

# Diskussion zum Vortrag von Okko Behrends

Leitung: OKKO BEHRENDIS

BEHRENDIS:

Vielen Dank! Da ich recht schnell gesprochen und auch einiges im Manuskript fortgelassen habe, bleibt uns noch Zeit für einige Fragen.

Herr Starck, bitte sehr!

STARCK:

Wie sind die sozialen Aufgaben auf die Kirchen übergegangen? Das habe ich nicht richtig verstanden, wie das vom Staat her begründet ist, von der Kirche her ist es klar: Caritas. Aber warum hat der Staat das zugelassen? Ich möchte diese Frage noch mit zwei Bemerkungen anreichern. In Ostrom hat die Kirche nur anfänglich soziale Aufgaben wahrgenommen, nach einer Soziallehre, die die Kirchenväter Basilius der Große und Johannes Chrysostomos entwickelt haben, später standen Fragen des Gottesdienstes, der Liturgie im Vordergrund, soziale Aufgaben wurden nicht gesehen. Das mag zusammenhängen mit dem Cäsaropapismus der Ostkirche, während im Westen die Kirche eine ausgedehnte soziale Rolle spielte in den Schulen, Krankenhäusern usw. Im 19. Jahrhundert hat das noch fortgewirkt, auch Anfang des 20. Jahrhunderts noch. Dass dies jetzt immer schwächer wird, bedeutet einen starken Machtzufluss beim Staat. Wenn Sie vielleicht dazu noch einmal etwas sagen können, insbesondere zu der Frage, wie der Staat damals begründet hat, dass soziale Hilfe eine Aufgabe der Kirche ist.

BEHRENDIS:

Vielen Dank für die Frage. Die nach der konstantinischen Wende beginnende Arbeitsteilung zwischen Staat und Kirche ist ein sehr nachdenkenswertes Phänomen. Wie ich im Vortragsmanuskript etwas näher ausgeführt habe, waren die sozialpolitischen Aktivitäten des Kaiserreichs, die sofort nach Ende der Republik einsetzten, nach damaligen Maßstäben in ihrem Kontext durchaus beachtlich. Neben den augusteischen Ehegesetzen mit ihrer klaren demographischen Tendenz gab es z. B. auch die großen Alimentarstiftungen. Das waren bedeutende Kapitalien, die in den italischen Städten dafür eingesetzt wurden, um Kinder aus bedürftigen Familien aufzuziehen, vom Sklavenschutzrecht und anderen Dingen hier zu schweigen. Die Kirche brachte demgegenüber jedoch gleichwohl etwas Neues, nämlich den in der Zeit der Naherwartung und Verfolgung entwickelten und religiös begründeten Gedanken der Gemeindesolidarität, der die

Vermögen der Wohlhabenden beanspruchte und den bedürftigen Mitgliedern zugute kam. Als die Kirche durch Konstantin als rechtmäßig anerkannt wurde, fuhr sie, gestärkt durch Privilegien und insbesondere auch durch öffentliche Zuwendungen, in dieser Tätigkeit fort und erhielt für sie auch die Anerkennung der staatlichen Gewalt. Denn die Tätigkeit band Güter, die sonst nur rein kirchlichen Zwecken gedient hätten, an soziale Zwecke. Die Kirche wurde dadurch zu einer auch im weltlichen Sinne nützlichen, d. h. zu einer sozialen Institution, übrigens auch und nicht zuletzt und zunehmend im Bildungswesen und der alten bischöflichen Gerichtsbarkeit. Ihr Hinweis, dass hier Unterschiede zwischen Ostrom und der westlichen Entwicklung zu beobachten sind, ist sehr interessant und komplex, berührt aber nicht den Kern Ihrer Frage, warum der Staat die soziale Rolle der Kirche akzeptierte. Ich glaube, er tat es aus folgendem Grunde: Die Kirche bewirkte etwas, was er selbst nach seiner, den Eigentumsschutz einschließenden Aufgabenstellung nicht in gleichem Maße vermochte; zugleich konnte der Staat das, was die Kirche tat, als außerordentliche Leistung akzeptieren, ohne sich selbst darum diskreditiert zu sehen, da es in der eigenen Religion begründet war. Daher gab es später auch keine grundsätzlichen Schwierigkeiten, die bisher von der Kirche erbrachten Leistungen unter Wahrung ihrer Außerordentlichkeit in die staatliche Verwaltung zu übernehmen. Man muss sich im Übrigen klar machen, dass die klassische Dichotomie von *ius publicum* und *ius privatum* eine Aufgabenteilung nur radikalisiert, die im Prinzip des Eigentumsschutzes bereits angelegt ist. Der Gedanke, dass es begründbar ist, im großen Stile Steuern zu erheben, um ausgleichende Sozialpolitik zu betreiben, lag aus dem Gesichtspunkt der weltlichen Macht grundsätzlich fern und setzte eine grundsätzliche Relativierung des Eigentumsschutzes voraus. Die in der Antike beginnende soziale Wohltätigkeit der Kirche bedeutete daher kulturell einen neuen, vom christlichen Kaiserreich akzeptierten Impuls, der, da er das Privateigentum moralisch in Frage stellen und verpflichten konnte, deutlich über das hinausging, was das Naturrecht der Antike, das den Eigentumsgedanken stets vollständig integriert hatte, zu leisten vermocht hatte.

STARCK:

Vielen Dank. Darüber ließe sich gewiss noch manches sagen.

EICHENHOFER:

Eine Anmerkung noch dazu. Bei Ihrem Vortrag ging es ja weitgehend um die Fürsorge. Dabei gab es auch in Rom schon für bestimmte Risiken eine relativ ausgeprägte Versicherung, etwa die Sterbe- und Krankenversicherung. Deren Bedeutung schwand, als die Kirche soziale Verantwortung übernommen hatte. Die Kirche hat sich auf Almosen beschränkt und sah in den Versicherungen die Gefahr, dass auch demjenigen Menschen geholfen werde, der sich selbst helfen kann. Diese Haltung setzte sich bis zur Diskussion um die Einführung der

Sozialversicherung fort. Die katholische Zentrums-Partei war seinerzeit aus den gleichen Erwägungen sehr skeptisch. Hieran ist zu sehen, dass es in der Sozialpolitik noch eine dritte Ebene gibt: Neben der staatlichen und Familienhilfe ist es die eigene Vorsorge. Dafür waren in Rom bereits Ansätze geschaffen.

BEHREND'S:

Vielen Dank für die Ergänzung. Die *collegia tenuiorum* waren aus vorchristlicher Zeit stammende Begräbnis- und Kultvereine besitzloser und teilweise sogar unfreier Menschen, hervorgerufen von dem vorchristlichen Begräbnisrecht, das für eine gültige Bestattung Bodeneigentum des Verstorbenen selbst, seiner Gens oder eben eines der städtischen Welt angehörenden Collegium verlangte. Bei der Zurückdrängung dieser Vereine in dem von Ihnen beschriebenen Vorgang mag dieser pagane Ursprung eine Rolle gespielt haben. Dass jene Collegien oder die z. T. uralten Handwerkerkollegien auch im Falle der Krankheit solidarisch für einander eintraten, ist mir oder war mir nicht bekannt.

STEINDORFF:

Vielleicht darf ich, da Sie mit Rom begonnen haben, einmal an Jakob Burckhardt erinnern. Er schreibt über die römische Gesellschaft zur Zeit Konstantins, sie sei durch die staatlichen Leistungen daran gewöhnt worden, Leistungen entgegen zu nehmen, sei bequem und faul geworden mit einer großen Zahl ehe- und kinderloser Menschen.

Kant hat für seinen Teil von den Faulen gesprochen, die Leistungen anderer erwarten. Ich habe als Assistent den Bearbeitern der Rothenfelder Denkschrift selbst zugearbeitet. Das war Ende der 1950er Jahre. Die waren allesamt sehr skeptisch gegenüber einer Erweiterung des Sozialstaats. Der Auftrag an diese vier Verfasser war von Adenauer gekommen. Der hat ihre Skepsis zurückgewiesen, weil er durch die Dynamisierung der Rente nichts anderes als 1957 einen Wahlsieg erreichen wollte. Ratio des Sozialstaats?

STOLLEIS:

Und den hat er erreicht.

BEHREND'S:

Herr Steindorff, ich greife Ihren Hinweis auf Burckhardts Abscheu vor dem spätantiken Zwangsstaat gern auf. Dieser Staat war in der Tat zu einem Teil Frucht des in der Zeit der gracchischen Revolution geborenen Gedankens, dass die Bürger der Hauptstadt als Repräsentanten des siegreichen Römervolkes unentgeltlich mit Brot und zunehmend auch mit anderen Bedarfsgütern (Wein, Fleisch) zu versorgen seien. Das war eine der schlimmsten Hypotheken der Kaiserzeit. Denn es erzeugte einen ungeheuren Leistungsdruck, der über dem ganzen Imperium lag und von Rom auf Konstantinopel übertragen wurde. Er

begründete, dass im spätantiken Zwangsstaat die von diesen öffentlichen Leistungspflichten belasteten Berufe erblich wurden und sogar, wer eine Bäckers-tochter heiratete, gezwungen werden konnte, Bäcker zu werden. Mit einer Sozialpolitik im eigentlichen Sinn hat das aber von seinem Ursprung her wenig zu tun. Dieses Versorgungssystem gehört wie die extrem aufwendigen Spiele der Hauptstadt zur Herrschersymbolik. Zwar kam es gerade den bedürftigen Hauptstadtbürgern zugute. Die Gleichgültigkeit gegenüber seiner tief korrumpierenden Wirkung und seinen ruinösen Auswirkungen auf die Staatswirtschaft hat aber mit seiner Herkunft zu tun, die nicht sozialrechtlicher Natur war.

SELLERT:

Im Zentrum unseres Tagungsthemas soll das Menschenbild stehen. Welches Menschenbild hat denn ein Herrscher und Gesetzgeber, der den Frieden in einer Gesellschaft herstellen und sichern will und sich deswegen um ausgewogene soziale Verhältnisse kümmert? Ist diese Aufgabe für ihn nur eine rein funktionale Angelegenheit? Ist also sein soziales Engagement nur Mittel zum Zweck oder steckt mehr dahinter? Zum Vergleich sei an eine mittelalterliche Stadt erinnert. Dort sorgt zwar die Stadtherrschaft für den Frieden durch eine normengeleitete Verwaltung und Gerichtsbarkeit. Sie gewährt aber auch soziale Leistungen und Wohltaten. Man denke nur an die Armen-, Kranken- und Altenpflege. Dabei handelt es sich nicht um rein funktionale, den sozialen Frieden sichernde Maßnahmen. Dahinter steht vielmehr die Idee der Nächstenliebe und Caritas, die ein Anliegen der im christlichen Glauben verankerten mittelalterlichen Stadtherrschaft war. Die politische Sorge um angemessene soziale Verhältnisse ist hier folglich durch ein christliches Menschenbild geprägt. Vermutlich besteht ganz allgemein ein Zusammenhang zwischen dem von einer politischen Herrschaft erstrebten sozialen Frieden und ihrem dahinter stehenden Menschenbild. So dürften mit dem Wandel religiöser, gesellschaftlicher und politischer Verhältnisse auch Veränderungen des Menschenbildes und der jeweiligen Motivationen verbunden sein, um den sozialen Frieden zu sichern. Diese Zusammenhänge und Entwicklungen im Einzelnen zu verfolgen, wäre gewiss eine Untersuchung wert.

BEHREND'S:

Vielen Dank. Tatsächlich bestehen zwischen dem Bild, das Du vom Mittelalter gezeichnet hast, und dem, was man in den Anfängen Roms wahrnehmen kann, gewisse Übereinstimmungen oder Verwandtschaften. Das verbindende Element ist der Gedanke der Sozialreligion, den ich in meinem Referat betont habe. Er schloss in Rom von vornherein eine gewisse Fürsorge ein. Er war in der ältesten Fassung der auguralen Jupiterreligion getragen von der Vorstellung, dass die Menschen ihrer Gottheit den Anblick eines wohl geordneten, in seinen Formen

immer wieder zu sichernden Sozialverbandes schulden und dass zu diesem Anblick ein friedliches und produktives Leben jedes Einzelnen gehört. Der Friede mit den Göttern, die *pax deum*, verlangt Frieden unter den Menschen. Das gab der Religion eine mächtige erzieherische Wirkung. Denn die Götter – so glaubte man – werden unwillig, werden strafend und zerstörerisch, wenn man sie durch sozialen Unfrieden stört. Um diesen religiös notwendigen Frieden zu wahren, bedurfte es eines Mindestmaßes an inhaltlicher Gerechtigkeit, an sozialrechtlicher Vorsorge, die damals vor allem durch großzügige Siedlungspolitik (auf Kosten eroberter Gebiete) befriedigt wurde. In dieser Überzeugung von der Notwendigkeit eines sozialen Friedens liegt das eigentliche Auszeichnende der frühen Gentilzeit der Römer, das von den Römern selbst, aber auch in der Neuzeit immer wieder als Urbild einer noch unverdorbenen Urgesellschaft untersucht worden ist. Es hat ja auch in der Tat etwas Achtungswürdiges, wenn man von seinen Göttern glaubt, dass sie einen Rechtsverband begünstigen, in dem die sie verehrenden Menschen friedlich und produktiv miteinander umgehen. In der hellenistischen Zeit wurde dieser Glaube durch den Mythos vertieft, dass die Bürger ihre Civitas gemeinsam mit ihren Göttern bewohnen, und zwar wie Kinder mit ihren Eltern ein Haus. In der Historischen Rechtschule und ihrer ganz spirituellen Volksgeistlehre, die an eine höhere Herkunft der Rechtsprinzipien glaubte und ihre Bestimmung darin sah, in den verschiedenen Völkern freies Leben zu organisieren, ist dann viel von dieser Denkweise aufgegriffen worden.

#### FRIEHE:

Als Praktiker wage ich in diesem Kreis eigentlich nur Fragen zu stellen, aber ich muss sagen, an einer Stelle ging es mir ein bisschen schnell, glaube ich: von Konstantin über England in die Französische Revolution. Ich frage mich, ob man nach England gehen muss, um die Wahrheit zu suchen, oder ob nicht auch in Deutschland etwas passiert ist – etwa das Polizeirecht. Das, was ab dem 16. Jahrhundert an Polizeirecht entsteht, dürfte doch auch eine Quelle des heutigen Sozialrechts sein, und zwar eine klar ins öffentliche Recht führende Quelle. Verbunden mit der Reformation übernimmt erst einmal der Fürst Dinge, die vorher die Kirche gemacht hat. Diesen Aspekt haben Sie angesprochen mit der Kirchenfürsorge, aber in der Reformation muss ja der Fürst plötzlich selber dafür sorgen, und er tut das auch. Er tut das unter anderem mit der Polizeiordnung, er tut das durch Waisenfürsorge, durch Arbeitsfürsorge. Ich weiß nicht, wie gut das funktioniert hat, aber die richtigen sozialen Konflikte brechen erst später, mit der industriellen Revolution auf. Also – die Polizeiordnung als Quelle eines heute öffentlich zu verstehenden Sozialrechts. Einen zweiten Stamm hat das Sozialrecht heute im Sozialversicherungsrecht. Das ist unter Bismarck gekommen, aber zunächst wohl nicht als öffentliches Recht wahrgenommen worden. Heute verortet sich das sehr klar im öffentlichen

Recht, aber 1881 war das Versicherung, und bei Versicherung war man gewohnt, zunächst privatrechtlich zu denken. Daraus entstehen ja später diese merkwürdigen Lehrstuhlbezeichnungen „Lehrstuhl für Arbeits- und Sozialrecht“, so wie auch ich ein Referat für „Arbeits- und Sozialrecht“ leite. Als wäre das Sozialrecht irgendwie ein Appendix des Arbeitsrechts! Aber eigentlich ist es von Anfang an anders gewesen: Sozialrecht war erst einmal soziale Fürsorge, und da sehe ich es in der Tradition der frühneuzeitlichen Polizeiverordnungen.

BEHREND'S:

Vielen Dank, Herr Friehe, für die anregende Kritik. Den Weg von Konstantin bis in die Neuzeit, in das England Heinrichs VIII. und den Staat der Französischen Revolution bin ich in der Tat schnell gegangen. Das lag aber nicht nur daran, dass ich mir zu Weihnachten die Werke Tocquevilles geleistet habe und seine faszinierenden Passagen insbesondere über den Pauperismus und das Verhältnis von Ancien Régime zu moderner Staatlichkeit gelesen habe. Vielmehr lag es auch daran, dass die Neuzeit selbst diese rasche, das Mittelalter und seine Institutionen gewissermaßen überspringende Beziehung zur Antike gesucht hat. Sehr richtig ist auch Ihr Hinweis, und auch das findet sich bei Tocqueville bestätigt, dass die Organisationskraft des neuzeitlichen Staates mit seiner „Polizey“ im weitesten Sinne eine neue Qualität bringt. Ich habe das in meinem Beitrag unter dem Gesichtspunkt des Legalismus gewürdigt. Vielen Dank also für die ergänzenden Hinweise.

LINK:

Ich möchte jetzt ganz gern ergänzen, dass mit der Reformation die Konfessionen auseinander gehen. In den lutherischen Ländern gilt der Fürst als Amtmann Gottes, der als solcher auch die sozialen Aufgaben wahrzunehmen hat und sie relativ früh der Kirche aus der Hand nimmt. Dagegen läuft beides in den katholischen Staaten noch lange parallel. Die sozialen Belange werden in der katholischen Staatslehre eher unter polizeirechtlichen Gesichtspunkten, Gefahrenabwehr im modernen Sinn, behandelt, während die Kirche ein hochentwickeltes Sozialwesen beibehält. Hier geschieht nun in der Aufklärung etwas Interessantes: Indem der Staat, insbesondere durch die umfangreichen Klostersäkularisationen etwa Josephs II., die Kirche zu einem wesentlichen Teil ihrer karitativen Einrichtungen beraubt, übernimmt er von ihr damit auch den sozialen Gedanken im modernen Sinn. Es geht nicht mehr nur um die Armutsbekämpfung aus politisch notwendigen Gründen, sondern es ist auch – Joseph II. sagt das ausdrücklich – die solidarische Aufgabe, die der Staat hier von der Kirche übernimmt, weil die Kirche das nicht mehr leisten kann. Caritas wird sozusagen zur Staatsaufgabe. Dieser Gedanke taucht für mich zum ersten Mal in der katholischen Staatslehre des 18. Jahrhunderts auf. Man könnte natürlich sagen, das ist auch ein Vorbote der Französischen Revolution, der fraternité.

BEHREND'S:

Das Ergebnis wäre in dieser Sicht ein staatliches Sozialrecht in einer moralisch veredelten Gestalt, vom Polizeirecht zur karitativen Fürsorge, ein Prozess, der ohne das kirchliche Vorbild wohl nicht zu denken wäre.

LINK:

Dieses Vorbild wirkte auch weiter. Es gab Enteignungen und Klosteraufhebungen. Aber die sozial tätigen Klöster blieben bestehen, allerdings unter der strengen Aufsicht des Staates.

BEHREND'S:

Also ein Nebeneinander staatlicher und kirchlicher Tätigkeit, nicht nur Übernahme und Enteignung.

DIEDERICHSEN:

Es gibt ein schönes Beispiel für die Eifersucht des Staates auf die karitative Tätigkeit der Kirchen aus unserer Zeit. Die Ordenskrankenhäuser der katholischen Kirche waren gegenüber den staatlichen und städtischen Krankenhäusern sehr kostengünstig. Das lag unter anderem daran, dass die Vergütung des Pflegepersonals auf Grund des Armutsgelübdes der Ordensschwester und -brüder sehr viel weniger zu Buche schlug als anderswo. Als nun in den 1970er Jahren das Krankenhausfinanzierungsgesetz mit der Bundespflegesatzverordnung eingeführt wurde, da bestand der Staat auf folgendem Junktim: Wenn die Ordenskrankenhäuser in die staatlichen Förderungsmaßnahmen zur Anschaffung von Großgeräten für das Krankenhaus mit einbezogen werden wollten, dann sollten sie in Zukunft auch ihre geistlichen Mitarbeiter wie andere im Krankenhaus angestellte Arbeitnehmer bezahlen. Die Säkularisierung des Pflegedienstes in den Ordenskrankenhäusern wurde also richtig erzwungen, denn die kirchlichen Krankenhäuser mussten sich fügen, weil sie die in Frage stehenden Großgeräte nicht aus eigener Finanzkraft hätten anschaffen können. Also: Nur wegen der Innovationsnotwendigkeit einer effektiven Krankenversorgung wurde hier ein funktionierendes karitatives System der Kirche zer schlagen.

FELIX:

Ich wollte das Stichwort „Selbstverantwortung“ noch einmal aufgreifen und da ist Ihr Schlusssatz, Herr Behrends, eigentlich für mich ganz prägend: Wir verstehen eben Sozialrecht als etwas, das dann zum Tragen kommt, wenn das Privatrecht Ergänzungsbedarf hat. Und das ist für mich die aktuelle Bewährungsprobe, bei der wir gerade so oft auf einem ganz engen Grat wandern. Fängt das Sozialrecht nicht an, das Privatrecht zu überborden in einem Bereich, wo es gar nicht erforderlich ist? Gerade das Verständnis von der Entlastung der

Kleinfamilie entwickelt eine Eigendynamik, die zum Teil geradezu erschreckend ist und einer Eigenverantwortung diametral entgegensteht. Da kommen natürlich auch Aspekte ins Spiel, die Sie angesprochen haben und die eine lange Tradition aufweisen, insbesondere bevölkerungspolitische Maßnahmen. Das Thema spielt nicht nur in der Sozialversicherung oder der Fürsorge plötzlich eine entscheidende Rolle, sondern prägt insgesamt den Familienlastenausgleich. Dies führt zu einer Überentlastung der Kleinfamilie, die man zumindest mal kritisch hinterfragen sollte. Wir werden in den einzelnen Vorträgen sicher noch darauf kommen, etwa beim Vortrag von Herrn Eichenhofer. Das ist die spannende Gratwanderung: Was muss das Sozialrecht leisten und was vermag das Privatrecht alleine zu erreichen kraft der in ihm organisierten Kräfte?

BEHREND'S:

Vielen Dank. Ihre Worte treffen die Aufgabenstellung, die auch mir vorschwebt. Sicherung privatrechtlicher Räume verantwortlicher Freiheit und sozialrechtliche Fürsorge sind beide legitime Staatsaufgaben, aber beiden in angemessener Weise gerecht zu werden ist in der Tat eine Gratwanderung, in der alles darauf ankommt, dass die politisch Verantwortlichen die Tritte richtig setzen.