



⇒ **Frank Nullmeier**

Die normativen Grundlagen des Sozialstaates. Zu einer neuen Aufsatzsammlung von Franz- Xaver Kaufmann

Gleich im ersten Satz zieht der Autor die Bilanz seines Vorhabens: »Der Sozial- oder Wohlfahrtsstaat ist eine kulturelle Errungenschaft.« (11) Der Begründer einer soziologischen Sozialstaatsanalyse, Franz-Xaver Kaufmann, legt mit dem zweiten Band seiner gesammelten Analysen eine höchst instruktive Darstellung der normativen Grundlagen des Wohlfahrtsstaates vor. Kaufmann will zeigen, dass Sozialpolitik nicht nur als Machtkampf der Interessenten zu verstehen ist, sondern auch als Konflikt um Leitbilder, Wertgehalte und Ideen. Der Sozialstaat ist mehr als nur ein Komplex diverser Sozialprogramme, die der einen oder anderen Interessengruppe dienen. Sozialstaat ist ein »normatives Projekt« (50).

›Sozialstaat als Kultur‹ mag zunächst eher befremdlich klingen. Wer die soziologisch geprägte Diskussion über ›Wohlfahrtskulturen‹ verfolgt hat, kann erkennen, dass Kaufmann in diese Debatte eingreifen will; eine Debatte, die allerdings bereits in der Nachbardisziplin der Politikwissenschaft keine größere Resonanz hervorgerufen hat. Kaufmann distanziert sich zudem von seinen früheren Versuchen zum Thema Wohlfahrtskultur und will unter Kultur nunmehr den »Raum unserer verbindlichen Verständigung« (20) verstehen. Er unternimmt mit diesem Ansatz etwas, was auch außerhalb der Soziologie inzwischen als zentrale Aufgabe der Sozialpolitikforschung angesehen wird: die Rekonstruktion der Diskurse zu den normativen Grundlagen des Sozialstaates. Zu bestreiten ist so, dass die Konzentration auf die normativ-begriffliche und diskursive Dimension von Sozialpolitik und Sozialstaat eine »spezifisch soziologische Betrachtungsweise sozialpolitischer Gegenstände und Zusammenhänge« (22) darstellt. Dass Politik- und Geschichtswissenschaft hier einen ähnlichen Zugang wählen, zeigt nicht zuletzt ein jüngst erschienener Band von Daniel

Béland und Klaus Petersen (vgl. Béland/Petersen 2015).

Im Anschluss an seine Untersuchungen zum Sozialpolitikbegriff (gesondert publiziert in Kaufmann 2003) zeigt Kaufmann,

Franz-Xaver Kaufmann (2015): Sozialstaat als Kultur. Soziologische Analysen II, Wiesbaden: Springer VS. 483 S., ISBN 978-3-531-17301-6, EUR 34,99.

DOI: [10.18156/eug-1-2016-rez-5](https://doi.org/10.18156/eug-1-2016-rez-5)

dass die normative Aufladung bis zum Zweiten Weltkrieg auf dem Wort ›Sozialpolitik‹ lag und danach langsam auf den ›Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaat‹ übergegangen ist. Diesen normativen Aufladungen nachzugehen, die Legitimationsmuster des Sozialstaates zu rekonstruieren und zugleich den normativen Gehalt des Sozialstaates als kulturelle Errungenschaft zu stützen, macht das Anliegen dieses Bandes aus.

Diese Legitimationsperspektive kann, wie Kaufmann ausführt, andere Betrachtungsweisen des Sozialstaates nur ergänzen, nicht ersetzen. Funktionalistische, institutionalistische oder konflikt- und interessen-theoretische Ansätze, die die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung dominieren, liefern ebenso wertvolle Beiträge, wenn es darum geht, die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung insgesamt zu begreifen. Alle Untersuchungen in diesem Band müssen daher als Partialanalyse verstanden werden. So muss der Beitrag dieser Studien auch begrenzt bleiben, wenn es um die Behebung des Mangels an einer gesellschaftstheoretischen Interpretation von Sozialpolitik oder einer Theorie des Sozialstaates geht. Kaufmann bietet eine anhand der Begriffs- und Ideengeschichte von Sozialpolitik und Sozialstaat entfaltete normative Konzeption des Wohlfahrtsstaates, die in den sozialen Menschenrechten ihren globalen Ausdruck gefunden hat. Besonders wichtig ist daher die Wiederveröffentlichung des 2003 an abgelegener Stelle erschienenen Textes ›Die Entstehung sozialer Menschenrechte und die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung‹, der die Bedeutung der internationalen, maßgeblich von der amerikanischen Administration mitgetragenen Politik sozialer Menschenrechte herausstellt (Kap. 8). Kaufmann hat in diesem Band sechzehn seiner seit 1997, dem Jahr der Emeritierung, veröffentlichten Beiträge bzw. Vorträge zusammengestellt und mit einem programmatischen Aufsatz eingeleitet. Lag der Schwerpunkt der 2002 publizierten Vorgängersammlung (vgl. Kaufmann 2009) auf den Funktionen, Wirkungsweisen, Interventions- und Steuerungsformen der Sozialpolitik, so ist nun die Legitimation des Sozialstaates zentrales Thema. Die Beiträge sind vorsichtig überarbeitet und in ein einheitliches Format gebracht worden, der Literaturstand entspricht bis auf eine Ausnahme dem Publikationszeitpunkt. Der Charakter als Sammelband bringt es mit sich, dass es vereinzelt auch zu Überschneidungen bzw. Wiederholungen kommt. Beiträge zur Grundidee, Sozialstaat als Kultur zu verstehen, finden sich in einem ersten Teil (Kap. 1–3). Arbeiten zu den Quellen wohlfahrtsstaatlichen Denkens bilden den zweiten Teil (Kap. 4–7). Hier finden sich die wichtigsten Ergebnisse eigener, vorrangig ideengeschichtlicher Forschungsarbeit Kaufmanns. Die Leitwerte sozialstaatlicher Legitimation

versammelt der Band im dritten Teil (Kap. 8–13), während der letzte Teil unter dem Titel ›Normative Spannungen‹ einige kleinere ergänzende Arbeiten enthält (Kap. 14–17).

Als Sozial- oder Wohlfahrtsstaaten will Kaufmann nur Staaten bezeichnen, »die eine Verantwortung für die elementare Wohlfahrt aller ihrer Zugehörigen als Staatsaufgabe anerkennen, in ihrer politischen Programmatik soziale Probleme berücksichtigen und in erkennbarer Weise durch entsprechende Maßnahmen bearbeiten« (53). Die »Anerkennung des Prinzips universalistischer Wohlfahrtsverantwortung der Regierungen« (53) ist für ihn die Grundlage, um einen Staat als Sozialstaat bezeichnen zu können, wobei universalistisch nur die Verantwortung für die gesamte Bevölkerung meint, nicht aber heißt, dass Sozialleistungen in Bürger- statt in Arbeitnehmersicherungen erbracht werden oder dass sich die Verantwortung auf die Weltbevölkerung bezieht. Das Vorliegen sozialpolitischer Programme und Institutionen (›Sozialsektor‹) ist das zweite notwendige Element dieser Begriffsbestimmung. Liegen mithin nur Sozialprogramme vor, ohne dass der Staat die Verantwortung für die Wohlfahrt der Bevölkerung anerkennt, kann nach Kaufmann nicht von einem Sozialstaat gesprochen werden. Nur ein Staat, der die elementare Wohlfahrtsverantwortung übernimmt und an sich selbst den normativen Anspruch stellt, dieser gerecht werden zu wollen, kann demnach als Sozialstaat gelten. Damit setzt Kaufmann allein programmzentrierten Definitionen ein klar konturiertes, stärker normativ ausgerichtetes Begriffsverständnis entgegen.

Ein allerdings recht spezifisches Verständnis des Verhältnisses von Analytik, normativer Theorie und Empirie wird in der Behauptung deutlich, dass die normative Bestimmung des Sozialstaates in der oben vorgestellten Definition »keine Setzung des soziologischen Beobachters« sei, »sondern eine soziale Tatsache, die die Sozialwissenschaften ernst zu nehmen haben« (54). Eine solche Sicht konfliktiert mit einem eher nominalistischen Verständnis, das die Begriffsbestimmung als analytische Aufgabe ansieht, wonach auch eine Definition des Sozialstaates als Vorhandensein eines Sozialsektors bestimmten Umfangs möglich und wissenschaftlich legitim sein müsste. Nur solchen Staaten den Titel ›Sozialstaat‹ zuzuweisen, die die Wohlfahrtsverantwortung offiziell anerkennen, macht diesen Begriff zu einem normativen Ehrentitel, der vom Leistungsumfang staatlicher Sozialprogramme ganz unabhängig ist. Der Ausschluss der USA aus der Extension des Begriffs ›Sozialstaat‹ wegen fehlender staatlicher Verantwortungsübernahme macht klar, welche weitreichenden Folgen dieser Schritt hat. Eine normativ stärker aufgeladene Fassung des

Begriffs ›Sozialstaat‹ stärkt die evaluative Komponente des internationalen Vergleichs, macht aber auch klar, dass es mehr als einer Zählung von Programmen, Ausgaben oder Leistungsniveaus bedarf, um das soziale Profil eines Landes und seiner Politik zu bestimmen. Um Kaufmanns Sozialstaatsverständnis in der empirischen Forschung stärker zu verankern, bedürfte es Vorschläge, wie die staatliche Verantwortungsübernahme identifiziert werden kann. Da die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung ganz überwiegend auf der Untersuchung der Leistungsdimension beruht, wäre Kaufmanns Buch auch als Aufforderung zu verstehen, analoge empirische Untersuchungs- und Vergleichsverfahren für die Anerkennungs- bzw. Legitimationsdimension zu entwickeln. Neben der Einstellungsforschung wird dazu die historische Text- und Dokumentenanalyse sowie die Erforschung der sozialpolitischen Sprache benötigt werden. Überlegungen zu einer handhabbaren Methodik liegen auf diesem Feld bisher jedoch kaum vor.

Die Beiträge in diesem Band besitzen dieser Konzeption entsprechend einen doppelten Charakter. Kaufmann betreibt zum einen empirische Legitimationsforschung mittels einer historisch verfahrenen Analyse der Wertideen und Begrifflichkeiten, die den Sozialstaat bzw. die Sozialpolitik rechtfertigen. Zum anderen sind die Beiträge bestimmt von einer normativen Rechtfertigung des Sozialstaates, denn Kaufmann liefert Elemente einer eigenen normativen Sozialstaatstheorie. Diese ist aus dem Wissen um die historischen Legitimationsformen entwickelt worden, um den Sozialstaat als kulturelle Errungenschaft zu preisen, die nicht verloren gehen darf, sondern bewahrt, erneuert und fortentwickelt werden muss.

Kaufmanns normative Theorie des Sozialstaates ist eng mit der ideengeschichtlichen Darstellung der Wohlfahrtsstaatsentwicklung und der Erörterung einzelner Legitimationsbegrifflichkeiten verwoben. So können erst aus der Zusammenschau der einzelnen Beiträge dieses Sammelbandes die Grundzüge seiner Theorie erschlossen werden: Die Politische Theorie und Philosophie hat im Gefolge der Arbeiten von John Rawls seit mehr als dreißig Jahren den Gerechtigkeitsbegriff ins Zentrum all ihrer Überlegungen gestellt. Kaufmann folgt dieser Tradition aber nicht; und zwar nicht deshalb, weil er – wie Amartya Sen – Einwände gegen die Methodik eines konstruktivistischen Institutionalismus oder – wie Raymond Geuss und andere Realisten – gegen eine ›ideale Theorie‹ hätte. Es sind vielmehr die politischen Folgen des Gerechtigkeitsbegriffs (Kap. 10), die ihn Distanz nehmen lassen. Kaufmann ist höchst skeptisch gegenüber der in sich zu diversen Gerechtigkeitssemantik. Sie erscheint ihm als Dissens-

produzent und gerade nicht als Weg zu einem konsensfähigen Gemeinwohlverständnis: »Durch die Berufung auf konträre Gerechtigkeitskriterien werden also strukturell vorhandene Interessendivergenzen ins Prinzipielle gehoben und so auf der rhetorischen Ebene zu politischen Gegensätzen stilisiert.« (260) Da Gerechtigkeit ein mehrdimensionaler Begriff ist, der die Spannung zwischen Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit in synchroner und die zwischen Besitzstands- und Chancengerechtigkeit in diachroner Perspektive mit sich bringt, ist für ihn fast jede Interessenposition an eine Kombination dieser Gerechtigkeitsausprägungen anzukoppeln. Interessen werden so zu Werten überhöht, ohne dass die Einigungschancen und damit die Überwindung von Partikularismen gesteigert würden. Dies sei insbesondere dort der Fall, wo Gerechtigkeit mit Verteilungsgerechtigkeit gleichgesetzt werde. Dagegen sei die Wahrung eines breiten Verständnisses von Gerechtigkeit als Suche nach einer »richtigen sozialen Ordnung« (36) eine Erinnerung daran, dass eine Gesellschaft nach einer Orientierung an einem Gemeinwohl jenseits der Eigeninteressen der Beteiligten verlange. Obwohl der Begriff der »sozialen Gerechtigkeit« dem Horizont der katholischen Soziallehre entspringt, wird er bei Kaufmann nicht als Ankerbegriff einer normativen Theorie des Sozialstaates eingesetzt. Skeptisch scheint ihn auch zu stimmen, dass die Gerechtigkeitssemantik lange Zeit eine untergeordnete Rolle in der Geschichte der Sozialpolitik gespielt hat und erst seit den 1990er Jahren, parallel zur Konjunktur in der Politischen Theorie und Philosophie, auch die politischen Debatten bestimmt. (Politische) Gerechtigkeit im Sinne einer funktionierenden freiheitlichen Rechtsordnung der wechselseitigen Anerkennung der Menschen als Gleiche und der politischen Teilhabe aller ist für Kaufmann eine zwingende Rahmenbedingung für einen Sozialstaat. Was Sozialstaatlichkeit ausmacht, definiert sich aber nicht über die Erfüllung einer spezifischen Form von Verteilungsgerechtigkeit.

Zur politischen Rahmengerechtigkeit muss vielmehr Solidarität hinzutreten, um einen Sozialstaat dauerhaft zu konstituieren. Kaufmann unterscheidet vier Erscheinungsformen der Solidarität als »eigenmotiviertem Verzicht auf egoistische Interessenverfolgung« (43). Gemäß ihrem Anspruchsgrad sind das: »Loyalität« im Sinne der »Anerkennung bestehender Ordnungen« und der »Erfüllung von Regeln und berechtigten Erwartungen Dritter in Situationen, in denen mit Sanktionen für Regelverletzungen oder Enttäuschungen nicht zu rechnen ist« (332), »erweiterte Reziprozität« als Einsicht in wechselseitige Abhängigkeiten, »kollektivitätsorientiertes Verhalten« als Eintreten für gemeinsame Interessen einer bestimmten Kollektivität und schließlich

›Altruismus‹ als kooperatives Handeln ohne Vorliegen reziproker Handlungen auf Seiten des Gegenübers. Die Zentralstellung der Solidarität bei Kaufmann beruht darauf, dass es für ihn ohne Vorliegen einer dieser vier Formen von Solidarität keine Möglichkeit gibt, »Menschen von eigennützigem Handeln« (335) abzuhalten. Seine normative Sozialstaatstheorie ist auf dem Begriff der Solidarität (und ihren Unterformen) als Ausdruck der Überwindung des Eigennutzes gegründet (Kap. 2 u. 13). Kollektivitätsorientiertes Verhalten ist dabei nichts anderes als Gemeinwohl. Liegt ein hinreichendes Maß an Gemeinwohl vor, dann ist die Chance groß, dass ein politisches Gemeinwesen sich im Sinne des Gemeinwohls, verstanden als Realisierung allgemeiner und nicht partikularer Interessen, entwickelt. Sozialstaatlichkeit beruht vorrangig auf einem vom Eigennutz gelösten solidarischen Handeln und realisiert damit ein allgemeines Interesse. Sozialstaatlichkeit und Gemeinwohlorientierung rücken auf diese Weise sehr nah aneinander. Diese Verknüpfung von Sozialstaatlichkeit, Solidarität und Gemeinwohl mag auch erklären, warum Kaufmann niemals die Nähe zu Parteien gesucht (vgl. Kaufmann 2014, 98) und sich auch der politisch-soziologischen Analyse von parteipolitisch geprägten Entscheidungen, der Sphäre der *politics*, eher versagt hat.

Solidarität fungiert aber nicht nur als Wertbegriff in einer Legitimationstheorie des Sozialstaates. Kaufmann versteht Solidarität zugleich als Steuerungsmedium. Neben Hierarchie, Markt, Korporatismus und Professionalität wird Solidarität als eigenständiger Modus gesellschaftlicher Organisation betrachtet. Ohne hier die andernorts ausführlich vorgestellten steuerungstheoretischen Überlegungen Kaufmanns hinzuzuziehen, kommt dem Solidaritätsbegriff eine Schlüsselstellung zu, wird doch über ihn die normative Perspektive mit der Analytik und Empirie von Institutionen und Kooperationsformen verknüpft. Solidarität ist für Kaufmann nicht nur eine Legitimationsformel, sondern ein reales gesellschaftliches Geschehen, jedenfalls dort, wo gemeinwohlorientierte Kooperation stattfindet. Allein: Solidarität besitzt nicht wie Markt und Hierarchie eine eigene institutionelle Infrastruktur. Sozialpolitik als solidarisches Handeln benötigt die Steuerungsmittel des Staates, um sich Wirksamkeit zu verschaffen. So sind zwar die motivationalen Ressourcen im Fall der Solidarität benennbar und deutlich abgrenzbar zu anderen Steuerungsformen; allerdings ist jenseits der einzelnen motivierten Handlung nicht zu sehen, was eine solidarische im Unterschied zu einer staatlichen Institution ausmacht. Solange Solidarität nicht mit einem zivilgesellschaftlichen Hintergrund versehen wird (*non-profit-non-state organizations*), ist politikwissen-

schaftlich nur schwer zu erkennen, wie Solidarität als institutionelle Steuerungsform gedacht werden kann.

Neben Gerechtigkeit, Gemeinwohl und Solidarität erörtert der Autor auch weitere Wertbegriffe wie Inklusion, Verantwortung und Sicherheit. Zutreffend wird die soziologische Verwendung des Begriffs ›Inklusion‹ (insbesondere bei Niklas Luhmann) für ungeeignet erklärt, die sozialpolitische Debatte zu bereichern. Der neuere, vor allem in der UN-Behindertenrechtskonvention zum Ausdruck kommende Inklusionsbegriff fehlt aber im entsprechenden Kapitel 9, das auf einen Vortrag im Jahre 2009 zurückgeht. Inklusion wird hier vielmehr als Attribut der sozialen Menschenrechte eingeführt: »Inklusion als universalistischer Grundsatz [...] stellt das spezifisch Neue dar, das mit der Menschenrechtsdoktrin in die Welt gekommen ist.« (232) Ebenso wenig kommt der ›Verantwortung‹ eine besondere Bedeutung für die Sozialstaatsbegründung zu. Soweit mit diesem Begriff Zuständigkeiten bezeichnet werden, geht es um die Frage ›öffentliche versus private soziale Sicherung‹, eine heute bestimmende politische Konfliktlinie. Soweit mit Verantwortung personale Verantwortlichkeiten und Rechenschaftspflichten eingefordert werden, handelt es sich um politische Selbstverständlichkeiten, die den Sozialstaat nicht anders als andere Institutionen und Politikfelder betreffen. Gegen die wirtschaftsliberale Rhetorik der ›Eigenverantwortung‹ zeigt sich Kaufmann immun und leistet eine klare Kritik der fehlenden Wertgrundlagen dieser Verantwortungszuschreibung.

Welche Argumente Franz-Xaver Kaufmann von wirtschaftsliberalen Positionen trennen, zeigt besonders gut das ansonsten thematisch etwas aus dem Rahmen fallende 14. Kapitel zur ›Kritik des neutralen Geldes‹ aus dem Jahr 1999. In diesem Aufsatz werden die kulturellen Hintergründe der Wirtschaftspolitik und der Finanzmärkte thematisiert. Kaufmann, von Haus aus Ökonom, präsentiert hier eine kleine Ideengeschichte der Geldtheorie, um im Anschluss an Keynes und dessen These vom Geld als einem nicht neutralen Tauschmedium die »Politikbedürftigkeit des Geldes« (364) aufzuzeigen und Raum für alternative geldpolitische Konzepte zu eröffnen. Ziel einer Neugestaltung, so Kaufmann knapp zehn Jahre vor der globalen Finanzmarktkrise, müsse es sein, die Kosten der Aufrechterhaltung des internationalen Währungssystems denjenigen aufzubürden, die von diesem System am meisten profitieren, d.h. den Finanzmarktakteuren, z.B. mittels Instrumenten wie denen einer Freigeldkonstruktion (automatische Wertminderung des Geldes im Zeitverlauf).

Kaufmann hat gerade mit seiner Habilitationsschrift aus dem Jahr 1970 (vgl. Kaufmann 1973) den Anstoß gegeben für die kulturelle, legitimationszentrierte Analyse der Sozialpolitik. In den Kapiteln 11 und 17 kommt er auf diese Ausführungen zurück und erweitert sie. Ein kleiner Auszug aus der Zusammenfassung der Habilitation ist als Kapitel 12 eingefügt, um die schon damals erörterten Bezüge zwischen Bildungs- und Sozialpolitik aufzuzeigen. Der Sicherheitsbegriff war allem Sozialpolitischen historisch zunächst klar entgegengesetzt. Gegen den spätabsolutistischen Staat im späten 18. Jahrhundert zeigte der Sicherheitsbegriff an, dass der Staat sich auf die Gewährleistung öffentlicher Ordnung und Rechtssicherheit zurückziehen sollte, um für die Individuen Freiheitsräume zu schaffen, statt deren Wohlergehen staatlich vorzuprägen. Der freiheitliche Rechtsstaat des frühen 19. Jahrhunderts wollte gerade kein Wohlfahrtsstaat sein, den er nur als ›Policey‹ und paternalistische Gesellschaftsteuerung interpretieren konnte. So stand der Begriff ›Sicherheit‹ lange Zeit für eine antisozialpolitische Stoßrichtung politischen Denkens. Erst nach der Weltwirtschaftskrise 1929 gelang es, den Sicherheitsbegriff in den USA öffentlichkeitswirksam umzudeuten und ihn für eine offensive Sozialpolitik einzusetzen. Der Aufstieg der sozialen Sicherheit veränderte die Sicherheitssemantik grundlegend. Im *New Deal* wird die *social security* zum entscheidenden Marker des Durchbruchs sozialstaatlichen Denkens und stützt im und nach dem Zweiten Weltkrieg die internationale Ausformulierung sozialer Menschenrechte.

Die üblichen Bismarck- oder Beveridge-Narrative der Sozialpolitikentwicklung werden im Aufsatz ›Die Entstehung sozialer Menschenrechte und die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung‹ um eine transnationale Entwicklungsgeschichte ergänzt, in deren Mittelpunkt die Atlantik-Charta von 1941, die ILO-Erklärung von Philadelphia 1944 und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 stehen. Kaufmann zeigt hier, »dass der normative Kern des wohlfahrtsstaatlichen Programms in einer transnationalen Entwicklung zu suchen ist, nämlich der Entstehung der sozialen Menschenrechte« (14). Die Atlantik-Charta ist das erste offizielle Dokument, in dem eine internationale Wohlfahrtsverantwortung übernommen wird. Nach der Definition von Kaufmann bekennen sich die Charta-Staaten damit auch international als Sozialstaaten und heben die Idee der Verantwortungsübernahme für das Wohl der Bevölkerung auf ein globales Niveau. Die lange Folge von Begründungsversuchen der Sozialstaatlichkeit findet in den sozialen Menschenrechten ihre bisher letzte, argumentativ mächtigste und politisch weiterhin tragfähige Formulierung.

In der deutschen Tradition hat die Idee der sozialen Grund- oder Menschenrechte jedoch bis heute keine mit Wertbegriffen wie Gerechtigkeit, Gleichheit und Solidarität vergleichbare politische Wirksamkeit entfaltet. Das ist sicherlich in der verfassungsrechtlichen Situation begründet. Das Grundgesetz kennt keine sozialen Menschenrechte, sondern nur eine Staatsbestimmung als ›sozialer Bundesstaat‹ (Art. 20 Abs. 1 GG) bzw. als ›sozialer Rechtsstaat‹ (Art. 28 Abs. 1 GG); und die Rechtswissenschaft formuliert weiterhin Vorbehalte gegen Leistungsrechte als Menschenrechte. Die geringe Rolle der sozialen Menschenrechte im bundesdeutschen Diskurs mag seine Gründe auch darin haben, dass Menschenrechte im Sinne eines anti-totalitären Freiheitsverständnisses nur als Abwehrrechte gegen staatliche Intervention verstanden wurden und nicht auch als Anspruchsgrundlage zur Einforderung staatlichen Handelns. Dieses enge Verständnis von Grundrechten ist inzwischen überwunden. So kann sich die Forderung nach Staatsleistungen heute weit eher menschenrechtlicher Argumentationsfiguren bedienen. Allerdings werden diese Rechte alsbald auf tiefer liegende Begründungsfiguren zurückgeführt. Soziale Rechte erscheinen als Ergebnis eines bestimmten Gerechtigkeitskonzepts, womit die Gerechtigkeitsdebatte vorrangig bleibt und die sozialen Rechte nur abgeleitet sind. Kaufmann scheint dagegen zu hoffen, dass die Sprache der sozialen Menschenrechte eine dominante Position erreicht und die zum Dissens neigende Gerechtigkeitsdebatte verdrängen oder besser: in sich befrieden kann. Solidarität als Grundlage eines gemeinwohlorientierten Gemeinwesens wird in Diskursen zu sozialen Menschenrechten eher gewahrt als in Diskussionen über Leistungs-, Bedarfs-, Generationen- oder Chancengerechtigkeit. Solange Argumentationsreservoirs noch nicht ausgetrocknet sind, die die Solidarität als Kern einer sozialstaatlichen Politik der Wohlfahrtsverantwortung stützen, ist nach Kaufmann eine Legitimationskrise des Sozialstaates nicht in Sicht. Solange aber das legitimatorische Gebäude noch steht und die wirtschaftliche Funktionalität von Sozialpolitik nicht bedroht ist, sorgt der Sozialstaat für hohe politische Stabilität, weil die »mit dem unbehinderten Kapitalismus verbundenen Exklusionstendenzen« (58) im Sozial- oder Wohlfahrtsstaat am überzeugendsten bekämpft und ausgeglichen werden. Gefahren für Demokratie und Sozialstaat sieht Kaufmann im Einklang mit seiner Solidaritätstheorie im Aufflammen normativer Grundkonflikte, die auch durch Formen demokratischer Prozeduralisierung nicht mehr befriedet werden können (Kap. 16). Soweit lassen sich die Grundzüge einer normativen Theorie des Sozialstaates erfassen.

In seinen begriffs- und ideenpolitischen Rekonstruktionen ist Franz-Xaver Kaufmann an Diskursen und Theoretikern interessiert, die die kollektive Vorteilhaftigkeit sozialpolitischer Maßnahmen jenseits partikularer Interessenabwägung zu begründen suchen. So stehen nicht die sozialistischen Theorien oder die katholisch-soziale Bewegung im Zentrum seiner Beiträge, sondern die auf Vermittlung zielenden Theorien: »Lorenz von Stein und Eduard Heimann erscheinen mir nach wie vor als die bedeutendsten Theoretiker der sozialstaatlichen Entwicklung.« (245) Neben diesen und anderen bekannten Theoretikern wie Friedrich List, Adolph Wagner, Hugo Sinzheimer, Hermann Heller oder Hans Achinger finden sich Skizzen von weithin unbekanntem Autoren wie Moritz von Lavergne-Peguillen, der 1849 im Preußischen Abgeordnetenhaus den Antrag auf Errichtung eines sozialpolitischen Instituts zur Beobachtung der gesellschaftlichen Verhältnisse gestellt hatte. Der französische Solidarismus wird ebenso hervorgehoben wie für England John Stuart Mill. Manchmal wirkt die Zeitraffer-Methode einer Gesamtdarstellung von den 1840er bis zu den 1990er Jahren jedoch zu gedrängt, um die ideenpolitischen Linien wirklich genauer verfolgen zu können; die Autorenauswahl erscheint nicht immer zwingend.

Der Religion kommt im Gesamtkontext des Legitimationsgeschehens keine alles dominierende Bedeutung zu. Zu Kaufmanns zentralen und wegweisenden Beiträgen gehört die Erkundung der christlichen Wurzeln des Sozialstaates und der Wirkung der Konfessionen auf die Legitimation und Ausrichtung desselben. Seit 1983 hat Kaufmann an diesem Thema gearbeitet. In diesem Band findet sich etwas vereinzelt allein ein jüngerer Aufsatz zu diesem Thema (Kap. 7), der belegt, dass Religion nur einer von mehreren ideellen Faktoren innerhalb der kulturellen Prägung von Sozialstaatlichkeit darstellt. Allerdings hängt es wiederum von anderen Faktoren ab, ideellen wie nicht-ideellen, ob religiöse Einflüsse zum Zuge kommen. Instruktiv ist die Benennung von drei Elementen, die, ausgehend von den biblischen Botschaften, die christliche Prägung der Wohlfahrtsstaatslegitimation ausmachen: Der Vorrang für die Armen verbindet sich mit der Idee der Gleichheit aller Menschen vor Gott und mit der Relativierung von Zugehörigkeiten zu einzelnen sozialen Gruppen. Diese Verbindung von Solidarität, Universalismus und Gleichheit schafft für Kaufmann Grundlagen, auf denen eine sozialstaatliche Entwicklung gründen kann. Fraglich bleibt allerdings, wie es möglich ist, dass angesichts einer derartigen Tiefenwirksamkeit des christlichen Glaubens Verstöße gegen diese Grundnormen überhaupt so häufig auftreten konnten. Die Wirkungsbedingungen von Legitimationsfiguren im zeitlichen Wandel sind trotz

der großen Fortschritte in diesem Feld weder für religiöse Ideen noch für wissenschaftliche Theorien oder politische Ideologien auch nur annähernd erkannt.

Die Internationalisierung der Anspruchsgrundlagen und Legitimationsstandards von Sozialpolitik in den 1940er Jahren hat Kaufmann überzeugend nachgewiesen. Seine wegweisenden Beiträge führen an eine Grenze heran, die in Zukunft zu überschreiten sein wird: Die Ideen- und Begriffsgeschichte der Sozialpolitik ist noch nicht auf der Ebene der globalen Betrachtung angekommen. Bisher stehen zwei Erzählstränge nebeneinander: Zum einen die Darstellung der nationalen Entwicklungen in den europäischen Staaten, den Antipoden Japan, USA und Kanada, manchmal erweitert um die mittelosteuropäischen Staaten und die Sowjetunion und ihre Nachfolgestaaten. Zum anderen die Erzählung zur Entwicklung globaler Sozialpolitik, die die Ergebnisse von ILO-Konferenzen und die Rolle sozialer Rechte in der Menschenrechtspolitik umfasst. Auf mittlere Frist sollte daraus eine sozialwissenschaftliche Sozialpolitikforschung entstehen, die Ostmitteleuropa, die postsowjetischen Staaten, Südostasien, den Mittleren Osten, Lateinamerika und Afrika in die Untersuchung einbezieht und vor allem auch Wechselbeziehungen zwischen nationalen und internationalen Diskursen ebenso erfasst wie die Vernetzung der Sozialpolitiken als Leistungsprogrammen über Welthandel, globale Finanzmärkte, Kolonialismus, militärische Expansion oder auch Wanderungsbewegungen. Die fortwährende Globalisierung der Sozialpolitik in der Anerkennungsdimension wirkt auch auf den Leistungszusammenhang zurück. Können soziale Ansprüche von politischen Systemen dauerhaft nicht erfüllt werden und treffen Versuche, dagegen die Stimme zu erheben, nur auf Repression und Unterdrückung, sind Flucht und Auswanderung die verbleibenden Optionen. Flüchtlingsbewegungen gehen aus von Not, Elend, Krieg und Bürgerkrieg, sind aber auch geprägt von weltweiten Standards eines guten Lebens und eines guten Gemeinwesens, eines Gemeinwesens, das die Verantwortung für die Wohlfahrt seiner Bürgerinnen und Bürger übernimmt. Wanderungsbewegungen wirken wiederum auf die Sozialpolitik der betroffenen Staaten zurück. So mögen sie Herkunftsländer vom Druck legitimationsempfindlicher und sozialer Sicherung bedürftiger Bevölkerungsteile entlasten und in den Ziel- und Aufnahmeländern zu sozialpolitischen Abwehrmaßnahmen führen, die eher ressentiment- denn kostenbedingt sind und zu einer Differenzierung von sozialen Standards insbesondere nach Aufenthaltsstatus führen oder diese Unterschiede vertiefen. Die Legitimation des Sozialstaates kann durch dabei leitende wohlfahrtschauvinistische bzw. nationalistische Ideolo-

gien durchaus in Gefahr geraten. Die Wohlfahrtsstaatsforschung muss sich angesichts dieser Zusammenhänge nicht nur in empirischer Hinsicht zu einer global vergleichenden Erforschung der normativen Grundlagen von Sozialpolitik erweitern. Sie muss zusätzlich eine normative Theorie von Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaatlichkeit zu entwickeln suchen, die dem Niveau der internationalen Kommunikations- und Austauschprozesse Rechnung trägt. Gefordert ist wohl ein ›transnationaler Sozialstaat‹, dessen normative Grundlage in über nationale Grenzen hinausreichenden Solidaritäten bestehen müsste. Wie ein solcher transnationaler Sozialstaat auch nur ansatzweise aussehen könnte, muss erst noch erkundet werden. Franz-Xaver Kaufmanns Verständnis von Sozialstaatlichkeit wird dabei als Leitlinie dienen können.

⇒ Literaturverzeichnis

Béland, Daniel / Petersen, Klaus (Hg.) (2015): Analysing Social Policy Concepts and Language. Comparative and Transnational Perspectives, Bristol: Policy Press.

Kaufmann, Franz-Xaver (1973): Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, 2., überarbeitete Auflage, Stuttgart: Enke.

Kaufmann, Franz-Xaver (2003): Sozialpolitisches Denken. Die deutsche Tradition, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Kaufmann, Franz-Xaver (2009): Sozialpolitik und Sozialstaat. Soziologische Analysen, 3., erweiterte Auflage, Wiesbaden: Springer VS.

Kaufmann, Franz-Xaver (2014): Zwischen Wissenschaft und Glauben. Persönliche Texte, Freiburg: Herder.

Frank Nullmeier, *1957, Prof. Dr. rer. pol., Leiter der Abteilung ›Theoretische und normative Grundlagen‹, SOCIUM – Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik, Universität Bremen (frank.nullmeier@uni-bremen.de).

Zitationsvorschlag:

Frank Nullmeier (2016): Rezension: Die normativen Grundlagen des Sozialstaates. Zu einer neuen Aufsatzsammlung von Franz-Xaver Kaufmann. (Ethik und Gesellschaft 1/2016: Vermögensungleichheit).

Download unter: <https://dx.doi.org/10.18156/eug-1-2016-rez-5> (Zugriff am [Datum]).



ethikundgesellschaft
ökumenische zeitschrift für soziaethik

1/2016: Vermögensungleichheit

Julian Bank

Leerstelle in der wirtschaftspolitischen Debatte? Die Piketty-Rezeption und Vermögensungleichheit in Deutschland

Hartmut Elsenhans

Polarisierung gefährdet Kapitalismus

Johannes Schmidt

Makroökonomische Wirkungen der Vermögenskonzentration

Eckhard Hein

Verteilungstendenzen im finanzdominierten Kapitalismus und ihre makroökonomischen Folgen

Dierk Hirschel

Soziale Ungleichheit, politische Ungleichheit und die Rolle der Stiftungen

Andreas Fisch

Gerechtfertigte Besteuerung von Vermögen und Erbschaften? Leitbilder für eine Steuerpolitik angesichts sozialer Ungleichheiten

Ulrich Klüh

Kapitalakkumulation durch Kapitalbesteuerung?
 Eine kontextuelle Analyse der Vermögensbesteuerung

Giacomo Corneo

Öffentliches Kapital: Ein evolutionäres Programm für mehr Demokratie und Wohlstand