

Hermann-Josef Große Kracht / Jonas Hagedorn

## **Was kennzeichnet gute Wohlfahrtsstaatlichkeit? Normative Traditionen des Wohlfahrtsstaatsdenkens in Deutschland**

### **Bericht zu den 9. Heppenheimer Tagen zur christlichen Gesellschaftsethik**

Der Begriff des Wohlfahrtsstaates hat in der politisch-sozialen Sprache Deutschlands keinen guten Klang. In der Weimarer Republik wurde er zumeist pejorativ konnotiert. Die Bundesrepublik hat sich angewöhnt, diesen international gebräuchlichen Begriff zu vermeiden und redet lieber vom „Sozialstaat“. Auch wenn dieser über stabile und verlässliche Funktionsgrundlagen verfügt und aus dem Profil des deutschen Staates nicht mehr wegzudenken ist, fehlt ihm bis heute – anders als dem Rechtsstaat – eine überzeugende und allgemein anerkannte politische Legitimationstheorie. So ist es kein Wunder, dass Jürgen Kaube (2003, 42) schon vor 15 Jahren konstatieren konnte:

„Es gibt keinen Bodin, keinen Rousseau oder Marx des Wohlfahrtsstaates. [...] Ihm liegt keine ausgearbeitete Ideologie zugrunde, und es ist fast so, als testete mit dem Wohlfahrtsstaat die politische Evolution, ob politische Gebilde auch ohne eine kompakte philosophische Anschubfinanzierung entstehen und stabilisiert werden können.“

Vor diesem Hintergrund gingen die 9. *Heppenheimer Tage zur christlichen Gesellschaftsethik* – wieder in bewährter Kooperation mit dem „Haus am Maiberg“ – der Frage nach, wie es in den politisch-moralischen Selbstverständigungsdiskursen der Bundesrepublik – gestern und heute (und vielleicht auch morgen?) – um den Wert und die Wertschätzung des politischen Prinzips der Wohlfahrtsstaatlichkeit bestellt ist und was „gute Wohlfahrtsstaatlichkeit“ auszeichnen müsste. Den Ausgangspunkt bildeten dabei fünf wichtige und einflussreiche – und dabei allemal kontroverse – politisch-moralische Traditionsströme der Bundesrepublik (Protestantismus, Katholizismus, Sozialdemokratie, Ordoliberalismus

und Kritische Theorie), die für gewöhnlich nur selten zu gemeinsamen Verständigungsbemühungen zusammentreffen.

Im ersten Panel gab *Kathrin Groh* (Universität der Bundeswehr, München) einen Überblick über die Wohlfahrtsstaatsmotive in der Entwicklung des deutschen Verfassungsrechts des 20. Jahrhunderts. Zwar habe die Weimarer Reichsverfassung, die als die „erste sozial- oder wohlfahrtsstaatliche Verfassung der Welt“ (Franz-Xaver Kaufmann) gelten kann, zahlreiche (57!) soziale Grundrechte deklariert und alle wirtschaftliche Tätigkeit unter einen sozialen Vorbehalt gestellt (Art. 151 WRV), allerdings hatten diese lediglich den Status „bloßer Appelle“ an den Gesetzgeber und waren grundsätzlich „auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verschiebbar“. Dagegen war das Eigentumsrecht in der konkreten Rechtsprechung des Weimarer Reichsgerichts, in dem bürgerliche Juristen und „Monarchisten aus innerer Notwendigkeit“ dominierten, fest verankert, während die sozialen Grundrechte eher als „unechte Rechte“ galten. Als „Lehre aus Weimar“ beinhaltet das Grundgesetz dagegen „nur die altgedienten liberalen Freiheitsrechte, die bereits die Paulskirchenverfassung enthielt“. Dies bedeute aber nicht einfach einen Rückfall hinter bereits erreichte Standards; vielmehr sei zu konstatieren, dass das Grundgesetz insgesamt „ehrlicher, wenn auch weniger anschaulich“ sei.

In seinem Korreferat machte *Christoph Sachße* (Universität Kassel) darauf aufmerksam, dass die Weimarer Republik, unabhängig von der Frage nach dem Verfassungsrang der sozialen Grundrechte, eine ganze Reihe sozialpolitischer Basisstandards eingeführt habe, an die die Bundesrepublik bruchlos anknüpfen konnte; und auch die berühmte „Forsthoff-Abendroth-Kontroverse“ der 1950er-Jahre habe bei aller Konfliktivität deutlich gemacht, dass sowohl konservative als auch sozialistische Kreise bei aller Gegensätzlichkeit das Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes hochhielten: Für den „rechten“ Ernst Forsthoff war der Wohlfahrtsstaat eine faktische, wenn auch ungeliebte Notwendigkeit der modernen Industriegesellschaft, für dessen Aufgabenbereich er den Begriff der Daseinsvorsorge prägte; und für den „linken“ Wolfgang Abendroth eröffnete der Wohlfahrtsstaat grundsätzlich einen legitimen Weg zum demokratischen Sozialismus und zum Bruch mit der privatkapitalistischen Gesellschaftsordnung.

Im zweiten Panel richtete *Sabine Plonz* (Universität Münster) die Aufmerksamkeit auf die seit den Zeiten Bismarcks nicht nur patriarchalisch, sondern auch „maskulinistisch“ formierten Traditionslinien des wohlfahrtsstaatlichen Denkens im Protestantismus. Das „Moral-Regime“ des

deutschen Wohlfahrtsstaates kennzeichne sich nicht nur durch seinen Fokus auf männliche Erwerbsarbeit und den Staat als zentralen Akteur, es ignoriere auch weitgehend die Perspektiven einer sozialpolitischen Förderung und Unterstützung der Sozialformen der Familie und des „weiblichen Arbeitsvermögens“. Durch die bisher weithin fehlende „geschlechtertheoretische Differenzierung“ in der politischen Praxis und im programmatischen Nachdenken über den Wohlfahrtsstaat gerate „die Thematik der fürsorglichen und familialen Praxis“ nicht nur in der konkreten Sozialpolitik, sondern auch in der sozialetischen Reflexion über Perspektiven guter Wohlfahrtsstaatlichkeit in den Hintergrund; mit der Folge, dass sich wohlfahrtsstaatliche Potenziale selbst um wichtige Artikulations- und Wahrnehmungschancen brächten. In ihrem Korreferat thematisierte *Christiane Kuller* (Universität Erfurt) die Bereiche der „Sozialpolitik jenseits der Sozialversicherungen“, vor allem die Wohlfahrtsverbände. Sie ging dabei der Frage nach, inwiefern auch hier die traditionellen Geschlechterordnungen zum Zuge kamen und noch immer kommen. Zudem warf sie die Frage auf, ob man im „sehr heterogenen Feld“ des Protestantismus überhaupt ein trennscharf identifizierbares „Gemeinsames“ in Sachen Wohlfahrtsstaatsdenken ausfindig machen könne, vor allem dann, wenn man „typisch protestantische“ Motive etwa von „typisch bürgerlichen“ Themen unterscheiden wolle.

Im dritten Panel ging es um wohlfahrtsstaatliche Motive im Katholizismus. *Jonas Hagedorn* (PTH Sankt Georgen, Frankfurt/M.) fokussierte auf das Subsidiaritätsprinzip, das zur DNA des deutschen Wohlfahrtsstaats gehöre. Er legte dar, dass dieses Motiv schon in den 1920er-Jahren dazu diene, die katholischen Konfliktlinien mit der Sozialdemokratie zu markieren. Dies gelte etwa für die Auseinandersetzungen um das sozialistische Konzept der Wirtschaftsdemokratie, das vom christlichen Solidarismus als ‚zentralistisch‘ abgelehnt worden sei. Anschließend ging er der Frage nach, warum gerade die sozialen Dienstleistungen – angesichts ihrer ‚Kostenkrankheit‘ (William J. Baumol) – zunehmend zum Problem werden und die „katholische“ Hoffnung auf eine Governance-Struktur „jenseits“ von Markt und Staat schwinden ließen. Vor dem Hintergrund, dass die intermediären Gebilde deutscher Wohlfahrtsstaatlichkeit spätestens seit den 1990er-Jahren zudem unter erheblichen Veränderungsdruck geraten seien, plädierte er am Ende für Überlegungen für eine stärkere „Etablierung“ der Subsidiarität.

*Berthold Vogel* (SoFi Göttingen) betonte in seinem Korreferat vor allem die „Anschmiegsamkeit“ und das „enorme normative Potenzial der katholischen Soziallehre“ gerade im Blick auf die soziale Bedeutung der „intermediären Gebilde“, auch wenn diese in den Gegenwartsgeellschaften dramatische Erosions- und Veränderungsprozesse erlebten, da „das soziale Hinterland“ mit seinen je eigenen Leistungsfähigkeiten, auf welches das klassische Subsidiaritätsprinzip einst fokussierte, heute kaum noch zur Verfügung stehe. Nötig sei deshalb, die Motive der Subsidiarität nicht mehr antietatistisch, sondern in ihrer fundamentalen „Staatsbedürftigkeit“ zu artikulieren, zumal sich der Staat, etwa im Blick auf die Aufrechterhaltung öffentlicher Infrastrukturen, in den letzten Jahrzehnten ohnehin schon über Gebühr zurückgezogen habe. Auch *Karl Gabriel* (Universität Münster) thematisierte in seinem Korreferat die Perspektiven, aber auch die Grenzen eines antietatistischen Denkens, etwa im Kontext der Debatten der 1980er-Jahre um eine „neue Subsidiarität“. Er warnte angesichts der ohnehin gestiegenen Gestaltungs- und Verwaltungsmacht des Staates im Rahmen der aktuellen Ökonomisierungstendenzen auf dem Feld der sozialen Dienstleistungen vor übersteigerten Erwartungen an die Leistungsfähigkeit und das „Wohlwollen“ des Staates. Ziel müsse ein „subsidiär verfasster Wohlfahrts-Mix“ sein, der sich nicht in die Abhängigkeit staatlich-administrativer Handlungskompetenzen begeben.

Im vierten Panel ging es um den Wohlfahrtsstaat in der Tradition der deutschen Sozialdemokratie. *Christian Krell* (Hochschule des Bundes, Brühl) brachte ihn auf die drei zentralen Funktionen: Sicherheitsanker, Emanzipationsmotor und Demokratieermöglicher. Dabei machte er deutlich, dass die Theorie und Praxis der Sozialdemokratie stets – und ganz selbstverständlich – durch ein starkes etatistisches Selbstverständnis geprägt war, das zudem schon früh, im Namen gleicher Rechte für alle, universalistisch ausgeweitet worden sei. Der Staat sollte nicht nur die eigentumslosen Arbeiter gegen die Standardrisiken des industriellen Lebens absichern, er sollte zugleich allen Bürgern reale Freiheits- und Selbstentfaltungschancen eröffnen und durch die Herstellung einer gerechten Güter- und Chancenverteilung eine demokratische Staats- und Gesellschaftsordnung befördern. Krell erinnerte dabei an Hermann Heller und dessen Motiv einer relativen ‚sozialen‘, nicht etwa ethnischen oder nationalen oder auch nur kulturellen ‚Homogenität‘ als Grundlage einer realen und nicht nur formalen Demokratie, das bis heute nichts an Relevanz verloren habe.

In seinem Korreferat machte *Alexander Petring* (Referent beim Parteivorstand der SPD, Berlin) darauf aufmerksam, dass das sozialdemokratische Denken in Deutschland bis heute nicht über eine eigene normative, klar konturierte und die Diskurse hinreichend prägende Theorie guter Wohlfahrtsstaatlichkeit verfüge, auch wenn die SPD 1959 im Godesberger Programm die Orientierung an Leitbildern einer sozialistischen Ordnung jenseits der privatkapitalistischen Klassengesellschaft aufgegeben hatte. Zugleich betonte er jedoch, dass solche Leitbilder in den Zeiten von Digitalisierung und Singularisierung jenseits der „alten Sicherungsmechanismen“ des klassischen Sozialversicherungsstaates gesucht werden müssten. Zudem müsse es heute um Konzepte moderner Genossenschaften oder öffentlicher Stiftungen gehen, mit denen mehr Demokratie und wirtschaftliche Mitbestimmung im Arbeitsleben ermöglicht werden könnten. Eine politische Zukunft werde die Sozialdemokratie aber nur haben, wenn sie sich nicht nur als Reparaturbetrieb der Gegenwart, sondern auch als Agent einer sozialen Idee mit einem „normativen Zukunfts-Überschuss“ zu profilieren vermag.

Im fünften Panel ging es um die wohlfahrtsstaatskeptische Tradition des deutschen Ordoliberalismus, die von *Ralf Ptak* (Universität Köln) in ihrem historisch-systematischen Selbstverständnis rekonstruiert wurde. Auch wenn der Ordoliberalismus seit den späten 1960er-Jahren „theoretisch tot“ sei, da er sich gegenwärtig zunehmend an die *Austrian Economics* und den angelsächsischen Neoliberalismus anlehne, habe er bis heute politisch und publizistisch nicht nur in der Bundesrepublik, sondern auch auf der Ebene der Europäischen Union erheblichen ideellen Einfluss. Im Blick auf mögliche wohlfahrtsstaatliche Politiken seien die – vielfach nostalgisch und dezidiert antimodern ausgerichteten – kultursoziologischen Überlegungen der Exilanten Wilhelm Röpke und Alexander Rüstow von besonderer Bedeutung, die nach den mentalen Voraussetzungen einer gesellschaftlich stabilen marktwirtschaftlichen Sozialordnung ‚jenseits von Angebot und Nachfrage‘ (Röpke) Ausschau halten. Dies gelte etwa für Rüstows Konzept einer auf die Gesinnungen und Empfindungen der Bevölkerung zielenden ‚Vitalpolitik‘, die er explizit als Alternative zu einer auf monetäre Umverteilungen abzielenden Sozialpolitik in Stellung zu bringen versuchte. Ähnliches gelte auch für Röpkes scharfe Ausfälle gegen den Wohlfahrtsstaat als ‚komfortable Stallfütterung‘ unmündiger Menschenmassen. Hier verbinde sich ein mit den realen Lebenswelten moderner Industriegesellschaften schlechterdings nicht mehr vermittelbarer ‚reaktionärer Fortschrittspessimismus‘

mit einem „unerschütterlichen Marktglauben“, der zentrale Weichenstellungen der wirtschafts- und sozialpolitischen Entwicklung der frühen Bundesrepublik – darunter die Adenauersche Rentenreform des Jahres 1957, „die größte Niederlage der Ordoliberalen“ – nur energisch verurteilen konnte.

*Thomas Biebricher* (Universität Frankfurt/M.) fragte in seinem Korreferat nach der systematischen Stelle für dekommodifizierende Sozialpolitik in der ordoliberalen Theorieproduktion. Dabei warf er die Frage auf, ob das Konzept der Vitalpolitik wirklich nur als Ersatz oder nicht auch als Ergänzung zu Umverteilungspolitiken gedacht werden könne. Das, was die Theoretiker des deutschen Ordoliberalismus unter ‚liberalem Interventionismus‘ verstanden, rekonstruierte er dabei als „Flexicurity-Regime“ bzw. „Beschleunigungsregime des kapitalistischen Strukturwandels“. Im zweiten Korreferat unterschied *Helge Peukert* (Universität Siegen) drei disparate Vorstellungen im deutschen Ordoliberalismus: erstens die „small is beautiful“-Vorstellung, der Röpke und Rüstow anhängen (mit dem idyllischen Bild vom dörflichen Eigenheim mit Garten); zweitens Euckens Vorstellung, die sich dem Problemniveau einer städtisch geprägten Massengesellschaft annäherte; drittens Müller-Armacks Vorstellung, die von der puristischen Durchsetzung einer Marktform erheblich abgerückt sei und ein gemischtes Wirtschaftssystem plausibilisiere. Er betonte dabei, dass für Eucken eine der wichtigsten Intuitionen die Eindämmung der Macht der Marktakteure gewesen sei, wozu vor allem ein rigoroses Haftungsrecht gehöre („Bis zum Swimmingpool kann alles gepfändet werden“).

Im sechsten Panel ging es um den Wohlfahrtsstaat in der Kritischen Theorie. *Georg Vobruba* (Universität Leipzig) rekonstruierte zunächst, wie sehr ‚bürgerliche Sozialpolitik‘ bei Max Horkheimer im Verdacht stand, ihre Klienten gefügig und verführbar zu machen und ihnen „die letzten Reste ihres kritischen Bewusstseins“ zu rauben, womit die Kritische Theorie Gefahr laufe, in eine Gegenposition zu den „Interessen der Leute“ zu geraten. In einem zweiten Zugriff beschäftigte er sich mit Jürgen Habermas’ Theorie kommunikativen Handelns und ihrer Differenzierung von System und Lebenswelt, der zufolge die Steuerungsmedien Macht und Geld pathologisch-kolonialisierend in den kommunikativ strukturierten Bereich der Lebenswelt intervenierten. Deshalb sei im Werk von Habermas ein wohlfahrtsstaatliches Mehr an administrativer Rationalität und materieller Versorgung „lebensweltlich“ stets problematisch. So sei „die Wendung gegen Sozialpolitik auch

bei Habermas theorienotwendig angelegt“. Vobruba konstatierte, dass Habermas' Analyse „ihm unter der Hand zu einer erstaunlich simplen und unrealistischen Sozialstaatskritik“ geraten sei, denn seine Dichotomie von System und Lebenswelt erzwingt geradezu die Distanzierung von Sozialpolitik. Hier ließen sich weder Unsicherheit und Knappheit als lebensweltliche Probleme noch Recht und Sicherheit als freiheitsstiftende Effekte kenntlich machen. Erst unter dem Eindruck des Sozialabbaus der letzten Jahrzehnte habe Habermas seine Sozialstaatskritik fallen lassen – „aber außerhalb der Theorie“. Vobruba plädierte abschließend dafür, „reale Autonomiegewinne“ in den Blick zu nehmen, indem man die tatsächliche Situation der Leute mit und ohne soziale Absicherung vergleicht, denn dann würde deutlich, wie sehr soziale Sicherheit freiheitliche Handlungsspielräume gerade eröffnen und nicht etwa schwächen.

In ihrem Korreferat erinnerte auch *Helga Cremer-Schäfer* (Universität Frankfurt/M.) daran, dass sich die Kritische Theorie vor allem als Gegenkraft gegen die ‚verwaltete Welt‘ und eine ‚totale waren- und bürokratieförmige Vergesellschaftung‘ verstehe. Sie habe deshalb stets auf das „Madigmachen“ und „In-Frage-Stellen“ staatlich-administrativer und damit auch wohlfahrtsstaatlicher Herrschaftsmaßnahmen gezielt. Dabei sei die hier nicht selten gepflegte Vorstellung vom „Staat als Monster“ für die Verhältnisse der Bundesrepublik aber wohl immer schon fehl am Platze gewesen. *Eva Buddeberg* (Universität Frankfurt/M.) verwies in ihrem Korreferat erklärend auf den historischen Kontext des von Vobruba erwähnten Horkheimer-Textes *Traditionelle und kritische Theorie* (1937) und die damalige Gefahr, sich angesichts des „etablierten Nationalsozialismus“ als Theoretiker einfach „der Zustimmung der Leute“ anzuschließen. Zudem warf sie die Frage auf, wie „die Leute“, an denen sich Vobruba auch normativ orientiere, heute zu identifizieren seien und ob es noch dieselben seien, die damals unter ‚Masse‘ und ‚Proletariat‘ subsumiert wurden. In der anschließenden Diskussion wurde bei den Vortragenden eine deutliche Affinität sowohl zum Wohlfahrtsstaat als auch zur Kritischen Theorie erkennbar – eine doppelte Affinität, deren Dissonanz sich theoretisch nicht einfachhin auflösen lässt.

Am Ende der Tagung wurde deutlich, dass der deutsche Wohlfahrtsstaat heute zwar erhebliche Sympathien in der Bevölkerung genießt; und dass er auch von den in Heppenheim versammelten Referentinnen und Referenten als eine allemal zu verteidigende Innovation der politischen Institutionengeschichte der europäischen Moderne gesehen wird. Zugleich war aber auch offensichtlich, dass die auf dieser Tagung

behandelten großen normativen Traditionen lange Zeit mit ihm hader-ten – oder zumindest fremdelten, wenn auch aus höchst unterschiedlichen Motiven. Dies gilt nicht nur für die ohnehin eher staatskritischen Traditionen des Ordoliberalismus und der Kritischen Theorie, sondern auch für die Traditionen des von jeher staatsnahen Protestantismus sowie diejenigen des Katholizismus und der Sozialdemokratie, die seit den Zeiten der Weimarer Republik ein „geschmeidiges Verhältnis zum Staat“ entwickelt haben. Wenn der heutige Wohlfahrtsstaat, der nicht nur in ökonomischen Krisenzeiten immer wieder unter politischen Druck gerät, in diesen Traditionen aber wirklich eine starke und dauerhafte normative Stütze finden will, haben diese noch eine erhebliche theoretische Aufholarbeit zu leisten.

## Literatur

**Kaube, Jürgen** (2003): Das Reflexionsdefizit des Wohlfahrtsstaates. In: Lessenich, Stephan (Hg.): Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse. Frankfurt/New York: Campus, 41–54.

## Über die Autoren

*Hermann-Josef Große Kracht*, apl. Prof., Dr. phil., theol. habil., ist Akademischer Oberrat am Institut für Theologie und Sozialethik (iths) der Technischen Universität Darmstadt. Email: grossekracht@theol.tu-darmstadt.de

*Jonas Hagedorn*, Dr. rer. pol., ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Oswald von Nell-Breuning-Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik (NBI) der Philosophisch-Theologischen Hochschule Sankt Georgen in Frankfurt am Main. Email: hagedorn@sankt-georgen.de