kräfte nur das Recht des Stärkeren durchsetzt und sich Zustände sozialer Ausbeutung einstellen. Über diesen sozialen Mehrwert, der eine Gesellschaft in ihren Basis- Institutionen zusammenhält, hat Alexis de Tocqueville in seinen klassischen Betrachtungen über die Demokratie in Amerika berichtet. Tocqueville beschreibt mit Blick auf die amerikanische Gesellschaft des frühen 19. Jahrhunderts, wie die gesellschaftlichen Assoziationen und der christliche Geist in den lokalen Einheiten des Staates für einen sozialen Ausgleich und für Zusammenhalt sorgen.

Mit dem Aufkommen des Industriekapitalismus im 19. Jahrhundert zeigt sich dann allerdings, dass über die Rolle des Staates neu nachzudenken ist. Die ökonomischen Entwicklungen produzieren nicht nur eine neue Güterfülle, sondern auch sogenannte negative externe Effekte, die eine andere staatliche Regulierung und Leistung verlangen als jene, die ein bloßer Nachwächterstaat bereithält. Das Nachdenken über ein geändertes Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft und ihren jeweiligen Aufgaben unter der Leitidee der Subsidiarität ist vornehmlich ein Beitrag des deutschen Katholizismus.

Subsidiarität im Spiegel der katholischen Soziallehre

Das Subsidiaritätsprinzip ist wesentlich von der katholischen Soziallehre geprägt. Darunter sind sowohl die lehramtlichen Schriften, insbesondere die sogenannten Sozialenzykliken der Päpste, zu verstehen, als auch Schriften katholischer Denker (vgl. Uertz 2005). Das protestantische Denken und die protestantische Sozialethik haben sich nicht prägend mit dem Gedanken der Subsidiarität beschäftigt, weswegen hier eine Konzentration auf die katholischen Beiträge erfolgt. Es lassen sich drei Phasen unterscheiden.

1. Vom 19. Jahrhundert bis 1945: Subsidiarität als Antwort auf die neuen Aufgaben des Staates angesichts der sozialen Frage

Noch nicht vom Begriff, aber von der Sache her wird das Verhältnis zwischen der Verantwortung des Staates für soziale Fragen und Eigenverantwortung der Einzelnen in der Enzyklika »Rerum

Novarum« von 1891 behandelt. Papst Leo XIII. sucht hier eine Antwort auf die im Zuge des Industriekapitalismus verschärfte soziale Frage zu finden. Dabei wird ein Mittelweg eingeschlagen zwischen einem Liberalismus, der die staatlichen Funktionen auf einen »Nachtwächterstaat« reduziert, also im Wesentlichen für innere und äußere Sicherheit zu sorgen hat, aber ansonsten die gesellschaftlichen Kräfte sich selbst überlässt, und dem Sozialismus, der eine andere Gesellschaftsordnung auf der Basis von Gemeineigentum anstrebt. In »Rerum Novarum« wird einerseits klar für das Privateigentum Stellung bezogen. Das muss sich für die katholische Kirche im ausgehenden 19. Jahrhundert immer noch »ungewohnt« anfühlen. Denn schließlich hatte die Kirche mit dem modernen, auf Locke zurückgehenden Paradigmenwechsel in der Eigentumsbegründung noch lange Zeit ihre Schwierigkeiten. Andererseits wird komplementär dazu eine Verantwortung des Staates gesehen, mit Rechtsmitteln die Interessen der bedrängten Arbeiter und der Schwachen in der Gesellschaft zu schützen. Dies wird nicht als partikulare Parteinahme verstanden, sondern als im Gesamtinteresse des Gemeinwesens liegend. Auch solle der Staat sich dafür einsetzen, dass die Arbeiter einen gerechten Lohn bekommen, der sie in die Lage versetzt, für ihre Familien zu sorgen. Dass die Familien zu stärken sind, ist für die katholische Sichtweise zentral. Denn der eigenverantwortlichen Lebensgestaltung in den Familien gebührt gewissermaßen der Kompetenzvorrang, da die Familien, so Leo XIII., näher an der Natur sind. Sie sind nämlich älter als der Staat und auch als die bürgerliche Gesellschaft. Die Familien, nicht der Staat, sind verantwortlich für die Erziehung und Ausbildung der Kinder, damit sie in den Wechselfällen des Lebens bestehen können. Dies wird freilich alles ganz im patriarchalischen Sinne gedacht. Es ist der Vater mit seiner väterlichen Gewalt, der hier als handelndes Subjekt auftritt. Frauen und Kinder sind nur als Schutzgut ein Objekt der väterlichen Sorge und Verantwortung. Wenn nun allerdings eine Situation der Not eintritt, dann ist der Staat auch aufgefordert, den Familien zu helfen.

»Rerum Novarum«: »Allerdings, wenn sich eine Familie in äußerster Not und in so verzweifelter Lage befindet, dass sie sich in keiner Weise helfen kann, so ist es der Ordnung entsprechend, dass staatliche Hilfeleistung für die äußerst Bedrängten eintrete; die Familien sind eben Teile des Staates. Ebenso hat die öffentliche Gewalt zum Rechtsschutz einzugreifen, wenn innerhalb der häuslichen Mauern erhebliche Verletzungen des gegenseitigen Rechtes geschehen: Übergriffe in Schranken weisen und die Ordnung herstellen heißt dann offenbar nicht Befugnisse der Familie und der Individuen an sich reißen: Der Staat befestigt in diesem Falle die Befugnisse der einzelnen, er zerstört sie nicht. Allein an diesem Punkt muss er haltmachen, über obige Grenzen darf er nicht hinaus, sonst handelt er dem natürlichen Recht entgegen. Die väterliche Gewalt ist von Natur so beschaffen, dass sie nicht zerstört, auch nicht vom Staate an sich gezogen werden kann; sie weist eine gleich ehrwürdige Herkunft auf wie das Leben des Menschen selbst« (Ziffer 11).

Für dieses Verhältnis zwischen Familie, größeren Gemeinschaften und staatlicher Gemeinschaft ist das Bild konzentrischer Kreise oder Schalen vorgeschlagen worden: Die Gesellschaft setzt sich organisch aus ineinandergestellten Schalen zusammen, wobei der jeweils kleineren Gemeinschaft eine primäre Verantwortung zukommt vor der je größeren (vgl. Sachße 1994, S. 718). Diese Primärverantwortung dient dann auch dazu, Eingriffe des Staates in die kleineren Gemeinschaften abzuwehren, und andererseits begründet sie eine Unterstützungsverpflichtung im Falle der Not.

Dieser Wertschätzung sozialer Verantwortung im Nahbereich entsprach gerade im deutschen Katholizismus in der Realität auch eine starke Vereinstätigkeit. Die christlichen Verbände werden in »Rerum Novarum« auch belobigend im Sinne einer Selbstorganisation der Arbeiterklasse mit dem Ziel der Verbesserung ihrer Existenzbedingungen erwähnt. Der Kulturkampf im Kaiserreich hatte ja entgegen der Intention einiger seiner Akteure gerade zu

einem Aufschwung des katholischen gesellschaftlichen Lebens und seiner öffentlichen Bedeutung geführt. So wie im sozialdemokratisch geprägten Milieu durch die Vorfeldorganisationen der Partei eine Einbindung der Einzelnen von der Wiege bis zur Bahre angeboten wurde, so geschah dies auch im staatsfernen katholischen Milieu. Religiös geprägte gesellschaftliche Organisationen sollen das ganze Volk ansprechen, was sich insbesondere an der katholischen Massenorganisation »Volksverein« mit seiner sozialpolitischen Zielsetzung zeigt, der zu seinen Hochzeiten eine Mitgliederzahl von 800.000 und eine umfangreiche Tätigkeit aufgewiesen hat (vgl. Sachße 1994, S. 724).

Nicht nur in der sozialdemokratischen und katholischen Grundströmung ist die gesellschaftliche Wahrnehmung sozialer Verantwortung als Antwort auf die soziale Frage im Kaiserreich ein wichtiges Phänomen – auch viele Unternehmer betätigen sich sozial. Im Deutschland der Kaiserzeit gab es an die 50.000 – 70.000 Stiftungen (Biggeleben 2006/2007; Gaehtgens). Während die Berliner Mäzene beispielsweise bereits einen guten Teil ihres Vermögens für wohltätige Zwecke ausgaben, war dies in New York noch eher unbekannt. Tatsächlich reisten zunächst einige amerikanische Industrielle nach Deutschland, um sich vor Ort kundig zu machen über die Möglichkeiten sozialen Engagements mit Stiftungskapital. Das bürgerliche Engagement in Form des Mäzenatentums durch Stiftungen kann mithin als ein deutscher Exportartikel bezeichnet werden, der allerdings in den USA auf eine besondere Bereitschaft des Gebens gestoßen ist. Andrew Carnegie hat dies in einem Ehrencodex ausgedrückt: »Wer reich stirbt, stirbt in Schande«, was eine gesellschaftliche Norm als ein erwartetes Verhalten ausdrückt. Warum demgegenüber das soziale Engagement von Großbürgern in Deutschland keine ebenso nachhaltige Tradition ausgeprägt hat, dafür lassen sich verschiedene Faktoren anführen: Neben situativen Faktoren wie der Vernichtung des Stiftungskapitals durch die Inflation ist auch die Judenverfolgung ein Grund. Denn der jüdische Anteil der deutschen Philanthropen war im Vergleich zur Gesamtbevölkerung überproportional hoch. Ein struktureller Faktor ist daneben der mit Bismarck begonnene und von Adenauer auf ganz anderer Intensitätsstufe fortgesetzte Ausbau der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen, der auch mit erheblichen Sozialabgaben der Arbeitgeber einherging. Hinzu kommt eine andere steuerliche Belastung der Einkommen, als dies in den USA der Fall ist.

Auch bei den weniger vermögenden Bürgern lässt sich in dieser ersten Phase eine horizontal-gesellschaftlich praktizierte Solidarverpflichtung erkennen. So kann man die Einrichtung von Genossenschaften, von Raiffeisenbanken und Spar- und Darlehenskassen mit ihren Kleinkrediten für den Aufbau kleiner und mittelständischer Unternehmen auch als eine Form bürgerlichen gesellschaftlichen Engagements begreifen, bei der die lokale Solidargemeinschaft mit dem durch die gemeinschaftlichen Einlagen gemeinsam getragenen Finanzprojekt eine Alternative zur Abhängigkeit vom etablierten Bankensystem geschaffen hat. Hier sei auf die von Muhammad Yunus initiierte Grameen Bank verwiesen, die mit ihren Mikrokreditprogrammen einige Ähnlichkeiten zu den deutschen Raiffeisenbanken sowie Spar- und Darlehenskassen aufweist (vgl. Seibel 2005). Die nächste Enzyklika, die soziale Themen behandelt, und die nun auch explizit das Subsidiaritätsprinzip benannt hat, ist die 1931 von Papst Pius XI. veröffentlichte Enzyklika »Quadragesimo Anno«, der sich hier vor allem auf die Vorarbeiten von Oswald von Nell-Breuning stützen konnte. Das Subsidiaritätsprinzip wird hier nicht nur gewissermaßen systematisch eingeführt und erörtert, sondern auch als oberes Prinzip der Sozialphilosophie bezeichnet. Danach müssen die sozialen Körperschaften höherer Ordnung den kleineren Gemeinschaften Unterstützung und Förderung – »subsidium« – zukommen lassen, dürfen aber nicht aufsaugend oder die jeweils eigenen Kräfte zerstörend in sie eingreifen.

»Quadragesimo Anno«: »Wenn es nämlich auch zutrifft, was ja die Geschichte deutlich bestätigt, dass unter den veränderten Verhältnissen manche Aufgaben, die früher leicht von

kleineren Gemeinwesen geleistet wurden, nur mehr von großen bewältigt werden können, so muss doch allzeit unverrückbar jener höchst gewichtige sozialphilosophische Grundsatz fest gehalten werden, an dem nicht zu rütteln noch zu deuteln ist: wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es 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; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen, darf sie aber niemals zerschlagen oder aufsaugen« (Ziffer 79).

Hier ist auch schon eine Kritik an einem überbordenden Staatswesen zu vernehmen. Statt eine staatliche Allzuständigkeit zu praktizieren, gehe es vielmehr darum, mittels der Beachtung des Prinzips der Subsidiarität die Stufenordnung der verschiedenen Vergesellschaftungen einzuhalten. Die Initiative, Freiheit und Verantwortlichkeit der je kleineren Vergesellschaftung beziehungsweise des Gemeinwesens soll nicht verdrängt werden.

2. Nach 1945: Erweiterung und Veränderungsdruck

Die Sozialenzykliken der Nachkriegszeit haben diesem Subsidiaritätsdenken zwar keine prinzipiell neuen Elemente hinzugefügt, sie öffneten allerdings explizit den Anwendungsbereich, indem sie sich – in gewisser Weise ihrer Zeit voraus – weltpolitischen Themen zuwandten und die soziale Situation der Arbeiter in unterentwickelten Ländern aufgriffen. So liest sich die 1961 von Papst Johannes XXIII. verfasste Enzyklika »Mater et Magistra« wie eine erste globalisierungskritische Stellungnahme. Und in der zwei Jahre später veröffentlichten Enzyklika »Pacem in terris«, deren Hauptintention eine friedenspolitische Botschaft im Kalten Krieg war, wird abermals die Verantwortung des Staates zur Hilfestellung unterstrichen. Hilfestellung soll in diesem Zusammenhang explizit nicht nur für Notsituationen vorhanden sein, sondern auch die Bereitstellung wesentlicher Infrastrukturleistungen im Bereich der »Daseinsfürsorge« (Wasser, Kommunikation, Transport, Wohnung, Bildung) umfassen.

Auf den Subsidiaritätsstreit, der in den 1950er und 1960er Jahren in der Bundesrepublik ausgetragen wurde, nehmen diese Enzykliken keinen erkennbaren Bezug. In dem Streit ging es um die Frage eines Vorranges privater oder freier Träger in Einrichtungen der Wohlfahrtspflege (Sachße 1994, S. 730ff.). Schon in der Weimarer Republik hatte das von Politikern des Zentrums bestimmte Reichsarbeitsministerium auf die staatliche Förderung vor allem konfessioneller Träger von Wohlfahrtseinrichtungen gesetzt, als Gegengewicht gegen eine befürchtete Sozialisierungstendenz durch kommunal verantwortete Sozialpolitik. Entgegen staatsbürokratischer Entmündigung durch den »verlängerten Arm der Kommunen« (Sachße 1994, S. 731) galten die freien Träger als Garanten gesellschaftlicher Freiheit und gemeinschaftsbezogener Hilfe für Familien und in Not geratene Individuen. Mit der Subsidiaritätspolitik der Bundesregierung und dem Vorrang für freie Träger in der Wohlfahrtspflege sahen die Gemeinden nun eine Einschränkung ihrer kommunalen Selbstverwaltung gegeben. Politikwissenschaftlich gesehen kann man hinter dieser sozialpolitischen Debatte, die unter dem Schlüsselbegriff der Subsidiarität geführt wurde, wie Christoph Sachße (1994) herausgearbeitet hat, bereits die Interessenwahrung jener Verbände erkennen, die in die staatlichen Wohlfahrtsinstitutionen korporativ einbezogen worden sind. In den Sozialwissenschaften ist dies als Neokorporatismus bezeichnet worden: Die freien Träger erbringen für den Staat und mit öffentlichen Geldern Leistungen, und zwar auf der Basis staatlicher Vorgaben (Sachße 1994, S. 732).

Diese zweite Phase der Subsidiaritätsdiskussion lässt sich als Plateauphase kennzeichnen,

da wesentliche Aussagen bekräftigt werden. In dem Plateau zeigen sich allerdings erste Risse: Das Prinzip ist durchaus anerkannt und institutionalisiert, aber die Institutionalisierung der staatlichen sozialen Leistungen spiegelt schon die Wirklichkeit des etablierten und umfassenden Wohlfahrtsstaates wider – eine staatliche Struktur, die ja weder zu Zeiten von »Quadragesimo Anno« (1931) noch erst recht von »Rerum Novarum« (1891) gegeben war. Zudem verändert sich die gesellschaftliche Wirklichkeit. Da die Lebenswelt der Menschen sich pluralisiert und weiter funktional ausdifferenziert, ist ein Individuum nicht mehr nur länger in einem Kreis beheimatet, um an das Bild der konzentrischen Kreise anzuknüpfen. Darüber hinaus ergeben sich Veränderungen hinsichtlich der bisherigen Voraussetzungen der staatlichen und gesellschaftlichen Aufgabenteilung bei der sozialen Hilfestellung für den Einzelnen. So beginnen mit der wachsenden Arbeitslosigkeit der 1970er Jahre die Einnahmen der sozialen Sicherungssysteme zu sinken, da diese wesentlich über die Abschöpfung der Erwerbsarbeit, nicht über Steuern finanziert sind. Dazu trägt auch die demographische Entwicklung bei. Auch zeigt sich eine zunehmende Erosion traditionaler Solidarpotentiale. In soziale Bindungen wird man nicht mehr länger hineingeboren und tradiert diese weiter, sondern wählt sie mehr und mehr selbst. Dies ist nicht allein das Ergebnis der von Ronald Inglehart diagnostizierten »Silent Revolution«, worunter die Verdrängung materieller Werte zugunsten postmaterieller Werte, insbesondere die Durchsetzung des Leitwerts der Selbstbestimmung, verstanden wird. Darüber hinaus ist diese Entwicklung auch eine Konsequenz aus einem Wirtschafts- und Arbeitsleben, das höchste Anforderungen an Flexibilität und Mobilität der Arbeitnehmer stellt. Das gesellschaftliche Sozialkapital und das Solidarpotential werden damit zunehmend ortlos. Diese Trends führen im Ergebnis dazu, dass der Bedarf an staatlicherseits zu erbringenden sozialen Dienstleistungen steigt – bei zugleich schwächer werdenden Quellen öffentlicher Finanzierung.

3. Seit den 1970er Jahren bis in die Gegenwart: Neue Akzente unter Johannes Paul II. und Benedikt XVI.

Vor dem Hintergrund dieser veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen seit den 1970er Jahren wandelt sich auch das Verständnis der Subsidiarität. Nun ist von neuer Subsidiarität die Rede. In der Sozialenzyklika »Centesimus Annus«, die Papst Johannes Paul II. 1991 aus Anlass des einhundertjährigen Jubiläums von »Rerum Novarum« veröffentlicht hat, soll der Staat gemäß dem Prinzip der Subsidiarität durchaus in bekannter Weise die Voraussetzungen für eine freie Entfaltung des Wirtschaftslebens schaffen, wobei zugleich die Verteidigung der Schwächeren und auch die Garantie eines Existenzminimums eingefordert werden (Centesimus Annus, Ziffer 15). Aber es finden sich nun auch kritische Töne gegenüber einem aufgeblähten Fürsorgestaat, dessen wohlfahrtsstaatliche Institutionen Eigeninteressen verfolgen und die Empfänger von sozialen Leistungen zu Klienten werden lässt, was die Eigeninitiative erstickt.

»Centesimus Annus«: »Funktionsstörungen und Mängel im Wohlfahrtsstaat rühren von einem unzutreffenden Verständnis der Aufgaben des Staates her. Auch auf diesem Gebiet muss das Subsidiaritätsprinzip gelten:

Eine übergeordnete Gesellschaft darf nicht in das innere Leben einer untergeordneten Gesellschaft dadurch eingreifen, dass sie diese ihrer Kompetenzen beraubt. Sie soll sie im Notfall unterstützen und ihr dazu helfen, ihr eigenes Handeln mit dem der anderen gesellschaftlichen Kräfte im Hinblick auf das Gemeinwohl abzustimmen.

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; ...« (Ziffer 48).

Hier empfiehlt das katholische Lehramt die Rückgabe von Kompetenzen an untere soziale Einheiten und auch eine Hilfe zur Selbsthilfe. Diese Kritik am Sozialstaat entsprach im Übrigen einer seit Ende der 1970er Jahre auch in der Politik und in den Sozialwissenschaften vorgetragenen Kritik (in konstruktiver Absicht äußerten sich hierzu jüngst Grözinger/Maschke/Offe 2006). Als ein vorläufiger Schlussstein kann die Antrittsenzyklika »Deus Caritas est« von Papst Benedikt XVI. angesehen werden. Diese ist zwar keine Sozialenzyklika. Gleichwohl wird in ihr auf das Subsidiaritätsprinzip positiv Bezug genommen, und zwar an jener Stelle, an der es darum geht, das Verhältnis von Gerechtigkeit und christlicher Liebe zu klären. Das Grundprinzip des Staates sei es, für Gerechtigkeit zu sorgen. Eine gerechte Gesellschaftsordnung sei jene, in der unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips jedem sein Anteil an den Gütern der Gemeinschaft gewährleistet würde. Sogar eine historische Einordnung der sozialen Frage findet sich hier und eine Anerkennung des Aufbegehrens gegen die Rechtlosigkeit der Arbeiter. Aber dann gibt Benedikt dem Subsidiaritätsprinzip eine neue Wendung und eine genuin christliche Bestimmung, indem er die durch nichts zu ersetzende Bedeutung der christlichen Liebe als Tröstung, als Mit-Leiden, als gelebte Nächstenliebe in all jenen Situationen von Einsamkeit und Not hervorhebt, in denen keine staatlichen Mittel Linderung zu geben vermochten. Gerechte Strukturen machen mitnichten in den Augen Benedikts die Liebestätigkeit, die »Caritas«, überflüssig: Energie und das Aufblähen der Staatsapparate aus, die mehr von bürokratischer Logik als von dem Bemühen beherrscht werden, den Empfängern zu dienen; ...«(Ziffer 48).

»Deus Caritas est«: »Liebe – *Caritas* – wird immer nötig sein, auch in der gerechtesten Gesellschaft. Es gibt keine gerechte Staatsordnung, die den Dienst der Liebe überflüssig machen könnte. Wer die Liebe abschaffen will, ist dabei, den Menschen als Menschen abzuschaffen. Immer wird es Leid geben, das Tröstung und Hilfe braucht. Immer wird es Einsamkeit geben. Immer wird es auch die Situationen materieller Not geben, in denen Hilfe im Sinn gelebter Nächstenliebe nötig ist. Der totale Versorgungsstaat, der alles an sich zieht, wird letztlich zu einer bürokratischen Instanz, die das Wesentliche nicht geben kann, das der leidende Mensch – jeder Mensch – braucht: die liebevolle persönliche Zuwendung. Nicht den alles regelnden und beherrschenden Staat brauchen wir, sondern den Staat, der entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip großzügig die Initiativen anerkennt und unterstützt, die aus den verschiedenen gesellschaftlichen Kräften aufsteigen und Spontaneität mit Nähe zu den hilfsbedürftigen Menschen verbinden. Die Kirche ist eine solche lebendige Kraft: In ihr lebt die Dynamik der vom Geist Christi entfachten Liebe, die den Menschen nicht nur materielle Hilfe, sondern auch die seelische Stärkung und Heilung bringt, die oft noch nötiger ist als die materielle Unterstützung« (Ziffer 28b).

Zusammenfassend können folgende Punkte festgehalten werden, die das von der katholischen Soziallehre geprägte Subsidiaritätsprinzip charakterisieren:

- Es gibt eine grundsätzliche Wertschätzung der gesellschaftlichen und gemeinschaftlichen Gruppen, denn diese ermöglichen dem Individuum die freie Initiative und das freie Tätigwerden. In neueren lehramtlichen Texten ist in diesem Zusammenhang auch von dem Vorrang der Zivilgesellschaft die Rede, in der die politische Gemeinschaft ihre Daseinsberechtigung finde (Päpstlicher Rat für Gerechtigkeit und Frieden 2006).
- Es wird die Eigenverantwortung bei der Vorsorge für das eigene Leben und für die Familie betont.
- Die staatliche Gemeinschaft wird als verantwortlich gesehen, subsidiär aktiv zu werden, und zwar:
 - a) wenn sich Notsituationen ergeben,
 - b) in den Aufgabenbereichen, die nur der Staat sinnvoll übernehmen kann, insbesondere bei den Infrastrukturmaßnahmen der Daseinsvorsorge,

- c) wenn das freie Spiel der gesellschaftlichen Kräfte dazu führen würde, dass der Stärkere über den Schwächeren siegt, dann muss der Staat ausgleichend und auf das Gemeinwohl hin ausgerichtet eingreifen, wie überhaupt Gerechtigkeit ein Ziel des Staates ist, das freilich auch bei seiner Realisierung den christlichen Dienst am Nächsten nie überflüssig machen kann.

Das für die ältere katholische Kirche typische Leitbild einer ständisch geordneten Gesellschaft und die ebenso typische Ablehnung des gesellschaftlichen Pluralismus sind hier nicht mehr zu erkennen. Die katholische Soziallehre hat mit dem Ordnungsbegriff der Subsidiarität ein Konzept entwickelt, das auch in anderer Hinsicht sich als geeignet erweist, verschiedenen Sphären menschlicher Vergemeinschaftung in komplementärer Form unterschiedliche Aufgaben zuzuweisen (zu einem funktionalen Verständnis vergleiche Koslowski 1997). Dies soll hier abschließend mit Blick auf das Verhältnis zwischen der politischen Ordnung jenseits des Nationalstaates und der sich entwickelnden globalen Zivilgesellschaft verdeutlicht werden.

Ausblick: Subsidiarität als Aufgabenteilung in der globalisierten Welt

Für Subsidiarität als Leitbegriff der sozialpolitischen Diskussion ist kennzeichnend, dass in der sozialen Dimension das auf der je »unteren« Ebene geregelt werden soll, was dort sinnvoll geleistet werden kann, da diese Ebenen gewissermaßen näher am Menschen sind: Familie, Vereine und andere gesellschaftliche Assoziationen. Hinzuzunehmen zu der sozialen Gliederung ist die territoriale Dimension. Dies gilt explizit mit Blick auf das Mehrebenensystem der Europäischen Union. Danach bezeichnet das Subsidiaritätsprinzip in der EU den Vorrang der je leistungsstärkeren unteren politischen Einheit. Die EU soll in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur dann und insofern tätig werden, wie die Mitgliedstaaten und ihre jeweiligen Entscheidungsebenen allein ein Problem nicht zufriedenstellend lösen können. Es ist allerdings umstritten, ob das Subsidiaritätsprinzip diesen Zweck erfüllt (Zuleeg 2003; Mager 2003).

Noch komplexer wird es, wenn das Subsidiaritätsprinzip für die sich entwickelnde internationale politische Ordnung und die Weltgesellschaft als Koordinationsprinzip herangezogen wird. Würde als theoretisch zu denkender Fluchtpunkt dieser Entwicklung ein Weltstaat angenommen, bekäme das Subsidiaritätsprinzip eine eminent politische Bedeutung als Schutz der näher am Bürger stehenden politischen Einheit des Nationalstaates. Aber diese Entwicklung mit einem solchen Fluchtpunkt kann aufgrund der nicht hintergehbaren Bedeutung der Staatenwelt nicht sinnvoll angenommen werden. Vielmehr ist hier die Weltgesellschaft vor dem Hintergrund der bestehenden Institutionen der Staatenwelt von Interesse. Denn in der Weltgesellschaft bilden sich jenseits der wesentlich von Staaten bestimmten internationalen Organisationen und jenseits der bilateralen Staatenhilfe neue Formen transnationaler gesellschaftlicher Solidarität heraus. So hat sich beispielsweise die Mikrokreditidee transnationalisiert: Im Internet gibt es eine seriöse Plattform (»Kiva«), auf der die reichen Weltbürger den armen Weltbürgern grenzüberschreitend Kleinkredite zur Verfügung stellen können (Flannery 2007). Insbesondere hat sich die Philanthropie, wie sie sich in kapitalkräftigen Stiftungen niederschlägt, transnationalisiert. So hat die Bill & Melinda Gates Foundation 2007 drei Viertel ihrer Spenden außerhalb der USA ausgegeben

und reicht mit dieser Summe von 1,5 Milliarden Dollar an den Entwicklungshilfeetat kleinerer Nationalstaaten heran. Nicht nur mit Geld wird geholfen: Es gibt auch eine Vielzahl von sogenannten Sozialunternehmern (»Social Entrepreneurs«), die ihre Zeit und ihre im Beruf und in der Ausbildung erworbenen Kompetenzen einsetzen, um für gesellschaftlichen Wandel in Staaten zu sorgen, in denen sie zwar nicht selbst Bürger sind, wozu sie sich aber doch moralisch verpflichtet fühlen. Diese wiewohl rudimentäre, aber doch vorhandene soziale Integration der Weltgesellschaft ist wesentlich von der normativen Idee der Unteilbarkeit der Menschenrechte initiiert (Stein 2008). Wie allerdings eine funktionstüchtige institutionell-

politische Ebene der Staatenwelt aussieht, die subsidiär und fördernd eingreifen könnte, wenn die Initiativen und wechselseitigen horizontalen Hilfestellungen in der Weltgesellschaft nicht hinreichen, ist weiterhin unklar. Die Vereinten Nationen und die völkerrechtlichen Verträge jedenfalls scheinen keine hinreichende Form zu bieten.

Literatur

- Biggeleben, C.* 2006: Das Bollwerk des Bürgertums. Die Berliner Kaufmannschaft 1870–1920, München
- Biggeleben, C.* 2007: Wurzeln der Philanthropie in Deutschland: URL: http://www.atlantic-outlook.org/files/veranstaltungen/protokoll_philanthropie_in_deutschland_und_den_usa.pdf
- Flannery, M.* 2007: Kiva and the Birth of Person-to-Person Microfinance, in: *Innovations*, winter/spring 2007, S. 31–56
- Gaehtgens, Thomas W.* 2005: Der Bürger als Mäzen. Amerikanische Tradition – Europäische Herausforderung?, Berlin
- Grebing, Helga* (Hrsg.) 2000: Geschichte der sozialen Ideen in Deutschland. Sozialismus, katholische Soziallehre, Protestantische Sozialethik – ein Handbuch, Essen
- Grözinger, G./Maschke, M./Offe, C.* 2006: Die Teilhabegesellschaft. Modell eines neuen Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main/New York
- Koslowski, P.* 1997: Subsidiarität als Prinzip der Koordination der Gesellschaft, in: Nörr, K.W./Oppermann, T. (Hrsg.) 1997, S. 39–48
- Mager, U.* 2003: Die Prozeduralisierung des Subsidiaritätsprinzips im Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents: Verbesserter Schutz vor Kompetenzverlagerung auf Gemeinschaftsebene?, in: *Zeitschrift für europarechtliche Studien*, 6. Jg., Heft 4, S. 471–484
- Nörr, K.W./Oppermann, T.* (Hrsg.) 1997: Subsidiarität. Idee und Wirklichkeit: Zur Reichweite eines Prinzips in Deutschland und Europa, Tübingen
- Sachße, C.* 1994: Subsidiarität. Zur Karriere eines sozialpolitischen Ordnungsbegriffes, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 40. Jg., Heft 11, S. 717–738
- Seibel, H. D.* 2005: Does History Matter? The Old and the New World Microfinance in Europe and Asia, Working Paper, University of Cologne, Development Research Center, URL: <http://opus.zbw-kiel.de/volltexte/2007/5602/>
- Stein, T.* 2008: Global Social and Civil Entrepreneurs: An Answer to the Poor Performance of Global Governance?, in: WZB Discussion Paper SP IV, 2008-304
- Uertz, R.* 2005: Vom Gottesrecht zum Menschenrecht. Das katholische Staatsdenken in Deutschland von der Französischen Revolution bis zum II. Vatikanischen Konzil (1789–1965), Paderborn u. a.
- Zuleeg, M.* 2003: Justiziabilität des Subsidiaritätsprinzips,

in: Nörr, K.W./Oppermann, T. (Hrsg.) 1997, S. 185–204
Hinweis zu den Dokumenten: Die hier relevanten päpstlichen
Enzykliken sind in elektronischer Form im Internet
zugänglich; entweder auf der Seite des Vatikans selbst
(www.vatican.va/) oder im online-Leseraum der Katholisch-
Theologischen Fakultät Innsbruck ([www.uibk.ac.at/
theol/leseraum/texte/](http://www.uibk.ac.at/theol/leseraum/texte/)). Siehe zusammenfassend auch
Päpstlicher Rat für Gerechtigkeit und Frieden 2006: Kompendium
der Soziallehre der Kirche, Freiburg u. a.