



Oliver Krüger

DAS GUTE IM SOZIALEN

*Eine perfektionistische
Grundlegung des Sozialstaats*

campus

Das Gute im Sozialen

Oliver Krüger ist Philosoph und arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter für Ethik und Sozialwissenschaften an der Medical School Hamburg.

Oliver Krüger

Das Gute im Sozialen

Eine perfektionistische Grundlegung des Sozialstaats

Campus Verlag
Frankfurt/New York

ISBN 978-3-593-50976-1 Print
ISBN 978-3-593-43999-0 E-Book (PDF)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernehmen wir keine Haftung für die Inhalte externer Links.

Für den Inhalt der verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Copyright © 2019 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlagmotiv: Plattenbau am Osdorfer Born, Hamburg © Oliver Krüger

Gesetzt aus der Garamond

Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach

Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).

Printed in Germany

www.campus.de

Inhalt

Vorwort von Axel Honneth	9
Einleitung.....	15
I. Die normativen Grundlagen des Sozialstaats	21
1. Der Sozialstaat als soziales Institutionengefüge	23
Die historische Genese	25
Ziele des Sozialstaats	33
Sozialstaatliche Grundmodelle.....	53
2. Die Diagnose einer Krise des Sozialstaats	61
Die Krisenrhetorik und ihre Kritik	63
Der widersprüchliche Handlungsrahmen des Sozialstaats	72
Selbstinduzierte Krisen	76
3. Die Normativität sozialer Probleme	82
Über Armut.....	84
Entwürdigung.....	90
Exklusion.....	103
4. Begründungen des Sozialstaats	109
Assoziative Pflichten	112
Soziale Rechte.....	121
Bedürftigkeit	127

II. Die Flucht in die abstrakte Theorie.....	136
1. Die Gerechtigkeitstheorie von John Rawls.....	137
Die theoretischen Grundlagen.....	140
Sozialpolitische Implikationen	151
Eine Theorie des Sozialstaats?	161
2. Das Gebot der staatlichen Neutralität	176
Spielarten der staatlichen Neutralität	178
Doppelte Zurückhaltung	192
Der Vorrang des Rechten	202
III. Der politische Perfektionismus	216
1. Der Begriff des Perfektionismus	218
Der Perfektionismus als ethischer Ordnungsbegriff.....	220
Die Kritik an der staatlichen Neutralität	234
Die Gefahr des Perfektionismus	247
2. Der liberale Perfektionismus – ein Oxymoron?.....	264
Liberalismus und Perfektionismus	266
Lob der Autonomie	283
Das perfektionistische Selbst.....	298
3. Grenzen und Möglichkeiten des liberalen Perfektionismus.....	316
Praktische Inkompetenzen	318
Das kritische Potenzial.....	328
Praktischer Perfektionismus.....	341
IV. Der Perfektionismus in sozialstaatlichen Kontexten.....	358
1. Die Organisation der Arbeit.....	360
Das Gute in der Arbeit.....	362
Workfare.....	369

Forderungen an Arbeitsverhältnisse	375
2. Der sozialstaatliche Umgang mit Behinderungen.....	382
Behinderung und Wohlergehen.....	383
Chancengleichheit?	389
Selbstbestimmung und Sorge.....	395
3. Erziehung und Bildung	403
Staatliche Erziehung ohne Perfektionismus?.....	404
Bildung und Autonomie	411
Der demokratische Bürger	416
Fazit: Der Perfektionismus des Sozialstaats	423
Literatur	429
Danksagung.....	462

Vorwort

Dass der Sozialstaat bislang moralphilosophisch auf schwachen Füßen steht, zeigt sich spätestens immer dann, wenn seine Kritiker die Stimme erheben, um ihm die Verletzung elementarer Freiheiten oder angeblich wohlverdienter Privilegien vorzuwerfen; regelmäßig stoßen in solchen Augenblicken die kritischen Einwände schnell auf neugieriges Interesse oder sogar Zustimmung, weil, so hat man den Eindruck, jedes durchsichtige, allgemein nachvollziehbare Argument für sozialstaatliche Maßnahmen zu fehlen scheint – man denke nur zurück an die geistige Verwirrung, die vor einigen Jahren der Angriff Peter Sloterdijks auf eine Steuerpolitik zugunsten der Schlechtergestellten in den bundesrepublikanischen Feuilletons ausgelöst hat (Sloterdijk 2009). Gewiss, es gibt da und dort ernstzunehmende Versuche, den Sozialstaat politisch-philosophisch zu begründen, indem etwa auf die Verpflichtung demokratischer Staaten zum Schutz des Wohlergehens oder der Partizipationschancen aller seiner Bürger und Bürgerinnen verwiesen wird; im bundesrepublikanischen Kontext hat einen solchen Vorschlag vor zwanzig Jahren Frank Nullmeier mit der interessanten These unterbreitet, dass nur mit Hilfe sozialstaatlicher Maßnahmen allen Gesellschaftsmitgliedern gegenüber jenes Mindestmaß an sozialer Wertschätzung öffentlich zum Ausdruck gebracht werden kann, welches auf Dauer das Aufkommen giftiger, gesellschaftszersetzender Konflikte um Rang und Status zu verhindern vermag (Nullmeier 2000). Aber im Großen und Ganzen sind Begründungen dieser Art gering an der Zahl und arm an gedanklicher Substanz; die herrschende Doktrin des Liberalismus scheint sich schwer damit zu tun, aus sich heraus Argumente dafür zu entwickeln, warum wir uns als demokratische Bürger und Bürgerinnen zur beherzten Unterstützung sozialstaatlicher Umverteilungen und Sicherungen verpflichtet fühlen sollten.

Diesem theoretischen Defizit abzuhelpen, ist das erklärte Ziel des Buches, das es hier kurz vorzustellen gilt. Sein Autor, Oliver Krüger, hat sich nicht nur vorgenommen, die Gründe zu erkunden, die der unzulänglichen

Beschäftigung des politischen Liberalismus mit dem Sozialstaat zugrunde liegen könnten; er will darüber hinaus auch eine moraltheoretische Perspektive umreißen, die es erlauben soll, die vielfältigen Leistungen von sozialstaatlichen Einrichtungen besser, überzeugender und konsistenter zu begründen. Beide Aufgaben werden in der Studie in einer Weise angegangen, die durchaus als mustergültig angesehen werden kann: Kritische Erörterungen der wichtigsten Literatur zum Thema wechseln sich mit anschaulichen Darstellungen der zentralen Herausforderungen der Sozialpolitik ab, häufig noch verlebendigt durch Beispiele aus Romanen oder Filmen, so dass insgesamt ein gut lesbarer, systematisch aufgebaut Text entstanden ist, der zugleich historische Rückschau, soziologische Aufklärung und philosophische Begründungsarbeit liefert.

Den Auftakt der Studie, die auf eine Dissertation am Fachbereich Philosophie der Universität Hamburg zurückgeht, bildet mit guten Gründen der Versuch, zunächst erst einmal zu bestimmen, warum der moderne Rechtsstaat überhaupt Aufgaben zu lösen haben soll, die sich als »sozial« verstehen lassen. Die Antwort, die Oliver Krüger auf diese Ausgangsfrage gibt, lässt sich wohl am besten als »rekonstruktiv« bezeichnen, werden doch in Form eines Nachvollzugs der mutmaßlichen Gerechtigkeitsvorstellungen der in einem Sozialstaat lebenden Bürger die Argumente freigelegt, die aus deren Sicht staatliche Hilfeleistungen für durch bestimmte Risiken betroffene Personengruppen begründen können: Das »sozialstaatliche Institutionengefüge«, welches sich in den letzten beinahe einhundertfünfzig Jahren in vielen Staaten Europas in verschiedenen Gestalten und mit jeweils unterschiedlichen Begründungen herausgebildet hat, erfüllt die intuitiv vollkommen einleuchtende Funktion, denen zu helfen, die unverschuldet von Armutslagen bedroht sind, die sie entweder der Entwürdigung ausliefern oder aus dem gesellschaftlichen Leben ausschließen würden. Insofern ruht der gegebene Sozialstaat, soweit es ihn heute in althergebrachter Form überhaupt noch gibt, auf einem Sockel von alltäglichen Überzeugungen, moralischen Begründungsfiguren und entsprechenden Institutionen, denen es gemeinsam ist, mit geeigneten Mitteln soziale Gerechtigkeit walten zu lassen. Allerdings mangelt es diesen normativen Gegebenheiten derart deutlich an Stringenz, Systematik und Kraft, dass sie jederzeit wieder entweder in Gänze oder in Teilen in Zweifel gezogen werden können; und so stellt sich für Oliver Krüger daher mit Fug und Recht die Frage, ob sich nicht das, was wir an sozialstaatlichen Praktiken bereits besitzen, mit Hilfe eines einzigen

Prinzips oder einer konsistenten Theorie so rechtfertigen ließe, dass sich zukünftig Dispute über Sinn und Wert des Sozialstaats weitgehend erübrigen würden.

Der Versuch, eine solche stimmige, normativ überzeugende Konzeption des Sozialstaats zu entwickeln, bildet den Kern dessen, was sich Oliver Krüger mit seiner Studie vorgenommen hat; ihm geht es darum, die bereits bestehenden Praktiken und Überzeugungen in einer moralphilosophischen Form zu rekonstruieren, die ihnen auf Dauer allgemeine Zustimmungsfähigkeit verleihen kann. Um dies leisten zu können, bedarf es nach seiner Auffassung allerdings zunächst des Nachweises, dass die heute vorherrschende Doktrin des politischen Liberalismus zu einer derartigen Theorie nicht in der Lage ist; wäre es anders, böte also die normative Gerechtigkeitstheorie der Gegenwart bereits die angemessenen Mittel für eine moralphilosophische Fundierung des Sozialstaats, würde sich die Suche nach neuen Wegen der Vereinheitlichung unserer schon disparat existierenden Praktiken ja erübrigen. Es sind zwei Elemente am zeitgenössischen, im wesentlichen durch die Theorie von John Rawls bestimmten Liberalismus, die Oliver Krüger als Grund für dessen Unvermögen ausmacht, zu mehr als nur diffusen, unzusammenhängenden Bestimmungen der Aufgaben des Sozialstaats zu gelangen: Da ist zum einen die Tendenz, es bei bloß prozeduralen Bestimmungen von Gerechtigkeitsgrundsätzen zu belassen, so dass die Ebene konkreter Maßnahmen sozialpolitischen Handelns selbst dann nicht erreicht werden kann, wenn »abstrakt« jedem Gesellschaftsmitglied ein Anrecht auf ein »soziales Minimum« an sogenannten »Grundgütern« eingeräumt wird; und da ist zum anderen das selbstaufgelegte Neutralitätsgebot, das besagt, sich angesichts des bestehenden Wertpluralismus gegenüber spezifischen Auffassungen des »Guten« neutral zu verhalten, so dass Aussagen über das ethische Ziel staatlichen Handelns nicht gefällt werden dürfen. Beide Bestandteile des politischen Liberalismus der Gegenwart zusammengenommen, die »Flucht in die abstrakte Theorie« und das »Gebot staatlicher Neutralität«, verhindern aus der Sicht von Oliver Krüger, dass sich auf dessen Boden eine überzeugende, in sich kohärente Konzeption des Sozialstaats entfalten lässt. Ist dieser Weg aber versperrt, wenn es um die Möglichkeit einer solchen einheitlichen Theorie geht, so bietet es sich an, die Lösung in der genau entgegengesetzten Richtung zu suchen; und daher prüft Oliver Krüger im nächsten Schritt seiner Studie, ob sich der dem Neutralismus kontrastierende, letztlich auf Aristoteles zurückgehende »Perfektionismus« eher dazu eignet, unseren sozialstaatlichen Praktiken

einen moralisch konsistenten, öffentlich rechtfertigbaren Ausdruck zu verleihen. Ein wenig erstaunlich an dieser Zuflucht zum Gegenpol des liberalen Neutralismus bleibt freilich, dass Zwischenpositionen wie die der Habermasschen Diskurstheorie des Rechts erst gar nicht daraufhin befragt werden, ob sie sich nicht ebenso gut für eine wirklichkeitsnähere, empirisch gehaltvolle Rechtfertigung sozialstaatlicher Maßnahmen eignen würden (Habermas 1992).

War es dem Autor schon ein wichtiges Anliegen, dem politischen Liberalismus eine möglichst umfassende, seinen Stärken und Schwächen gerecht werdende Darstellung zu widmen, so gilt das in noch stärkerem Maße für den »politischen Perfektionismus«, fristet dieser doch im politisch-philosophischen Diskurs der Gegenwart eher ein Schattendasein – jedem, der sich mit der entsprechenden Strömung vertraut machen möchte, ist daher mit der Lektüre des ihr zugeordneten Kapitels im vorliegenden Buch bestens geholfen. Im Unterschied zur herrschenden Doktrin des Liberalismus geht der politische Perfektionismus davon aus, dass sich begründete Aussagen über staatliche Aufgaben nicht ohne Rekurs auf die wertvollen, verbesserungsfähigen Anlagen des Menschen fällen lassen; für alle Vertreter dieser Auffassung gilt demnach, wie Oliver Krüger sehr schön darlegt, dass dem staatlichen Handeln immer auch die Pflicht oder Bestimmung zukommt, dasjenige an den Gesellschaftsmitgliedern zu fördern und zu kultivieren, was sich an ihnen als »objektiv« oder »intersubjektiv« gut begreifen lässt. Natürlich lädt eine solche ethische Theorie schnell zum Missbrauch ein, weil mit ihrer Hilfe unter Verweis auf angeblich wertvolle Eigenschaften des Menschen unschwer staatliche Maßnahmen begründet werden können, die deutlich illiberale oder stark paternalistische Züge tragen; um dieser Gefahr von vornherein entschieden zu begegnen, schränkt Oliver Krüger das Spektrum des für seine Absichten tauglichen Perfektionismus sogleich auf nur solche Positionen ein, die die Autonomie oder die Selbstverwirklichung als den förderungswürdigen Wert aller Bürger und Bürgerinnen begreifen – damit, so ist er zu Recht überzeugt, bleibt ausgeschlossen, dass ein derartiger Perfektionismus je zu Zwecken verwendet werden könnte, die dem liberalen Grundsatz der gleichen Freiheit aller Gesellschaftsmitglieder widersprechen. Was es nun aber heißen könnte, den Wert der individuellen Autonomie zum förderungswürdigen Ziel aller sozialpolitischen Aufgaben des Staates zu erklären, kreist Oliver Krüger im nächsten Schritt seiner Studie weiter ein, indem er sich die Lehre des britischen Idealisten Thomas H. Green zur Richtschnur nimmt; und ohne

es ausdrücklich hervorzuheben, wird damit in diesem Buch ein Denker für die politische Philosophie erneut fruchtbar gemacht, der trotz all seiner großen Verdienste für die Entstehung des britischen Wohlfahrtsstaates zumindest im deutschsprachigen Raum stets ein weitgehend Unbekannter geblieben ist. Green war der Überzeugung, dass es die Aufgabe des Staates sei, allen Bürgern und Bürgerinnen mit Hilfe sozialpolitischer Leistungen diejenigen Bedingungen bereitzustellen, die es ihnen erlauben würden, »den Pfad der Selbstrealisierung« zu beschreiten; die dafür geeigneten Maßnahmen erblickte er, wie Oliver Krüger ausführt, in Reformen des bestehenden Bildungssystems, der herrschenden Arbeitsbedingungen und des existierenden Systems der Gesundheitsfürsorge, die allesamt das Ziel haben sollten, Hürden der Realisierung des eigenen, besseren Selbst zu beseitigen.

Ausgestattet mit dem Rüstzeug eines solchen durch Green belehrten »liberalen Perfektionismus« macht sich Oliver Krüger im letzten Schritt seiner Abhandlung dann an die Aufgabe, zumindest an exemplarischen Feldern zu umreißen, wie eine konsistente Theorie sozialstaatlichen Handelns heute beschaffen sein könnte. Das aber darf für ihn auf keinen Fall bedeuten, wie wir gleich zu Beginn gehört haben, nun einfach nur diese perfektionistische Einsichten auf die soziale Wirklichkeit anzuwenden, um derart aus ethischen Grundsätzen die angemessenen sozialpolitischen Maßnahmen gleichsam zu deduzieren; vielmehr sollen umgekehrt nach dem bereits im Titel des Buches formulierten Vorsatz, stets zunächst nach dem »Guten im Sozialen« zu fahnden, in den bestehenden Praktiken diejenigen Ansätze eines sozialstaatlichen Handelns identifiziert werden, in denen sich liberalperfektionistische Prinzipien bereits niedergeschlagen haben, ohne freilich als solche explizit in Erscheinung getreten zu sein. Die Aufgabe, die sich Oliver Krüger im letzten Teil seines Buches stellt, besteht mithin darin, mit Hilfe des liberalen Perfektionismus ein ethisches Tun im Bereich der Sozialpolitik zu benennen, zu systematisieren und dadurch zu verbessern, welches sich in unserer gesellschaftlichen Wirklichkeit in unartikulierter, impliziter Form schon angelegt findet; als »mäeutisch« oder »rekonstruktiv« könnte man ein solches Verfahren bezeichnen, da es den Versuch unternimmt, an der sozialen Realität das »Gute« zu bergen oder explizit zu machen, das sich darin immer schon ein Stück weit verwirklicht haben soll. Mit dieser gehörigen Portion von Optimismus geht Oliver Krüger dann auch ans Werk, wenn er nun in den Feldern der neueren Organisation von Arbeit, des sozialstaatlichen Umgangs mit Behinderungen und der öffentlichen Erziehungspraxis diejenigen Tendenzen freizulegen versucht, die nur

darauf zu harren scheinen, in der ihnen angemessenen Sprache des liberalen Perfektionismus ausgedeutet und gerechtfertigt zu werden; und auch, wenn man hier mit den Schlussfolgerungen Krügers nicht in allen Einzelheiten übereinstimmen mag, bietet dieses Kapitel doch einen fulminanten Überblick über solche Entwicklungen des gegenwärtigen Sozialstaats, die sich, recht betrachtet, der Absicht einer Förderung von Bedingungen der individuellen Selbstrealisierung verdanken.

So begründet dann am Ende das, was in der sozialen Wirklichkeit bereits zur Geltung gekommen ist, die Theorie und nicht umgekehrt die Theorie das, was in jener zu gelten hätte: Weil sich unsere sozialstaatlichen Praktiken nur angemessen verstehen und begründen lassen, wenn wir das in ihnen bereits wirksame Element eines liberalen Perfektionismus zu erkennen vermögen, soll dessen philosophische Theorie das richtige Mittel sein, um dem Sozialstaat im Ganzen zu seinem adäquaten Selbstverständnis zu verhelfen. Haben wir ein solches Selbstverständnis aber erst einmal gewonnen und wissen also, wie wir unsere disparaten Praktiken konsistent zu deuten hätten, so dürfte der Sozialstaat nicht mehr so einfach wie in der Vergangenheit zu kritisieren sein; dann nämlich könnte dem Kritiker entgegengehalten werden, dass er schlicht eine politische Wirklichkeit ignoriert, die wir inzwischen mit Gründen und aus wohlervogener Einsicht für richtig befunden haben. Das nicht geringste Verdienst dieses kühnen und originellen Buches besteht mithin darin, uns einen philosophisch höchst bedenkenswerten Vorschlag unterbreitet zu haben, wie wir in Zukunft unseren Sozialstaat gegenüber seinen Verächtern wirkungsvoller verteidigen können.

Axel Honneth

Einleitung

»Es genügt nicht, das Bestehende darzustellen, notwendig ist es, an das Erwünschte und an das Mögliche zu denken.«

Maxim Gorki

(zit. nach Bloch 1959: 1602)

Das Bestehende – wie es Maxim Gorki nennt – verstellt uns manchmal den Blick auf das wirklich Wichtige im Leben. Eine Darstellung des Bestehenden ist zumeist ernüchternd, manchmal sogar deprimierend. Beschränkten wir uns in unserem Leben auf eine reine Abbildung der Welt, wäre unser Dasein von Tristesse erfüllt. Was uns dagegen Hoffnung gibt, ist der Blick auf das Erwünschte. Indem wir uns fragen, wie eine bessere Welt aussehen könnte, erlangen wir die Kraft optimistischen Mutes. Nur mit dieser Kraft können wir den täglichen Herausforderungen begegnen und erhobenen Hauptes sozialen Problemen entgegentreten. Doch diese Emphase muss durch das Mögliche beschränkt werden. Es bringt nichts, der Welt mit Träumereien zu begegnen. Wir sollten stattdessen evaluieren, was möglich und damit auch praktisch umsetzbar ist.

Dieser Anspruch gilt für den Sozialstaat in besonderer Weise. Kaum eine Idee wurde so oft ad acta gelegt wie die Idee des Sozialstaats. Regelmäßig treten Apologeten des freien Markts auf den Plan und bescheinigen dem Sozialstaat schlechte Zukunftschancen. Des Weiteren hat der Sozialstaat vor dem Hintergrund zunehmender Internationalisierungstendenzen zumeist das Nachsehen. Bisweilen wird sogar gefragt, ob die Globalisierung ein »Totengräber nationaler Sozialpolitik« (Fehn 2001) sei. Ein wesentliches Problem von solchen rhetorischen Zugängen ist ihr resignativer Impetus. Das Erwünschte wird in etwas Bestehendem – dem freien Markt oder der globalisierten Wirtschaft – verortet, das kaum oder nur wenig normativen Gestaltungsspielraum zulässt. Diese Tendenz lässt sich auch bei denjenigen erkennen, die die Sozialpolitik aktiv gestalten. Die Formel der Alternativlosigkeit wird vonseiten der Politik vor allem in Krisenzeiten immer wieder bemüht. Dabei wird frei nach dem berühmten TINA-Prinzip (»There Is No Alternative!«) von Magret Thatcher davon ausgegangen, dass die gegenwärtige wirtschaftliche Situation keine anderen Maßnahmen zulasse,

als auf Kürzungen sozialstaatlicher Leistungen zurückzugreifen. Auch hier wird also das Erwünschte zugunsten des Bestehenden geopfert. Diese Formen der Resignation nehme ich in dieser Untersuchung zum Anlass, sich auf die normativen Grundlagen des Sozialstaats zurückzubessinnen und ihnen im Rahmen einer normativen Grundlegung Geltung zu verschaffen. Dabei soll die Trias zwischen Bestehendem, Erwünschtem und Möglichem nicht zugunsten wirtschaftlicher Notwendigkeiten oder einem Ideal des freien Markts aufgelöst werden. Stattdessen geht es mir um eine normative Perspektive auf den Sozialstaat. Eine Herausforderung eines solchen Zugangs ist die Verankerung der normativen Perspektive in der sozialstaatlichen Realität. Die daraus hervorgehenden Prinzipien dürfen nicht zu abstrakten Prinzipien verkommen, aus denen keine praktikablen Lösungsvorschläge für sozialstaatliches Handeln folgen. Stattdessen sollten jene Prinzipien ihr eigenes Verwirklichungspotenzial selbst enthalten, indem sozialstaatliche Kontexte bereits im Prozess ihrer Generierung berücksichtigt werden.

Obwohl ich mich dem Sozialstaat in normativer Absicht nähere, muss konstatiert werden, dass der Sozialstaat kein Idealprodukt der Verwirklichung normativer Prinzipien darstellt. Die derzeitige Situation moderner Sozialstaaten ist äußerst prekär. Bereits ein oberflächlicher Blick in die Tagespresse reicht aus, um zu erkennen, dass Anspruch und Realität im Sozialstaat divergieren. In nahezu jedem westlichen Sozialstaat gibt es zum Beispiel Debatten über Bildung, Alterssicherung, das Gesundheitssystem oder den Umgang mit Familien. Zweifellos lädt die aktuelle Situation nicht zu überschwänglich-optimistischen Lobeshymnen auf den Sozialstaat ein. Folgende Diagnose gilt von daher heute noch immer: »Es ist ungemütlich geworden im deutschen Sozialstaat« (Kaufmann 1997: 7). Das ist aber kein Grund zur Resignation und für einen Verzicht auf eine normative Perspektive auf den Sozialstaat, sondern stellt uns eher vor die Aufgabe, ein Bewusstsein für die aktuellen Probleme moderner Sozialstaaten zu entwickeln.

In dieser Untersuchung geht es mir um eine normative Grundlegung des Sozialstaats. Das Ziel einer solchen Grundlegung ist die Generierung einer *Theorie des Sozialstaats*. Normative Theorien sind essentiell, um normative Forderungen in einen systematischen Zusammenhang bringen zu können. Ohne normative Theorien würden solche Forderungen ziellos der Gesellschaft entgegnetreten. Von daher können normative Theorien dabei helfen, unseren Ansprüchen an Gesellschaften eine generelle Orientierung zu geben – sie sind ein Kompass für das Normative. Eine Theorie des Sozialstaats ist

– wenn man diese Metaphorik aufgreift – als ein Kompass anzusehen, der speziell für den Gegenstand des Sozialstaats konzipiert ist. Eine solche Theorie hat den Sozialstaat zum Gegenstand und sollte versuchen, »die eigentümliche Logik des eigentümlichen Gegenstandes zu fassen« (Marx 1844: 296). Dieser Anspruch erfordert, dass eine Theorie des Sozialstaats vor den Problemen, mit denen sich moderne Sozialstaaten konfrontiert sehen, nicht die Augen verschließt, sondern ihnen mit schöpferischer Kraft entgegentritt. Für die Politische Philosophie ist dieser Anspruch Schelte und Herausforderung zugleich. Viele Vertreter der Politischen Philosophie hegen den Anspruch, möglichst kohärente Theorien und allgemeingültige Prinzipien zu generieren. Lösungsmöglichkeiten für aktuelle Probleme moderner Sozialstaaten sucht man in zahlreichen Theorien der Politischen Philosophie vergebens. Generell sind sie zu abstrakt, als dass sie den Anspruch einer Theorie des Sozialstaats erfüllen könnten. Den ausschlaggebenden Grund für diese Abstraktheit verorte ich in dieser Untersuchung in dem Begründungsanspruch der Politischen Philosophie. Demnach solle die Philosophie allgemeingültige Aussagen generieren, die sich auf alle Gemeinwesen gleichermaßen anwenden lassen. Innerhalb des breiten Spektrums von Theorien, die sich dieser fundamentalen Zielsetzung verschreiben, lassen sich Theorieelemente identifizieren, die die Abstraktheit begünstigen, wie zum Beispiel das Gebot der staatlichen Neutralität, dem sich vornehmlich liberale Theorien der Politischen Philosophie verschreiben. Damit sollen Vorstellungen des guten Lebens weitestgehend aus der politischen Theorie herausgehalten werden. In diesem Grundsatz verorte ich einen wesentlichen Grund für die Abstraktheit der Politischen Philosophie.

Um also der Abstraktheit politischer Theorien entgegenzuwirken, sollte sich die Theorie des Sozialstaats nach Alternativen jenseits der staatlichen Neutralität umschauen. Eine solche Alternative stellt der Perfektionismus dar. Im Gegensatz zur staatlichen Neutralität nimmt der Perfektionismus auf Normen, Werte und Praktiken Bezug, die das gute Leben betreffen, anstatt sie systematisch aus der Theoriebildung herauszuhalten. Die grundlegende These dieser Untersuchung lautet von daher, dass eine normative Grundlegung des Sozialstaats nur unter Rückgriff auf Vorstellungen des guten Lebens gelingen kann – also im Kern perfektionistisch sein sollte. In dieser Untersuchung geht es mir von daher um eine *perfektionistische Grundlegung des Sozialstaats*. Statt einer neutralistischen Theorie des Sozialstaats benötigen wir eine *perfektionistische Theorie des Sozialstaats*. Mit dieser These steht eine weitergehende These über das Soziale in Verbindung. Das Soziale als

gesellschaftlicher Anspruch scheint nur mittels eines Bezugs zum Guten konzeptionell ausbuchstabierbar. Wie der Titel des Werks verlauten lässt, ist das Gute ein essentieller Bestandteil des Sozialen. Ohne das Gute kann das Soziale seinem eigenen Anspruch nicht gerecht werden. Das zeige ich in dieser Untersuchung anhand der Tatsache, dass sich im Sozialen Vorstellungen des Guten auffinden lassen. Weiterhin vermisst man in Theorien, die bewusst auf einen Bezug zum Guten verzichten, eine soziale Komponente.

Um diese Zielsetzung erfüllen zu können, muss man sich in einem ersten Schritt vergegenwärtigen, was überhaupt der Sozialstaat ist und auf welchen normativen Implikationen er sich gründet. Von daher gehe ich im ersten Teil dieser Untersuchung auf die normativen Grundlagen einer Theorie des Sozialstaats ein. In diesem Teil präsentiere ich unterschiedliche Annäherungen an diese normativen Grundlagen, die verschiedene Aspekte der Sozialstaatlichkeit berücksichtigen. Ein wesentliches Problem von vielen Theorien der Politischen Philosophie ist ihre ahistorische Grundkonstitution. Die geschichtliche Dimension von Sozialstaatlichkeit wird bisweilen kaum bis gar nicht berücksichtigt. Diesem Defizit möchte ich entgegenwirken, indem ich den Sozialstaat als soziales Institutionengefüge verstehe, das eine historische Genese aufweist. Für eine Theorie des Sozialstaats ist diese Kontingenz eine besondere Herausforderung, weil sie verschiedenste Interpretationen des Sozialstaats berücksichtigen muss. Geschichtlich hat sich nicht eine richtige oder wahre Vorstellung des Sozialstaats herausgebildet, sondern man sieht sich mit zahlreichen Modellen des Sozialstaats konfrontiert, in denen mindestens genauso viele Gerechtigkeitsvorstellungen präsent sind. Aus diesem Grund sollte eine Theorie des Sozialstaats den verschiedenen sozialstaatlichen Grundmodellen genug normativen Spielraum lassen. Das bedeutet vor allem, dass sich eine solche Theorie nicht auf fertig ausbuchstabierte Zielvorstellungen des Sozialstaats einigen sollte, sondern lediglich Minimalbedingungen festlegen sollte, die für alle Sozialstaaten gleichermaßen Geltung beanspruchen (Kapitel I.1). Darüber hinaus geht es mir in der Auseinandersetzung mit den normativen Grundlagen des Sozialstaats um die viel beschworene Krise des Sozialstaats. Dabei präsentiere ich eine Interpretation dieser Krise, die für eine Theorie des Sozialstaats nutzbar gemacht werden kann. Auf diese Weise kann der Sozialstaat sich wieder auf seinen eigentlichen Zweck zurückbesinnen und Lösungsmöglichkeiten für soziale Probleme präsentieren (Kapitel I.2). Doch was sind soziale Probleme? Zur Beantwortung dieser Frage befasse ich mich mit der Normativität solcher Probleme. Letztlich benötigt der Sozialstaat ein

normatives Vokabular, um soziale Probleme überhaupt identifizieren zu können. Mit einem solchen Vokabular lassen sich die generellen Aufgaben von Sozialstaaten weiter spezifizieren (Kapitel I.3). Ein wichtiges Element der normativen Grundlagen des Sozialstaats ist zudem seine moralische Begründung, mit der man radikalen Skeptikern und Gegnern des Sozialstaats begegnen kann (Kapitel I.4). Insgesamt sind die normativen Grundlagen des Sozialstaats eine wichtige Voraussetzung für eine Theorie des Sozialstaats – ohne diese Grundlagen wäre keine Theorie des Sozialstaats möglich. Darüber hinaus stellen sie allerdings noch einen allgemeinen Anspruch dar, den normative Theorien erfüllen müssen, sofern sie für den Sozialstaat Geltung beanspruchen. Vor dem Hintergrund der normativen Grundlagen des Sozialstaats müssen sich also auch die Theorien der Politischen Philosophie bewähren.

Leider erfüllen viele Theorien der Politischen Philosophie diesen Anspruch nicht oder nur bedingt. Dieses Problem ist Gegenstand des zweiten Teils dieser Untersuchung. Die soziale Gerechtigkeit stellt ein Grundziel des Sozialstaats dar. John Rawls hat mit seiner Gerechtigkeitstheorie wie kein anderer die Debatte über diesen Großbegriff geprägt. Von daher wird seine Theorie insofern auf den Prüfstand gestellt, als ich untersuche, inwiefern sie als Theorie des Sozialstaats taugt. Das Ergebnis fällt ernüchternd aus. Die Rawlssche Gerechtigkeitstheorie ist viel zu abstrakt, als dass sie als Theorie des Sozialstaats herangezogen werden könnte (Kapitel II.1). Doch wo liegen die Gründe für diese Abstraktheit? Einen wichtigen Grund hierfür stellt das Gebot der staatlichen Neutralität dar. Mit diesem Gebot legt sich die Politische Philosophie ein selbstgewähltes Denkverbot auf, das Vorstellungen des guten Lebens systematisch aus den Begründungen des Sozialstaats ausschließt. Vor dem Hintergrund der besonderen praktischen Herausforderungen einer Theorie des Sozialstaats überzeugt die Begründung für diese Ausklammerung von Vorstellungen des guten Lebens allerdings nicht (Kapitel II.2). Letztlich scheinen die Theorien, die sich dem Gebot der staatlichen Neutralität verschreiben, eher die Flucht in die abstrakte Theorie anzutreten, als sich den praktischen Herausforderungen des Sozialstaats zu stellen. Um eine Theorie des Sozialstaats zu generieren, muss man sich von daher nach alternativen Theorien umschaun.

Der politische Perfektionismus verzichtet auf das Gebot der staatlichen Neutralität. Als theoretisches Antonym zu neutralistischen Theorien ist es ein erklärtes Ziel dieser Strömung der Politischen Philosophie, Vorstellungen des guten Lebens zu einem Rechtfertigungsgegenstand politischer

Theorien zu machen. Von daher wende ich mich im dritten Teil dem politischen Perfektionismus in der Hoffnung zu, hier die Abstraktheit neutralistischer Theorien überwinden zu können. Dabei geht es mir nicht um eine ideengeschichtliche Rekonstruktion der Tradition des Perfektionismus im Sinne einer »ideengeschichtlich informierten Vergegenwärtigung« (Henning 2015: 16), sondern um eine systematische Annäherung an den Perfektionismus. Zunächst muss der Perfektionismus als ein ethischer Ordnungsbegriff aufgefasst werden, der sich vor allem durch seinen positiven Bezug zu Vorstellungen des Guten und der damit verbundenen Kritik an der staatlichen Neutralität auszeichnet (Kapitel III.1). Doch der Begriff des Perfektionismus sieht sich der Gefahr ausgesetzt, dass er potentiell mit der Freiheit des Einzelnen in Konflikt geraten kann. Von daher sollte eine Konzeption des Perfektionismus weitere normative Ressourcen bereitstellen, um solchen Konflikten vorzubeugen. Ich verteidige in dieser Untersuchung eine *liberale* Konzeption des Perfektionismus, die zwar einen objektiven Bezug zu Vorstellungen des guten Lebens aufweist, aber in zwei Hinsichten beschränkt ist. Erstens sind die politischen Mittel des Perfektionismus so zu wählen, dass sie mit der Freiheit vereinbar bleiben (ebd.). Zweitens muss sich der Perfektionismus auch auf der Ebene der Theoriebegründung Normbezügen bedienen, die einen liberalen Impetus aufweisen (Kapitel III.2). Leider wird die anfängliche Hoffnung, dass der Perfektionismus die Abstraktheit der neutralistischen Theorie überwinden könne, enttäuscht. Die klassischen Theorien des liberalen Perfektionismus weisen entweder eine Praxisaversion auf oder sie sind wie neutralistische Theorien zu abstrakt. Um den liberalen Perfektionismus dennoch als Theorie des Sozialstaats retten und sein kritisches Potenzial ausschöpfen zu können, sind einige methodologische Modifikationen vonnöten. Hierfür präsentiere ich eine Version des liberalen Perfektionismus, die sich durch ihren besonderen Praxisbezug auszeichnet: den *praktischen Perfektionismus*. Erkenntnisleitend für dessen Praxisbezug ist die Annahme, dass sich perfektionistische Normen aus einer intelligiblen Betrachtung sozialer Praktiken generieren lassen (Kapitel III.3).

Wie eine solche Betrachtung sozialer Praktiken aussehen kann, exemplifiziere ich im letzten Teil dieser Untersuchung. Am Beispiel dreier sozialstaatlicher Kontexte – der Organisation der Arbeit (Kapitel IV.1), dem sozialstaatlichen Umgang mit Behinderungen (Kapitel IV.2) und der Erziehung und Bildung (Kapitel IV.3) – soll gezeigt werden, dass der Perfektionismus durchaus praktische Problemlösungen bereitstellen kann.

I. Die normativen Grundlagen einer Theorie des Sozialstaats

Der Sozialstaat¹ ist »ein komplexes Arrangement [...], das Staat, Wirtschaft und den Bereich der privaten Reproduktion in charakteristischer Weise verbindet« (Kaufmann 1997: 20). Er präsentiert sich uns nicht in einer abgeschlossenen Form, sondern hat sich im Laufe der Zeit gewandelt und verändert sich auch heute noch. Zudem sieht sich eine theoretische Betrachtung des Sozialstaats nicht mit einem Sozialstaat, sondern mit vielen verschiedenen Sozialstaatsmodellen konfrontiert. Vor diesen Problemen steht auch eine Theorie des Sozialstaats. Unter den Begriff des Sozialstaats lassen sich alle Institutionen und Leistungen versammeln, die über die rechtsstaatliche Sicherstellung von Grundrechten hinausgehen. Dazu gehören zum Beispiel das Rentensystem, die Organisation des Arbeitsmarkts, der Umgang mit Arbeitslosigkeit, die Sozialhilfe, der Mindestlohn, die Krankenversicherung, die Leistungen für Familien oder die Bildung. Eine Theorie des Sozialstaats ist also mit einer Vielzahl an Institutionen und Leistungen konfrontiert, die zahlreiche Formen und Arten annehmen können. Von daher ist es nicht verwunderlich, dass es keinen allgemeingültigen Begriff des Sozialstaats gibt, den man dieser Untersuchung voranstellen könnte. »Eine allgemeinverbindliche Konvention darüber, was unter »Sozialstaat« zu ver-

¹ Alternativ wird für den Sozialstaat auch der Begriff »Wohlfahrtsstaat« verwendet. Einige Studien unterscheiden den Begriff des Sozialstaats insofern von dem des Wohlfahrtsstaates, als ersterer für die Debatte in der Bundesrepublik und letzterer für international vergleichende Studien vorgesehen sei (Kaufmann 1997: 21). Doch ein solcher Sprachgebrauch ist kaum überzeugend, weil er sich »kaum mit den internationalen Gepflogenheiten [deckt]« (Heinig 2008: 52). Darüber hinaus gibt es noch weitere Versuche, zwischen beiden Begriffen zu unterscheiden (z.B. Luhmann 1981: 7f.). Solche Versuche vermögen allerdings ebenfalls nicht zu überzeugen, weil sie nicht systematisch begründet sind (Heinig 2008: 51). Im Rahmen dieser Untersuchung wird von daher nicht zwischen den Begriffen »Sozialstaat« und »Wohlfahrtsstaat« unterschieden, sondern beide werden als Synonyme verstanden. Aufgrund der besseren Lesbarkeit verwende ich im Folgenden allerdings ausschließlich den Begriff »Sozialstaat«.

stehen ist, gibt es bislang freilich nicht« (Butterwegge 1999: 12). Dieser Tatsache muss sich auch eine philosophische Betrachtung des Sozialstaats stellen, indem sie die Variabilität verschiedener Sozialstaaten nicht übergeht, sondern im Gegenteil in die Theorie des Sozialstaats integriert. Dieser Herausforderung wende ich mich in diesem Teil zu, indem ich mich mit den normativen Grundlagen einer Theorie des Sozialstaats befasse. Die verschiedenen Aspekte, die ich dabei beleuchte, stellen eher Annäherungen als abgeschlossene Überlegungen dar. Für letzteres ist erstens der Gegenstand der Untersuchung zu groß. Zu denken, der Sozialstaat sei abschließend – also im Sinne einer universellen, allumfassenden Letztbegründung – theoretisch zu ergründen, ist illusionär. Zweitens sind die Werte, auf die Sozialstaaten zurückgreifen, stark an das Denken der Bürger einzelner Sozialstaaten gekoppelt, sodass eine Theorie des Sozialstaats viel normativen Spielraum für spezifische Vorstellungen von Sozialstaatlichkeit lassen muss.

Trotzdem unterliegt jeder der hier präsentierten Annäherungen ein systematischer Gedanke. Das erste Kapitel dieses Teils setzt sich mit dem Sozialstaat im Hinblick auf seine generelle Zielsetzung auseinander. Dabei verstehe ich den Sozialstaat als ein soziales Institutionengefüge, das historisch gewachsen ist und sich gewissen normativen Zielen verschreibt. Darüber hinaus befasse ich mich mit der Frage, wie man mit unterschiedlichen Gerechtigkeitsvorstellungen, die in Bezug auf Sozialstaaten de facto existieren, umgehen sollte. Im zweiten Kapitel befasse ich mich mit der Diagnose der Krise des Sozialstaats. Leider wird bei der Verwendung dieser Diagnose nicht hinreichend geklärt, worauf sich die Krise überhaupt bezieht. Im Rahmen dieser Auseinandersetzung präsentiere ich eine Interpretation dieser Diagnose, die nicht zu einer rhetorischen Leerformel verkommt, sondern für eine Theorie des Sozialstaats nutzbar gemacht werden kann. Im Rahmen der Auseinandersetzung mit den normativen Grundlagen des Sozialstaats spielt diese Auseinandersetzung insofern eine Rolle, als sozialstaatlichen Handeln in der Wechselwirkung zu anderen Krisentendenzen in der Gesellschaft gesetzt werden kann. Indem ich mich im dritten Kapitel dieses Teils mit der Normativität sozialer Probleme befasse, soll ein normatives Vokabular präsentiert werden, mit dem der Sozialstaat auf den Plan gerufen werden kann. Sobald bestimmte moralische Ansprüche – namentlich die Würde des Menschen und die Inklusion – verletzt oder nicht erfüllt werden, liegt ein soziales Problem vor, auf das Sozialstaaten zu reagieren haben. Im letzten Kapitel dieses Teils gehe ich auf verschiedene moralische

Begründungen ein, aus denen ein Sozialstaat folgt. Auch wenn die verschiedenen Annäherungen dieses Teils ganz unterschiedliche Aspekte des Sozialstaats berücksichtigen, bilden sie zusammen die normativen Grundlagen einer Theorie des Sozialstaats.

1. Der Sozialstaat als soziales Institutionengefüge

Jede Theorie des Sozialstaats steht zu Beginn vor der Frage, was überhaupt ein Sozialstaat ist. Um diese Frage beantworten zu können, wird häufig auf eine Bestimmung des Sozialstaats zurückgegriffen, die eine Liste von sozialstaatlichen Leistungen festlegt.

»Üblicherweise wird der Wohlfahrtsstaat durch den Umfang und die Art der Maßnahmen definiert, die der Staat zur Sicherstellung und Verteilung von wirtschaftlichen Gütern und Ressourcen wie Einkommen, medizinische Versorgung, Wohnungen und Bildung (und manchmal auch Nahrungsmittel) ergreift« (Flora et al. 1977: 720).

Sobald man den Sozialstaat über eine solche Liste von staatlichen Leistungen bestimmt, steht man vor folgendem Problem: Wenn ein Staat die angegebenen Leistungen nicht bzw. nur in sehr geringem Maße zur Verfügung stellt, gilt er nicht mehr als Sozialstaat. Ein solcher Definitionsversuch schreibt Sozialstaaten zugleich vor, wie sie sein *sollten*. Dadurch wird die normative Ebene der Rechtfertigung unvorteilhaft mit der Definition des Sozialstaats verschränkt (Goodin 1988a: 4f.). Die Differenz zwischen Wunsch und Wirklichkeit scheint dadurch bei der genaueren Bestimmung des Sozialstaats zu verschwimmen. Dieses Definitionsproblem² spiegelt sich auch darin wider, dass bis zum 20. Jahrhundert niemand einen genauen Begriff vom Sozialstaat hatte (Moon 2011: 660).³ Die Theorie des Sozialstaats kann also nicht auf einen einheitlichen Begriff des Sozialstaats zurückgreifen. »There

2 Mit diesem Problem sieht sich auch David Miller konfrontiert: »I have not yet defined ›welfare state‹. I doubt whether there is a single ›correct‹ definition; depending on the interests of the definer, different features will be included and excluded« (Miller 2003: 94f.). Das erste Kapitel aus Robert E. Goodins Werk *Reasons for Welfare. The Political Theory of the Welfare State* (1988) befasst sich ebenfalls mit diesem Definitionsproblem (Goodin 1988a: 3–22).

3 Erschwerend kommt noch hinzu, dass eine Begriffsgeschichte des Sozialstaats bisher fehlt (Heinig 2008: 53).

is no standard definition of the welfare state« (Moon 2004: 210). Das ist allerdings kein Grund, gar nicht mehr zu versuchen, den Sozialstaat genauer zu bestimmen. Eine solche Resignation vor dem Definitionsproblem käme einem Verzicht auf den Begriff »Sozialstaat« gleich. Um sich aber dennoch dem komplexen Phänomen des Sozialstaats nähern zu können, benötigt man einerseits eine Bestimmung des Sozialstaats, die sich auf bestimmte Minimalbedingungen festlegt. Andererseits sollte eine solche Bestimmung genug Spielraum für konkrete Ausgestaltungen von Sozialstaaten lassen. Über die Minimalbedingungen hinaus müssen Staaten die Möglichkeit haben, eigene Vorstellungen des Sozialstaats zu verwirklichen. Die Annäherung an den Sozialstaat dieses Kapitels soll diesen Anforderungen gerecht werden, indem der Sozialstaat als soziales Institutionengefüge verstanden wird. Einen ersten Anlass für dieses Verständnis des Sozialstaats liefert seine besondere historische Genese, mit der ich mich im ersten Abschnitt dieses Teils befasse. Hierbei wird deutlich, dass sich der Sozialstaat als ein kumuliertes Institutionengefüge darstellt, das sich dem allgemeinen Ziel verschreibt, Not zu vermeiden. Da dieses Ziel noch zu allgemein und abstrakt ist, um den Sozialstaat genauer zu bestimmen, gehe ich im zweiten Abschnitt dieses Kapitels auf verschiedene Werte ein, die herangezogen werden können, um das generelle sozialstaatliche Ziel der Vermeidung von Not zu konkretisieren. Hierbei kristallisieren sich normative Minimalbedingungen heraus, die für alle Sozialstaaten gleichermaßen gelten sollten. Darüber hinaus sollte eine Theorie des Sozialstaats normative Zurückhaltung üben. Die Entscheidungen, welche konkreten Leistungen ein Staat bereitstellen sollte und an welchen Werten sich ihre Verteilung orientiert, sollten viel eher die Bürger eines Sozialstaats selbst entscheiden. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, entwerfe ich im letzten Abschnitt dieses Kapitels ein Verständnis von sozialstaatlichen Grundmodellen, das unterschiedliche Begründungen des Sozialstaats gleichberechtigt nebeneinanderstehen lassen kann. Dadurch soll die hier präsentierte Annäherung an den Sozialstaat das Definitionsproblem insofern umgehen, als sie sich nicht auf konkrete Leistungen festlegt, sondern diese Entscheidung den Bürgern eines Sozialstaats selbst überlassen kann.

Die historische Genese

Der Sozialstaat ist keine Institution, die von heute auf morgen entstanden ist. Er ist vielmehr ein kumuliertes Institutionengefüge, das eine Entstehungsgeschichte hat und sich ständig im Umbau befindet.⁴ »Der Sozialstaat, wie wir ihn kennen, ist historisch geronnen« (Heinig 2008: 85). Staaten wurden demnach erst zu Sozialstaaten, weil sie sich mit bestimmten sozialen Problemen konfrontiert sahen. Im Zuge der Modernisierungsprozesse der westlichen Demokratien traten bestimmte Krisen und Konflikte auf, deren Lösung sozialpolitische Maßnahmen erforderten (Offe 2008: 1246).⁵ Die Geschichte dieser sozialpolitischen Maßnahmen ist ein wichtiger Teil der Entstehungsgeschichte des Sozialstaats. Sobald der Sozialstaat als ein ahistorisches Gebilde betrachtet wird, geht dieser Aspekt seiner dynamischen Entstehungsgeschichte vollkommen verloren. Indem ich mich in diesem Abschnitt der historischen Genese des Sozialstaats nähere, soll seine Entstehungsgeschichte in die theoretische Betrachtung des Sozialstaats integriert werden. An dieser Stelle soll keine detaillierte Rekonstruktion der historischen Genese des Sozialstaats geleistet werden.⁶ Da dies keine geschichtliche Untersuchung ist, muss ich mich auf wenige historische Beispiele beschränken und die Entstehungsgeschichte weitestgehend abstrakt halten. Es geht mir in diesem Abschnitt nicht um die Geschichte einzelner Sozialstaaten, sondern um die generelle historische Genese des Sozialstaats. »If it exists at all, the history of the welfare state, as distinct from the history of

4 Diese Dynamik veranschaulicht Claus Offe anhand der Metapher der Entstehung eines Gebäudes: »Man kann sich die historische Entwicklung der sozialstaatlichen Agenda als die Entstehung eines Gebäudes vorstellen, bei der vom Keller bis zum Dach Stockwerk auf Stockwerk errichtet wird, zugleich aber innerhalb der einzelnen Etagen kontinuierlich um- und angebaut wird und auch Abrissarbeiten zu beobachten sind« (Offe 2008: 1242).

5 Claus Offe nennt in diesem Zusammenhang folgende gesellschaftliche Modernisierungsprozesse, auf die die Sozialpolitik reagieren musste: »Industrialisierung und Klassenbildung, Urbanisierung, Demokratisierung und zwischenstaatliche militärische Konflikte« (Offe 2008: 1246). Auf die Rolle des Sozialstaats als »gesellschaftlicher Krisenmanager« (Lessenich 2008a: 494) komme ich in diesem Teil noch ausführlicher zu sprechen (Kapitel 1.2).

6 Die Herausforderung, die historische Genese des Sozialstaats darzustellen, ist ein nahezu unerschöpfliches Unterfangen. »Diese Geschichte des Sozialstaats läßt sich in zahlreichen Abhandlungen nachlesen; ihre Details sind minutiös rekonstruiert, in die breitere Entwicklung eingeordnet und im Gesamtkontext bewertet worden. Die entsprechende Forschungslandschaft ist kaum zu überschauen; die Sozialgeschichte des Sozialstaats, in den 1960ern aufgenommen und häufig geschrieben als Teil einer Geschichte der Arbeiterbewegung, hat sich als ausgesprochen produktiv erwiesen« (Heinig 2008: 85).

individual welfare states, must be sought on a higher level of generalization« (Hennock 2001: 16441). Ich beschränke mich auf zwei einschneidende Ereignisse, die für die Entstehung des Sozialstaats wichtig Impulse lieferten: die Sozialgesetzgebung unter Bismarck und den *Beveridge-Report*. Diese beiden historischen Bezugspunkte stehen exemplarisch für zwei verschiedene Stufen in der Entwicklung von Sozialstaaten. Die bismarcksche Sozialgesetzgebung leitete die Entstehung der Sozialpolitik ein und der *Beveridge-Report* kann als wichtiges Dokument angesehen werden, das die Institutionalisierung der sozialen Idee vorangetrieben hat.⁷ Aus dieser geschichtlichen Annäherung an den Sozialstaat lässt sich ein generelles Ziel herausdestillieren, das eine wichtige Grundlage für die weitere Spezifizierung der Ziele des Sozialstaats darstellt. Die historische Genese des Sozialstaats stellt dadurch einen wichtigen Grundbaustein für die genauere Bestimmung des Sozialstaats als Institutionengefüge dar.

Der Zugang zum Sozialstaat über seine historische Genese setzt an folgendem funktionalistischen Grundsatz an: »Der Sozialstaat kam in die Welt, weil (und als) es seiner bedurfte« (Lessenich 2012: 67).⁸ Die Politik musste auf die mit der Industrialisierung und Urbanisierung aufkommende »soziale Frage« reagieren.⁹ Dadurch entstanden Ende des 19. Jahrhunderts

7 Hier muss hinzugefügt werden, dass sich dieser querschnittsartige Ausschnitt der Geschichte des Sozialstaats nur auf die Entstehung der europäischen Sozialstaaten fokussiert. Die Geschichte der amerikanischen Sozialstaaten beachte ich an dieser Stelle nicht weiter, weil diese Betrachtung ihrerseits sehr voraussetzungsreich ist.

8 Dieser Grundsatz erweckt den Eindruck, dass der Sozialstaat nur passiv auf bestimmte soziale Umstände reagiere. Es gibt aber neben dem zitierten funktionalistischen Grundsatz noch weitere normative Gründe für die Notwendigkeit es Sozialstaats, wie zum Beispiel die »moralische Arbeitsteilung« (Nagel 1991: 53–62). Auf solche Gründe gehe ich an späterer Stelle dieser Untersuchung noch ausführlicher ein (Kapitel I.4).

9 In der Literatur wird die konservative Absicht der Niederhaltung des revolutionären Potenzials der Arbeiterklasse häufig als ein Grund für die Entstehung des Sozialstaats angegeben (Blasche 2003: 14f.; Butterwegge 1999: 16; Koslowski 1995: 1245f.; Offe 1981: 328). Um dieses Problem genauer zu benennen, wird häufig auf den Terminus »Arbeiterfrage« – in Abgrenzung zur »Armenfrage« – zurückgegriffen (Sachße/Tennstedt 1988: 15). Im Zuge dieser Entwicklung mussten die Regierungen der westlichen europäischen Staaten auf den erhöhten Organisationsgrad der Arbeiter reagieren, der unter anderem in der Gründung von Arbeiterparteien zum Vorschein kam, und nach »Mechanismen der Legitimitätssicherung suchen« (Alber 1982: 134).

erstmalig Ansätze einer Sozialpolitik, die als wichtige Grundlage für die Entstehung moderner Sozialstaaten gelten können.¹⁰ Die sozialen Sicherungssysteme der westlichen europäischen Staaten wurden »in bemerkenswert großer zeitlicher Einheitlichkeit zwischen dem Ausgang des 19. Jahrhunderts und dem Vorabend des Ersten Weltkriegs« (Alber 1982: 134) eingeführt. Exemplarisch kann man sich diese Entwicklung an der Entstehungsgeschichte des deutschen Sozialstaats veranschaulichen. Obwohl »Strukturphänomene wie der Wohlfahrtsstaat [...] selten eindeutige Geburtsstunden [haben]« (Flora 1982: 365), kann die bismarcksche Sozialgesetzgebung als historischer Ursprung des deutschen Sozialstaats gesehen werden (ebd.).¹¹ Die bismarcksche Sozialgesetzgebung setzt sich aus drei großen Einzelgesetzen zusammen: Kranken- (1883), Unfall- (1884) und Invaliditäts- und Altersversicherung (1889) (Stolleis 2001: 247–253). Diese drei Gesetze brachten eine erhebliche Verbesserung für die betroffenen Bevölkerungsteile mit sich. Mit der neuen Gesetzgebung zur Krankenversicherung waren fast alle Lohnabhängigen zwangsversichert und »erhielten für maximal dreizehn Wo-

10 Erste Ansätze des Begriffs »Sozialpolitik« kann man in den 40er Jahren des 19. Jahrhunderts in der deutschen Sprache verorten (Kaufmann 2001b: 18–23). Eine Definition des Terminus der Sozialpolitik zu finden, ist aber alles andere als einfach (ebd.: 78). Die Dynamik der Geschichte dieses Begriffes scheint eine analytische Definition, die für alle sozialpolitischen Phänomene gleichermaßen gilt, auszuschließen. Das liegt unter anderem daran, dass es keine einheitliche normative Theorie gibt, »die auf sämtliche Tätigkeitsfelder der Sozialpolitik [...] anzuwenden wäre« (Offe 2008: 1247). Um aber bei diesem Begriff nicht ganz ohne eine Definition auskommen zu müssen, möchte ich dem Terminus Sozialpolitik folgende sehr allgemeine Definition zugrunde legen: Die Sozialpolitik kann ganz allgemein als »eine Politik verstanden werden, die gesellschaftliche Prozesse reguliert, gestaltet und korrigiert mit dem Ziel, allen Bürgern ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen und dem jeweiligen gesellschaftlichen Verständnis einer wünschenswerten Sozialordnung Rechnung zu tragen« (Frischmann 2006: 555). Klassische Verwendungsweisen des Begriffs »Sozialpolitik« beziehen jenen lediglich auf die sozialen Sicherungssysteme (Bäcker et al. 2010: 64–67). Dieser Verwendungsweise schließe ich mich nicht an und verstehe Sozialpolitik als die Gesamtheit der den Sozialstaat betreffenden Leistungen. Darunter verstehe ich auch das Bildungswesen und das Arbeitsrecht.

11 Das bismarcksche Modell der Pflichtversicherung war ein wichtiges Vorbild für andere europäische Sozialversicherungsmodelle. Es ist »das erste moderne System sozialer Sicherheit in der Welt« (Ritter 1989: 61). Von einem Export dieses Modells kann aber nur bedingt ausgegangen werden, weil nur zwölf der 27 vor dem Ersten Weltkrieg eingeführten Sozialversicherungssysteme überhaupt Pflichtversicherungen waren (Alber 1982: 142f.).

chen Arzt- und Arzneikosten, die Hälfte eines Tagelöhnerlohns als Krankengeld, Wochenhilfeunterstützung und Sterbegeld« (ebd.: 248).¹² Zudem gab es für den Fall der Arbeitslosigkeit eine Erwerbslosenversicherung (ebd.). Die Unfallversicherung sollte auf die mit der Industrialisierung vermehrt auftretenden Unfälle regieren. Die Versicherten erhielten ab der 14. Woche eine Heilbehandlung und vorbeugende Maßnahmen sollten der steigenden Zahl an Unfällen entgegenwirken (ebd.: 251). Mit der Invaliditäts- und Altersversicherung hatte jeder Versicherte ab dem 70. Lebensjahr und jeder von Invalidität betroffene Versicherte Anspruch auf eine Rente (ebd.: 252). Der damals gezahlte Beitrag entsprach nicht unserer heutigen Vorstellung einer Rente, sondern einem »Sicherheitszuschuss zum Lebensunterhalt« (ebd.). Parallel dazu wurde das System der (kommunalen) Fürsorge grundlegend reformiert und ausgebaut (Sachße/Tennstedt 1988: 26–45). Hier wurde sich auf »*spezielle* Armutsrissen« (ebd.: 44) fokussiert und neue Fürsorgezweige, wie die »Gesundheits-, Kinder- und Jugend-, Wohnungs- und Erwerbslosenfürsorge« (ebd.), etabliert. Dieser Prozess des Ausbaus der Fürsorge ist natürlich nicht mit heutigen sozialstaatlichen Institutionen zu vergleichen. Die Fürsorge vor dem Ersten Weltkrieg war weitgehend kommunal organisiert (ebd.: 26) und ihre Finanzierung an das gebildete städtische Bürgertum gebunden (ebd.: 45).

Mit diesen Sozialgesetzen wurde die Sozialversicherung in Deutschland institutionalisiert. Solche Institutionalisierungsprozesse, die in fast allen westeuropäischen Staaten vor dem Ersten Weltkrieg zu finden sind (Alber 1982: 119–146, 195–200), stellten eine neue Qualität im Umgang mit Lebensrisiken dar. Während die zuvor wirksamen Armengesetze den armen Bevölkerungsschichten eine Mischung aus Arbeitszwang und Fürsorge aufoktroierten, berücksichtigte die damals neue Sozialversicherung erstmals die gesamte Bevölkerung (Flora 1982: 365; Flora/Heidenheimer 1981: 26f.).¹³ Durch solche sozialpolitischen Maßnahmen manifestierte sich erstmals die folgende Zielsetzung des Sozialstaats; wenn auch nur in Ansätzen:

12 Im Vergleich zu den heutigen Sozialleistungen waren die Leistungen der damals neuen Krankenversicherung aber eher bescheiden (Stolleis 2001: 249).

13 Hier manifestiert sich auch der Unterschied zwischen dem sozialstaatlichen Sozialrecht und dem armenrechtlichen Sozialrecht: »Wohlfahrtsstaatliches Sozialrecht ist universell, auf eine Integration der Gesamtbevölkerung in den Umverteilungsmechanismus hin angelegt, während das armenrechtliche Sozialrecht selektiv, auf die Bedürftigkeit hin ausgerichtet ist« (Scheffczyk 2003: 241).

»Sein Ziel ist es, durch soziale Sicherheit, vermehrte Gleichheit und politisch-soziale Mitbestimmung die Bevölkerung zu integrieren und die bestehenden politischen, sozialen und wirtschaftlichen Systeme durch einen Prozeß ständiger Anpassung gleichzeitig zu stabilisieren und evolutionär zu verändern« (Ritter 1989: 20).

Die bismarcksche Sozialpolitik drängte erstmals auf die Verwirklichung dieses Ziels. Dennoch kann die Sozialpolitik im Deutschen Reich noch nicht als Sozialstaat bezeichnet werden. Der »Siegesszug des Begriffs ›Sozialstaat‹« (Heinig 2008: 69) setzte nämlich erst nach dem Zweiten Weltkrieg ein.

»Historisch gesehen beginnt die Entwicklung zum Sozial- oder Wohlfahrtsstaat moderner Prägung als Reaktion auf die Folgeprobleme der Industrialisierung und Verstädterung in den meisten Ländern in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts oder zu Beginn des 20. Jahrhunderts, aber der programmatisch legitimierte Ausbau des Wohlfahrtssektors vollzog sich vor allem in den ersten Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg« (Kaufmann 1997: 25).

Einen wichtigen Meilenstein für die Begründung und programmatische Ausarbeitung der sozialstaatlichen Idee stellt der *Beveridge-Report*¹⁴ dar, der als »famous blueprint of the welfare state« (Agassi 1991: 445) gelten kann. Dem Bericht liegen drei Grundsätze zugrunde: Erstens sollen alle Vorschläge für die Zukunft nicht durch Sonderinteressen behindert werden (Beveridge 1942: 11). »Ein revolutionärer Augenblick in der Weltgeschichte ist eine Zeit für Revolutionen, nicht für Flickarbeiten« (ebd.). Zweitens stellt die Organisation der Sozialversicherung nur einen »Teil einer umfassenden Politik sozialen Fortschritts« (ebd.) dar. Die Sozialversicherung ist ein Angriff auf die Not. Die Not [*Want*] ist aber nur eines von insgesamt »fünf Riesen« (ebd.).¹⁵ Darüber hinaus benennt der Bericht weitere vier: Krankheit [*illness*], Unwissenheit [*Ignorance*], Elend [*Squalor*]¹⁶ und Müßiggang [*Idleness*] (ebd.).

14 Der sogenannte *Beveridge-Report* wurde 1942 von der britischen Regierung unter dem Titel *Social Insurance and Allied Services* veröffentlicht. Dieser Bericht war das Ergebnis eines Ausschusses, der 1941 vom britischen Parlament ins Leben gerufen wurde und dessen Vorsitz William Beveridge innehatte (Beveridge 1942: 27). Der *Beveridge-Report* wurde daraufhin in der Öffentlichkeit breit diskutiert (Harris 1977: 420f.). Aus diesem Grund ist der Bericht von nachhaltigem Interesse für die Betrachtung der Konstitutionalisierung moderner Sozialstaaten.

15 Wenn in der Literatur auf den *Beveridge-Report* Bezug genommen wird, werden die fünf Riesen häufig als »five giant evils« (Briggs 1993: 733; Phillips 2000: 108) bezeichnet. Diese Formulierung findet sich auch in dem *Beveridge-Report*; allerdings an einer anderen Stelle (Beveridge 1942: 261).

16 In der deutschen Übersetzung des *Beveridge-Reports* wird der Begriff »Squalor« mit »Schmutz« übersetzt (Beveridge 1942: 11). Mir erscheint der Begriff »Elend« hier passender.